MÉXICO 2018

LA RESPONSABILIDAD DEL PORVENIR

Tomo II

México 2018

La Responsabilidad del Porvenir
Tomo II

Jorge Alcocer Villanueva ∗ David Arellano Gault
Salvador Arriola ∗ Leticia Bonifaz Alfonzo
Jaime Fernando Cárdenas Gracia ∗ Romer Cornejo
Leonardo Curzio ∗ Alejandro Chanona Burguete
René Delgado ∗ Enrique Dussel Peters
Ana Teresa Gutiérrez del Cid ∗ Edgar Jiménez Cabrera
Claudio Lomnitz ∗ Cassio Luiselli Fernández
Julio Millán ∗ Arturo Oropeza García
Francisco Paoli Bolio ∗ Juan Pablo Prado Lallande
José Antonio Romero Tellaeche ∗ Pedro Salazar Ugarte
Luis Carlos Ugalde ∗ José Luis Valdés Ugalde

Pedro Salazar Ugarte
Arturo Oropeza García
José Antonio Romero Tellaeche

Coordinadores

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Dr. PEDRO SALAZAR UGARTE
Director

Dr. FRANCISCO IBARRA PALAFOX
Secretario Académico

Lic. RÁUL MÁRQUEZ ROMERO
Secretario Técnico

México 2018. La Responsabilidad del porvenir
Pedro Salazar Ugarte, Arturo Oropeza García y José Antonio Romero Tellaeche.
Coordinadores
Primera edición, 2018

© 2018, Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico , A.C

© 2018, Universidad Nacional Autónoma de México/
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n,
Ciudad Universitaria, México, D.F.
Delegación Coyoacán, C.P. 04510

ISBN: 978-607-97629-2-6

Las opiniones expresadas en este libro son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la posición de las Instituciones a las que pertenecen.

Queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita del titular del derecho, la reproducción o distribución total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, bajo las sanciones establecidas por la ley.

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO

Ing. RAÚL GUTIERREZ MUGUERZA
PRESIDENTE

Dr. ARTURO OROPEZA GARCÍA
VICEPRESIDENTE

Lic. JUAN ANTONIO REBOULEN
SECRETARIO TESORERO

Dr. JOSE LUIS DE LA CRUZ GALLEGOS
DIRECTOR GENERAL

Lic. JESUS ALBERTO CANO VELEZ
VOCAL

Mtro. MAURICIO DE MARIA Y CAMPOS
VOCAL

Ing. MIGUEL LEÓN GARZA
VOCAL

Ing. MAURICIO MILLÁN
VOCAL

Dra. ALICIA PUYANA
VOCAL

Dr. JOSE ANTONIO ROMERO
VOCAL

Mtro. FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA
VOCAL

Dr. RENÉ VILLAREAL
VOCAL

Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico, A. C.

Tomo II

ÍNDICE

Introducción 13
Pedro **Salazar Ugarte**
Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
Arturo **Oropeza García**
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
José Antonio **Romero Tellaeche**
Director del Centro de Estudios Económicos
de El Colegio de México

Prólogo.....21
Claudio Lomnitz
Profesor de Antropología en el Departamento de Culturas
Iberoamericanas, Universidad de Columbia, Nueva York, USA

Capítulo 3
La Política y su compromiso con el desarrollo

A. Repensando la Política

La Democracia y su contrario 27
Pedro Salazar Ugarte
Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

La Responsabilidad del Porvenir, México 2018 35
Francisco Paoli Bolio
Investigador Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
Profesor de Teoría del Estado en el Posgrado de la Facultad
de Derecho, UNAM

Los partidos políticos frente a la crisis del Desarrollo. 51
Una agenda para el cambio
Jaime Fernando Cárdenas Gracia
Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas,
UNAM de tiempo completo

La Política en México: presente prolongado, futuro incierto 73
René Delgado
Ex Director Editorial del Periódico Reforma

B. Partidos Políticos

Candidaturas independientes en México: una evaluación 81
preliminar de sus resultados, 2013-2017
Luis Carlos Ugalde
Director General de Integralia Consultores
Said Hernández Quintana
Asesor del Instituto Nacional Electoral y previamente
consultor asociado de Integralia Consultores

C. La Política y los Derechos Humanos

Los retos para la protección de los Derechos Humanos 113
en México: entre lo local y lo universal
Leticia Bonifaz Alfonzo
Directora de la Dirección de Estudios, Promoción y Desarrollo
de los Derechos Humanos de la Suprema Corte
de Justicia de la Nación

D. Política Electoral

La próxima reforma electoral 131
Jorge Alcocer Villanueva
Director General de la Revista Voz y Voto y Coordinador
General del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional
Alternativo, S. C. (CEPNA)

E. Política y corrupción

La corrupción política y administrativa como obstáculo.....161
para la gobernabilidad y el desarrollo
David Arellano Gault
Profesor- Investigador del Centro de Investigación
y Docencia Económicas (CIDE)

Capitulo 4
La nueva sociedad global.
El reto de la Diplomacia

A. El nuevo orden global

El desorden global. México y su circunstancia 183
Arturo Oropeza García
Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

2030: el reto de construir la grandeza de México .....221 con una visión de largo plazo
Julio Millán
Experto en temas de análisis prospectivo y presidente de Coraza Corporación Azteca

Vislumbres de siglo y el nuevo orden global: implicaciones .....231 para México
Ana Teresa Gutiérrez del Cid
Profesora Investigadora del Área de Política internacional Departamento de Política y Cultura Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Política exterior y cooperación internacional para el .....257 desarrollo mexicano. Estado actual y la responsabilidad del porvenir para el sexenio 2018-2024
Juan Pablo Prado Lallande
Profesor Investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

B. América del Norte en su laberinto

La cooperación en seguridad México- Estados Unidos.....277 en la era Trump
Leonardo Curzio
Investigador del Centro de Investigaciones de América del Norte, (CISAN),UNAM

Populismo y democracia : el caso de Donald Trump 299
José Luis Valdés Ugalde
Ex director e investigador titular , (CISAN), UNAM; profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la FCPyS –UNAM

C. La agenda con China

Las perspectivas de China y el nuevo contexto global 321
Romer Cornejo
Profesor -Investigador del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México, (COLMEX)

México-China ante la creciente complejidad de su relación. 337
Implicaciones institucionales y agenda para el 2020
Enrique Dussel Peters
Profesor del Posgrado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y Coordinador del Centro de Estudios China-México (Cechimex) de la Facultad de Economía de la UNAM

D. Las posibilidades de América Latina

México: América Latina, la Frontera Sur y Centroamérica.....359
Salvador Arriola
Embajador de México en Brasil

México- Brasil: un entendimiento clave para la integración.....373
latinoamericana del siglo XXI
Cassio Luiselli Fernández
Investigador asociado del PUED-UNAM y Profesor Emérito del TEC de Monterrey

América Latina y el nuevo contexto Internacional 345
Edgar Jiménez
Investigador de la Universidad Iberoamericana

E. Unión Europea. Oportunidades para México

La Unión Europea en su laberinto. ¿Como descifrar.....425
las oportunidades para México?
Alejandro Chanona Burguete
Profesor Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

Galeria de autores 453

"Es tiempo para la intolerancia ante los discursos irrelevantes y la no acción de los líderes. Los retos son demasiado importantes para tolerar los escenarios de inercia"

Jerome Glenn
Director del Proyecto Millennium

Introducción

I.

No cabe duda de que 2018 será un año de riesgos pero también de oportunidades. Desde la perspectiva del devenir político nacional, se abrirá nuevamente la ventana del futuro del país, como cada seis años, en el marco del debate político por la presidencia de la República. De hecho, se celebrará la elección más grande la historia del México moderno porque se renovarán cargos de representación y gobierno en los diferentes órdenes en todo el país. México podrá confirmar su vocación democrática y, al mismo tiempo, delinear la ruta que permita abrir el futuro.

Habrá la oportunidad de analizar el camino que se ha seguido en materia económica, política y social, así como la de evaluar la calidad de los resultados obtenidos a la fecha. De manera importante, también se tendrá la posibilidad de rescatar la reflexión del país de la inmediatez donde se le tiene confinada, tanto para comparar lo alcanzado con el mundo que nos rodea en esta segunda década del siglo, como con lo que el país puede llegar a ser a 2050, en tan solo tres décadas más. Esa mirada de largo plazo se torna fundamental para desmontar los obstáculos que le han impedido al país generar condiciones de crecimiento incluyente y transformador. El corto placismo le ha salido muy caro a las naciones que no han sabido encarar el porvenir con ambición y altura de miras.

Nuestras reflexiones tendrán que tener como punto de partida el hecho de que algo no anda bien en el país, si nos atenemos a sus altos grados de insatisfacción, desigualdad y violencia. Incluso, que algo anda muy mal, si vemos con más cuidado la preocupación de algunas regiones por las condiciones de vida concreta en las que conviven millones de seres humanos. Pero nuestro análisis tendrá que prever también que la oportunidad de insertar un debate abierto y propositivo tampoco será fácil pero es posible. Ello a pesar de la dinámica en la que han prevalecido los dogmas del siglo XX y un desgaste moral de la política. La oportunidad, de nueva cuenta, reside en nuestra capacidad para mirar hacia adelante con inteligencia y ambición.

De hecho, las propias inconsistencias políticas, económicas y sociales, que han conducido a un hartazgo generalizado de la sociedad, también brindarán una plataforma de despegue para propuestas de transformación. Lo que sabemos es que más de lo mismo ya no alcanza para ninguna facción política que pretenda conducir al país de manera armoniosa y sustentable; mucho menos para dirigirlo hacia un camino de desarrollo más justo para todos. Sin proyección y proyecto, cualquier intento de gobierno estará destinado al fracaso.

II.

El momento nacional nos reta a todos. Emplaza a la sociedad en su conjunto porque en el camino se ha quedado atrás el crecimiento y la mejora económica y social, se ha descompuesto la convivencia y han resurgido la incertidumbre y la violencia. De manera relevante también se perdió la esencia de quiénes somos y a donde vamos, en un olvido costoso de los valores civilizatorios y sostenibles del país. Se perdió también la identidad nacional, aquella que además de darnos pertenencia pudiera presentarse con orgullo a la sociedad global del siglo XXI. Por eso se extravió ese futuro que en el pasado nos convocó a todos hacia un proyecto de nación. Necesitamos recuperarlo en una versión moderna y actualizada a los retos que impone la centuria que vivimos.

"¿De qué hablamos cuando hablamos de México? –nos cuestiona Lomnitz– El país ha cambiado a tal velocidad durante las últimas tres décadas que es difícil, si no imposible, definir hoy sus contornos? ¿Dónde empieza y dónde termina la nación? ¿Quiénes somos? ¿Que ideas y prácticas nos representan? Esto es, por lo pronto, seguro: los viejos relatos sobre la nación y la mexicanidad ya no sirven en nuestra conflictiva, asimétrica, inabarcable sociedad contemporánea" (Lomnitz, 2016). Tiene razón y, esa realidad, nos interpela a todos.

Recuperar esa identidad pérdida, ese rumbo extraviado, ese orgullo de país, entonces, deberá ser un punto de partida la realidad nacional y mundial de nuestro tiempo. Si no sabemos quiénes somos, de dónde venimos, difícilmente sabremos que queremos. Pero, sobre todo, debemos saber en dónde estamos parados, cuáles son las causas mediatas de los problemas que enfrentamos, cuál es la magnitud de los mismos y cómo podemos enfrentar esos retos sin evasiones discursivas y políticas paliativas.

La recuperación del ethos nacional no puede renegar u olvidar el pasado pero debe tener como criterio articulador la apuesta de futuro. Esa apuesta debe inspirar al esfuerzo colectivo en aras de un progreso generalizado. De un progreso que trascienda las voces *modernas* de su negación y lo ubique en toda mejora o innovación favorable a la vida nacional, dentro de un proceso de cambio material y moral que ofrezca un mejor futuro (Zaid, 2016). Sólo así será posible

convocar a los escépticos y, sobre todo, entusiasmar a las nuevas generaciones que ya nacieron en democracia y desconocen el contraste de la vida sin ella.

III.

De manera particular, el debate no podrá olvidar las estrategias de un desarrollo económico y comercial que no solo se cuestionan en México, sino que forman parte de una gran reflexión de la sociedad global en su conjunto.

Resulta evidente que con lo logrado en materia económica los últimos 30 años no alcanza y que la época de crecimiento del 2% promedio del Producto Interno Bruto (PIB) del país no ha sido suficiente para resolver las atingentes demandas de más de las dos terceras partes de la sociedad mexicana.

En ese sentido 2018 se presenta como una oportunidad para que nos preguntemos ¿Por qué no hemos podido romper el cerco del 2% promedio en estas últimas tres décadas? ¿Por qué hemos persistido en una estrategia (dogma) económica que no le está brindando al país lo que necesita? ¿Hay alguna otra alternativa en la economía global que en el mismo periodo este brindando un mayor crecimiento a naciones en vías de desarrollo? ¿Cuáles serían las posibilidades de México? Y de manera fundamental, ¿Cuáles son los cambios de la economía global para 2050; sus principales fortalezas y amenazas? ¿Cómo podría México transformar positivamente su realidad económica actual para la primera mitad del siglo?

Estos y muchos otros cuestionamientos son parte de una agenda económica no resuelta que deberá formar parte del debate en el 2018 por las diferentes fuerzas políticas que pretendan dirigir el destino nacional.

Resulta evidente que los escenarios económicos y comerciales no podrán seguirse aplicando de manera inercial como se ha hecho hasta ahora. México debe asumir un liderazgo en la búsqueda de alternativas que permitan crecimiento con inclusión, desarrollo con libertad y riqueza con igualdad.

IV.

En el terreno político la agenda pendiente no es menor. A los viejos problemas les ha alcanzado su hora. Un ejemplo ineludible es la agenda anticorrupción. Nuestro país se coloca en niveles internacionales de percepción de corrupción semejantes a Laos, Moldavia, Paraguay Djibouti y Honduras; ocupa el lugar 123 entre 176 países en el índice de percepción de corrupción de Transparency International(2016). La ciudadanía está hastiada y desconfiada. Con la institucionalidad electoral más cara del mundo (45 mil

millones de pesos para 2018 incorporando el costo federal y local), y los niveles más bajos de aceptación de los diferentes actores políticos, la renovación política rebasa los límites de una asignatura pendiente. Los insuficientes resultados económicos y la crisis de una política mayoritariamente deshonesta e ineficaz, reclaman la oportunidad de repensarse no solo como parte de una deontología del quehacer político, hoy perdida, sino por la propia sobrevivencia de una generación de actores políticos que empiezan a reconocer *que en el cambio del estado de las cosas* y sobre todo, del resultado de las mismas, se encuentra buena parte de la sustentabilidad de su estatus político y la viabilidad del propio Estado.

No solo la moral y el quehacer político deberían ser llamados a revisión. La institucionalidad dogmatica, onerosa, sin resultados, tendrá un lugar relevante en el debate. "Las instituciones del país siguen erosionándose - denuncia Herzog Márquez- Una persistente conspiración corroe su legitimidad, se les incapacita para cumplir su labor, se les ensucia, se les olvida. Se tuercen las normas que las cuidan, se cambian las reglas para desnaturalizarlas, se les abandona como si fueran un estorbo" (Reforma, 2017). En ese terreno emerge con sentido la gesta por lograr un verdadero Estado de Derecho. Sin demagogia ni retórica, ese reto adquiere un sentido práctico: sin normas adecuadas y eficaces es imposible orientar la convivencia de manera pacífica, productiva y ordenada.

La simulación institucional, la corrupción de su integración y funcionamiento y su rebasada carga económica son lastres que nuestro país no puede seguir cargando.

V.

La dimensión social es apremiante. Nuestra desigualdad es indignante y se expresa de muchas formas disruptivas. Su origen está en la ecuación economía-política. Ante el déficit de estas dos variantes las diferentes asignaturas de lo social padecen su deterioro. El abrazo mortal del neoliberalismo dogmático está asfixiando a la democracia, denunció hace algunos años Ermanno Vitale.

La apuesta social debe ser integral y ambiciosa. Un aspecto reside en la educación integral y apta para el siglo XXI: qué enseñar, cómo enseñar, para qué enseñar son cuestiones clave. Per también es fundamental fortalecer los servicios de salud, repensar las políticas de vivienda, reencauzar las políticas sociales para atender los problemas estructurales y reconstruir el tejido social que se ha desmadejado. La violencia es una expresión de esa ruptura y de esa descomposición que no es culpa de la pobreza pero germina en la pobreza. En esta dimensión el tiempo se está agotando.

VI.

Todo esto transita de manera paralela con un cambio mundial que no puede soslayarse. Lo hemos repetido hasta el cansancio: hoy la vida interna de los países depende de su entorno regional y global. Y sin embargo, tal parece que no nos hemos hecho cargo de todo lo que ello implica.

El mundo asiste a un cambio de era geopolítica (la inevitabilidad asiática) en la que la hegemonía detentada por Occidente (la Unión Europea y Estados Unidos) presenta un declinamiento progresivo respecto al fortalecimiento geométrico de Asia del Este (China y 17 naciones asiáticas), dando lugar a un recambio del Atlántico al Pacífico cuyas consecuencias se han venido revelando de manera gradual y persistente desde principios de siglo.

Esta nueva realidad geopolítica ha puesto en evidencia la competencia de diferentes modelos económicos que de manera general se esquematizan como: Socialismo de Mercado, de parte de Asia del Este, y modelo neoliberal, por los Estados Occidentales. Estos dos modelos desde 1950 vienen sosteniendo un debate por el desarrollo en el que la mejor parte, como se sabe, la han sacado los países asiáticos, con su consiguiente fortalecimiento económico y social, y en contrasentido, la debilidad acusada de los países europeos y de Estados Unidos. Basta decir al respecto que como resultado de esta competencia económica de 2015 a 2025 el 90% de la clase media que se generará en el mundo corresponderá a los países de Asia del Este y que para 2030 la clase media occidental verá disminuir su participación porcentual en la materia en un 50% promedio.

En el mismo sentido, esta nueva realidad ha expuesto el choque de dos visiones geopolíticas que más allá de la idoneidad de cada una de ellas, la política de Asia del Este, en términos generales, se ha mostrado más eficiente respecto a su dialogo con la globalización del siglo XXI. A diferencia de lo anterior, la mayoría de las naciones occidentales denuncian una insatisfacción con los resultados de su quehacer político y de su manejo económico.

Mientras en Asia del Este priva la idea de un éxito económico y vocación de dominio geopolítico para el presente siglo, en Occidente se habla de un desorden global y de una sociedad del desencanto que lo único que pretende es la restitución, a cualquier precio, de los privilegios perdidos.

Ante la dimensión histórica, geopolítica y económica de la transformación global del Atlántico al Pacífico, el debate en México, de sus temas pendientes, no puede dejar pasar de largo las nuevas realidades que ya desde hace algunos lustros se le presentan de manera recurrente a manera de amenazas o de oportunidades, sin que a la fecha haya reaccionado en ningún sentido.

El *auto encadenamiento* de México con la suerte política-económica de Estados Unidos, agravada por la llegada del Presidente Trump, resulta evidente que no resiste más, y que a partir de esta nueva realidad geopolítica que esta *transformando* el mundo global, México tiene la obligación de revisar y recons-

truir no solo su papel en esta nueva geografía del mundo que estará expandiéndose a 2050, sino que también, ante nuevas alternativas del desarrollo económico y político, el país tendrá que hacer una revisión integral que le permita entrar, aunque sea con retraso, a la nueva dinámica del siglo XXI.

A la nueva era del Pacífico y el liderazgo de China a 2050, habrá que subrayar también que el siglo XXI no es similar a ninguno otro de los que lo han precedido y que de manera vital, del 2000 al 2050 se estarán resolviendo temas inéditos antes nunca enfrentados por la sociedad global como el fin de la era industrial, el fin de la era carbónica, la substitución tecnológica, el reto de la sobrevivencia ambiental , la era de los servicios de alta tecnología, el agotamiento de recursos naturales, altos niveles de desigualdad económica global y desempleo, ingentes flujos de migración, etc., los cuales no permitirán la improvisación ni la negligencia, ya que su mala lectura y administración redundará, como ya es el caso, en perjuicio del bienestar de los gobernados.

Pensar en México y en su futuro también conlleva pensar en ese entorno global y sus desafíos crecientes y cambiantes.

VII.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC) y El Colegio de México (COLMEX), sensibles a la importancia del cambio de administración del gobierno de México en 2018, desde su ámbito de su responsabilidad, que es el de la propuesta académica, deben tener voz en el debate nacional. Su vocación académica conlleva una responsabilidad social que no puede abstraerse de la realidad política.

No es la primera vez que juntamos esfuerzos para realizar propuestas y proponer soluciones a los problemas nacionales. En 2012 y en 2016 se publicaron dos volúmenes sobre la *Responsabilidad del Porvenir*, que anteceden a esta publicación. En esta ocasión, las tres Instituciones han convocado especialistas de diferentes instituciones y disciplinas para analizar la realidad nacional y generar propuestas de cambio en cuatro ejes temáticos:

I. El reto del desarrollo en la economía global
II. Sociedad, Valores y Desarrollo
III. La Política y su compromiso con el desarrollo
IV. La nueva sociedad global. El reto de la Diplomacia

Se propone una visión integral y multidisciplinaria, que nunca podrá ser exhaustiva pero sí responsable, sólida y comprometida con nuestro país y con su devenir

histórico. El resultado obtenido se integra en dos tomos, en los que se sistematizan temáticamente las investigaciones o reflexiones realizadas.

A los colegas y amigos investigadores que dedicaron su esfuerzo y su tiempo a la realización de estos dos libros, les agradecemos profundamente su compromiso con el proyecto académico. Estamos seguros que gracias a la oportuna entrega de sus trabajos, el contenido de toda la obra podrá participar oportunamente en el debate nacional del 2018 y se sumara a los demás esfuerzos académicos orientados al mismo fin.

IX.

"La idea de responsabilidad –dice Innerarity– está más bien inclinada hacia el pasado; tenemos que dar cuentas por lo que hemos hecho o dejado de hacer; …" Sin embargo agrega …" hay que ir más allá de un concepto de responsabilidad limitado a las obligaciones respecto del pasado y expost, abriéndolo a una orientación hacia el futuro". Concluyendo que "En cualquier caso, la política no podrá estar a la altura de las responsabilidades que le competen, si no consigue introducir reflexivamente el futuro en sus decisiones. Tiene por delante una tarea para la que nadie le puede sustituir: mejorar el saber político del que dispone para enfrentarse prospectivamente a los desafíos del futuro en lugar de limitarse a la gestión improvisada de la crisis" (Innerarity, 2009).

2018 deberá ser un año de oportunidad. Una puerta abierta a la reflexión, al debate sobre un mejor presente y futuro nacional. "LA RESPONSABILIDAD DEL PORVENIR" debería ser razón suficiente para que esto ocurra. La sobrevivencia de la clase política actual sería una segunda razón.

La primera mitad del siglo, en el marco de sus grandes retos, en su histórica renovación, se abre como una oportunidad para todas las naciones del mundo que sepan entenderlo.

Los esfuerzos empeñados en estos dos tomos apuestan porque esto suceda.

Pedro Salazar Ugarte
Arturo Oropeza García
José Antonio Romero Tellaeche

Enero de 2018

Prólogo

Relato nacional ¿para qué?

Comparado con la mayoría de los países, México desarrolló para sí mismo un relato nacional fuerte, ricamente elaborado y ampliamente difundido. Basta viajar por el mundo para constatar ese hecho. Desde luego que en Asia y Africa hay bien pocos países que tengan un relato nacional así de profundamente asimilado, pero tampoco en América latina hay muchos lugares que tengan un cúmulo de obra popular y culta comparables al de México: muralismo, cine de "Epoca de Oro", modernismo indigenista en la música y la arquitectura, Museo Nacional de Antropología, Ballet Folklórico, etcétera.

El relato nacional mexicano está comparativamente arraigado por varios motivos. El primero de ellos, común a la mayoría de los países latinoamericanos, pero contrastante con los de Africa y Asia, es la antigüedad de la república. Incluso en Europa la mayor parte de los estados nacionales surgen más tarde que en México: Italia en 1861; Alemania en 1871; en 1878 Rumania, Grecia, Bulgaria, Serbia; y después de la Primera Guerra Mundial, Austria, Hungría, Checoslovakia, y Turquía. Para 1920, cuando se formó la Liga de las Naciones, se hizo con apenas 42 países, de los cuales casi una tercera parte eran de hispanoamérica. Así de nuevas son la mayoría de las 193 repúblicas que pertenecen hoy a las Nacional Unidas. Aunque usualmente no lo pensamos así, pero México es uno de los estados nacionales más "antiguos" del mundo. Y al factor de antigüedad se agregan otras consideraciones.

Al momento de su independencia, la Nueva España era la colonia más rica y más grande del Imperio Español, sin embargo, y por lo mismo, la república que manó de ella tuvo que enfrentar muy pronto un proceso de desmembramiento interno –común a las nuevas repúblicas hispanoamericanas– y también dos grandes invasiones: la guerra con los Estados Unidos y la llamada Intervención Francesa. Ambos factores, el del desmembramiento interno (la independencia de centroamérica y la Guerra de Tejas, sí, pero también los proyectos de independencia en Yucatán, Sonora, Jalisco y otras regiones) y el de las guerras con Estados Unidos y Francia consolidaron a su modo el relato nacional. Así, la

debacle de la guerra con los Estados Unidos fue seguida de una guerra civil que culminó en una serie de reformas y una nueva constitución que sentaron las bases para una identidad nacional secular, distinta de la identificación basada en la religión católica. Por otra parte, el triunfo liberal contra la alianza entre los franceses y el Partido Conservador no fue sólo "una segunda independencia", como se le decía en la época, sino que además sentó las bases para la formación de un Estado central modernizador y comparativamente fuerte. Ese estado se abocó a proponer un relato nacional abarcador y unificador, incluso desde tiempos de la llamada "República Restaurada".

Durante las presidencias de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada se fue orquestando una política de reconciliación con los derrotados conservadores, misma que se prolongó y profundizó bajo Porfirio Díaz. Ese proceso implicó también alguna producción cultural. Publicaciones como *El libro rojo* de Manuel Payno y Vicente Riva Palacio (1870) hacían una genealogía de la violencia en México, para criticarla, viniera de donde viniera. Esa clase de trabajo crítico poco a poco fue folklorizando la antigua polarización política y reduciéndola a un horizonte difuso de tradicionalismo caduco, bandidaje, y criminalidad, para imponer en su lugar a un estado nacional y progresista, con espacio para todos, o cuando menos un espacio para las elites y lo que se conocía entonces como "pueblo honrado" o "limpio".

Las ideas de unidad progresista y liberal encontraron una plataforma material en el ferrocarril, que fue un factor, si no necesariamente de unificación cultural ni de consenso democrático, al menos sí de consolidación de un estado central que se encontró de pronto en situación de proponer un relato. Es justamente en tiempos de don Porfirio que la Ciudad de México se consolida como lugar que concentra el poder nacional, y esa concentración se hace con las instituciones que manan de la Guerra de la Intervención, como la Escuela Nacional Preparatoria, la Escuela Nacional de Jurisprudencia, y el Ministerio de Instrucción Pública, amén de la labor creativa de escritores, historiadores, pintores, y arquitectos más o menos independientes, que se dedicaron a desarrollar la estética de México que se transformaría en marca nacional. Las grecas de Mitla, la piedra del calendario azteca, las pirámides de Teotihuacán, todos se convertiría en insumos estéticos para los nuevos rituales políticos y la educación cívica de la nación.

Aunque en primera instancia la Revolución Mexicana desbarató algunos pilares de la unidad porfiriana –el Ejército Federal, para empezar– en términos generales la revolución creó condiciones para una profundización insospechada del relato nacional, que aventajó en mucho lo que ocurría en otros países latinoamericanos, que no tuvieron revolución social a inicios del siglo 20, y donde el relato patrio siguió siendo primordialmente "oligárquico" al menos hasta las grandes erupciones de populismo de los años treinta y cuarenta. En muchos casos, la formación cultural de un nacionalismo popular no se dio sino hasta los años sesenta o setenta del siglo 20. En México, en cambio, la sociedad y la clase

política abrevó de un nacionalismo que tenía una revolución como referente, cosa que permitió que se diera mucha creatividad en el plano cultural, y bastante rejuego entre cultura popular y relato nacional.

Aún así, pese a esos importantes éxitos, todo por servir se acaba. Nuestro relato nacional estaba hecho para un modelo de Estado protector, que se eleva por encima de una nación imaginada como un todo orgánico, compuesto de clases sociales que dependían las unas de las otras. Ese arreglo, ese funcionalismo imaginado con "Estado rector", empezó a hacer agua desde la década de los sesenta, con la ampliación de las clases medias urbanas que no encontraban fácil representación en la estructura corporativa del Estado, pero terminó de desfondarse en la década de los ochenta, con el cambio de modelo económico y la transición neoliberal.

A partir de ahí, se empezó a resentir un desfase radical entre el nacionalismo mexicano con el que se socializaban los niños y jóvenes de México, y la realidad sociológica de esos mismos jóvenes. La sociedad mexicana había cambiado profundamente. El campo comenzó a vaciarse de manera acelerada, expulsando campesinos a los Estados Unidos y Canadá, y a las ciudades del país, mientras la actividad agrícola se fue especializando, tecnificando y orientando a la exportación, sobre todo a partir del ingreso de México al GATT (1987) y de la formación del TLCAN (1994). La industria creció exponencialmente, al grado de que las exportaciones manufactureras mexicanas hoy son, de lejos, las mayores de América latina. Y la emigración a los Estados Unidos se intensificó, al punto en que hay varios estados de la federación que tienen cerca de la mitad de su población en ese país, y no existen ya regiones de la república que no tengan gente en el Norte. La familia mexicana en sí es, hoy por hoy, una institución que tiende pronunciadamente a la transnacionalidad.

En el plano político y simbólico, el resultado de todo esto ha sido una profunda crisis de representación. La sociedad mexicana de hoy no se ve adecuadamente reflejada ni en la política –pese a los éxitos de la transformación democrática– ni en los medios, ni a nivel del relato nacional.

Dada esta situación, se entiende la tentación de desechar el relato nacional. ¿Para qué lo queremos? Con todo, eso si, la solución a esta pregunta es sencilla. Necesitamos nuevas formas de representar a la sociedad mexicana, y a la nación mexicana como proyecto, por la sencilla razón de que no estamos en un momento histórico de integración política regional. El TLCAN, que tiene ya más de 20 años, no resultó ser un paso hacia la integración civil y política de norteamérica. Al contrario, los mexicanos "indocumentados" en los Estados Unidos tienen menos derechos y están más asediados que cuando se firmó el tratado. El nacionalismo se ha apoderado de nuestro vecino del norte, y se manifiesta con especial enjundia contra México y lo mexicano.

Como tenemos país, necesitamos también una imagen de país y un proyecto de futuro común. Es así de sencillo. Sólo que el trabajo que tenemos por delante no tiene nada de sencillo. Basta recordar el tamaño de los esfuerzos realizados du-

rante la República Restaurada y el Porfiriato para inventar la imagen de México, y recordar quizá todavía más los esfuerzos todavía más extensos que se hicieron en el mismo sentido durante las décadas de la post-revolución. La creación, tan exitosa, de un relato nacional abrevó de la labor entregada de artistas, científicos, juristas, políticos, estudiantes, y líderes de movimientos sociales. Requirió de apoyos económicos decididos desde el Estado y también de fuentes particulares.

En otras palabras, el relato nacional mexicano no se hizo solito. Fue resultado de un esfuerzo colectivo importantísimo. Hoy día necesitamos de esfuerzos e inversiones parecidas. La sociedad mexicana necesita y requiere ser representada. Tiene que reconocerse y verse a sí reflejada en trabajos científicos, en inovaciones políticas y en proyectos artísticos. Tiene que encontrarse en ellos, para con ellos construir ideas de un futuro colectivo.

Es por esto que es tan oportuno el presente libro, que es fruto justamente de un esfuerzo colectivo orquestado desde el instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,en coordinación con el Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC), y El Colegio de México (COLMEX), que echan el hombro a una tarea así de importante.

Claudio Lomnitz
Profesor de Antropología en el Departamento
de Culturas Iberoamericanas,
Universidad de Columbia,
Nueva York, USA

Capítulo 3

La Política y su compromiso con el desarrollo

*Pedro Salazar Ugarte**

La Democracia y su contrario[1]

I.

El opuesto teórico de la democracia se llama autocracia. No es –como suele pensarse– absolutismo, no es dictadura, no es sultanato; es, como nos enseñó Hans Kelsen, autocracia.

En democracia los destinatarios de las normas colectivas participan, de una o de otra manera, en su creación. Es decir, las decisiones se construyen "desde abajo", desde la base de la pirámide social, ya sea de forma directa o eligiendo representantes. Las elecciones no son la única forma de participación pero resultan fundamentales para articular ese proceso decisorio en las sociedades complejas. Lo que importa es garantizar que los destinatarios de las normas participen en su creación.

Por el contrario, en las autocracias, las decisiones y las normas que rigen la vida colectiva "caen desde lo alto". Es decir, los destinatarios de las normas no contribuyen a su elaboración. Cabe advertir que las autocracias tienen muchas formas –dictaduras, sultanatos, califatos, etc.– y pueden ser más o menos despóticas pero lo que tienen en común es esa imposición que anula el concepto democrático de ciudadanía.

Por eso decimos que, en las democracias, las personas, ejercen su autonomía política, es decir, inciden en las decisiones que van a regir su vida; mientras que en las autocracias se imponen de manera heterónoma, sin considerar la voluntad de sus destinatarios que simple y llanamente quedarán obligados por las mismas.

* Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

[1] Algunas de estas ideas fueron expuestas en una conferencia impartida el 14 de septiembre de 2017 en el marco de celebraciones del 20 aniversario del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.

II.

Lo hemos escuchado hasta el cansancio: en las tres últimas décadas del Siglo XX se activó una transformación política e institucional que permitió decretar la "transición mexicana hacia la democracia".

México no venía de una dictadura como las de otros países de Latinoamérica, ni de un régimen absolutista pero sí de un régimen autocrático. El sistema de partido hegemónico funcionaba bajo la lógica clientelar que permitía procesar las decisiones políticas fundamentales desde las instancias gubernamentales e imponerlas a la población. El proceso decisional nunca fue sencillo –no podía serlo, tampoco fue lineal pero sí autocrático. De ahí el papel preponderante que tenía en el proceso decisional el titular del Poder Ejecutivo y del partido gobernante.

Una de las decisiones fundamentales en un sistema que tenía al Presidente como figura central y en el que éste tenía facultades constitucionales y otras metaconstitucionales –como las identificó y bautizó Jorge Carpizo– era la determinación de quién sería el gobernante. El llamado "dedazo" constituía entonces la potestad máxima del Presidente en turno. Un "dedazo" que también influía y, si era necesario determinaba, el encumbramiento de legisladores, gobernadores, presidentes municipales y hasta jueces y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Presidente era Jefe del Estado, era Jefe de Gobierno pero, sobre todo, era Jefe del Partido que controlaba la cámara del Congreso de la Unión y al Poder Judicial con lo que se anulaba el principio elemental del constitucionalismo de la separación de poderes. Así que México no era ni una democracia ni un estado constitucional. Ello a pesar de que el texto de la Constitución de 1917 dijera lo contrario.

III.

En 2009 tuve la oportunidad de asistir a un congreso internacional para conmemorar la primera década de la constitución bolivariana en Caracas Venezuela. En su momento escribí una crónica sobre aquél viaje[2] pero ahora me interesa dejar asentado que lo que experimenté me recordó a los tiempos del presidencialismo mexicano que había presenciado durante mi infancia y primera juventud.

[2] El texto puede consultarse en esta dirección: https://www.nexos.com.mx/?p=13622

Durante mi estancia venezolana constaté que en aquél país –ya entonces- no había un debate público abierto, no existía discusión en los medios de comunicación, no se llevaba a cabo una discusión sobre temas relevantes como es el modelo económico. Sobre todo había un culto reverencial e incondicional al comandante presidente.

El discurso inaugural del Presidente Chávez en aquél congreso de constitucionalistas mostró y argumentó la irrelevancia de la división de los poderes en ese país. Jueces constitucionales y legisladores aplaudían al unísono las frases de un presidente que iba dictando instrucciones y anunciando decisiones. Cada frase era una muestra del talante autocrático del régimen. Hoy sabemos en lo que se ha convertido esa Venezuela ahora gobernada por Nicolás Maduro.

Pero algún tiempo atrás, Venezuela había sido una democracia con elecciones y partidos y con división de poderes. Esa democracia constitucional degeneró en un régimen elitista y partidocrático que fue desplazado por el chavismo que me tocó atestiguar.

En aquél país la democracia se fue transformando en su contrario y terminó por convertirse en una dictadura.

IV.

La transición mexicana a la democracia trajo consigo elecciones competidas a nivel nacional y activó la división de los poderes. De hecho, uno de los efectos más significativos del cambió de régimen mexicano fue el paulatino debilitamiento de los poderes del Presidente de la República.

Con la transición, el Presidente perdió todas las facultades metaconstitucionales que identificó Carpizo como notas distintivas del régimen presidencialista en los tiempos del Partido Hegemónico:

> "a) el Presidente es el jefe del partido predominante, b) la debilidad del Poder Legislativo, c) la integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia, d) la marcada influencia del Presidente en la economía, e) la fuerte influencia del Presidente en la opinión pública a través de los controles que tiene respecto de los medios masivos de comunicación, f) el gobierno (directo) de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal y, g) un elemento psicológico: ya que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione" (Carpizo, 2002, pp. 190 y ss.).

Pero, además, como consecuencia de una serie de reformas constitucionales para crear órganos autónomos, perdió potestades en múltiples materias: electoral, estadística, monetaria, telecomunicaciones, competencia económica, medición de la pobreza, transparencia, procuración de justicia. Es decir, la transición, no solo

activó a la democracia electoral sino también al sistema constitucional que activó a la división de los poderes y acotó el poder presidencial.

Sin duda, el titular del poder ejecutivo sigue siendo una figura política muy relevante pero su poder político y constitucional es mucho menor que el que tuvieron los presidentes del los tiempos de la hegemonía priísta. Actualmente, por ejemplo, puede elegir al candidato de su partido a la presidencia pero no puede garantizar su triunfo. Tampoco controla a los gobernadores, ni a la Suprema Corte.

V.

México es una democracia constitucional. Actualmente, existe pluralidad política que se encuentra representada en fuerzas políticas recreadas en todos los órdenes y niveles de gobierno. Por ejemplo, desde 1997 la Ciudad de México es gobernada por la izquierda y el presidente ya no tiene facultades para controlar dicha entidad. Desde ese mismo año, además, impera lo que se conoce como "gobiernos divididos" porque ningún presidente ha tenido mayoría de su partido en el Congreso de la Unión. También sabemos que diversas entidades han experimentado alternancias en sus gobiernos; algunas, de hecho, que habían sido gobernadas de manera ininterrumpida por el otrora partido hegemónico durante casi noventa años.

Lo más importante y que más me interesa subrayar es que tenemos y vivimos en una verdadera incertidumbre electoral. Los partidos políticos son realidades que concitan apoyos ciudadanos y que compiten en condiciones de relativa equidad. En ese sentido y por ello podemos decretar que vivimos una democracia electoral.

También podemos decir que el país es un estado constitucional. Como prueba de ello, si pensamos en la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, tenemos que, poco a poco, el Presidente dejó de ser la principal fuente de iniciativas de reformas –constitucionales y legales– y se activó una verdadera dinámica legislativa. Como ha sostenido –y demostrado con datos– María Amparo Casar:

> "Desde la aparición de los gobiernos sin mayoría, encontramos regularidades en el trabajo del Congreso, en el comportamiento de los legisladores y en la conducta de las fracciones parlamentarias: crecimiento constante del número de iniciativas presentadas, disminución del número de iniciativas cuyo origen es el Ejecutivo, oposición a buena parte de los proyectos centrales del gobierno en turno, coaliciones *ad hoc* determinadas fundamentalmente por el tema en cuestión, predominancia de la coalición de 'todos los partidos' (...)
>
> También encontramos 'conductas' que no se habían presentado con anterioridad: confrontación pública entre los poderes, observaciones (vetos) por parte del Ejecutivo, multiplicación de 'exhortos' como forma de presión política, ne-

> gación de permisos para que el presidente se ausente del país, no ratificación de nombramientos del presidente y controversias constitucionales presentadas ante la Corte. (…)
>
> Por primera vez en su historia, México dejó de ser un caso de excepción para pasar a ser un país más de la muestra de los sistemas presidenciales en la literatura sobre política comparada". (Casar, 2008, p. 249-250).

Si miramos la relación con el Poder Judicial, también tenemos evidencias de que la división de poderes ha ganado fuerza y relevancia. Por ejemplo, a partir de 1994 las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad –que no existían con anterioridad-, resueltas por la Suprema Corte de Justicia se fueron convirtiendo en los instrumentos jurídicos para dirimir los conflictos entre los poderes y para canalizar las inconformidades con actos legislativos controvertidos. Antes esa labor tenía un carácter político y la ejercía –por la vía de los hechos– la Secretaría de Gobernación dependiente del Presidente en turno.

VI.

Hasta ahora, entonces, podríamos decretar que la democracia constitucional ha llegado al país y lo ha hecho para quedarse. Si esto fuera así, no tendría sentido alguno la referencia que se ha hecho en este texto al caso venezolano. Su inserción en esta narrativa solo se explicaría por un descuido del narrador que cuenta una historia y, por distracción, inserta una digresión sin asideros.

Temo que no es así. México no es Venezuela pero la democracia constitucional mexicana vive una crisis de credibilidad, eficacia y legitimidad equivalente a la que vivió el régimen venezolano cuándo dejó de ser una democracia. El primer quiebre fue –ya lo dije– hacia un elitismo partidocrático que dejó de responder a las expectativas y demandas ciudadanas. La democracia se volvió aparente y, en realidad, comenzó a operar una autocracia que se volvió sorda a los reclamos e intentó blindar sus privilegios. En contra de esa realidad se activó el chavismo.

En el caso mexicano, sin desconocer los avances institucionales que ya he descrito, la realidad política y social es muy preocupante. El cuadro ha sido descrito por muchos analistas: gobernantes corruptos que celan sus intereses particulares; un gobierno nacional obcecado en el poder, paralizado por discutas palaciegas y miope ante la situación real y concreta en la que viven millones; senadores y diputados que hicieron de la pluralidad un artilugio para blindar sus propios privilegios y que rompieron amarras con las preocupaciones y reclamos de la sociedad organizada; partidos políticos volcados al pragmatismo barato; instituciones de procuración civil de justicia desmanteladas; fuerzas armadas en las calles, en los pueblos, en las sierras (sin ley, armados y un resentimiento fun-

dado en la ingratitud con que los enterados juzgan sus acciones); una violencia criminal que amenaza, atemoriza y cumple (nunca tantos homicidios dolosos como ahora); desigualdad, pobreza; discriminación y exclusión. Esto forma parte de la realidad del México "constitucional y democrático".

Así que nuestras instituciones están cimentadas sobre arena, tienen un profundo desprestigio ante la ciudadanía y han ido perdiendo, paulatinamente, eficacia para realizar las tareas más elementales que un Estado debe llevar a cabo como lo es brindar seguridad.

Por lo mismo, a nuestra democracia constitucional, inoculada por el mal de la partidocracia y de la corrupción en la élite gobernante, también la podría arrasar el fenómeno de la personalización de la política.

VII.

La personalización de la política se alimenta del pragmatismo. Cuando el debate ideológico es inexistente, lo que importan son las personas y sus atributos. El fenómeno no es exclusivo de nuestro país, de hecho ha carcomido las instituciones de muchas democracias que considerábamos consolidadas y ejemplares. Pero en este espacio quiero dejar huella de la ausencia de identidad programática por parte de los partidos políticos mexicanos ante la elección nacional –que es mucho más que presidencial– de 2018.

Mi tesis es que la ausencia de ideas que otorguen identidad a los proyectos políticos encabezados por partidos redunda en la personalización de la política y, cuándo esto sucede, la democracia termina por convertirse en su contrario.

a) El P.R.I. siempre ha sido un partido pragmático –y, por lo mismo– fue el artífice del sistema hegemónico autocrático. En la actualidad su pragmatismo es palpable en la diversidad de sus precandidatos a la Presidencia de la República. Escribo esto en 2017, antes de saber quién encabezará al partido de cara a la elección y los lectores lo leerán una vez que esa definición se haya realizado, pero eso es irrelevante para lo que pretendo mostrar que es, precisamente, la falta de definiciones ideológicas y programáticas al interior de esa fuerza política. Tomo como botón de muestra a dos de los aspirantes a la candidatura presidencial. Me refiero a dos personajes respetables con innegables atributos profesionales y políticos.
   Uno de ellos defiende un programa económico neoliberal, se ha desempeñado en gobiernos del P.A.N. y del P.R.I. y defiende sus creencias religiosas en lo privado y las proyecta a su vida pública (se opone a la interrupción legal del embarazo, el matrimonio igualitario, etc.). Es decir, se trata de un político conservador más cercano a la derecha que al centro y, en definitiva, muy lejano a la agenda política de izquierda.

El otro aspirante es todo lo contrario. No solo promueve un proyecto económico social demócrata, sino que considera que la desigualdad social es el peor rezago del país. Por eso sostiene que el Estado debería de generar gasto público para activar la economía, tener políticas sociales activas, invertir gasto público, etc. Además, es laico y defiende una férrea separación del Estado con las iglesias y sostiene que éstas deben someterse a las leyes del primero. De hecho, está a favor de la interrupción legal del embarazo, combate el embarazo de adolescente y considera un derecho el matrimonio igualitario. Es decir, es un hombre progresista de izquierda.
Lo interesante es que ambos aspiraban a ser candidatos del mismo partido político.

b) El P.A.N. partido de derecha tradicional ha perdido su horizonte ideológico. De la misma manera que lo ha hecho el P.R.D., tradicionalmente, la fuerza de izquierda por excelencia. Los refiero juntos porque juntos han decidido crear un Frente por México. Cabe preguntarse –por ejemplo– ¿cuál será la posición de ese frente ante el matrimonio igualitario que en la Ciudad de México o ante la interrupción del embarazo? O, para tratar temas ineludibles: ¿Cuál serían las políticas económicas que impulsarían?.

c) Morena, que se dice movimiento y no partido, se propone a la izquierda pero no es consistente en sus propuestas. Su preocupación por la desigualdad y la pobreza viene acompañada de una política fiscal exactamente igual que la del P.A.N. y la del P.R.I. Nada de políticas fiscales redistributivas; solo un –sin duda necesario- combate a la corrupción. Además, su líder y candidato a la Presidencia, está en contra del matrimonio igualitario y de la interrupción legal del embarazo. Temas muy sensibles que definen a las agendas políticas progresistas y de izquierda.

Valga esté repaso apretado a la indefinición ideológica de los principales partidos mexicanos para retomar la tesis: la democracia puede transformarse en su contrario cuándo la personalización –no los programas- se apodera de la política. Lo que importa ya no es qué su propone sino quién lo propone y la eficacia con la que lo hace. Ese fue el caso del chavismo venezolano.

VIII.

Los problemas descritos y la ausencia de proyectos políticos dignos de ese nombre han generado una profunda desconfianza ciudadana hacia las instituciones que hacen a una democracia posible. No hay encuesta que arroje lo contrario. El mal no es solamente nuestro, pero también es nuestro. Cada realidad tiene particularidades irrepetibles pero es posible sostener que, cuándo no se logra recupe-

rar la credibilidad institucional, la democracia constitucional es desbordada y se transforma en su contrario. Es decir, en una autocracia, elitista o populista; pero autocracia al fin y al cabo.

La principal particularidad del caso mexicano –a mi juicio– es que el proceso degenerativo hacia la personalización de la política que el país podría estar sufriendo, tendrá que hacer cuentas con el debilitamiento político y constitucional del poder presidencial. Esto que podría parecer una buena noticia, en realidad, aunque parezca paradójico, puede ser la verdadera tragedia nacional.

La persona que llegue a la Presidencia de la República en 2018, si la elección se decanta por los atributos personales y no por los programas partidistas, habrá prometido muchas cosas que no podrá cumplir. Al menos no podrá hacerlo si se ciñe a los rigores que los equilibrios de poder que previsiblemente arrojarán las urnas y a los acotamientos a sus facultades que impone el arreglo constitucional vigente. Esa será la prueba de fuego para nuestra democracia constitucional porque esa persona y sus seguidores –dada la flaqueza en la credibilidad y legitimidad de esas instituciones– podrían hacer de la ruptura su estrategia de gobierno.

Espero que el lector entienda ahora porqué me pareció importante hablar de Venezuela. Es un recordatorio de que la democracia –bajo ciertas condiciones y en coyunturas críticas– siempre puede convertirse en su contrario.

Solo eso.

IX. Bibliografía

Carpizo, Jorge. (2002) *El presidencialismo mexicano.* México: Siglo Veintiuno Editores .

Casar, María Amparo. (2008) *Governments without Majority in Mexico: 1997-2006*, Revista Política y Gobierno, México, Vol. 15, n. 2, enero 2008.

*Francisco José Paoli Bolio**

La Responsabilidad del Porvenir, México 2018

SUMARIO: I. Introducción II. La Educación III. La política IV. La Economía V. Apuntes y reflexiones finales

I. Introducción

El año de 2018 será muy significativo para México, si se toman en cuenta algunos acontecimientos que tendrán lugar y decisiones fundamentales que la sociedad organizada y las fuerzas políticas deberán consensuar. No estoy seguro de que esas decisiones serán tomadas por la ciudadanía, ni que las organizaciones mejores de la sociedad civil tengan la fuerza suficiente para tomarlas. Al menos deberían influir en esa toma de decisiones. Para ellas y las escasas organizaciones políticas sanas, hago algunas propuestas en este ensayo. Sugiero algunos cambios sustantivos que a mi juicio deberían hacerse en diversos ámbitos: social, político y económico. En el social toco solamente al sistema educativo público, por considerar que tiene la responsabilidad de poner al servicio de los mexicanos, una educación de calidad y actualizada. Ella es indispensable para promover el desarrollo del país en muchos otros campos. En el político reporto los datos generales de las elecciones que se celebrarán en toda la nación en 2018 y sugiero cambios que a mi juicio deben emprenderse en el proceso electoral; esos cambios deben transformar la manera en que se conducen las elecciones, así como los órganos que organizan y dictaminan sobre sus resultados. En el económico me refiero solamente al necesario cambio de estrategia en materia de relaciones con diversos países y regiones del planeta.

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Profesor de Teoría del Estado en el Posgrado de la Facultad de Derecho, UNAM.

Propongo algunas soluciones a los graves problemas que estamos confrontando desde hace buen número de años, sin encontrar salidas que hubieran resultado satisfactorias para una proporción muy amplia de la ciudadanía.[1] Planteo para su consideración esta serie ideas a finales del verano de 2017, considerando que pueden discutirse con amplitud durante la primera mitad de 2018, que es, como ya expuse, de elecciones nacionales. Mi propósito es contribuir a que los ciudadanos puedan tomar sus decisiones con información y pensándolas bien. En lo que queda de 2017 y seguramente en los siguientes meses, deberíamos los mexicanos hacer un esfuerzo de reflexión colectiva, en el que no sólo se dispute el poder político, sino sea un tiempo para la deliberación pública sobre nuestros grandes y graves problemas, y no sólo un período para el intercambio de injurias y denuestos entre candidatos y partidos, como ha venido siendo. Este intercambio aludido, no tiene ninguna repercusión en el bienestar de la nación, sino que su resultado más claro es que deja a la población, con una confusión terrible de ideas y sobre las posiciones que los demasiados candidatos sólo rasguñarán sin entender a cabalidad lo que proponen.

II. La Educación

En este ámbito sólo toco lo relativo al sistema educativo público, que es el responsable de alrededor del noventa por ciento de la educación escolarizada en el país. Propongo que pensemos seriamente en que la educación no es un asunto que compete solamente al sistema escolarizado público, sino que debe ser avalado por el conjunto de la sociedad; y conducido a la que una educación pública sea de calidad accesible y pueda hacer progresar significativamente. La de mala calidad, está dejando a muchas personas sin acceso al derecho fundamental a la educación, además de ser es una de las causas del retraso social. No sugiero de ninguna manera que la transformación del sistema educativo se la única medida que requerimos para el desarrollo de la sociedad. Estoy convencido de que hay varias otras transformaciones que deberíamos lograr para impulsar el progreso de los mexicanos, como son el de la alimentación y, en términos generales, el de la salud, el empleo y la cultura. Pero lo que conozco un poco más es el terreno educativo, por lo cual me atrevo a presentar una propuesta que podría ser muy productivo discutir. Esta propuesta, como otras en diversos campos, tiene varias motivaciones: cancelar o reducir al mínimo la burocracia educativa y la protec-

[1] La forma más ortodoxa de aprobar los cambios sustanciales en un sistema democrático, es someterlos a la consulta y obtener mayoría absoluta de los ciudadanos que acudan a las urnas. Esta figura jurídica la llamaron los romanos *referéndum*; en muchos países se sigue denominando así este procedimiento.

ción indebida de privilegios, así como la preservación de la condición de profesores a quienes no tienen la capacidad para serlo. Desde luego, actualizar y agilizar al sistema educativo a fin de alcanzar para los mexicanos una educación vigorosa y garantizar su derecho a ella. Quiero recordarles el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU que establece:

— *Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.*

— *La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.*

— *Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.*

Nueva Pedagogía

Propongo que el sistema mexicano de enseñanza aprendizaje sea transformado, utilizando una pedagogía nueva y un conjunto de instrumentos digitales que nos permitan acceder al mayor número de mexicanos de todas las edades, a conocimientos y procedimientos de capacitación mucho más amplios de los que prescribe el sistema educativo oficial, y aún el de la enseñanza privada que en gran medida permanece controlada, vigilada y extorsionada por una burocracia muy numerosa, que a su vez está intervenida por un sindicato que la condiciona y limita en sus posibilidades de desarrollo.

La nueva pedagogía implica una orientación que debe centrarse en las personas concretas de los educandos y no en las abstractas de "la escuela". Las escuelas pueden ser de muchos tipos y estar dotadas de muy diferentes recursos. Las personas tienen que ser tomadas en cuenta por lo que son, seres con capacidad para desarrollar su personalidad y obtener conocimientos que le permitan desenvolverse en sociedad libre y responsablemente.

Sistema Educativo Digital

La modificación del sistema educativo no puede hacerse de la noche a la mañana. La utilización de medios cibernéticos ha venido avanzando, pero todavía

está muy lejos de llegar a millones de personas que requieren acceder a conocimientos de diversa naturaleza. Tenemos a millones de niños en condiciones de ser incorporados al sistema educativo, sin ninguna posibilidad de ser atendidos por el sistema escolarizado, que se encuentra sobrepasado por las demandas y necesidades de la población.

El primer paso parece que hay que darlo en el ciclo educativo de lo que se llama enseñanza preescolar que puede impartirse a menores entre los 3 y cinco años de edad. Allí el sistema de enseñanza utilizando medios electrónicos y digitales tiene que ser impulsado, dinamizado y especializado en el proceso de enseñanza. En ese ciclo hay que atender cuidadosamente a las condiciones de los niños que se encuentran en el intervalo de edad en la que son más moldeables y tienen una enorme capacidad de absorción de conocimientos y destrezas. El sistema educativo que se aplica a la enseñanza preescolar debe por tanto permanecer escolarizado. En ese ciclo deben incrementarse las oportunidades de entrenamiento y capacitación utilizando medios digitales desde esa temprana edad. Al paso que conocen más y utilizan mejor su lengua materna, deben los niños empezar a conocer el lenguaje cibernético y lograr el manejo de las técnicas de la comunicación digital, sobre todo a través de juegos y ejercicios que serán conducidos por docentes preparados para ese nivel educativo. Estos medios han venido incrementando sus capacidades docentes y de otros tipos; permiten la enseñanza gráfica de ideas y conceptos fundamentales de manera elemental y, sobre todo, permiten que cada niñ@, vaya a su ritmo, penetre en profundidad algunos conocimientos que le son atractivos o gratos, sin descuidar los que son fundamentales para la formación del ser humano como son el leguaje y la aritmética. Hay que crear estímulos para que se diseñen instrumentos didácticos adecuados a esa etapa y ejercicios que conduzcan, con suavidad y consistencia, a conceptos abstractos de gran significación, que se irán reforzando e incrementando en los siguientes ciclos de enseñanza aprendizaje.

En los ciclos subsiguientes propongo que se inicie un proceso de desescolarización en forma progresiva. En el ciclo de enseñanza primaria sugiero que se desescolaricen los tres últimos años. Durante los tres primeros años del ciclo primario hay que sustituir un buen número de materias que se imparten de manera escolarizada, por procedimientos cibernéticos para los cuales se ha empezado a preparar a los menores en la etapa pre-escolar. Hay que diseñar programas que se difundan en el sistema de televisión educativa para que los mejores profesores, las graben y se difundan a todo el universo de estudiantes de los tres primeros años de enseñanza secundaria. El objetivo es que los estudiantes de primaria arriben al cuarto grado donde los conocimientos se desarrollen sustantivamente por medios electrónicos y no por profesores que en general han tenido una mala formación e imparten muy deficientemente los conocimientos. Los cursos de los estudiantes del resto de la enseñanza secundaria, no se impartirán en aulas, sino en video-aulas interactivas, que pueden operar con horarios de doce horas al día, incluyendo sábados y domingos, de 7 de la mañana a 9 de la noche. Los sábados

y domingos podrán ser utilizados para recuperar tiempos y conocimientos no suficientemente bien aprendidos, por los alumnos que se sientan retrasados y para la educación de adultos.

La preparatoria se conducirá por cursos sustantivamente desescolarizados, aunque se incrementarán en la mayor cantidad posible, los ejercicios y talleres que lleven a una capacitación en la que se preparen a los educandos para las artes y oficios de acuerdo con sus aptitudes. Se buscaría que los estudiantes de esta etapa, que puede ser la última de su vida en términos de su vinculación al sistema educativo, los capacite para el trabajo.

La educación superior también se hará en términos generales de manera digital, con excepción de algunas prácticas profesionales de carreras o disciplinas que requieren de un entrenamiento vivo, por ejemplo en hospitales para los estudiantes de medicina, en prácticas agrícolas para los de agronomía o con animales los de veterinaria. En este terreno se han diseñado y perfeccionado los sistemas llamados de educación a distancia, y habrá que intensificar los apoyos y la dotación de materiales que refuercen y viabilicen la obtención de conocimientos.

Es indispensable la participación social, particularmente de las comunidades en las que están enclavadas las escuelas y los padres de familia de los educandos. A esta participación se han venido oponiendo tanto el Sindicato Nacional de Educación (SNTE), como los disidentes de la Coordinadora Nacional de Educación (CNTE), porque temen que la auditoría social que pueden hacer las comunidades y los padres de familia que denuncien sus faltas de los profesores y afecten sus privilegios. La participación social está prevista en la Ley General de Educación, que establece la formación de consejos de participación social en diversas escalas: por escuela, por municipio, por Entidad Federativa y Nacional. Recomiendo consultar la Ley General de Educación en sus artículos 68 a 72, en donde se dispone el establecimiento obligatorio de estos consejos de participación social, que han quedado en gran medida como letra muerta –o sin aplicación- en la realidad.

III. La política

Paso al ámbito político, considerando que el año 2018 tendremos las elecciones más vastas y complicadas de nuestra historia política: se harán a nivel nacional para presidente de la República, diputados y senadores; a nivel estatal en 30 de las 32 entidades de la Federación y en buen número de municipios. En total se pondrán en juego 3,416 cargos públicos y participarán por primera vez en elecciones presidenciales tres nuevos partidos: el Humanista (PH), Encuentro Social (PES) y MORENA, con lo que se sumarán 11 formaciones políticas nacionales con registro y amplio financiamiento público para la contienda. Varios partidos muy probablemente irán coaligados, como comentaré más adelante.

El costo total del proceso electoral de 2018, incluyendo las elecciones federales y las locales, será de alrededor de 25 mil millones de pesos.[2] Esta es la cifra oficial, pero se ha difundido de diversas maneras, incluyendo la confirmación del INE de que distintos partidos han tenido un sobregasto ilegal rebasando topes de campaña, que ha entrado en ellas una buena cantidad de recursos procedentes de programas sociales, más el dinero "negro".[3] Todo lo anterior sumado podría llegar a duplicar la cifra oficial. Además debo recordar que lo que antes dedicaban los partidos y coaliciones a comprar tiempos de radio y televisión, ahora corre por cuenta del Estado, por lo que debe considerarse que el financiamiento público es mucho mayor que la cifra solicitada por el INE para el PEF de 2018. Este gasto es a todas luces excesivo, sobre todo si se considera que el país tiene a la mitad de la población viviendo en distintos niveles de pobreza, una educación de mala calidad y una producción de alimentos que no alcanza a cubrir las necesidades de la población.

Ciudadanía

En un régimen democrático, la aceptación o rechazo de la ciudadanía a los titulares del poder público, es el factor fundamental para evaluar la acción política. No sólo la ciudadanía en términos de su número, sino de las circunstancias en que se encuentran sus diversos sectores. De acuerdo con los datos del Instituto Nacional Electoral (INE), en agosto de 2017 había 86 millones 453, mil 525 ciudadanos con credencial para votar, de los cuales el 51.92% eran mujeres y 48.08% hombres. Es probable que para la fecha en que se cierre la inscripción para el registro de nuev@s elector@s, el padrón crezca en millón y medio más de ciudadan@s, con lo que tendríamos alrededor de ochenta y ocho millones de electores.

La desconfianza de la ciudadanía en las instituciones ha venido creciendo en los últimos años. En 2016, la casa encuestadora Consulta Mitofsky, en un ejercicio del año de 2016 hecho para el periódico *El Economista*, se evalúan -por los encuestados- 17 instituciones públicas. Esa encuesta reportó los siguientes resultados:

— "La tendencia promedio de confianza en las instituciones mexicanas es a la baja. Ha sufrido en 2016 su mayor disminución y por primera vez son califi-

[2] El periódico *Reforma* publicó en su versión electrónica del 24 de agosto de 2017, que el costo de las elecciones de 2018, sería de 25 mil, 45 millones de pesos, cantidad que el INE solicitaría para el Presupuesto Federal de Egresos (PEF) del año electoral.

[3] Desde luego aquí estoy incluyendo el que puede provenir de distintas fuentes como el crimen organizado, el dinero de empresas extranjeras -como Odebrecht y otras-, que buscan contratos y concesiones que otorga el poder público.

cadas debajo de 6 en promedio (escala de 0 a 10), por lo que puede clasificarse en el nivel de "confianza baja".

— 16 de las 17 instituciones medidas bajan su confianza ante los ciudadanos, salvo el INE (en un año electoral de alternancias estatales). Las que sufren mayores disminuciones son la Presidencia de la República (-0.6 puntos), la Suprema Corte de Justicia (-0.5 puntos), y los sindicatos (-0.5 puntos).

— Las instituciones con mayor confianza siguen siendo las Universidades, seguidas por la Iglesia y el Ejército, aunque las tres sufren una disminución de 0.2 puntos, lo que las coloca en su peor nivel histórico.

— Por el contrario las peores instituciones medidas de confianza son los partidos políticos (4.8), los sindicatos (4.9), los diputados (5.0) y la policía (5.0).

El desprestigio de la "clase política" se ha venido incrementando en el año de 2017, no sólo por su ineficiencia, sino como resultado de los delitos que se han imputado a gobernadores de buen número de entidades, con el incremento de la violencia y el narcomenudeo, el crecimiento de los carteles y los dudosos resultados electorales en dos entidades importantes: Estados de México y Coahuila.

La encuesta nacional que hace la agencia Buendía y Laredo para el periódico *El Universal*, otorga el 21% de aceptación de la ciudadanía al presidente de la República,[4] que es el cargo principal en juego en las elecciones de 2018.

El Latinobarómetro, que analiza sistemáticamente la situación política, las instituciones, los partidos y la cultura política en 18 países de América Latina, en su reporte de 2016 presenta bajo el título "Declive de la Democracia", señala que la aprobación del presidente (Enrique Peña Nieto) va en picada y la confianza en la administración pública es de las peores calificadas entre las naciones estudiadas. Señala también que un porcentaje de ciudadanos consideran que es prácticamente imposible que la recuperen.

Llegaremos, pues, a las elecciones de 2018 con una ciudadanía en buena parte escéptica, empobrecida y desafecta con la política; especialmente con los políticos, los partidos, los representantes populares (diputados federales y locales, senadores, funcionarios federales, gobernadores y sus gabinetes más buen número de presidentes municipales). La clase política -como se le llama a este conjun-

[4] La encuesta es de 3 del 27 de marzo de 2017. Un mes antes, en febrero, su aceptación era de 19%. La desaprobación del presidente era del 73% de los encuestados. Ellos señalan que el país va por un rumbo equivocado. La importancia de este rechazo es particularmente significativo en un país con cultura política presidencialista: muchos piensan que todo está en manos del presidente, inclusive los milagros; y por otra parte, todo lo que ocurre, sobre todo si es grave, es responsabilidad del primer mandatario.

to- que ejerce cargos, dirige partidos y ocupa puestos de elección popular y también por designación-, está ampliamente desprestigiada.

Partidos y Sistema de Partidos. ¿Cómo llegarán en 2018?

Hay varias cuestiones que se pueden prever desde ahora y otras que son difíciles de pronosticar. Empezaré por las que ya se pueden prever desde la atalaya del segundo semestre de 2017.

El PRI, que es el partido más antiguo (fundado en 1929 como PNR) y el más ampliamente implantado a nivel nacional, irá coaligado con tres partidos como lo ha venido haciendo en forma cada vez más amplia con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM); el Partido Nueva Alianza (PANAL) y Partido Encuentro Social (PES). A esta coalición articulada en torno del PRI también se sumarán un buen número de partidos locales en varias entidades.

En el caso de que el PAN y el PRD lleguen a un acuerdo de Coalición, buena parte de los militantes del segundo partido, se irán con los candidatos de MORENA. De hecho ya desde el año de 2016 y, marcadamente en 2017, se han estado pasando militantes del PRD a MORENA. Incluso algunos de estos perredistas, están ya siendo este último año, lanzados como candidatos por ese partido a diversos cargos.[5]

Es probable que el Partido del Trabajo vaya aliado con MORENA, como lo hizo en la elección del Estado de México en 2017.

El Partido Movimiento Ciudadano (MC) se coaligará con quien le ofrezca las mayores prerrogativas y ventajas. Es impensable que vaya solo a las elecciones, porque de ese modo se le haría muy difícil lograr el 3% de alguna votación y conservar el registro.

No sería difícil que el otro partido de la última cosecha, el Humanista (PH), se aliara con el PAN en la elección presidencial, con lo cual podría mantener su registro como partido nacional. No estoy seguro de que el PAN aceptará esa alianza por lo que tendría que cederle de candidaturas en los distritos de acuerdo con la ley.

Está tratando de formarse un Frente Nacional Opositor integrado por varios partidos, figuras públicas e incluso candidatos independientes. En realidad hay varios y variados frentes en proceso de organización, y buen número de ellos concurrieron a la convocatoria que hizo el gobernador panista de Chihuahua, Javier Corral.[6] Me parece que mientras se discutan distintos problemas nacionales y se proponga soluciones muy generales, este Frente puede tener alguna aceptación co-

[5] Esto lo reporta el periódico *El Heraldo de México*, de fecha 22 de agosto de 2017, pág. 15.

[6] Asistieron a esta reunión dirigentes del PAN y PRD, figuras políticas nacionales como Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Emilio Álvarez Icaza, Jorge Castañeda, Agustín Basave Benitez, Alfredo Figueroa y Guadalupe Naranjo. Esta iniciativa fue promovida por el grupo de los denominados "Galileos".

mo deliberativo. Pero en cuanto empiecen a definirse los candidat@s presidenciales y a otros puestos, la iniciativa del Frente amplio opositor no podrá sostenerse y se disolverá. La contienda sustancial será entre tres partidos principales con los aliados y coaligados que cada uno pueda lograr: PRI, PAN y MORENA.

La figura de los candidatos independientes ha venido perdiendo fuerza, aunque seguramente habrá en los diversos niveles algunos candidatos de ese tipo que saldrán airosos. Difícilmente tendremos un candidat@ presidencial independiente que sea competitiv@ en las elecciones de 2018. Aparentemente, en algunas elecciones municipales y en las diputaciones federales y locales, es donde los candidatos independientes cosecharán más éxitos.

Lo que parece muy probable es que el Sistema de Partidos se reorganice después de las elecciones de 2018. De hecho ya MORENA desplazó claramente al PRD, partido que después de la elección de ese año, pasará a ser una formación mediana más o menos a la altura del Verde.

MORENA será sin duda uno de los dos partidos que competirá por la presidencia de la República y logrará bancadas importantes en los Congresos Nacional y locales, en las gubernaturas (8 que estarán en juego) y en muchos municipios.

Propuestas de cambios

Me parece que hay que transformar el complejo aparato que organiza, controla y juzga en última instancia la validez de las elecciones. El próximo proceso electoral probablemente lo rebase y desmorone. Se trata de un aparato que desarrolla sus operaciones y toma sus decisiones con formas no siempre transparentes y criterios que no comprende bien una buena parte de la ciudadanía. El conjunto de instituciones y aparatos electorales, ha desarrollado una burocracia enorme y costosa, que con el paso de los años se ha vuelto cada vez más cara y con menor capacidad para arbitrar con legitimidad los procesos. Los partidos políticos que forman parte del sistema electoral y que compiten para alcanzar posiciones de poder, también se han burocratizado, oligarquizado y corrompido, haciéndose cada día más poco confiables. Son lo más desprestigiado que tenemos en el sistema político.

La propuesta que tengo para evitar los problemas señalados es de dos tipos: 1) digitalizar al máximo posible los procesos electorales y establecer procedimientos ágiles para calificar las elecciones con medios cibernéticos, y 2) sustituir procesos electorales por sorteos para la designación de quienes ocuparán los puestos. Estoy consciente de que estos cambios no se pueden hacer de golpe, ni podrán iniciarse antes de que se consume el proceso electoral de 2018. Quisiera avanzar sin embargo la argumentación en la que fundamento mis propuestas.

La digitalización de los procesos debe diseñarse para que en el mediano plazo (entre tres y seis años), los ciudadanos puedan votar electrónicamente y la contabilidad de sus votos sea transparente y revisable por la ciudadanía. Esta medida implica el desmontaje de los grandes y costosos aparatos electorales que or-

ganizan y controlan estos procesos. También debe digitalizarse el desarrollo de impugnaciones, denuncias y procesos jurisdiccionales, a fin de simplificar los procedimientos y transparentar los criterios con los que se toman las decisiones.

La sustitución de procesos electorales por sorteos requiere una explicación más amplia. Se trata de sorteos que suponen la formación de una base de datos de posibles candidatos a los diversos puestos, que puede integrarse con varios filtros: la propuesta de candidatos será hecha por organizaciones prestigiadas de la sociedad civil, no por partidos políticos. En una primera etapa la propuesta de la sociedad organizada deberá atender los requisitos de ley que deben cumplir los candidatos para ser considerados; deben crearse filtros a nivel nacional y de las entidades federativas para revisar y confirmar que los propuestos cumplan claramente los requisitos referidos. Ese primer filtro debe ser aplicado por un comité de personas que han mostrado que son dignos de confianza por sus comunidades. Los comités nacional y de las entidades que formen el primer circulo, deberán ser electas, con votaciones electrónicas cuyos resultados se den a conocer el mismo día; los votos electrónicos no serán de personas, sino de asociaciones comunitarias, profesionales, académicas y científicas a las que se les asignará un número de sufragios en función de su tamaño, y esto se hará desde que se inscriban para ser aceptados como proponentes.

Los comités para la aprobación de propuestas sólo operarán durante el tiempo que tome su trabajo de revisión de los candidatos propuestos y sus decisiones no serán impugnables. El siguiente filtro será hecho por otro comité, distinto del primero, que hará un trabajo más fino para seleccionar de la base de ciudadanos propuestos en la primera etapa: los que sean a su juicio los más aptos y responsables para ocupar los distintos puestos. Este segundo comité que podemos llamar de selección de *elegibles*, también será constituido por un número de personas que no rebasará las cinco a nivel de las entidades federativas, ni de diez a nivel nacional; ell@s serán elect@s también por las asociaciones o agrupaciones de la sociedad civil, pero requerirán tener el apoyo de una mayoría absoluta (más de la mitad) de votos. El criterio que debe privar para cumplir adecuadamente con la tarea de seleccionar a quienes desarrollarán funciones públicas, es que, cualquiera de ell@s que saliera seleccionado por sorteo, tiene las capacidades para cumplirlas atendiendo al bien común. Luego que los dos filtros de las propuestas hubieran dejado a una base de ciudadanos elegibles, se hará por medio de un procedimiento cibernético, la insaculación al azar de los candidat@s. Esa insaculación sólo será impugnable, si alguna o varias de las asociaciones aceptadas como proponentes, prueba fehacientemente que hubo algún procedimiento o acción que viciara o predeterminara el resultado.

Propongo que el procedimiento de sorteo se aplique para designar puestos en los poderes legislativos a nivel nacional y local, así autoridades municipales como cabildos y alcaldes.

Sugiero que los procesos electorales se sigan usando para que los ciudadanos escojan con su voto a los gobernantes de las entidades federativas y la del

presidente de la República, a condición de que sean vigiladas y calificadas por los órganos parlamentarios cuyos miembros fueron seleccionados por sorteo. Con una doble realización de sorteos y elecciones para decidir sobre las autoridades, podremos otorgarles en general mayor prestigio y legitimidad. Con estas calificaciones, tendrán mayor fuerza y capacidad para tomar decisiones.

La propuesta que hago está inspirada en el estudio que hace David van Reybrouck, filósofo político e historiador belga, que ha publicado un libro con el título *Contra las Elecciones, cómo salvar la democracia*.[7] En este trabajo se recorren diversos tipos de sorteos para designar personas a cargos públicos que se usaron en la antigüedad griega, y; Los sorteos para decidir responsabilidades se siguen usando para nominar y designar funcionarios públicos y privados en diversos países. Son procedimientos vigentes en la actualidad aunque poco visibles. En los sistemas judiciales se usan para resolver nombramientos. El origen de este libro fue un ensayo publicado por el autor que concitó una notable controversia, según nos cuenta él mismo. Reflexiona en las conclusiones de su ensayo que el sorteo con filtros como los apuntados, considerado en diversas etapas histórica y en buen número de países de Europa, como un instrumento democrático, puede y debe reimplantarse en nuestro tiempo. Sobre los procedimientos que se usan generalizadamente en la actualidad para la designación de titulares de poderes públicos, dice que los sistemas que descansan exclusivamente en los procesos electorales tienen los días contados. Lo considera así considerando el descrédito en que han caído dichos procesos y más aún los políticos que son seleccionados en elecciones. Las dificultades que tienen las autoridades electas para tomar decisiones se atribuye a la falta de legitimidad y crédito, y también la poca duración que tienen los gobiernos aunque hubiera sido muy larga y difícil su formación. El autor aduce asiismo la facilidad y rapidez con la que se abren paso a través de los procesos electorales, la imposición de poderes fácticos relevantes, así como el populismo y la tecnocracia.

El autor argumenta:

> "El sorteo no es un acto irracional, sino arracional: es un proceso expresamente neutral, con el que es posible repartir de forma justa oportunidades políticas y evitar desacuerdos. Limita el riesgo de corrupción, rebaja la fiebre electoral e incrementa el interés por el bien común".[8]

[7] Título original *Tegen verkiezingen*, en español en febrero de 2017, por Editorial Taurus, en Barcelona, España. El autor señala que escribió el libro en 2016, cuando ya se había producido el referéndum que condujo al Brexit o salida de la Bran Bretaña de la Unión Europea, mismo año en que había surgido la candidatura de Donald Trump a la presidencia de los EE UU.

[8] *Op. Cit.* pág.169

IV. La Economía

Sólo haré propuestas en este ámbito, en dos tipos de relaciones, las políticas públicas para impulsar la agricultura y las de comercio internacional. Esto en función de la necesidad de seleccionar entre las actividades de gran significación para tener una economía sana, que funcione en beneficio de los habitantes del país y no de empresas que ven en primer y último lugar sus intereses.

La Agricultura

Para ser consecuentes en el derecho humano a la alimentación, vinculado al derecho a la vida, es necesario que el Estado mexicano vuelva a la idea de tener como prioridad la producción de alimentos, que sea capaz de satisfacer las necesidades nutrimentales de todos. Debemos regresar a la idea de tener soberanía alimentaria, aunque los productos de esa agricultura no sean los que produzcan las mayores ganancias, si pueden lograr que los mexicanos estén más seguros y puedan pensar y trabajar mejor. Es decir, producir aquello que es indispensable para que los seres humanos desarrollen un vida sana y activa, es la mejor forma de lograr que puedan realizar diversas actividades materiales e intelectuales que los haga progresar.

Se me dirá que es una posición superada e ilusoria, porque lo que más produce es fomentar los cultivos que mayores precios tengan en el mercado, y que, con las ganancias, se puedan comprar los alimentos que necesitamos. Este es un argumento economicista que se ha venido reiterando en las últimas tres décadas, marcadamente después de la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), donde la primera prioridad ha sido producir lo que más precio tiene en el mercado internacional y exportarlo. Esto podría ser sustantivamente cierto si las ganancias que se producen por la venta de alimentos se distribuyeran equitativamente; pero como eso no es lo que ocurre, porque la mayor parte de los países en desarrollo dentro de los que está incluido México, tienen una muy desigual distribución del ingreso. Esta política que privilegia la exportación de productos alimenticios, ha beneficiado notoriamente a las empresas exportadoras que, frecuentemente, son de capital extranjero y que reenvían sus ganancias al exterior y nos dejan en la imposibilidad de nutrir adecuadamente a la mayor parte de nuestra población.

Hace varias décadas que estamos importando a precios altos el maíz de Estados Unidos, más de la mitad del total del ese grano que consumimos. En términos generales importamos más del 40% de los productos que consumimos, lo que según la FAO, nos pone como un país vulnerable. México está invirtiendo en alimentos desde hace algún tiempo, una cantidad semejante a los dólares que recibe por la venta de su petróleo.

La mejor forma de lograr la seguridad alimentaria para todos los mexicanos es que el Estado establezca las condiciones para que en primer término se satisfa-

gan las necesidades alimentarias y después se desarrolle la agricultura que pueda producirnos las mayores ganancias. Mientras la suficiencia alimentaria no se logre a nivel nacional, la venta al exterior de productos alimentarios no debiera tener subsidios, exenciones, créditos o promociones especiales. Estos debieran emplearse para estimular la producción y venta a precios bajos a toda la población.

Las relaciones comerciales con otros países

Aunque el presidente Trump no se salga con la suya denunciando el TLCAN y otras propuestas, el nuevo gobierno mexicano y el Congreso que surjan de las elecciones de 2018, tendrán que cambiar algunas de las políticas económicas que han venido sosteniendo en las décadas pasadas. Enuncio algunas que me parecen pertinentes, reconociendo que estas medidas han sido exploradas y propuestas ampliamente desde hace tiempo por distintas personas e instituciones.

Todo parece indicar que, independientemente de lo que resulte la renegociación del TLCAN, México debe modificar su relación económica con EE UU y ampliar sus vínculos e intensificar sustantivamente sus intercambios con, América Latina la Unión Europea y Asia, particularmente con China, segunda potencia económica del planeta.

Si la salida de México del TLCAN se produce, esta política de ampliación de socios comerciales, se convierte en claramente necesaria si no es que indispensable. La intensificación más natural de nuestro intercambio es con América Latina. Nuestra pertenencia a esta región, tiene que dinamizarse, no sólo en el terreno económico sino en el cultural y turístico. Estos dos rubros claramente conectados, puede incluso fomentar el intercambio económico con América Latina. Tenemos mucho que ofrecer a nuestros amigos de Latinoamérica. Estas relaciones tienen la ventaja de desarrollarse usando un idioma común y también muchos aspectos ideosincráticos en los que estamos identificados con todos los países latinos de América.

Con Europa, también habría que intensificar los intercambios, ofreciendo a países de ese continente no sólo productos agrícolas que son apetecidos por ellos, sino intercambio de servicios y bienes culturales, como la música pintura, arqueología y otros, así como estímulos para intensificar el turismo, para lo cual parece indispensable hacer más amplia sobre nuestras playas, ciudades atractivas, ruinas arqueológicas, hotelería y alojamientos de diversos costos, líneas aéreas y posibilidades de extensión de sus viajes a países de Latinoamérica, especialmente los más cercanos a México como son los centroamericanos y del Caribe.

La intensificación de la relación comercial con Europa, tiene que hacer un esfuerzo especial para incrementarse con España y Portugal, sin descuidar el intercambio con otros países que tienen ingresos altos, y también tienen investigación científica, tecnológica y humanística avanzadas, que podrían beneficiarnos más ampliamente de lo que hasta ahora ha sido. Entre estos países que nos pueden ayudar a desarrollarnos están Alemania, Francia, Italia, Inglaterra, Holanda y los países escandinavos que son los más igualitarios del planeta: Finlandia, Is-

landia, Noruega y Suecia. Tenemos que aprender de estos últimos la lección más importante sobre la forma de organizar un Estado democrático que promueve la igualdad, la justicia social, los servicios básicos como los de educación, salud y vivienda digna para toda la población.

La relación con Asia es particularmente relevante, como se ha puesto de relieve en diversos estudios, destacando los promovidos por el Dr. Arturo Oropeza, Coordinador de esta obra. China se ha convertido curiosamente en el principal promotor del libre comercio, a partir de su política llamada "socialismo de mercado". Y se ha manifestado abiertamente dispuesta a ampliar sus relaciones de intercambio con México, como lo ha hecho con otros muchos países. Tenemos que encontrar fórmulas de intercambio que sean atractivas para los chinos, que han mostrado interés y tienen cada día una mayor capacidad de compra de nuestros productos.

V. Apuntes y reflexiones finales

En mis propuestas incluyo diversos procesos de simplificación, desregulación, desburocratización y transparencia. Las sugerencias de solución que pretendo son elementos de una especie de utopía contemporánea, que propone explorar nuevas formas de organización social y política más adecuadas para el tiempo que vivimos, que abren posibilidades de una participación más amplia de los ciudadanos en las decisiones sociales, económicas, políticas y culturales que deben tomarse, apoyándose en la ciencia y tecnología que han logrado avanzar notablemente en sus primeras dos décadas del siglo XXI. No son desde luego soluciones de realización inmediata y menos son varitas mágicas que remueven obstáculos para resolver los problemas que padecemos con un simple toque mágico. Por el contrario son procesos complejos y difíciles que considero debemos empezar a implementar cuanto antes para ir saliendo poco a poco de ellos, o al menos para atenuarlos sustantivamente.

Es bastante clara la reducción de los altos costos económicos de los procesos electorales y los partidos, la aplicación de sorteos bien armados a partir de las propuestas de candidatos hechas por las organizaciones sociales más calificadas, y la insaculación por sorteo de los titulares de esos puestos. Reitero que esas insaculaciones deben hacerse previa formación de candidatos seleccionados que se consideren más aptos para ocupar los puestos y desarrollar las funciones que tienen adscritas.

Utilizo el concepto utopía en términos positivos, es decir como planeación y establecimiento de metas que inspiran o apuntan formas y caminos para alcanzarlas. Oscar Wilde en su Ensayo titulado *El Alma del hombre bajo el socialismo*, dice que "el progreso es la realización de las utopías". El sentido más frecuente que se da al término utopía es otro muy distinto del que le da Wilde: la utopía es una

propuesta irrealizable, que también puede calificarse como una forma ilusoria que construye castillos en el aire y, por tanto, crea frustración entre quienes se hacen ilusiones sin fundamento. Yo prefiero la acepción que le dieron el propio Wilde y otros pensadores que siguieron los pasos de los clásicos utopistas del Renacimiento: Tomás Moro, Tomasso de Campanela y Francis Bacon. Ellos dieron al término utópico el sentido de programa, no el de proponer lo que no tiene ninguna posibilidad de realización. La formulación de las utopías debe hacerse buscando que lo que no tiene lugar en el presente, pueda tenerlo en el futuro.

*Jaime Fernando Cárdenas Gracia**

Los partidos políticos frente a la crisis del Desarrollo. Una agenda para el cambio

SUMARIO: I. Introducción II. El modelo de partidos a construir III. Las modalidades de la democracia y la construcción de ciudadanía IV. Hacia un Estado Post-constitucional de Derecho V. Los recursos naturales VI. Civilismo y la militarización VII. Propuestas VIII. Bibliografía

I. **Introducción**

El modelo neoliberal en México ha producido importantes consecuencias económicas, sociales, internacionales y políticas para nuestra nación. Económicamente, el modelo neoliberal y los acuerdos comerciales como el TLC, han significado, con pocas excepciones, el fracaso de muchos sectores económicos nacionales, ocasionado el desmantelamiento casi integral de la planta productiva de México y, con ello, el incremento del desempleo, el aumento del empleo informal y la subordinación dependiente de nuestra economía a América del Norte. En términos reales la economía de nuestro país ha crecido sólo alrededor del 2% en los últimos veinte años.

Para nuestro país, el Tratado de Libre Comercio ha tenido las siguientes repercusiones negativas:

— El incremento de las asimetrías entre las economías de Estados Unidos, Canadá, y México.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM de tiempo completo.

— El crecimiento mediocre de la economía nacional, en promedio de 2% en las últimas décadas.
— La pérdida de millones de empleos y el empobrecimiento de millones de millones de mexicanos.
— El incremento de los beneficios y utilidades a favor de la oligarquía nacional y extranjera.
— El fin de la planta industrial y productiva con la que contábamos antes de la entrada en vigor del TLC.
— El incremento de la desigualdad en México.
— La reducción del mercado interno.
— La privatización las empresas estatales y paraestatales.
— La reducción de los derechos laborales y de las prestaciones de los trabajadores a la seguridad social.
— El freno al desarrollo científico, tecnológico e industrial de México.
— La legalización de mercados oligopólicos controlados por extranjeros.
— La privatización de recursos naturales.
— La reducción de la rectoría económica del Estado.
— La limitación de las competencias del Estado en materia de planeación del desarrollo económico.
— La dependencia externa en la inversión y el ahorro.
— La colonización económica del país.
— El control foráneo de la banca, del sistema financiero y de los pagos.
— La destrucción de la capacidad fiscal del Estado.
— La cancelación del fomento a la inversión y gasto público.
— El aumento de la migración ilegal hacia los Estados Unidos.
— La reducción de la soberanía nacional.
— La pérdida del control sobre el territorio nacional.
— La pérdida del control sobre los puertos y aeropuertos.
— El incremento del poder de Estados Unidos sobre nuestro destino.
— El establecimiento de una hegemonía ideológica y cultural importada desde Estados Unidos.
— La terquedad en la defensa en el mantenimiento del TLC que sólo favorece a una oligarquía nacional y trasnacional.

Socialmente el modelo neoliberal y los acuerdos comerciales internacionales han sido incapaces de resolver los problemas de desigualdad y de inadecuada distribución de la riqueza. Los índices de pobreza aumentan y, la distancia entre los aventajados y los desaventajados de la sociedad se potencia (Piketty, 2014).

Internacionalmente y, no sólo en el terreno económico, sino en otros ámbitos, como: la seguridad nacional, la política exterior, la política de defensa, la seguridad pública, la educación, la política laboral, la política penal, las telecomunicaciones, la energía, las reglas electorales, etcétera, quedamos subordinados –nos integramos- a las indicaciones de los organismos internacionales como el

Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la OCDE y, a otros organismos supranacionales.

En la vida política, las grandes decisiones políticas –las reformas estructurales– se adoptan desde el exterior por presión o por consigna. El margen de decisión nacional, de las grandes políticas, queda sensiblemente limitado y la política doméstica se encarga de las cuestiones secundarias o de aplicación de las decisiones fundamentales provenientes del exterior.

Jurídicamente, la hegemonía del modelo neoliberal en nuestro país, desde mediados de los años ochenta del siglo pasado hasta ahora, ha producido también grandes catástrofes jurídicas a los mexicanos. En materia constitucional y jurídica este modelo ha significado, entre otras cosas y desde nuestro punto de vista, lo siguiente: 1) El desmantelamiento del insuficiente Estado del Bienestar con el que contábamos antes del inicio de la implantación del modelo, es decir, reforma constitucional y legal que se promueve, tiene por propósito reducir el nivel de protección de los derechos económicos, sociales y culturales de los mexicanos; 2) La protección de la propiedad privada sobre la social y la pública como ocurre con la reforma constitucional energética y se contiene en el artículo octavo transitorio de la misma; 3) La existencia de una democracia electoral formal que no es de calidad ni sustancial, que no alienta a la democracia participativa y deliberativa, que define a los ganadores con el poder de los medios de comunicación y del dinero y, que impide que las cuestiones trascendentes como las reformas constitucionales o los tratados comerciales se aprueben por los mexicanos mediante referéndum; 4) La copia de modelos de justicia anglosajones como la implementación del sistema penal acusatorio y con él la incorporación de los juicios orales en nuestro país; 5) El populismo penal que consiste en el incremento en el número de los delitos y el aumento de las penas para pretender garantizar la seguridad que no brinda el modelo económico, político y social; 6) Muchas reformas a la legislación en materia de inversión extranjera, propiedad industrial e intelectual para proteger a la inversión extranjera; por ejemplo, la Ley Minera de 1992 o la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de 2013 que permiten el 100% de inversión extranjera en esos sectores; 7) La centralización en los poderes federales, principalmente en el ejecutivo, de muchas competencias constitucionales y legales, para que el sector externo pueda negociar con más facilidad con el Estado mexicano; 8) La pérdida de soberanía legislativa y jurisdiccional a favor del ejecutivo y de instancias supranacionales; por ejemplo, acuerdos internacionales que no son ratificados por el Senado o instancias de arbitraje internacional que resuelven las principales cuestiones económicas del país; 9) Acuerdos internacionales que no pasan la prueba de la representación –como la Iniciativa Mérida o el ASPAN– que vacían de contenido a los poderes públicos del país (al Senado en este caso); y, 10) La privatización del derecho público y pérdida de las visiones de Estado y de nación en beneficio de una globalización impuesta de arriba abajo que constituye una auténtica revolución de los ricos del mundo para los ricos del mundo.

En fin, la globalización realmente existente y su expresión el modelo neoliberal, ha alterado las bases del Estado y de Nación que conocimos hace algunas décadas. Y en el caso mexicano, como en el de muchos países del tercer mundo, esos procesos no fueron para el bien de las sociedades sino para el beneficio de unos cuantos privilegiados.

Con el triunfo electoral de Donald Trump y su llegada al poder presidencial de los Estados Unidos, el modelo dominante en el mundo podría cambiar, de hecho está cambiando: se comenzará a privilegiar el proteccionismo económico, los tratados de libre comercio, si se mantienen, se reformularán en beneficio fundamentalmente de los Estados Unidos, y, el costo social de esos procesos económicos producirá que miles de mexicanos que viven y trabajan ahora en Estados Unidos sean deportados a nuestro país. Además, es muy probable que las relaciones entre las dos naciones se conduzcan por lógicas menos sofisticadas en donde la integración a América del Norte en materia de seguridad o de recursos naturales tendrá, una impronta impositiva y amenazante que la clase política y económica de México no ha conocido.

Ante ese escenario, es fundamental, que todas las instituciones y actores nacionales piensen nuevas vías, nuevos modelos de desarrollo, ante los riesgos y amenazas que se avecinan dada la asimetría económica y militar entre las dos naciones. Considero que un camino importante para nuestro país consiste en volver a mirar hacia adentro, para estimular la economía nacional, el mercado interno, la planta productiva de nuestro país, la generación de empleos derivados del desarrollo de nuestras potencialidades. En esos nuevos escenarios, los partidos están obligados a preparar agendas alternativas a las inercias que hoy predominan.

México no puede seguir manteniendo un modelo de desarrollo basado en:

— En el pobre crecimiento del 2% hacia fuera, cuando en el mundo entero, incluyendo China, se busca la solución en el mercado interno.
— Negarse a establecer políticas proteccionistas.
— No promover mediante estímulos fiscales a la industria nacional.
— No sustituir importaciones para promover la industria.
— No aumentar el gasto público en infraestructuras y en inversión pública.
— No aumentar el porcentaje de contenido nacional en las compras gubernamentales.
— No establecer una política de repatriación capitales.
— No modificar su política fiscal para promover las inversiones.
— Insistir en mantener el TLC bajo condiciones aún más oprobiosas.

La realidad está a la vista. Trump no quiere el TLC y va a romper con él. Si el tratado se mantiene será para México en condiciones más gravosas a las actuales. Lo que requerimos es un cambio de paradigma que:

— Defienda la soberanía nacional.
— Recupere el control de los recursos naturales hoy privatizados.
— Que establezca una política propia de desarrollo industrial.

— Que fortalezca el mercado interno.
— Que sustituya importaciones.
— Que aliente el empleo y la inversión.

Desde mi punto de vista, los partidos políticos nacionales siguen, como es obvio con sus luchas por el poder, y en sus plataformas políticas no se reflejan las nuevas preocupaciones. Estas ya deben estarse reflexionando para luchar por el poder presidencial en el 2018.

Estimo que la reflexión sobre lo anterior tiene que, pensarse desde la perspectiva de los partidos sobre lo siguiente:

El modelo de partidos que se debe construir:

— La construcción de ciudadanía mediante la incorporación de la sociedad a la reflexión y a través del replanteamiento de la democracia nacional: una democracia electoral sí, pero también una democracia directa, participativa, deliberativa y comunitaria.
— Una visión no sólo liberal sino igualitaria del desarrollo nacional. Es decir, la construcción de un Estado post-constitucional de Derecho.
— La defensa de la soberanía nacional a través de la defensa de nuestros recursos naturales a partir de la devolución del poder a las comunidades, municipios y entidades federativas y en demérito de la centralización federal.
— La recuperación del civilismo en las relaciones entre el poder civil y las fuerzas armadas.

II. El modelo de partidos políticos a construir

Según encuestas como las de Latinobarómetro y el Informe País, los partidos mexicanos carecen de credibilidad. No cuentan con el respeto de los ciudadanos. No hay entidades más repudiadas por los ciudadanos mexicanos que los partidos.

Ese profundo repudio y rechazo tiene su origen en el fraude que los partidos realizan en contra de los ciudadanos, sus derechos y aspiraciones. Ese profundo malestar tiene razones:

— Los dirigentes traicionan los principios ideológicos que constan en los documentos básicos de los partidos. Sus documentos constitutivos señalan principios que deben observar sus dirigentes y en la realidad éstos obran de otra manera y, en ocasiones, en oposición a ellos. Al hacerlo, traicionan a sus militantes y a los ciudadanos que votan por esos principios ideológicos.

— Los partidos según el artículo 41 constitucional deben destinar un 3% de su financiamiento público para promover la capacitación y educación cívica de

sus militantes y afiliados y, no cumplen a cabalidad con las obligaciones tendentes a construir ciudadanía.

— Los partidos son franquicias de las que gozan sus dirigentes con exclusión de los ciudadanos.

— Los dirigentes de los partidos no rinden cuentas a los ciudadanos de sus actos y son impunes por ello, quedan sin sanción por las responsabilidades en que incurren por desviar los fines constitucionales y legales de los partidos.

— Los partidos en el gobierno no garantizan el interés general sino los intereses de los poderes fácticos.

— Los partidos de oposición no son oposición ni al gobierno ni a los poderes fácticos. Los de oposición parecen partidos del gobierno al servicio de los grandes intereses económicos y mediáticos.[1]

En México existe una partidocracia incapaz de cumplir los fines que establece el párrafo segundo de la base I del artículo 41 de la Constitución.

Según esa norma, los partidos –entidades de interés público- tienen estos fines:

— Promover la participación del pueblo en la vida democrática.

— Contribuir a la integración de la representación nacional.

— Hacer posible a los ciudadanos el acceso al poder de acuerdo a sus programas, principios y estatutos.

¿Cumplen los partidos estos fines

No, porque:

— En las entidades federativas de México los partidos son cooptados por los gobernadores que compran con dinero a sus dirigentes.

— A nivel nacional son cooptados sus dirigentes por los poderes fácticos: económicos y mediáticos.

[1] Katz, Richard S. y Mair, Peter, "Changing Models of Party organization and Party Democracy: the emergence of the cartel party", en Party Politics, vol. 1, núm 1, 1995. Los autores distinguen los siguientes modelos de partido: cuados, masas, acaparador, y cartel party.

— Son maquinarias para distribuirse cargos, presupuestos públicos y financiamientos.

— No velan por el interés general. Ni siquiera velan por los intereses ideológicos que constan en sus documentos básicos como ya hemos asentado.

La nueva ley general de partidos políticos de 23 de mayo de 2014 no resuelve los problemas y ni soluciona el divorcio entre partidos y ciudadanos. La nueva ley de partidos no prohíbe el financiamiento privado; establece que es información reservada la que tiene que ver con los procesos deliberativos de los partidos políticos –artículo 31.1 de la Ley– no se compromete con las obligaciones de democracia interna, salvo la mención existente en el artículo 25.1 inciso a) de la ley que indica que los partidos deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales y deben ajustar su conducta a los principios del Estado democrático.

Es evidente la carencia de regulación en materia de democracia interna en la ley general de partidos mexicana (Zovatto, 2008, Córdova, 2012).

La ley general de partidos políticos es un cuerpo normativo formal, sin pretensión de modificar la realidad, sin la intención de luchar en contra de la partidocracia que nos gobierna. Los dirigentes partidistas de nuestro país, comprueban por desgracia para los mexicanos, las tesis que en 1911, Robert Michels expusiera sobre la ley de hierro de la oligarquía en los partidos (Michels, 2008).

El sistema de partidos mexicano parece no tener remedio por el momento. Se requiere de una transformación total al sistema político para acabar con el lastre partidocrático. Ese cambio implicaría reducir:

— La influencia indebida de los poderes fácticos en la vida nacional mediante la derogación del financiamiento privado y la eliminación de la concentración del poder mediático en unos pocos canales televisivos.

— Promover en serio, no con las debilidades del actual ordenamiento, los mecanismos de democracia participativa y delibertativa y comunitaria.

— Lograr la realización o exigibilidad y justiciabilidad de los derechos sociales para erradicar la desigualdad económica y poder construir ciudadanía, con mexicanos, que no piensen exclusivamente como ahora, en sólo lograr la subsistencia diaria sino con unos que critiquen, participen y supervisen la actuación de sus gobernantes.

La ley general de partidos no puede seguir siendo un cuerpo de normas hueco e insuficiente para cambiar la realidad vigente de los partidos, realidad que aleja a los ciudadanos de los asuntos públicos, tal como se observa en todas las instituciones del Estado.

Un teórico sudamericano lo explica así:

> "La crisis de la representación política es una condición necesaria pero no una condición suficiente del populismo. Para completar el cuadro de la situación es preciso introducir otro factor: una crisis en las alturas a través de la que emerge y gana protagonismo un liderazgo que se postula eficazmente como un liderazgo alternativo y ajeno a la clase política existente. Es él quien, en definitiva explota las virtualidades de la crisis de representación y lo hace articulando las demandas insatisfechas, el resentimiento político, los sentimientos de marginación, con un discurso que los unifica y el reordenamiento del espacio político con la introducción de una escisión extrainstitucional" (Torre, 2011, p. 145).

Por eso, a pesar de las dificultades prácticas y jurídicas, no podemos dejar de exigir en los partidos una vida interna democrática, que implica: a) garantizar los derechos humanos al interior de los partidos; contar con una organización democrática; salvaguardar los procedimientos democráticos de toma de decisiones; y, contar con fuertes medidas de sanción de carácter institucional para ilegalizar y disolver a cualquier partido con pretensiones antidemocráticas (Cárdenas Gracia, 1992).

En países como México, en donde las desigualdades son enormes, la manipulación a favor de los poderosos del sistema político, se produce a través de la compra y/o coacción del voto; el uso clientelar de los programas públicos –es decir, la manipulación de la pobreza con fines electorales-; la integración de los órganos electorales de acuerdo a los intereses de la oligarquía; el desvío de los recursos públicos de los presupuestos con fines electorales, aprovechando los débiles mecanismos de fiscalización estatal; el mantenimiento, al margen del control jurídico del Estado y de la rendición de cuentas, de los poderes fácticos; la inhibición de los mecanismos de democracia participativa, deliberativa y comunitaria a favor de los ciudadanos; e impidiendo, que los derechos económicos, sociales y culturales sean exigibles y justiciables al Estado para ayudar a remediar las condiciones de pobreza (Cárdenas Gracia, 2016).

La democracia es incompatible con la concentración extrema de ingresos y el modelo neoliberal promueve esa concentración de la riqueza en pocas manos. En este sentido el modelo neoliberal es antitético con la democracia y con el Estado de Derecho, tal como lo ha advertido Paul Krugman (Krugman, 2011). En el modelo neoliberal no puede existir un marco jurídico que favorezca la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales porque ello iría en demérito de las posibilidades de la concentración de la riqueza en pocas manos. Tampoco en el modelo neoliberal se pueden establecer en el ordenamiento jurídico herramientas de democracia participativa, deliberativa y comunitaria porque ellas tienden a igualar las relaciones sociales y a incrementar los mecanismos sociales de control y fiscalización al poder. El modelo neoliberal globalizador tampoco puede admitir que los Estados nacionales consideren como parte de su domino eminente a los recursos naturales del subsuelo porque se limitan las po-

sibilidades de los negocios trasnacionales, tal como ocurrió recientemente en México con la reforma energética de 2013-2014.

El modelo neoliberal globalizador que gestiona en beneficio del 1% de la población la riqueza mundial ha entregado a instituciones como el Fondo Monetario Internacional la soberanía económica de los Estados. El Fondo Monetario Internacional representa a los acreedores internacionales y somete la independencia de los Estados. Los países que llegan a sobreendeudarse pierden el control de su destino y caen en las redes de los acreedores internacionales, del Fondo Monetario Internacional y de las empresas calificadoras de la deuda soberana. Cuando los países buscan recuperar su soberanía, como ocurrió con Grecia hace algunos años que propuso someter a referéndum el programa de austeridad preparado por los banqueros europeos, éstos lo impidieron e inhibieron mediante amenazas y chantajes al gobierno griego para que no llevara a buen término su propuesta. La soberanía y el margen de acción democrática de los Estados, sus gobiernos y sociedades decae sensiblemente en la globalización neoliberal porque si un país no hace lo que quieren los mercados financieros, éstos amenazan con rebajar su calificación crediticia, con llevarse a otra parte su dinero, con subir los tipos de interés, entre otras medidas. Las elecciones pueden ser libres pero los ciudadanos no tienen posibilidad de votar lo que realmente importa, esto es, no pueden sufragar sobre las cuestiones económicas que atañen a sus vidas (Stiglitz, 2012, p. 195).

Muchos estudiosos de esta materia consideran que es imposible tener al mismo tiempo democracia, autodeterminación nacional y una globalización plena (Rodrick, 2012). La globalización neoliberal tiene distintas vías para restringir la democracia: a través de tratados de libre comercio y de inversión que limitan las posibilidades regulatorias de los Estados y la participación de los ciudadanos de los respectivos países en la aprobación de esos acuerdos internacionales; otro camino es el rescate internacional de un país porque se sobreendeuda y no puede cumplir sus compromisos internacionales y, para "auxiliarlo" se le imponen condiciones que limitan su soberanía e independencia; y, a través de la competencia fiscal, para impedir que los Estados establezcan una fiscalidad progresiva, pues las empresas trasnacionales amenazan con irse a otros países si la fiscalidad es muy alta.

Las actuales reglas de la globalización neoliberal han contribuido a poner en crisis la democracia y el Estado de Derecho, tal como los hemos conocido. Si la globalización es la única alternativa en el presente de la historia de la humanidad debemos pensar otro tipo de globalización, una que se construya de abajo hacia arriba, que respete los derechos de las sociedades a decidir sobre su futuro, y a diseñar un tipo de Estado y de ordenamiento jurídico que proteja a los débiles de los poderosos. En particular es importante que el diseño de las instituciones supranacionales obedezca a criterios democráticos y de control y supervisión de los ciudadanos a esas instituciones para que éstas no se vuelvan en contra de ellos.

III. Las modalidades de la democracia y la construcción de ciudadanía

En otros trabajos hemos hecho propuestas[2] y consideramos que necesitamos una democracia participativa y deliberativa diferente a la que existe en algunos países del mundo caracterizada por ser elitista (Ovejero, 2011, pp. 18-30). El modelo participativo-deliberativo destaca el control del representante por el representado y la deliberación pública y abierta de los asuntos, en donde los ciudadanos pueden tomar parte en muchas decisiones de la autoridad. La deliberación implica la seria y atenta ponderación de razones a favor y en contra de alguna propuesta, es un proceso en virtud del cual un individuo sopesa razones a favor y en contra de determinados cursos de acción (Fearon, 2001, p. 88). La deliberación y participación producen una serie de virtudes en los ciudadanos y en el propio modelo. Se corrigen sesgos cognitivos, pues en ocasiones no basta con saber que existe un problema para calibrarlo; por ejemplo, en Estados Unidos un jurado compuesto por blancos no dispone de toda la información para entender la conducta de una madre hispana, dado que la sabiduría práctica no es sólo cuestión de disponer de buena información sino de sensibilidad para sopesarla. Se incrementa la producción de la virtud, pues cómo se puede reivindicar lo que se ignora, tal como ocurre con las mujeres de la India o de Afganistán que no demandan lo que no conocen.

El modelo deliberativo fomenta la participación ciudadana, acerca los políticos a los ciudadanos, les permite fiscalizarlos, conocer por qué tomaron unas decisiones y no otras, incluye a los ciudadanos en los procedimientos de toma de decisiones para poder determinar el nivel de justificación de cada punto de vista y, saber sobre la calidad normativa de cada decisión y cada paso en la construcción de decisiones públicas. Es obvio que incorpora a los ciudadanos en el terreno de lo público y los educa en las virtudes cívicas.

La Constitución en este modelo es un proceso abierto, una tarea que debe irse realizando y, que coincide con el principio de que la democracia es un proceso que garantiza la configuración de múltiples alternativas a favor de lo diversos grupos de la sociedad. Se valora a los procedimientos democráticos en la medida que aumenta la complejidad para hacer posible el surgimiento del mayor numero de alternativas políticas, sociales, culturales y económicas. Se trata de la legislación del procedimiento democrático por la inclusión de muchos sectores sociales, por el activismo de los mismos, por el nivel de deliberación en la esfera pública y en la esfera institucional.

[2] CÁRDENAS, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, UNAM, México, 1994; CÁRDENAS, Jaime, *Una constitución para la democracia,* UNAM, México, 1996; y, CÁRDENAS, Jaime, "El modelo participativo y deliberativo", en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 11, UNAM, México, 2004, pp. 55-89.

Es obvio que la deliberación debe ocurrir sobre todo al interior del propio espacio público, pero también deben existir los canales y las instituciones para que la esfera político-institucional se abra a la sociedad y a la deliberación que ésta propone en la esfera societal. Muchas propuestas existen para promover la deliberación en el ámbito institucional y social. Basta por el momento mencionar, entre otras, las siguientes: inclusión amplia de los mecanismos de democracia semi-directa, inclusión de prácticas participativas como el mecanismo de presupuesto participativo en todos los poderes y niveles de gobierno, la dinamización y activismo de los tribunales en la defensa a los derechos humanos, más y mejores mecanismos de rendición de cuentas, juridificación de la objeción de conciencia y aceptación política de la desobediencia civil, reconocimiento del derecho de resistencia frente a la opresión, democracia interna en los partidos, sindicatos y organizaciones empresariales, promoción de los movimientos sociales, la descentralización del poder, disciplinar en términos ecológicos al mercado, y a las burocracias administrativas (Pisarello, 2003, pp. 129-149).

Respecto a la democracia comunitaria, ésta entraña el reconocimiento de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos originarios (Díaz Polanco, 2007). Fundamentalmente aceptar su autonomía, que es el medio existente para asegurarles que puedan ejercer con independencia sus derechos políticos, sociales, económicos, jurídicos, culturales, territoriales y medioambientales. Los pueblos originarios tienen el derecho a la libre determinación, esto es, a definir libremente su condición política, jurídica, y a establecer libremente su desarrollo económico, social y cultural. De ahí que tengan derecho a la consulta previa, libre e informada como señala el artículo 6 de la Convención 169 de la OIT en todo lo que les afecte.

La democracia comunitaria implica instituir ámbitos territoriales con facultades de autogobierno en aquellas porciones territoriales en las que se encuentran asentados los pueblos originarios. La demarcación de estos territorios se debe basar en las características históricas, culturales, sociales e identitarias de los miembros de los pueblos originarios, y en su voluntad expresada en asamblea o en consulta. En el caso mexicano se ha demandado el reconocimiento de los pueblos originarios como sujetos y entidades de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y con formas autónomas de organización política y administrativa, sin que ello se lograra plenamente en la reforma constitucional de 2001 al artículo 2 de la Carta Magna.

La democracia comunitaria significa entonces el autogobierno de los pueblos, la que debe fundarse en la expresión de la voluntad mayoritaria de su población a través de plebiscito y consultas organizados según sus usos y costumbres. Los gobiernos, autoridades y representantes de los pueblos originarios son elegidos de acuerdo con sus propios sistemas normativos y procedimientos.

La importancia de la democracia integral –representativa, participativa, deliberativa y comunitaria- como precondición del Estado Constitucional es fundamental. Sin una activa participación de los ciudadanos y de los movimien-

tos sociales, más allá de los momentos electorales, el Estado Constitucional no es posible. ¿Por qué? Porque los ciudadanos y los movimientos sociales pueden supervisar, controlar, proponer y reclamar permanentemente a los gobernantes la satisfacción de los derechos. No se puede confiar exclusivamente en los mecanismos e instituciones de fiscalización del Estado que en su mayor parte se encuentran cooptados por los poderes fácticos y formales. El ciudadano y los movimientos sociales, tienen un papel que jugar para evitar el divorcio entre gobernante y gobernado, y para estar exigiendo el cumplimiento de los derechos humanos. El Estado de Partidos tradicional es un esquema periclitado, obsoleto, que se ha aliado al poder trasnacional para afectar la realización de los derechos.

IV. Hacia un Estado Post-constitucional de Derecho

Estimo que las notas fundamentales del Estado Constitucional son (Cárdenas Gracia, 2005, pp. 51 y 52):

— Conexión en diversos grados, según el autor y corriente, entre el Derecho y la Moral.

— Los derechos humanos son el fundamento y el fin del Estado y el Derecho.

— Las Constituciones expresan principios y proyectos jurídicos y políticos contrapuestos.

— Ninguno prevalece a priori sino en la aplicación de los casos concretos.

— Reconocimiento de que el Derecho está conformado por multitud de materiales normativos, fundamentalmente por reglas, principios y valores.

— Orientación hacia la Constitución normativa, es decir, a la unión entre el deber ser de la norma y la realidad.

— El Derecho no sólo consiste en una estructura normativa sino también argumental, contextual y procedimental.

— La legalidad y el resto de las fuentes jurídicas se supedita a la convencionalidad y a la constitucionalidad en un sentido fuerte.

— Las normas que no son reglas no se pueden interpretar por los métodos tradicionales. Es preciso acudir al principio de proporcionalidad y a otras formas de argumentación para resolver las colisiones entre principios opuestos.

— El ordenamiento jurídico se interpreta desde la Constitución para maximizar los derechos fundamentales.

— La certeza jurídica se vuelve más exigente y difícil; se apoya, principalmente en la calidad de la argumentación.

— La Constitución es una norma directamente aplicable por todas las autoridades y rígida. Existen principios que no pueden reformarse utilizando el procedimiento constitucional de revisión constitucional.

— El juez constitucional es el garante del Estado Constitucional y carece de legitimidad democrática de origen. La busca suplir a través de la calidad argumentativa de sus resoluciones.

— Se pretende globalizar el constitucionalismo, pero sin éxito, porque el Estado Constitucional no tiene una teoría económica que le otorgue fundamento.

— La democracia constitucional no se origina en la regla de la mayoría, sino en el respeto y garantía de los derechos humanos. Las mayorías son un "fragmento" de la soberanía popular.

— Se trata de un Estado que no es neutral ni avalorativo. Su ideología es la de los principios y valores contrapuestos que se contienen en la Constitución y en los Tratados sobre derechos humanos. Sin embargo, éstos no siempre son realizados, principalmente los que expresan derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

El problema del Estado Constitucional es una construcción exclusivamente jurídica, ideada por dogmáticos y por los tribunales constitucionales. Como tal, presenta muchas insuficiencias. Las deficiencias y críticas del Estado Constitucional que comento son las siguientes: 1) Las teorías del Estado Constitucional prescinden de las condiciones económicas vigentes y de las teorías económicas que las analizan; 2) Las teorías del Estado constitucional eluden una teoría sobre el poder que dé cuenta del papel contemporáneo de los poderes fácticos, de la hegemonía cultural, ideológica y mediática, y, de la organización y diseño del poder formal; 3) Las teorías del Estado Constitucional descuidan formas de organización social y democrática relacionadas con la democracia participativa y deliberativa, así como con las manifestaciones de la democracia comunitaria, es decir, no advierten las capacidades transformadoras de una democracia radical que haga viables los fines del Estado Constitucional; 4) Las teorías del Estado Constitucional son poco exigente con realidades contemporáneas como la plurinacionalidad y, el multiculturalismo; 5) Aunque existen autores que se han preocupado por la globalización del constitucionalismo, las teorías del Estado Constitucional, no

abundan sobre las ventajas, desventajas y posibilidades que para el constitucionalismo tiene la globalización; 6) Las teorías del Estado Constitucional con su concepto de democracia constitucional favorecen la posición de los más privilegiados del sistema y, no la de las minorías menos aventajadas; 7) Las teorías del Estado Constitucional presentan rasgos profundamente elitistas: las élites burocráticas supranacionales definen el sentido y alcance de los derechos humanos; 8) Los guardianes del Estado Constitucional –los jueces constitucionales– no poseen legitimidad democrática de origen; 9) El principio de proporcionalidad, método privilegiado para resolver los conflictos entre principios constitucionales, no sólo deslava a los derechos humanos, sino que es un método que mantiene el status quo; y, 10) Las teorías del Estado Constitucional son una ficción jurídica sin asideros en la realidad. Son una inspiración, un noble sueño, aunque reconozco que pueden poseer capacidades transformadoras.

Las teorías constitucionales también desdeñan el diseño democrático de las instituciones formales, por ejemplo, cómo organizar mejor, reformular o transformar a los poderes formales para que sirvan al propósito de la defensa y garantía de los derechos humanos. No sólo los tribunales constitucionales y los mecanismos de control de constitucionalidad y convencionalidad deben ser el objeto del análisis de las teorías constitucionales sino también lo son el resto de las instituciones porque todas ellas posibilitan la realización de los derechos. Como ha demostrado Gargarella, existen instituciones en los sistemas constitucionales claramente contramayoritarias por su diseño –el ejecutivo unipersonal, los excesivos poderes del Senado y, las Cortes Constitucionales–. En ese sentido, se podrían crear y diseñar nuevas instituciones que no tuviesen esos defectos para mejor garantizar los derechos humanos. Gargarella, que más bien proviene del constitucionalismo popular, propone las siguientes transformaciones institucionales, las siguientes: a) Formas directas de democracia y reformulación de los sistemas representativos; b) fortalecimiento del poder legislativo en sus facultades de control al ejecutivo; c) rechazo al hiperpresidencialismo; d) reducción de los poderes del Senado para que se constituya exclusivamente como Cámara de defensa del Estado Federal; e) Quitar a la Corte Suprema la "última palabra" en las decisiones sobre la constitucionalidad de las leyes; f) Inclusión de todos los sectores políticos y sociales en las instituciones y en otras esferas de la sociedad; g) Introducción de acciones de inconstitucionalidad por omisión de las autoridades para garantizar derechos, principalmente los sociales; h) reconocimiento del interés difuso, etcétera (Gargarella, 2014).

Por mi parte, considero que el entramado institucional que debe ser revisado para garantizar los derechos, comprende lo siguiente: 1) Los poderes fácticos nacionales y trasnacionales deben someterse a controles jurídicos suficientes que sean dirigidos o al menos supervisados por los ciudadanos. 2) Los derechos fundamentales deben contar con garantías plenas de realización, principalmente los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. 3) Es imperioso luchar por una democratización radical, al igual que por la transparencia, rendi-

ción de cuentas, eficiencia y eficacia de todas las instituciones del Estado. 4) Los tratados internacionales, principalmente los relacionados con el comercio, las inversiones y la propiedad deben ser votados por los ciudadanos para poder entrar en vigor en los respectivos ámbitos territoriales. 5) Los mecanismos de Derecho Procesal Constitucional deben ser amplios y accesibles a cualquier ciudadano o grupo social para proteger con suficiencia los derechos fundamentales de carácter social y los derechos colectivos –la acción ciudadana de inconstitucionalidad sin tener que demostrar ningún tipo de interés legítimo–. 6) Los instrumentos anticorrupción deben dirigirse fundamentalmente en contra de las grandes corporaciones trasnacionales. 7) La democracia participativa, deliberativa y comunitaria necesita ser estimulada en todos los ámbitos. 8) El patrimonio de las naciones –sus recursos naturales- y su explotación deben corresponder exclusivamente a ellas a través de sus Estados. 9) La soberanía nacional debe seguir siendo un elemento importante para la definición del Estado y su actuar en el ámbito internacional. Y, 10) Sobre todo, es imprescindible modificar el actual modelo económico neoliberal globalizador y sustituirlo por otro de naturaleza social que permita promover la industrialización interna y que fortalezca los mercados nacionales bajo criterios de igualdad (Cárdenas Gracia, 2016) para que se pueda realizar el Estado Constitucional.

V. Los recursos naturales

El patrimonio de las naciones –sus recursos naturales- y de su explotación no debe entregarse a los intereses foráneos. Los recursos naturales y su explotación deben reintegrarse a las naciones y explotarse por los organismos del Estado para garantizar la soberanía de los países, sobre todo los que se encuentran en vías de desarrollo. Sería fundamental en los países en vías de desarrollo nacionalizar la Banca y contemplar en la Constitución que todos los recursos naturales: hídricos, hidrocarburos, minas, recursos renovables y no renovables, son patrimonio exclusivo de la nación. Los principios constitucionales de este diseño implicarían: considerar recursos naturales los minerales en todos sus estados, los hidrocarburos, el agua, el aire, el suelo y el subsuelo, los bosques, la biodiversidad, el espectro electromagnético, etcétera; estimar que el patrimonio natural será de interés público y de carácter estratégico para el desarrollo sustentable del país. Se debe prohibir comprometer la soberanía sobre los recursos naturales; la explotación de recursos naturales estará sujeta a consulta –libre, previa e informada- con la población afectada; y, en el caso de las comunidades indígenas, además del derecho de consulta, el Estado debería garantizar que los pueblos originarios reciban un porcentaje sobre los beneficios de la explotación.

El Estado neoliberal se basa en el saqueo de los recursos naturales, principalmente de los recursos naturales de los países pobres o en vías de desarrollo.

Tal como se explica en la geopolítica y lo ilustró magistralmente el jurista alemán Carl Schmitt (Schmitt, 1979). El control de los países poderosos sobre los débiles tiene por finalidad el dominio, administración y manejo de sus territorios y recursos naturales. En el Estado neoliberal están en disputa, entre las grandes potencias, los recursos naturales de los Estados en vías en desarrollo. Por eso, el Estado neoliberal está dirigido por una lógica implacable de acumulación de riqueza a costa del sufrimiento humano, el medio ambiente o los derechos de las futuras generaciones. En países como México, debe entenderse que sus recursos naturales y la explotación de los mismos constituyen la soberanía de la nación, tal como se ha entendido desde el descubrimiento de América y, principalmente, como lo concibió el Constituyente de Querétaro de 1917 cuando se redactó la versión original del artículo 27 constitucional (Cárdenas Gracia, 2009).

La reforma constitucional energética de 2013 –la más importante de las reformas estructurales–[3] fue diseñada desde el exterior, por razones económicas y geopolíticas para entregar los recursos energéticos de la nación a intereses foráneos (Cárdenas Gracia, 2014). Con esa reforma, que se aprobó en violación a los procedimientos legislativos y parlamentarios y modificó los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, la nación pierde parte de sus riquezas naturales y, el Estado abdica de sus antiguas competencias para explotar en exclusiva los recursos energéticos de los mexicanos, tanto de esta generación como de las futuras. La reforma constitucional energética de 2013 traerá consecuencias funestas a nuestro país. El orden jurídico nacional también recibirá impactos, desde la concepción de la Constitución, de la democracia, de los derechos humanos y hasta en la privatización del derecho público nacional.

Esta reforma se logró a través del aparato propagandístico del duopolio televisivo que acalló o silenció a las voces opositoras. El pueblo fue engañado con espejitos y cuentas de vidrio. Se le dijo, por ejemplo, que una de las consecuencias de la reforma sería la reducción del precio del gas, de la electricidad, de la gasolina y, del combustóleo. Hasta la fecha no hay reducción de precios en estos insumos. Por otra parte, en el concierto mundial, cuando se realizan estos procesos de liberalización o privatización de los recursos naturales, la consecuencia es el aumento de las tarifas en electricidad, gas o gasolinas (Noceda, 2014, p. 15) y no su reducción, como se suele proponer por los gobiernos neoliberales para convencer a la población de las ventajas de las reformas estructurales.

Las principales dudas de la reforma constitucional energética de 2013 no fueron ni han sido esclarecidas a la sociedad. La sociedad mexicana no tiene respuestas sobre las consecuencias medioambientales y en la salud humana de la reforma. Desconfía en torno a si los nuevos órganos reguladores del sector tendrán la capacidad para enfrentar el poder de las grandes empresas petroleras y eléctricas mundiales que son capaces de desestabilizar gobiernos en el mundo entero.

[3] Fue publicada el 20 de diciembre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.

Gran parte de la sociedad piensa que se incrementará la corrupción en el sector energético, debido no sólo al papel de los sindicatos, sino a los contratos millonarios que celebrará el gobierno con las empresas energéticas mundiales. Fiscalmente, se tiene temor a que la reforma constitucional energética signifique más impuestos y más endeudamiento externo en contra de los intereses de los mexicanos. La sociedad tampoco tiene claridad en torno a si los supuestos beneficios de la reforma se destinarán al desarrollo nacional y no al gasto corriente de los tres niveles de gobierno. Y, en general, seguimos sin saber por qué teníamos que compartir la renta petrolera, de un recurso que es nuestro, con otros que no forman parte de la nación mexicana (Cuarón, 2014, p. 9).

Tal vez, el principal problema conceptual de la reforma constitucional energética de 2013 es entender a los hidrocarburos y a la electricidad como "commodities", es decir, insumos que son parte de una cadena productiva y, que su explotación, sirve para maximizar la riqueza, en este caso privada y foránea y, no entender que el acceso a estos recursos, junto al acceso a otros recursos naturales, constituye un auténtico derecho fundamental. En las visiones contra hegemónicas de los derechos fundamentales –no neoliberales– se asume que hay cosas –los recursos básicos y/o naturales– que no pueden estar en el comercio y no pueden ser parte de las leyes del mercado. Se concibe que esos recursos son susceptibles de estar disponibles para todos, que deben ser accesibles a las personas para que éstas logren su desarrollo y se les permita su dignificación (Santos, 2014, pp. 13-24). Si entendiéramos el acceso a los recursos naturales y a la energía de esa manera, seguramente, sería impensable que reformas como la aprobada en 2013 tuviera lugar.

La reforma constitucional energética de 2013 producirá un cambio trascendental en las características de nuestro Estado-nación y, en ese sentido no es sólo una reforma energética. Se trata de un cambio constitucional que redefine las características del Estado mexicano en términos de soberanía e independencia frente a otros Estados porque las fuentes fundamentales de la energía en México y, por tanto, de la economía, no estarán totalmente controladas ni administradas por el gobierno sino por grandes empresas energéticas trasnacionales, que con su poder económico y político, son capaces de establecer y desestabilizar gobiernos en el mundo entero. La reforma constitucional energética entraña la transformación de lo qué hemos sido como país y lo qué seremos.

VI. Civilismo y la militarización

Los presidentes de la República en los últimos sexenios, sobre todo Calderón y Peña, han buscado centralizar competencias afectando a los otros dos niveles de gobierno –el estatal y municipal–, para aumentar su poder político, frente y en contra de los poderes horizontales y verticales establecidos en la Constitución. Se ha ido

deconstruyendo el Estado mexicano. Prueba de ello, son las múltiples reformas constitucionales que se han emprendido en estos años para lograr ese objetivo.

Las fuerzas armadas en sí, no son el problema. Se distinguieron en el pasado, con pocas excepciones, por su nacionalismo, patriotismo, sentido social y popular. Son los altos mandos civiles del país, los últimos presidentes de la República, los que han buscado transformar las esencias históricas, civilistas y pacifistas de las fuerzas armadas nacionales. Estamos pasando desde 2001 –fecha de expedición de la Patriot Act– de una cultura jurídica que pensaba socialmente a sus fuerzas armadas como nacionalistas, populares y defensoras de los intereses comunes, a una cultura jurídica que responde a una hegemonía foránea, con un ejército que se quiere cada vez menos popular, desconectado de sus fines sociales y constitucionales.

A nivel externo, geopolítico, la centralización de poder en los Presidentes mexicanos, que afecta a la vida federal, responde a crear una zona hemisférica de seguridad, que mantenga las variables policiacas, militares y, de inteligencia bajo un "control" superior, concentrado y manejable por encima de la base ciudadana. La estrategia hacia la integración total de América del Norte en los ámbitos de la energía, las telecomunicaciones, la educación, la cultura y la seguridad, implica la realización previa de la integración en el orden interno de cada nación, que facilite la integración supranacional y, la construcción y consolidación del poder imperial del vecino del norte.

En este esquema geopolítico, de control supra estatal, tanto militar como policiaco, los principios y desarrollos jurídicos de soberanía nacional, federalismo y, municipio libre, son percibidos por el gobierno norteamericano como obstáculos contra-hegemónicos que dificultan la materialización de sus objetivos de dominación (Petraeus, Zoellick, O´Neil, 2014, pp. 50-60. Ribando, Finklea, 2011, pp. 20-22).

De esta suerte, la centralización jurídica y política de facultades, que es constante a favor del Presidente de la República y, la integración interna de facultades y de recursos, en cada vez menos instancias constitucionales de poder nacional, significan una claudicación con los fines federales de la República.

La política de seguridad en el país en los dos últimos sexenios consiste en: el incremento acelerado del gasto militar; la guerra en contra de las drogas; la ocupación territorial, regional y estatal, sin procedimientos de suspensión de garantías y sin respetar los procedimientos vigentes de intervención constitucional; la actuación ilimitada del ejército y de la marina en tareas de seguridad pública, entre otras acciones que prueban que la construcción de un Estado Policiaco Militar puede explicarse desde causas internas como las violaciones al Estado de Derecho en México. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, las razones que originan la construcción de ese Estado militar son acuerdos externos y tienen que ver con la política de seguridad de los Estados Unidos y su determinación de integrarnos en lo que denominan seguridad de Norteamérica bajo su conducción.

Nosotros consideramos que las fuerzas armadas no pueden ser las defensoras del Estado. En un Estado Constitucional de Derecho, los defensores del orden constitucional y de la seguridad nacional son los ciudadanos y las

autoridades civiles. El defensor último y final es y debe ser el órgano de control de constitucionalidad. La guerra está proscrita en el Derecho Internacional y en el Derecho interno de los Estados democráticos, salvo cuando es en legítima defensa. Aceptar la tesis de que las fuerzas armadas son las defensoras del Estado es admitir el punto de vista del jurista nazi Carl Schmitt, que en obra "La defensa de la Constitución" (Schmitt, 1998), mantiene que son el Jefe del Estado y las fuerzas armadas las que tutelan al Estado y defienden la Constitución. Nosotros preferimos el punto de vista de Hans Kelsen que sostuvo que son los Tribunales Constitucionales, las instituciones todas y los ciudadanos los que defienden al Estado y a la Constitución (Kelsen, 2002).

Estamos de acuerdo con el punto de vista de Kelsen porque el Estado de Derecho, si lo es, sólo puede estar tutelado y defendido por los procedimientos democráticos y la racionalidad más plena del ordenamiento jurídico, así como por las de sus instancias garantes y por los ciudadanos. Si aceptamos que sólo el ejecutivo o las fuerzas armadas defienden la seguridad nacional y al Estado, estamos al borde de la dictadura, del rompimiento con el orden constitucional democrático. Por eso, fue incorrecta la reforma a la fracción VI del artículo 89 de la Constitución de 2004, por sus tintes autoritarios no consecuentes con el Estado Constitucional y Democrático de Derecho. El ejecutivo, no puede por sí ni ante sí ser el garante único de la seguridad nacional ni el encargado de preservarla o custodiarla.

La idea de un Estado en donde las fuerzas armadas juegan un papel destacado en la defensa del orden constitucional y la soberanía subvierte la lógica entera del Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Las fuerzas armadas son auxiliares en ese propósito y su papel debe estar constreñido por la propia Constitución. Además de que deben estar subordinadas al órgano de control de constitucionalidad, al resto de los poderes públicos y a los propios ciudadanos.

La seguridad del país debe ante todo ser soberana, es decir, decidida por los ciudadanos de este país, de preferencia a través de mecanismos participativos como el referéndum. La seguridad nacional no debe responder como ahora responde a los intereses de los Estados Unidos. La guerra no declarada constitucionalmente contra el crimen organizado tiene su origen en los acuerdos ASPAN, en la iniciativa Mérida y en otros acuerdos a la palabra entre los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Unidos y México. Nunca ha sido ratificada por el Senado de la República a través de un tratado, lo que implica que todos esos acuerdos internacionales devengan en anticonstitucionales.

VII. Propuestas

Sintetizo las reflexiones sobre los temas que he desarrollado en el ensayo:

En principio estimo que es fundamental que luchemos por construir un sistema o modelo de partidos real. En donde el objetivo no sea alcanzar el poder,

repartirse los cargos públicos o el financiamiento público. Requerimos de un modelo de partido, en donde éstos en el gobierno actúen como tales, y en la oposición también lo hagan, de acuerdo al lugar que les ha correspondido electoralmente. La tendencia mundial y nacional por el "cartel party" es inaceptable, no sólo en términos morales sino porque separa y divorcia al ciudadano de los partidos y, coloca a la democracia representativa en crisis.

La modalidad electoral es una de las facetas de expresión de la democracia. Un país tan heterogéneo como México no puede apoyarse sólo en ella, por más importante que sea. La construcción de la democracia nacional exige una democracia electoral sí, pero también una democracia directa, participativa, deliberativa, y comunitaria.

Jurídicamente, la construcción del Estado Constitucional es muy valiosa, pero es una construcción sin asideros en el modelo económico que sustenta la vida contemporánea del Estado. Es preciso repensar el Estado desde sus sustentos económicos para que los derechos que se reconocen en el orden constitucional sean exigibles y justiciables.

La defensa de la soberanía nacional a través de la defensa de nuestros recursos naturales es un imperativo. Si no existe reversión en la reforma energética nuestros niveles de soberanía serán continuamente mermados, y los conflictos sociales y políticos irán en aumento. Debe reconocerse que la reforma energética fue impuesta a un gobierno débil, el que no supo defender las bases materiales de su independencia económica y política.

El gobierno de Trump insistirá una y otra vez en militarizar al país, en privar a las relaciones humanas de los mexicanos de su carácter civil, nacionalista y pacífico. Si lo logra, los partidos serán actores subordinados inscritos en un marco de condiciones autoritarias y militares que desmentirán cualquier atisbo de democracia. La integración a América del Norte, de darse esos supuestos, se apoyará en la subordinación vertical permanente.

VIII. Bibliografía

Cárdenas Gracia, Jaime, *La argumentación como derecho*, México, UNAM, 2005, pp. 51 y 52.

_____ *El modelo jurídico del neoliberalismo*, México, UNAM, 2016.

_____ *En defensa del petróleo*, México, UNAM, 2009.

_____ *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, México, UNAM, 2014.

_____ *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

_____ *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral de 2012*, México, UNAM, 2014

_____ *El modelo jurídico del neoliberalismo*, México, UNAM-Folres, 2016.

_____ *Transición política y reforma constitucional en México*, UNAM, México, 1994.
_____ *Una constitución para la democracia*, UNAM, México, 1996
_____ "El modelo participativo y deliberativo", en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 11, UNAM, México, 2004, pp. 55-89.
Córdova, Lorenzo y otros, *¿Hacia una ley de partidos políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México*, México, IDEA-Instituto Belisario Domínguez-UNAM, 2012.
Cuarón, Alfonso, 10 *preguntas del ciudadano Alfonso Cuarón al Presidente Enrique Peña Nieto*, La Jornada, 28 de abril de 2014, página 9.
Díaz Polanco, Héctor, *Elogio de la diversidad: globalización, multiculturalismo y etnofagia*, México, siglo XXI, 2007.
Fearon, James D., "La deliberación como discusión", en ELSTER, Jon, *La democracia deliberativa*, Barcelona, España, Editorial Gedisa, 2001, p. 88.
Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010),* Madrid, Katz, 2014.
Katz, Richard S. y Mair, Peter, "*Changing Models of Party organization and Party Democracy: the emergence of the cartel party*", en Party Politics, vol. 1, núm 1, 1995.
Kelsen, Hans*, ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?,* Madrid, Tecnos, 2002.
Krugman , Paul, *Oligarchy, American Style* , New York Times, 4 de noviembre de 2011.
Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna,* Buenos Aires, Amorrortu editores, 2008.
Noceda , Miguel Ángel, *Las eléctricas disuaden al consumidor. El coste de las ofertas fijas anuales presentadas por las grandes compañías a la CNMC superan hasta en 100 euros anuales a la media de los últimos cuatro trimestres*, periódico EL PAÍS; Madrid, España, 26 de abril de 2014, p. 15.
Ovejero, Félix, *Democracia liberal y democracias republicanas, Claves de Razón Práctica,* Madrid, número 111, abril de 2001, pp. 18-30.
Petraeus, David, H., Zoellick, Robert B., y O'Neil, Shannon K*; América del Norte. El momento de un nuevo enfoque, Informe del Grupo de Trabajo Independiente número 71,* Council on ForeignRelations, New York, 2014, pp. 50-60.
P iketty, Thomas, *Capital in the Twenty-First Century,* Cambridge, MA, Belknap Press, 2014.
Pisarello, Gerardo, "Constitución y gobernabilidad: razones de una democracia de baja intensidad", en *Las Sombras del Sistema Constitucional Español*, Editorial Trotta, Madrid, 2003, pp. 129-149.
Ribando Seelke, Clare, Finklea, Kristian M., *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, Washington, July 22, 2011, pp. 20-22.
Rodrick, Dani, *La paradoja de la globalización: democracia y el futuro de la economía mundial*, Barcelona, Antoni Bosch, 2012.

Schmitt, Carl, *La defensa de la Constitución*, prólogo de Pedro de Vega, Madrid, Tecnos, 1998.

_____ *El Nomos de la Tierra en el Derecho de Gentes del "Jus publicum europaeum",* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979.

Santos, Boaventura de Sousa*, Si Dios fuese un activista de los derechos humanos*, Madrid, editorial Trotta, 2014, pp. 13-24.

Stiglitz, Joseph, *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita,* México, Taurus- Prisa Ediciones, 2012, p. 195.

Torre, Juan Carlos, *La audacia y el cálculo*, Buenos Aires, Argentina, Sudamericana, 2011, p. 145.

Zovatto, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA-UNAM, 2008

*René Delgado**

La Política en México: presente prolongado, futuro incierto[1]

SUMARIO: I. Introducción II. Transición artificial III. Alternancia sin alternativa IV. Democracia defectuosa y Estado en quiebra V. Prolongar o no el presente VI. Construir futuro

I. Introducción

Un presente prolongado no supone un futuro próximo. Más bien lo niega, cuando no lo frustra… y, en la subcultura política mexicana, ha sido mucho más fácil hacer futurismo que construir futuro.

Futurismo sin futuro es, precisamente, lo que se ha hecho durante las últimas dos décadas. En los noventa, la apertura y la globalización económica urgían el rediseño del régimen político; en la década pasada, la alternancia en el poder presidencial también. Sin embargo, en el primer caso se ignoró la necesidad y en el segundo se desaprovechó la oportunidad. El interés se puso en redistribuir el poder, no en reformularlo. Tal omisión ha dado lugar a un régimen desvertebrado, incapaz de constituir gobierno: el presidencialismo sin Presidente.

Desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se advierte –o, peor aún, se sufre– la inoperancia de un régimen político que no da más de sí. Ciertamente la reforma electoral de 1994 supuso un avance pero, al no enmarcarla en una reforma política estructural y asegurar, así, la consolidación de la de-

* Ex Director Editorial del Periódico Reforma.

mocracia, la transición no sólo se detuvo, comenzó a retroceder. Es lo que se está viendo.

Hoy, una democracia defectuosa y un Estado de derecho en quiebra sellan la circunstancia nacional. Se retrocede en lo político y lo electoral, se reducen o pierden derechos y libertades, mientras –en su actuación y combinación– la impunidad criminal y la negligencia política cancelan un mejor destino. En ese terreno juega la clase dirigente, poco le importa fincar su imperio sobre ruinas.

II. Transición artificial

Falto de legitimidad, Carlos Salinas de Gortari se sintió con derechos –no con obligaciones– sobre el régimen que, como quiera pero no sin dificultades, lo encumbró en la Presidencia de la República y, en esa circunstancia, procedió a su desmantelamiento sin interesarse mayormente en el día después. La idea sonaba bien y encandiló a muchos, pero instrumentada desde el autoritarismo y la arbitrariedad su consecuencia es, precisamente, la que se vive hoy.

El nombre de la aventura de Carlos Salinas era simple: consolidarse como un Presidente fuerte, a costa de heredar una Presidencia débil. El mandatario disfrutó los beneficios de esa acción, dejándole a su sucesor el saldo negativo. Sobre la base de disminuir al partido y reducir al gobierno, adelgazó al Estado sin interesarse en sentar las bases de un nuevo régimen.

A partir de tres acciones –una ideológica, una económico-administrativa y una política– puso fin a la palanca político-partidista del régimen presidencialista: el Partido Revolucionario Institucional, el PRI. De modernización y neoliberalismo social se disfrazó esa operación.

En lo ideológico quebró la columna vertebral del nacionalismo-revolucionario priísta al reformular los documentos básicos del partido y al replantear algunos de los postulados constitucionales que le daban sustento. La apertura del ejido a los asociaciones productivas, el reconocimiento de la Iglesia y el establecimiento de relaciones con el Vaticano, el cambio de los requisitos para ser Presidente de la República golpearon al priísmo donde le dolía para llevarlo a adoptar un pensamiento neoliberal que, aun con el calificativo de *social*, no acabó de darle un nuevo encuadramiento ideológico.

En lo económico-administrativo, la privatización del sector público de la economía golpeó uno de los pilares del régimen y su partido: las burocracias opaca y dorada. La primera sufrió la pérdida de plazas laborales a partir de los recortes en la administración pública. La segunda perdió el trabajo pero, sobre todo, la base de su integración al sistema. La privatización de un millar de empresas y entidades públicas desconsideró su ingrediente político, constituía el tercer círculo de participación o, si se quiere, de cooptación: quien no entraba al Ejecutivo

o al Legislativo, podía caber en el sector paraestatal. Recortar plazas laborales y desincorporar organismos públicos lastimó ese sostén.

En lo político, las famosas *concertacesiones* a la derecha panista generaron sendos problemas. Uno, entre bromas y veras se decía que muchos priístas aspiraban a ser gobernadores interinos porque duraban más que los constitucionales; lo cierto es que la caída de gobernadores electos o incluso ya en funciones fue moneda política de cambio con el panismo. Dos, se creó una ilusión: el panismo crecía y maduraba, mientras el salinismo se vestía de gala democrática al reconocerle sus presuntos triunfos. A la derecha, había entendimiento; a la izquierda, sordera. A la vuelta de los años, aflora una duda y una certeza. La duda: ¿cuáles de esos *triunfos* fueron electorales y cuáles políticos? La certeza: la consolidación de un régimen plural de partidos sin dominante hegemónico fue ficticia.

Esos tres golpes redujeron al priísmo.

El desmantelamiento del presidencialismo dio lugar a una paradoja: cuanto más fuerte y popular resultaba el presidente Carlos Salinas de Gortari, más débil e impopular se perfilaba su sucesor, por no decir, la Presidencia de la República.

La venta de garage de bancos, aerolíneas, telefónicas, siderúrgicas, medios de comunicación, minas, hoteles… le acarreó, por decir lo menos, simpatía y apoyo de poderosos grupos económicos a Carlos Salinas. La puesta en marcha del programa *Solidaridad*, que asistía a los pobres sin resolver el nudo gordiano del empleo, le acarreó popularidad en ese sector.

En suma, Carlos Salinas despedía el brillo de una estrella en vías de extinción: el presidencialismo. Cuanto más brillaba el presidente Carlos Salinas, más se apagaba la Presidencia de la República que, a la postre, perdería las palancas de poder derivadas del control de importantes sectores de la economía y la política.

En algún momento, equiparándose con Mijail Gorbachov, Carlos Salinas de Gortari llegó a hacer suya la idea de que primero era la *perestroika* y, luego, la *glasnot*. Lo cierto es que la reestructura económica se concretó pero con efectos o defectos políticos colaterales no deseados o no calculados. La llamada apertura económica atrajo la atención mediática del extranjero, pero no donde el salinismo la quería. Los derechos electorales, los derechos humanos y el combate al narcotráfico fueron objeto de observación. El interés mediático en esos renglones obligó a efectuar algunas reformas o emprender algunas acciones, pero no del calado necesario para replantear la estructura política del régimen.

Tan cosméticos fueron esos ajustes políticos que el sueño de la incorporación al primer mundo se frustró.

En el último año del salinismo no fue de ensueño, sino de pesadilla: diciembre, rebelión de Manuel Camacho ante el *destape* de Luis Donaldo Colosio; enero, levantamiento armado del zapatismo; febrero, secuestro de Alfredo Harp Helú; marzo, asesinato de Luis Donaldo Colosio y ungimiento de Ernesto Zedillo como abanderado tricolor; mayo, triunfo de Diego Fernández de Cevallos en el primer debate entre candidatos presidenciales, para luego *enfermarse*; junio, re-

nuncia de *week-end* del secretario Jorge Carpizo, para reintegrarse el lunes; julio, cierre de una campaña marcada por el miedo; agosto, realización de la elección presidencial; septiembre, asesinato del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu; octubre, escándalo del fiscal Mario Ruiz Massieu por el homicidio de su hermano; noviembre, preparación del relevo en Los Pinos; diciembre, *error de diciembre* (para no herir la susceptibilidad salinista).

No acababa de consolidarse la reforma económica cuando ya comenzaba a tambalearse el régimen político, prendido con los alfileres de la ciudadanización y la autonomía del nuevo órgano electoral.

Arrancaba el presidencialismo sin Presidente.

III. Alternancia sin alternativa

El *error de diciembre* con su efecto económico devastador trastocó la agenda de prioridades perfilada, antes de asumir la Presidencia, por Ernesto Zedillo.

La señal enviada, dialogar con la izquierda e interesarse por la reforma de la estructura política, quedó en un buen deseo. Se recurrió con facilidad al discurso de la *normalidad democrática* cuando, en el mejor de los casos, podía hablarse de la *normalidad electoral*.

La economía concentró la atención y el costo de la recuperación tuvo un efecto brutal sobre el partido tricolor que, por lo demás, no entendió su nueva circunstancia y el agotamiento del presidencialismo. El primer aviso del revés por venir lo tuvo el PRI en la elección intermedia de 1997 al perder la mayoría parlamentaria frente al bloque opositor; la factura completa la recibió tres años después con su derrota en la elección presidencial del 2000. Se dio la alternancia… pero no la alternativa.

Vicente Fox llegó a la residencia oficial de Los Pinos en condiciones inmejorables. De terciopelo, se dijo. Legitimidad política, estabilidad económica y un intangible, ánimo social y esperanza democrática que posibilitaban el arranque de la construcción de la alternativa política. Pero no, nada se hizo. Sin educación, cultura ni formación política, el mandatario despilfarró el bono democrático. El logro político más importante fue la reglamentación del acceso a la información, gracias al impulso que grupos ciudadanos le imprimieron. La alternancia quedó en turno en el poder presidencial que, disminuido desde el salinismo, carecía de fuerza y palancas para emprender cambios por sí mismo.

Por si eso no bastara, el presidente Vicente Fox entendió la popularidad como un valor a atesorar, no como un recurso a invertir con oportunidad. Muchas acciones y omisiones se ejecutaron a partir de la idea de mantener o aumentar la popularidad presidencial. El mandatario atesoraba su popularidad como quien ahorra sólo para acumular. La satisfacción personal importó más que la remodelación estructural y, desde esa perspectiva, el esfuerzo se puso en evitar que ocu-

rrieran cosas en vez de provocar que sucedieran. Lejos de proceder al desmantelamiento del corporativismo, la administración se fue echando en brazos de ella.

Los grandes corporativos, empresariales y gremiales, comenzaron a imprimirle su rumbo a la nación, mientras el gobierno culpaba de la imposibilidad del *cambio* al Poder Legislativo. No en vano la divisa del partido en el gobierno, de cara a la elección intermedia, fue: "quítale el freno al cambio". Pero el electorado lejos de retirarle el freno, lo aseguró. Y, de nuevo, como en 1997, el mensaje dejado en las urnas no fue entendido ni atendido: se quería un gobierno dividido, no un gobierno confrontado. Se querían equilibrios y acuerdos, no decisiones unilaterales ni sopesadas.

Agotado el bono democrático, la frivolidad política ganó espacio en la actuación presidencial y, sobra decirlo, entre otros muchos pendientes, se archivó la reforma política. Peor aún, el mandatario tomó malas decisiones y precipitó acciones en materia de seguridad que, lejos de atemperar el problema, lo agravaron. La creación de la Secretaría de Seguridad Pública sin inscribirla, justamente, en el rediseño del aparato de gobierno debilitó aun más a la Secretaría de Gobernación y la creación de la Agencia Federal de Investigación fue una ocurrencia sexenal.

El revés electoral sufrido en la elección intermedia y el crecimiento de Andrés Manuel López Obrador en la opinión pública pusieron en guardia al foxismo ante la sucesión presidencial pero, aun así, se vio contra las cuerdas.

El desafuero del jefe de Gobierno evidenció la decisión presidencial de utilizar la justicia como ariete para eliminar al adversario político; la sobreprotección de Santiago Creel como delfín, el deseo presidencial de colocar como diera lugar a un foxista en la línea sucesoria. En ambos lances el foxismo fue derrotado. Andrés Manuel López Obrador se mantuvo en la contienda por la Presidencia de la República y el foxista Santiago Creel perdió la candidatura ante Felipe Calderón.

Ni lo uno ni lo otro resultó como se quería. Contra la pared y a su pesar Vicente Fox –en consonancia con los poderes fácticos– intervino en el proceso electoral no tanto para apoyar a Felipe Calderón, como para frenar a Andrés Manuel López Obrador. Esa intervención –reconocida pero minusvalorada por el Tribunal Electoral– así como la soberbia y los errores del tabasqueño en su desempeño como candidato concluyeron en la historia conocida.

A punto se estuvo de caer en una crisis constitucional.

IV. Democracia defectuosa y Estado en quiebra

Más allá del resultado oficial y legal de la elección presidencial del 2006, el saldo político fue terrible. Si la alternancia no se tradujo en la alternativa, los términos de esa contienda echaron atrás lo avanzado en materia electoral y dejaron al país confrontado y polarizado, a los ciudadanos con el cuchillo entre los dientes y a

los partidos ansiosos por realizar una nueva reforma electoral pero viendo por el espejo retrovisor y no por el parabrisas.

Tensa la situación, el calderonismo cometió su primer error: ignorar la razón de su ascenso al poder presidencial. No llegó porque ahí se le quisiera ver; llegó porque ahí no se quería ver al lopezobradorismo. Y, luego, el segundo: integrar un equipo de gobierno a partir de cuotas y compromisos, pero privilegiando la lealtad por encima de la experiencia y la capacidad, acomodando mal las piezas y dejando de coordinarlo.

Sin proyecto, equipo ni operadores para ampliar su margen de maniobra, sin respaldo de su propio partido, el calderonismo agregó un tercer error: se desinteresó del electorado que votó a su favor y mucho más del que votó en su contra.

Perdió su base pero no se sacudió la tenaza de los intereses y poderes fácticos que favorecieron su triunfo, Felipe Calderón se internó, así, en su propio laberinto. Pretendió impulsar reformas sin amarrar apoyos ni construir acuerdos amplios y, al mismo tiempo, buscó legitimarse echándose en brazos de la fuerza armada y del corporativismo magisterial.

El presidente Calderón no supo, no pudo o no quiso equilibrarse en ese doble paso y, frustradas las reformas, agotada la política, sólo quedó la fuerza. Por la razón que fuese el calderonismo nunca fijó claramente sus prioridades y la falta de concierto en su actuación terminó por dejar el combate al crimen como la razón de ser de su gestión. De tumbo en tumbo, la violencia se enseñoreó y la sangre le dio un tono monocromático a la administración.

La administración calderonista no se constituyó en gobierno. La entrada y salida de secretarios sin talla para el puesto, la contradicción en la acción de gobierno, el canje de políticas y plazas por apoyos o votos, la ausencia de resultados, además de las calamidades económicas y sanitarias provenientes del exterior, hicieron de la elección intermedia algo previsible. No hubo sorpresa.

La descalificación del calderonismo fue brutal. La mayoría parlamentaria quedó en manos del priísmo y, luego, las derrotas en las elecciones estatales confirmaron la dimensión de la crisis en la que se internaba el calderonismo. La desesperación entró en escena: alianzas a diestra y siniestra sin resultados, desencuentros dentro del gobierno y entre éste y su partido, cambios a capricho en el gabinete, creciente corrupción constituyeron el estilo de la administración que, sin política que ofrecer ni practicar, hizo de la ofensiva al crimen su única bandera.

Operativo, combate, guerra, lucha contra el crimen organizado fueron las denominaciones de la estrategia fallida y, luego, ocurrió lo previsible, su derrame violento golpeó de más en más a la sociedad y, por si eso no bastara, afectó las relaciones diplomáticas hacia el norte y hacia el sur del país. Todo para cifrar en millares de muertos la acción oficial emprendida que, por lo demás y a pesar de la captura de capos del narcotráfico, no abatió la criminalidad y sí, en cambio, diversificó su actividad y radicalizó su expresión violenta. Ni hablar de la reposición de la seguridad pública ni de la recuperación de espacios ciudadanos. La violencia criminal y la violencia oficial tiñeron de rojo más de una región.

Sin capacidad de darle perspectiva al país y con una indeleble huella de sangre, a nadie sorprende el hundimiento del calderonismo y el resurgimiento del priísmo, con un añadido: además de su reposicionamiento político y electoral, los tricolores han sabido perfilar liderazgos de distinta catadura: mediática y política. Falta por calibrar, desde luego, la larguísima campaña de Andrés Manuel López Obrador así como la estructura territorial-ciudadana que supuestamente armó. Faltan cosas por ver.

A las administraciones de Carlos Salinas de Gortari y Felipe Calderón las hermanan varias coincidencias: falta de legitimidad en la asunción de la Presidencia de la República; uso de la fuerza para consolidarse en el poder, sacrificio de la política amplia y abierta, en favor de los acuerdos bajo cuerda; cierre de su gestión en un marco de inestabilidad política, peligro económico e inconformidad social. Las separa una singularidad: Carlos Salinas disfrutó el desmantelamiento del presidencialismo, Felipe Calderón no.

El horizonte pierde el tono albiazul prevaleciente durante poco más de una década.

V. Prolongar o no el presente

Habrá quien festeje y quien lamente el desdibujamiento del panismo, pero sería inocente echar las campanas al vuelo por el retorno del priísmo o el eventual ascenso de la izquierda al poder presidencial.

Sería inocente porque hay una realidad avasalladora: una democracia defectuosa y un Estado de derecho en quiebra que vulneran la posibilidad de darle perspectiva al país. No hay engaño. Si los partidos son los pilares de la democracia y estos muestran fragilidad y debilidad, la democracia por fuerza es defectuosa. Abre la puerta a caudillos imaginarios y a liderazgos mediáticos que se oxidan a la intemperie política, y más cuando las instituciones del Estado se ven reblandecidas.

Si a esa circunstancia se agrega la impunidad criminal y la negligencia política, apoyada en un régimen incapaz de consolidar gobiernos, da igual quién ocupe la residencia oficial de Los Pinos.

La elección presidencial, así, se reduce a un concurso para administrar por turno un mismo problema, el problema que desde hace décadas ahoga al país y, ante el cual, los partidos no tienen respuesta. La democracia, así, se limita al maquillado de una ilusión que nace y muere cada sexenio y el Estado se convierte en la arena donde compiten quienes pueden hacer valer sus privilegios a costa del derecho, el desarrollo, la democracia y la civilidad. Ninguna República se puede llamar así, en esa condición.

Desde hace ya casi un cuarto de siglo, la clase política dirigente sabe dónde está el problema y sabe también cuál es la solución. El país está sobrediagnosticado. Sin embargo, la ambición de repartir el poder sin reformular su

sentido ha hecho de la elección un concurso donde la victoria consiste en administrar, por turno, la ruina nacional. Si no se reforma el poder da igual quién administre el no poder.

En el reino de la impunidad criminal y la negligencia política, la fiesta de la democracia es elegir al velador, al socio o al cómplice de las grandes frustraciones.

VI. Construir futuro

El punto de quiebre de esta historia circular se cifra en el malestar social, mejor dicho en la capacidad ciudadana para organizarse, articularse y potenciar su fuerza. Los ejes del malestar transformado en reclamo ciudadano son tres: uno, ampliar los canales de participación directa ciudadana en la democracia para tener un mayor control sobre el poder; dos, ensanchar y asegurar el margen de maniobra del próximo gobierno para darle perspectiva al país; y, tres, girar el enfoque de la estrategia de combate contra el crimen por el de la lucha a favor de la seguridad pública y ciudadana.

Dicho en breve, si la ciudadanía no se activa y moviliza para darle otro sentido y contenido a la contienda electoral del año entrante –sobre la base de reformar, controlar y asegurar el poder político– el concurso será, de nuevo, dilucidar a quién corresponde el turno de administrar la crisis que, cuanto más se prolongue, peor será.

Un futuro sin mañana o un presente activo es lo que, en el fondo, se juega la ciudadanía… y la República.

*Luis Carlos Ugalde**
*Said Hernández Quintana***

Candidaturas independientes en México: Una evaluación preliminar de sus resultados, 2013-2017 [1]

SUMARIO: I. Antecedentes II. Análisis comparativo de la Legislación Federal y Local que reglamenta las candidaturas independientes III. Desempeño electoral de los independientes IV. Recomendaciones V. Bibliografía

El estudio contiene un análisis comparado de la legislación electoral vigente al mes de julio de 2017 en los ámbitos federal y estatal. La investigación se centra en las barreras de entrada para obtener el registro de una candidatura independiente. Después se desglosan los resultados estadísticos sobre la experiencia de las candidaturas independientes en las elecciones realizadas después de 2012, cuando se introdujo la figura en el sistema electoral mexicano.[2] Aquí se presenta el desempeño electoral de los ciudadanos que, sin tener respaldo de algún partido político, tuvieron participación comicial. El último apartado ofrece las conclu-

* Director General de Integralia Consultores. Fue consejero presidente del Instituto Federal Electoral entre 2003 y 2007.

** Asesor del Instituto Nacional Electoral y previamente consultor asociado de Integralia Consultores.

[1] Una versión más extensa forma parte del estudio *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano 1990-2017. Perspectiva federal y local*, con la coordinación editorial de estos autores y publicado en versión electrónica por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Estudio concluido en agosto de 2017.

[2] Las candidaturas ciudadanas ya habían estado vigentes en el país; fue la reforma electoral de 1946 que otorgó a los partidos la potestad exclusiva de postular candidatos. Regla que estuvo en pie hasta 2012.

siones de la investigación y recomendaciones para fortalecer el régimen legal y político de las candidaturas independientes en México.

I. Antecedentes

El desencanto con los partidos y con los resultados de la alternancia política en México ha dado lugar a la demanda de que se haga política al margen de los partidos, mediante una cultura de lo ciudadano que erige a los políticos profesionales y a los partidos como un obstáculo para contar con gobiernos honestos y eficaces. Las candidaturas sin el aval de un partido político, conocidas coloquialmente como "independientes", surgen como parte de este movimiento anti partidos que busca –según sus promotores– oxigenar y limpiar la vida pública del país.

El primer registro detectado de un aspirante independiente es el empresario y activista Manuel Miguel Monzón, quien en 2001 apeló ante el Tribunal Electoral su derecho a ser candidato independiente al gobierno de Michoacán. En aquel entonces, el órgano jurisdiccional confirmó la decisión de las autoridades electorales locales de negar su candidatura y determinó que, si bien las candidaturas independientes no eran inconstitucionales, era potestad del legislador establecerlas en su ámbito de competencia (Nexos, 2007).

En los siguientes años se presentaron diversos intentos en elecciones locales, pero el asunto adquirió relevancia nacional cuando Jorge G. Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Vicente Fox, acudió a solicitar su registro ante el Instituto Federal Electoral en 2004 (con el fin de participar en las elecciones de 2006). Tras ser negado el registro –tanto porque no era el momento de registro de candidatos como porque carecía del aval de un partido– decidió emprender una ruta legal que llevó su caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Asimismo, en 2006 Víctor González Torres, conocido como el Doctor Simi porque era dueño de las Farmacias Similares, buscó ser candidato independiente sin logarlo. Cuando fue negada su candidatura, llamó a su seguidores a votar por él en el espacio en blanco que se encuentra en las boletas. El IFE no validó esos votos, pues González Torres no cumplía con los requisitos de elegibilidad y el farmacéutico acusó al IFE de haber actuado de forma parcial.

El caso de Castañeda llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por vía del amparo y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El supremo tribunal mexicano determinó que la violación a ciertos aspectos de participación contenidos en los artículos 41 y 116 no eran materia de amparo. Dos años después de la elección, en 2008, la CIDH respaldó a Castañeda, argumentando que México violó sus derechos políticos con base en el artículo 25 de la Convención y obligando al Estado mexicano a reformar sus leyes para proteger el derecho de los ciudadanos a ser votados (Arellano Trejo, 2015; y Gamboa y Valdés, 2011).

Las candidaturas independientes se reconocieron finalmente a nivel constitucional en 2012 y para las entidades federativas en 2013. El texto aprobado y publicado el 9 de agosto de 2012, establece que es derecho de todo ciudadano mexicano "poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación". En la Cámara de Diputados la reforma obtuvo 279 a favor, 19 en contra y 3 abstenciones. En el Senado, 94 a favor, 5 en contra y 8 abstenciones. La mayoría de los votos en contra fueron del PRD y del PT.

II. Análisis comparativo de la Legislación Federal y Local que reglamenta las candidaturas independientes

La candidatura independiente es un mecanismo de participación ciudadana que se reimplantó en México en 2012 y comenzó su funcionamiento en el ámbito local (Zacatecas y Quintana Roo, en 2013). La primera experiencia federal fue en 2015 para renovar la Cámara de Diputados. Antes de incorporar la candidatura ciudadana en la legislación electoral, se consideraba que la obligación de ser postulado por un partido para aspirar a competir por un cargo de elección no era una restricción de los derechos políticos, sino únicamente un requisito que debían cumplir los ciudadanos para ejercer su derecho a ser votados.[3] El impedimento se relacionaba, además, con el régimen de prerrogativas de los partidos, a los que, desde la reforma electoral de 1996, se les entrega financiamiento público para actividades de campaña y, a partir de 2008, se les otorgan tiempos oficiales para la difusión de sus mensajes de campaña en radio y televisión (IFE-CNCS 2009).

La prohibición para competir bajo una candidatura independiente no se consideraba una restricción, sino una condición necesaria para mantener la contienda electoral dentro de los cauces de la competencia partidista equitativa, que en el régimen electoral mexicano no se podía lograr sin los mecanismos que establecen una base mínima de competitividad (por medio del financiamiento público y las prerrogativas en radio y televisión).[4]

[3] La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aprobó la Tesis S3EL 048/2002, declarando que "la negativa de registro con base en una disposición legal que establece que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos, no viola la constitución federal ni los tratados internacionales".

[4] Cabe adicionar que la reforma electoral de 1946 estuvo condicionada por la irrupción de caudillos locales en las elecciones presidenciales. Otorgar el monopolio exclusivo a los partidos para postular candidatos buscaba cerrar la puerta a esos personalismos.

De acuerdo con la legislación electoral federal de 2014 y que los congresos estatales replicaron para regular el procedimiento de registro de candidatos independientes, tiene cuatro etapas: emisión de convocatoria, actos previos a la solicitud de registro, obtención de apoyo ciudadano y aprobación formal del registro. En general, los ciudadanos avisan a la autoridad electoral sobre su interés de solicitar el registro. Después de acreditar el cumplimiento de los requisitos, el aspirante está obligado a recabar determinado número de firmas de respaldo ciudadano según la elección de que se trate. Superadas esas barreras, la autoridad electoral verifica el cumplimiento de requisitos y aprueba el registro de los aspirantes como candidatos, lo que les permite acceder al financiamiento público y demás prerrogativas para participar en las campañas del proceso electoral.

Modelos de postulación

De acuerdo con los diseños normativos vigentes en 2017, hay tres modelos de postulación de candidaturas independientes: el abierto, el abierto limitado y el cerrado. El *modelo abierto* consiste en que la autoridad electoral otorga el registro a todos los solicitantes que hayan acreditado los requisitos legales. La mayoría de los estados (25 y el ámbito federal) funcionan así (véase anexo 1). La principal ventaja de este modelo es que alienta la participación ciudadana; su desventaja es que profundiza la de por sí fragmentada contienda electoral (diluye el voto) y hace que los candidatos independientes reciban menos financiamiento público y menos prerrogativas en radio y televisión, esto es, acentúa la inequidad de éstos frente a los candidatos de partido.

El *modelo cerrado* solo permite el registro del candidato que de manera individual, por fórmula o planilla, haya obtenido el mayor número de manifestaciones de apoyo ciudadano.[5] Colima, Guerrero, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco (seis entidades) adoptaron este modelo, que mejora las condiciones de competencia independiente frente a la estructura partidista. Los ciudadanos reciben más recursos y prerrogativas para sus campañas, en comparación con el esquema abierto, donde la misma bolsa debe repartirse entre un mayor número de candidatos independientes. No obstante, tiene la desventaja de ser un mecanismo que limita las oportunidades para que los ciudadanos sin partido puedan registrarse como candidatos.

El *modelo abierto limitado* es un mecanismo híbrido: solo tienen derecho a registrarse los tres aspirantes que hayan obtenido el mayor número de manifestaciones de apoyo válidos. Chiapas cuenta con la única legislación electoral que introduce este en el sistema electoral mexicano.

[5] Las disposiciones legales que permiten el registro de un candidato independiente por cada cargo de elección es constitucional. Ver jurisprudencial número 20/2013 (10a.), aprobada el 24 de junio de 2013 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Restricciones a la militancia partidista

Para evitar el transfuguismo[6] e impedir que partidos políticos influyan en candidatos independientes, en varios estados se prevén plazos de separación o renuncia a la militancia en un partido para poder ser candidato independiente. Según las legislaciones electorales vigente en 2017, los casos más notables son Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco y Estado de México, que exigen tres años de separación (véase anexo 1). H ay entidades donde se requiere, además, no haber participado como candidato por algún partido en elecciones previas. Baja California y Durango, por ejemplo, exigen que tres años anteriores a la postulación no haya sido registrado como candidato por algún partido político; Quintana Roo, por su parte, solicita dos años.[7] En el resto de los estados no se establecieron requisitos de esta naturaleza, aunque sí se estipula que los aspirantes a candidaturas independientes no pueden ser miembros de partido o candidatos al momento de solicitar su registro.

Obtención del apoyo ciudadano

El principal requisito de quienes aspiran a una candidatura sin aval de algún partido es contar con firmas de apoyo que respalden su candidatura; éstas pueden oscilar entre 0.25 y 15% de la lista nominal de electores[8] según la adscripción de que se trate (en Campeche, Nayarit, Quintana Roo y Tabasco, el porcentaje es con relación al padrón electoral).[9] En términos absolutos, el rango varía de unas cuantas firmas para el caso de presidente en los municipios de Abasolo y Hidalgo en Coahuila (elección 2017), a 328,740 firmas para el cargo de gobernador en el Estado de México (también en la elección de 2017).

La exigencia legal de acreditar un porcentaje mínimo de electores se sustenta básicamente en tres argumentos: demostrar capacidad para contender y obtener votos, ser auténtica opción política en una contienda electiva, y evitar la prolifera-

[6] La Real Academia Española lo define como "actitud y comportamiento de quien se convierte en tránsfuga"; es decir, "persona que pasa de una ideología o colectividad a otra".

[7] El 15 de junio de 2016, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aprobó la Tesis XLI/2016, de la que se desprende que para poder ser postulado como candidato independiente a diputado de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, es necesario no estar registrado en los padrones de afiliados de los partidos políticos, ni haber participado como precandidato o candidato a cargos de elección popular por algún partido político o coalición, en las elecciones federales o locales inmediatas anteriores a la elección.

[8] Yucatán tiene este porcentaje para algunas regidurías, según su legislación electoral vigente en 2017.

[9] ¿Cuál es el porcentaje óptimo? Según las buenas prácticas en materia electoral, la ley no debería exigir las firmas de más del 1% del electorado de la circunscripción en cuestión (Comisión de Venecia, 2011); y el 3% es el criterio que han adoptado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en acciones de inconstitucionalidad (38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014; 49/2014; y 65/2014 y su acumulada 81/2014) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante casos concretos (SUP-JDC-33/2016 y acumulados).

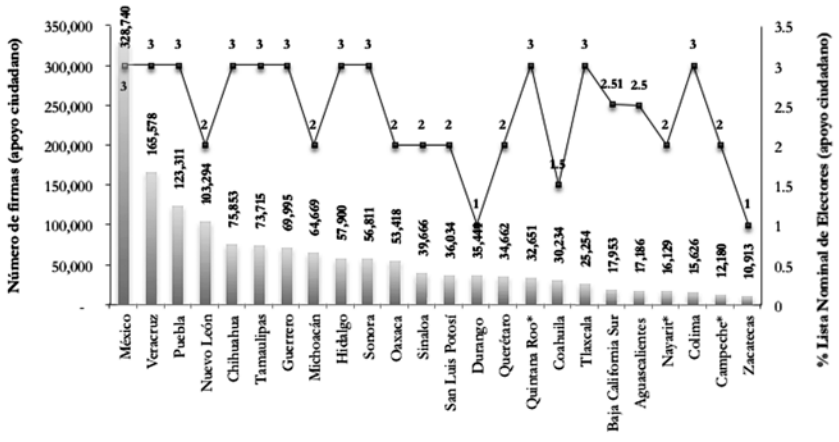
ción de candidaturas que no tengan viabilidad.[10] A continuación se presentan datos relativos al acreditamiento de respaldo ciudadano, por tipo de elección.

Gubernaturas[11]

El estudio comparado que se presenta comprende las entidades que tuvieron elecciones de 2013 a 2017 y que han implementado las candidaturas independientes. En ese periodo 75% de las 32 entidades renovaron al poder ejecutivo; en todas ellas se implementó la figura de la candidatura independiente. Colima, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sonora (siete entidades) publicaron convocatorias, pero los aspirantes no lograron acreditar los requisitos para acceder al registro oficial.

El porcentaje de firmas requerido por las legislaciones electorales vigentes es de 1 a 3% de la lista nominal de electores o padrón electoral, según corresponda. En términos absolutos, Zacatecas requirió el menor número de firmas (10,913 en 2016) y Estado de México el mayor (328,740 en 2017).Véase gráfica 1.

Gráfica 1
Porcentaje de la lista nominal de electores y su equivalente en firmas para acreditar el apoyo ciudadano a una candidatura independiente. Elección de gobernador, 2013 - 2017



Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales locales vigentes en 2017 y en las convocatorias emitidas por los institutos electorales locales durante los procesos electorales de 2013 a 2017.

* La ley electoral del estado señala porcentaje del Padrón Electoral.

[10] Ver Tesis II/2015 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

[11] Para esta sección, no aparecen en las gráficas y tablas las entidades de Baja California, Ciudad de México, Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Tabasco y Yucatán, porque durante el periodo observado no tuvieron elecciones para renovar gubernaturas.

Tabla 1
Firmas que deben recabarse por día y financiamiento privado por firma para acreditar el requisito de apoyo ciudadano
Elección de gobernador, 2013 - 2017
(miles de pesos)

	Apoyo ciudadano				Financiamiento privado	
Entidad	**Días(a)**	**Número de firmas (b)**	**Firmas por día (b/a)**	**Entidad**	**Tope máximo (c)**	**Gasto por firma (c/b)**
México	60	328,740	**5,479**	Zacatecas	2,670.11	**245**
Puebla	30	123,311	**4,110**	Querétaro	5,306.46	**153**
Veracruz	60	165,578	**2,760**	Aguascalientes	2,143.91	**125**
Michoacán	30	64,669	**2,156**	Nayarit	1,980.09	**123**
Nuevo León	50	103,294	**2,066**	Oaxaca	6,282.47	**118**
Tamaulipas	40	73,715	**1,843**	Chihuahua	8,556.77	**113**
Quint. Roo	19	32,651	**1,718**	Tamaulipas	7,196.92	**98**
Chihuahua	45	75,853	**1,686**	Colima	1,402.60	**90**
Sonora	40	56,811	**1,420**	Nuevo León	8,882.61	**86**
Guerrero	60	69,995	**1,167**	Quintana Roo	2,669.16	**82**
Querétaro	30	34,662	**1,155**	Sonora	4,407.08	**78**
Sinaloa	40	39,666	**992**	Sinaloa	2,586.70	**65**
Hidalgo	60	57,900	**965**	México	20,389.32	**62**
Oaxaca	60	53,418	**890**	Michoacán	3,902.86	**60**
Durango	40	35,441	**886**	Durango	1,910.52	**54**
Coahuila	40	30,234	**756**	B.C.S.	927.85	**52**
Tlaxcala	40	25,254	**631**	Puebla	6,146.27	**50**
S.L.P.	60	36,034	**601**	Guerrero	3,347.87	**48**
Colima	30	15,626	**521**	Veracruz	5,210.22	**31**
Aguascalientes	40	17,186	**430**	Tlaxcala	790.11	**31**
Nayarit	40	16,129	**403**	Hidalgo	1,727.76	**30**
Campeche	40	12,180	**305**	Coahuila	620.23	**21**
B.C.S.	60	17,953	**299**	Campeche	217.38	**18**
Zacatecas	40	10,913	**273**	San Luis Potosí	323.12	**9**
Promedio	**44**	**62,384**	**1,396**	**Promedio**	**4,149.93**	**76.63**

Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales locales vigentes en 2017 y en las convocatorias emitidas por los institutos electorales locales durante los procesos electorales de 2013 a 2017.

El tiempo promedio para recabar las firmas es de 44 días. Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, México, Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz contemplan un plazo más largo (60 días), mientras que el estado que menos tiempo da es Quintana Roo (19 días). En términos comparados, los aspirantes independientes a la gubernatura del Estado de México en 2017 tuvieron el mayor reto para cumplir con el requisito de respaldo ciudadano. De acuerdo con la tabla 1, el aspirante del Estado de México tuvo que reunir 5,479 firmas diarias, mientras que el de Zacatecas sólo 273.

Por regla general, todos los estados prevén que recabar firmas sea financiado con recursos privados y estén sujetos al tope de gastos que determine el instituto electoral correspondiente. La mayoría de los estados (19 de 24) dispone que el tope de gastos sea equivalente al 10% del establecido para la campaña inmediata anterior. Chihuahua (30%), San Luis Potosí (25%), Nuevo León (20%), Quintana Roo (20%) y Tlaxcala (15%) permiten un porcentaje más generoso.

Diputaciones locales[12]

Los candidatos independientes sólo pueden contender por diputaciones locales de mayoría relativa (mismo criterio para diputados federales). De las 1,118 curules que integran los 32 congresos estatales, 60.8% corresponde a diputados de mayoría (equivalente a 680 cargos). El resto de los legisladores –de representación proporcional (438)– fueron exclusivamente candidatos de partido.

Entre 2013 y 2017, todos los estados, salvo Puebla, tuvieron elecciones para renovar congresos locales. En consecuencia, en todos ellos el instituto electoral local emitió convocatorias para ciudadanos interesados en obtener el registro como independientes. Sin embargo, en entidades como Chihuahua, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí y Yucatán, los aspirantes, cuando los hubo, no lograron cumplir con los requisitos, por lo que en dichos estados no participaron candidatos independientes.

De acuerdo con las legislaciones electorales en 2017, los aspirantes tienen en promedio 34 días para cumplir con la entrega de firmas que acrediten el respaldo ciudadano a su candidatura. El plazo legal oscila entre 11 (Quintana Roo) y 60 días (Baja California Sur y Ciudad de México). Igual que en el caso de candidatos a gobernador, el fondeo para recopilar firmas es privado.

[12] La información presentada en tablas y gráficas corresponden a las elecciones de 2015 a 2017. Por falta de información, no se registraron datos de cuatro estados que ya habían tenidos elecciones con participación de candidatos sin aval de partidos: Quintana Roo y Zacatecas (2013) y Coahuila y Nayarit (2014).

Tabla 2
Número de firmas de respaldo ciudadano y tope de financiamiento privado para acreditarlas
(Diputados locales de mayoría relativa, elecciones locales 2015 y 2017)

	Respaldo ciudadano		Financiamiento privado	
Entidad	**% Lista Nominal de Electores**	**Número de firmas (según tamaño del distrito)**	**% tope gastos de campaña respectiva**	**Tope de financiamiento privado (según tamaño distrito)**
Aguascalientes	2.5	1,174 a 1,686	10	47,862 a 63,076
Baja California	3	2,416 a 12,515	10	59,230 a 362,579
B.C.S.	5	356 a 3,886	10	21,186 a 111,433
Campeche*	3	725 a 1,039	10	9,283
Chiapas	2	934 a 4,413	50	165,262 a 844,729
Chihuahua	3	2,566 a 4,145	30	276,398 a 636,340
Ciudad de Méx.**	1	2,799 a 4,521	20	112,037
Coahuila	1.5	1,601 a 2,080	10	42,698
Colima	3	762 a 1,258	10	69,419 a 772,338
Durango	1	1,948 a 2,835	10	96,077 a 182,667
Guanajuato	3	4,126 a 8,303	10	83,138 a 137,328
Guerrero	3	2,024 a 2,860	10	136,333 a 217,207
Hidalgo	3	2,874 a 3,539	10	65,536 a 120,963
Jalisco	1	3,825 a 9,301	10	111,214
México	3	2,011 a 17,436	10	138,083 a 1,135,416
Michoacán	2	n.d.	10	97,363 a 147,370
Morelos	2	n.d.	10	66,441 a 162,055
Nayarit*	2	754 a 965	10	105,510 a 422,356
Nuevo León	1	1,056 a 6,936	20	97,976 a 315,681
Oaxaca	2	8,689 a 12,195	10	103,374
Querétaro	2	1,253 a 3,753	10	353,764
Quintana Roo*	3	1,757 a 3,295	20	142,799 a 267,449
San Luis Potosí	2	1,639 a 3,682	25	21,541
Sinaloa	2	1,480 a 2,006	10	108,487 a 168,484
Sonora	3	1,906 a 3,531	10	82,958 a 126,037
Tabasco*	6	4,101 a 5,506	10	35,197 a 50,501
Tamaulipas	3	2,943 a 3,760	10	315,271 a 486,996
Tlaxcala	6	3,031 a 4,063	15	25,167
Veracruz	3	4,725 a 6,586	10	120,832 a 166,632
Yucatán	5	4,123 a 5,212	10	127,168 a 165,364
Zacatecas	2	1,087 a 1,377	10	132,268 a 168,970

Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales locales vigentes y en las convocatorias emitidas por los institutos electorales locales durante los procesos electorales de 2015 a 2017.

Nota: Desde 2013, Puebla ha tenido elecciones locales, pero se introdujo la candidatura independiente a partir de las elecciones de 2016; sin embargo, no se ha renovado el Congreso estatal en el que puedan participar candidatos sin partido.

* La ley electoral del estado señala porcentaje con relación al Padrón Electoral.

** Se excluye de la tabla la elección de 2016 para elegir diputados constituyentes (proceso electoral único). En ella se exigieron 73,792 firmas (1% de la lista nominal) y se estableció la cantidad de 304,496 pesos como tope de financiamiento privado para recabar las firmas.

n.d. = información no disponible.

Ayuntamientos (presidencias municipales)[13]

Los independientes pueden disputar a los partidos hasta 2,045 de 2,462 presidencias municipales en que se divide el territorio nacional (los 417 municipios restantes se rigen por usos y costumbres).[14] Los municipios de las 32 entidades (se incluyen las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México) han tenido elecciones en los últimos cinco años para renovar total o parcialmente ayuntamientos; en ellas ha habido candidatos independientes (Puebla es la excepción; tuvo elecciones locales en 2013, pero estas candidaturas no estaban en operación). Según datos, los aspirantes tuvieron 34 días en promedio para recabar las firmas. Baja California Sur y Ciudad de México ofrecen el mayor plazo con 60 días, mientras Quintana Roo y Chiapas conceden el más breve, 13 y 15 días, respectivamente.

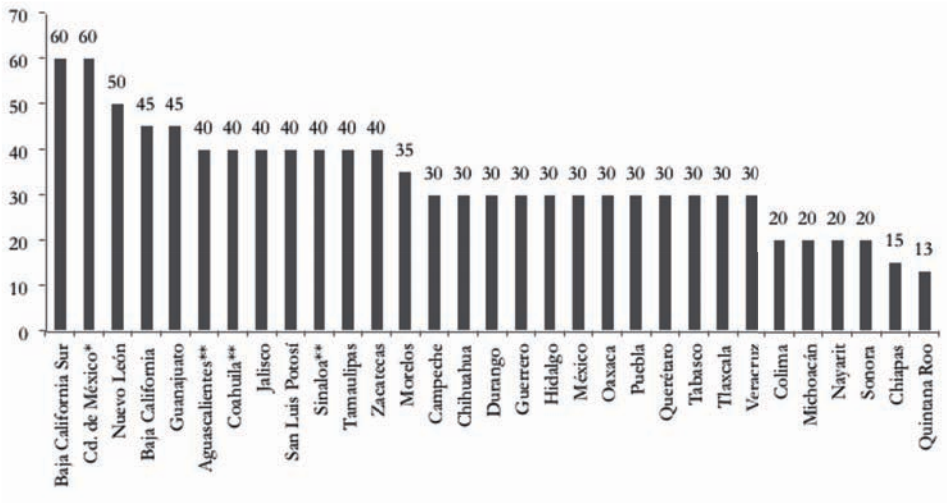
La mayoría de los estados tiene normas que disponen porcentajes únicos para determinar las firmas que deben acreditar los ciudadanos que buscan una candidatura independiente. La excepción la marcan Chiapas, Chihuahua, Nuevo León y Tabasco, que registran porcentajes diferenciados según el tamaño del municipio (tabla 3). En Chiapas, por ejemplo, para municipios con más de 100,000 habitantes, la norma exige la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal; en municipios con población de 50,001 a 100,000 habitantes, el 1.5%; en demarcaciones de 30,001 a 50,000 habitantes,

[13] La información presentada en tablas y gráficas corresponden a las elecciones de 2015 a 2017. Por falta de información, no se registraron datos de cuatro estados que ya habían tenidos elecciones con participación de candidatos sin aval de partidos: Quintana Roo y Zacatecas (2013) y Coahuila y Nayarit (2014).

[14] Aquí se analizan las presidencias municipales, pero es una práctica común que las legislaciones electorales locales permitan la participación independiente en los cargos municipales de mayoría relativa (presidente, síndico y regidor). Incluso existen estados como Aguascalientes, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Yucatán que se distinguen por permitir el registro de candidaturas independientes en regidurías y sindicaturas de representación proporcional.

el 2%; de 10,001 a 30,000 habitantes, el 2.5%; y donde haya hasta 10,000 personas, se establece el 3 por ciento.

Gráfica 2
Días para recabar apoyo ciudadano
(Presidentes municipales, elecciones 2013-2017)



Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales federales y locales vigentes en 2017.

* La legislación electoral local dispone 30 días cuando son elecciones intermedias (20, en el caso de Coahuila).

** Se equiparan las delegaciones de la Ciudad de México con los ayuntamientos, tal como sucede de hecho en la constitución local.

Notas: 1) Campeche cuenta con 20 Juntas Municipales y Tlaxcala con 298 Comunidades. En ambas figuras también operan las candidaturas independientes; 2) Yucatán tiene normas electorales que sólo permiten candidaturas independientes para regidurías (no se encuentra en la gráfica); 3) Puebla tuvo elecciones locales en 2016, pero no se renovaron ayuntamientos.

Algunas entidades federativas tienen municipios tan pequeños que no exigen más de 50 firmas de apoyo; es el caso de Chiapas, Coahuila, Durango, Jalisco, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas. A los comicios en esos municipios también les corresponden reducidos topes de financiamiento privado para cubrir los gastos por actividades para la recopilación de firmas. En el extremo contrario sobresalen Chihuahua (Juárez) y Querétaro (Querétaro), que presentan los mayores topes previstos para presidencias municipales con 4 y 3.65 millones de pesos, respectivamente.

Tabla 3
Número de firmas de respaldo ciudadano y tope de financiamiento privado para acreditarlas (Presidentes municipales, elecciones 2013-2017)

	Respaldo ciudadano		Financiamiento privado	
Entidad	% Lista Nominal de Electores	Número de firmas (según tamaño del distrito)	% tope gastos de campaña respectiva	Tope de financiamiento privado (según tamaño distrito)
Aguascalientes	2.5	1,174 a 1,686	10	47,862 a 63,076
Aguascalientes	2.5	525 a 29,157	40	29,216 a 885,214
Baja California	2.5	2,012 a 10,429	45	201,035 a 1,005,175
B.C.S.	5	538 a 8,967	60	31,728 a 323,289
Campeche*	3	203 a 5,876	30	9,283 a 55,701
Chiapas**	1 a 3	15 a 3,948	15	3,012 a 1,080,918
Chihuahua**	3 a 10	124 a 29,322	30	36,828 a 4,009,744
Ciudad Méx.	1	1,854 a 27,348	60	50,246 a 797,552
Coahuila	1.5	15 a 7,942	40	5,908 a 155,710
Colima	3	5,227 a 131,655	20	26,767 a 506,126
Durango	1	43 a 13,055	30	3,146 a 832,923
Guanajuato	3	114 a 29,393	45	12,596 a 539,258
Guerrero	3	110 a 16,819	30	7,772 a 1,035,342
Hidalgo	3	2,214 a 205,595	30	2,861 a 150,220
Jalisco	1	37 a 23,887	40	6,057 a 529,957
México	3	90 a 34,919	30	17,724 a 2,517,197
Michoacán	2	n.d.	20	11,343 a 284,613
Morelos	3	n.d.	35	23,640 a 370,517
Nayarit*	2	124 a 5,763	20	15,834 a 629,906
Nuevo León**	1 a 10	236 a 26,457	50	6,918 a 1,059,719
Oaxaca	2	n.d.	30	347 a 203,851
Puebla	3	n.a.	30	n.a.
Querétaro	2	156 a 15,978	30	36,193 a 3,659,314
Quintana Roo*	3	423 a 15,599	13	58,988 a 1,273,454
San Luis Potosí	2	65 a 11,005	40	86,163
Sinaloa	2	226 a 12,524	40	19,928 a 979,049
Sonora	3	13 a 15,959	20	21,254 a 1,752,329
Tabasco*/**	3 a 8	1,831 a 14,665	30	11,696 a 257,268
Tamaulipas	3	31 a 14,001	40	17,724 a 1,633,883
Tlaxcala	8	61 a 2031	30	1,460 a 49,224
Veracruz	3	42 a 12,777	30	2,311 a 542,077
Zacatecas	2	25 a 3,038	40	4,115 a 369,331

Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales locales vigentes en 2017 y en las convocatorias emitidas por los institutos electorales locales durante los procesos electorales de 2013 a 2017.

* La ley electoral del estado señala porcentaje con relación al Padrón Electoral.

** El porcentaje depende de la población del municipio.

Notas: 1) Yucatán tiene normas electorales que sólo permiten candidaturas independientes para regidurías (no se encuentra en la tabla); 2) Puebla tuvo elecciones locales en 2016, pero no se renovaron ayuntamientos.

n.a. = no aplica.

n.d. = información no disponible.

Elecciones federales

En 2015 se tuvo la primera experiencia de candidatos independientes para diputados federales. Las principales características del procedimiento para solicitar el registro fueron acreditar 2% de la lista nominal con firmas ciudadanas (en términos absolutos, oscila entre 3,605 y 10,709 firmas, según tamaño del distrito); y los aspirantes pudieron gastar hasta 112,037 pesos para recabar dichas firmas (se calculó un solo tope de financiamiento privado).

Mecanismo para acreditar apoyo ciudadano

La experiencia normativa registrada en los estados y en la federación configura dos mecanismos distintos para que los aspirantes acrediten el requisito de respaldo ciudadano. Uno de ellos es la *cédula por escrito*. Se trata de un formato en papel que contiene nombre, firma y clave de elector. Hoy, 29 entidades federativas, además del Instituto Nacional Electoral, utilizan este mecanismo (véase anexo 1). Algunas ventajas de este procedimiento son la portabilidad (permite obtener y trasladar firmas sin restricciones), la accesibilidad (facilita la movilización para recabar firmas) y la economía (reduce costos de transportación y logística) para reunir el respaldo que necesita un aspirante.

El segundo mecanismo es la *comparecencia personal*. Michoacán, Querétaro y Quintana Roo (tres entidades) disponen que los ciudadanos que decidan apoyar a un aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente en los domicilios que indique la autoridad electoral y, en algunos casos, hacerlo frente a funcionarios electorales y representantes de partidos políticos. Este requisito establece una exigencia que resulta de difícil cumplimiento; además, perjudica al aspirante por ser una barrera restrictiva que complica la obtención de apoyo ciudadano y, en consecuencia, la obtención del registro. Es un mecanismo que tiende a desaparecer. Con base en el

criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,[15] los estados de Chiapas, Colima, Nuevo León y San Luis Potosí reformaron sus legislaciones electorales para adoptar la cédula.

III. Desempeño electoral de los independientes

Perfil general

Entre 2013 y 2017 se realizaron elecciones federales para integrar la LXIII Legislatura (2015-2018) de la Cámara de Diputados, mientras que en todos los estados hubo elecciones para renovar gubernaturas, congresos locales y/o ayuntamientos (en varios estados hubo más de una elección con participación de los independientes). Véase anexo 2 que contiene una estadística desagregada por entidad y cargo.[16]

Tabla 4
Candidaturas independientes con registro oficial, por tipo de elección (2013-2017)

Año	Elección Federal	Elección Local	Total	% respecto del total	Tasa de crecimiento porcentual
2013	-	23	23	3.0	-
2014	-	26	26	3.4	13.0
2015	22	112	134	17.7	415.4
2016	-	308	308	40.7	129.9
2017	-	266	266	35.1	-13.6
Total	**22**	**735**	**757**	**100.0**	
%	**2.9**	**97.1**	**100.0**		

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales.

[15] El 12 de mayo de 2015, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió no aplicar parte del artículo 550 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, que imponía a los ciudadanos que pretendieran apoyar alguna candidatura independiente, presentarse personalmente ante la autoridad electoral para llenar la cedula de apoyo (expediente SX-JDC-393/2015).

[16] Es importante aclarar que para efectos del presente estudio sólo se analizaron elecciones ordinarias. No fueron consideradas las elecciones extraordinarias de los ámbitos federal y local.

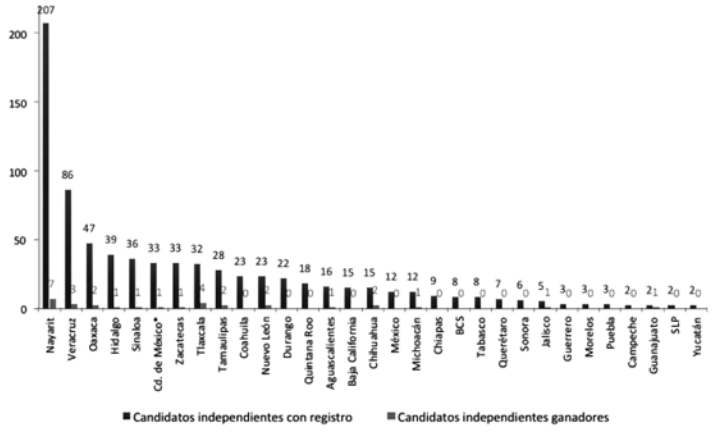
En el proceso electoral federal de 2015 se registraron 22 candidatos independientes, que representan 2.9% de todos los independientes participantes (757), así como 735 en los procesos electorales locales, equivalente al 97.1% restante. El mayor número de independientes se registró en 2016 (308); no obstante, la tasa de crecimiento más alta se observó de 2014 a 2015, cuando la tasa de participación se disparó 415%.

Después de que se reintrodujera en 2012 la candidatura independiente en el sistema electoral mexicano, todas las entidades celebraron elecciones federales y locales con candidatos independientes (Colima es la excepción, ningún ciudadano alcanzó el registro). Nayarit tuvo la mayor concurrencia con 207 de ellos, 27.3% de las 757 candidaturas independientes que aprobaron los institutos electorales durante el periodo de 2013 a 2017 (tabla 5).

La presencia de independientes fue más numerosa en las elecciones locales de 2016. Entre los cargos disputados, la presidencia municipal fue la que más participación suscitó de ciudadanos sin partido: 51.3% de las 757 candidaturas independientes registradas corresponde a dicho cargo. Las postulaciones menos numerosas fueron para las sindicaturas, que representaron sólo 0.4% del total.

Los candidatos independientes consiguieron ganar en varias entidades federativas: han participado y ganado en elecciones federales y locales de 15 estados. Esto significa que en 46.9% de los estados (es decir, 17 de 32 entidades) los independientes no han ganado elecciones. Nayarit y Tlaxcala tienen el mayor número de triunfos independientes (siete y cuatro, respectivamente); Veracruz, tres; y Oaxaca, Tamaulipas, Nuevo León y Chihuahua registran, cada uno, dos triunfos. En ocho estados sólo ha ganado uno (gráfica 3).

Gráfica 3
Candidaturas independientes con registro oficial, por entidad (2013-2017)



Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales.

* Se considera la elección de 2016, que se organizó por única ocasión, para elegir diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Tabla 5
Candidaturas independientes registradas en los estados, por cargo (2013-2017)

Entidad	Elecciones federales	Elecciones locales									
	Diputado Federal	Gobernador	Jefe Delegacional	Diputado Constituyente	Diputado Local	Presidente Municipal	Presidente de Comunidad	Regidor	Síndico	Total	%
Nayarit	1	3	0	0	35	27	0	138	3	**207**	27.3
Veracruz	4	1	0	0	19	62	0	0	0	**86**	11.4
Oaxaca	0	0	0	0	5	42	0	0	0	**47**	6.2
Hidalgo	1	0	0	0	0	38	0	0	0	**39**	5.2
Sinaloa	5	1	0	0	19	11	0	0	0	**36**	4.8
Ciudad México	1	0	7	21	4	0	0	0	0	**33**	4.4
Zacatecas	0	2	0	0	4	27	0	0	0	**33**	4.4
Tlaxcala	1	1	0	0	2	24	4	0	0	**32**	4.2
Tamaulipas	3	1	0	0	1	23	0	0	0	**28**	3.7
Coahuila	0	2	0	0	7	14	0	0	0	**23**	3.0
Nuevo León	1	1	0	0	11	10	0	0	0	**23**	3.0
Durango	0	1	0	0	7	14	0	0	0	**22**	2.9
Quintana Roo	1	0	0	0	10	7	0	0	0	**18**	2.4
Aguascalientes	0	1	0	0	7	8	0	0	0	**16**	2.1
Baja California	0	0	0	0	7	8	0	0	0	**15**	2.0
Chihuahua	1	1	0	0	0	13	0	0	0	**15**	2.0
Edo de México	0	1	0	0	2	9	0	0	0	**12**	1.6

Michoacán	0	0	0	0	1	11	0	0	0	**12**	1.6
Chiapas	0	0	0	0	1	8	0	0	0	**9**	1.2
B.C.S.	0	1	0	0	6	1	0	0	0	**8**	1.1
Tabasco	1	0	0	0	1	6	0	0	0	**8**	1.1
Querétaro	0	0	0	0	0	7	0	0	0	**7**	0.9
Sonora	0	0	0	0	2	4	0	0	0	**6**	0.8
Jalisco	0	0	0	0	1	4	0	0	0	**5**	0.7
Guerrero	0	0	0	0	0	3	0	0	0	**3**	0.4
Morelos	0	0	0	0	0	3	0	0	0	**3**	0.4
Puebla	2	1	0	0	0	0	0	0	0	**3**	0.4
Campeche	0	1	0	0	1	0	0	0	0	**2**	0.3
Guanajuato	0	0	0	0	0	2	0	0	0	**2**	0.3
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	2	0	0	0	**2**	0.3
Yucatán	0	0	0	0	0	0	0	2	0	**2**	0.3
Total	**22**	**19**	7	**21**	**153**	**388**	**4**	**140**	**3**	757	**100.0**
%	**2.9**	**2.5**	**0.9**	**2.8**	**20.2**	**51.3**	**0.5**	**18.5**	**0.4**	**100.0**	

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales.

La experiencia nacional muestra que hay interés creciente de los ciudadanos en postular candidaturas independientes. Desde esta perspectiva, las reformas constitucionales han sido un éxito. Del total de registros aprobados por los órganos electorales (757), 40.7% participó en las elecciones locales de 2016, mientras que en 2013 sólo fue el 3%. Cabe aclarar que mientras en 2016 catorce entidades tuvieron elecciones, en 2013 sólo hubo comicios en dos.

Sin embargo, cuando el éxito se mide por el número de triunfos electorales, el avance ya no es tan claro. En los cinco años estudiados, sólo 30 candidatos independientes han ganado la elección en que participaron, es decir, 3.96% del total de registros aprobados. Aun cuando el entorno de los independientes es adverso con respecto a los candidatos postulados por partidos políticos (no cuentan con estructuras territoriales de apoyo, deben conseguir su registro con recursos propios y no disponen de las mismas oportunidades para divulgar su plataforma política en medios electrónicos), tampoco se observa en el electorado un gran interés por favorecer estas alternativas políticas.

Tabla 6
Evolución de las candidaturas independientes con registro oficial, por año (2013-2017)

Año de la elección	Tipo de elección	Candidatos ganadores	Candidatos perdedores	Total	%
2013	Local	1	22	23	3.04
2014	Local	4	22	26	3.43
2015	Federal y Local	6	128	134	17.70
2016	Local*	13	295	308	40.69
2017	Local	6	260	266	35.14
Total		**30**	**727**	**757**	**100.00**
%		**3.96**	**96.04**	**100.00**	

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales.
* Se considera la elección de 2016, que se organiza por única ocasión, para elegir diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Después de cinco años de operación, a los independientes todavía les falta mucho para tener presencia en todo el territorio nacional y para competir por todos los cargos de elección. En el ámbito federal, por ejemplo, han participado 22 candidatos con un solo ganador (0.33% de las 300 diputaciones federales en disputa). En el ámbito local les va un poco mejor. De las 24 gubernaturas que se disputaron en los últimos cinco años, los institutos electorales aprobaron 19 candidaturas independientes; de ellas, una ganó (4.16% de los estados que renovaron gubernaturas).

En términos absolutos, los independientes han triunfado más en las presidencias municipales, pues han ganado 18. Sin embargo, en términos relativos, esas victorias representan sólo 1.01% de los 1,780 municipios que estuvieron en disputa.

Tabla 7
Candidaturas independientes con registro oficial, por cargo (2013-2017)

Cargo	2013		2014		2015	
	Ganador	Perdedor	Ganador	Perdedor	Ganador	Perdedor
Diputado Federal	0	0	0	0	1	21
Gobernador	0	0	0	0	1	2
Jefe Delegacional	0	0	0	0	0	7
Diputado Constituyente	0	0	0	0	0	0
Diputado Local	0	10	0	5	1	29
Presidente Municipal	1	12	1	2	3	67
Pres. de Comunidad /2	0	0	0	0	0	0
Regidor	0	0	2	13	0	2
Síndico	0	0	1	2	0	0
Total	**1**	**22**	**4**	**22**	**6**	**128**
Total por año	**23**		**26**		**134**	

Cargo	2016		2017		Total
	Ganador	Perdedor	Ganador	Perdedor	
Diputado Federal	0	0	0	0	22
Gobernador	0	10	0	6	19
Jefe Delegacional	0	0	0	0	7
Diputado Constituyente/1	1	20	0	0	21
Diputado Local	0	71	0	37	153
Presidente Municipal	10	192	3	97	388
Pres. de Comunidad /2	2	2	0	0	4
Regidor	0	0	3	120	140
Síndico	0	0	0	0	3
Total	**13**	**295**	**6**	**260**	**757**
Total por año	**308**		**266**		

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales.

1. Se considera la elección de 2016, que se organiza por única ocasión, para elegir diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

2. Es una figura de gobierno que sólo existe en Tlaxcala. Además de los ayuntamientos, en la elección local de 2016 se renovaron 392 presidencias de comunidad (298 por voto universal y 94 por usos y costumbres).

Tabla 8
Candidaturas independientes con registro oficial por género (2013-2017)

Cargo	Tipo de elección	Hombre			Mujer			Total
		Ganador	Perdedor	Subtotal	Ganador	Perdedor	Subtotal	
Diputado Federal	Federal	1	18	19	0	3	3	22
Gobernador	Local	1	15	16	0	3	3	19
Jefe Delegacional	Local	0	6	6	0	1	1	7
Diputado Constituyente*	Local	1	14	15	0	6	6	21
Diputado Local	Local	1	122	123	0	30	30	153
Presidente Municipal	Local	17	330	347	1	40	41	388
Presidente de Comunidad	Local	2	2	4	0	0	0	4
Regidor	Local	4	91	95	1	44	45	140
Síndico	Local	0	0	0	1	2	3	3
Total		**27**	**598**	**625**	**3**	**129**	**132**	**757**
% ganador/perdedor	**4.32**	**95.68**	**100.00**	**2.27**	**97.73**	**100.00**		
	% género		**82.56**			**17.44**		**100.00**

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales.

* Se considera la elección de 2016, que se organiza por única ocasión, para elegir diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Con relación al desempeño de los independientes, desde un enfoque de género, también se detectan escasos rendimientos. El 17.44% de las candidaturas independientes son mujeres (132) y el restante 82.56% corresponde a los hombres (625). Esto significa que por cada dos mujeres que participaron en las elecciones sin el respaldo de un partido, hubo ocho hombres que también lo hicieron. Al analizar el indicador de género desde el punto de vista de los ganadores, el panorama es todavía más crítico. De los 30 triunfos independientes registrados desde 2013, sólo tres fueron mujeres (que equivale al 0.39% de las 757 candidaturas registradas). Los hombres ganaron 27 posiciones, aun así, esta cifra representa apenas 3.57% de todas las candidaturas autorizadas por la autoridad electoral respectiva.

Ganadores

Los 30 candidatos independientes que ganaron sus respectivas elecciones durante el periodo estudiado, lo hicieron con una votación promedio de 35.61%. La votación promedio más alta se registró para el cargo de gobernador con 48.82% de la votación; le sigue el cargo de diputado federal con 42.45%; y el de síndico con 40.42%.

Tabla 9
Resultados electorales globales por cargo obtenidos por candidatos independientes en elecciones federales y locales (2013-2017)

	Ganadores			Perdedores		
Cargos	**Votación promedio cand. Ind.**	**Votación promedio total**	**%Votación promedio cand. Ind.**	**Votación promedio cand. Ind.**	**Votación promedio total**	**%Votación promedio cand. Ind.**
Diputado Federal	43,730	103,013	42.45	8,656	118,382	7.70
Gobernador	1,020,552	2,090,280	48.82	33,111	939,692	3.47
Dip. Constituyente	22,045	2,145,655	1.03	7,744	2,145,655	0.36
Diputado Local	57,215	152,467	37.53	2,104	50,792	4.32
Pres. Municipal	21,796	55,192	35.97	2,821	48,850	6.84
Pres. Comunidad	326	917	43.42	133	655	20.26
Regidor	868	2,571	33.46	337	5,843	8.19
Síndico	7,808	19,319	40.42	640	15,585	3.75

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales. cómputos distritales publicados por los institutos electorales correspondientes. Cuando no fue posible consultar los resultados definitivos, se utilizaron los resultados de los cómputos distritales y municipales (elecciones 2017).

Tabla 10
Candidatos independientes que resultaron ganadores en las elecciones federales y locales (2013-2017)

	Nombre	Año elección	Cargo	Entidad	Votación	Votación total (*)	Antecedentes partidistas**
1	Chistian Romero Pérez*	2017	Pdte. Mpal.	Tlacotalpan, Ver.	3,960	**53.76**	Sin antecedente
2	Marco Huerta Cuevas	2016	Pdte. Comun.	Colonia Francisco Villa Tecoac, Tlax.	69	**52.67**	Sin antecedente
3	Héctor Armando Cabada Alvídrez	2016	Pdte. Mpal.	Juárez, Chih.	209,762	**48.94**	Periodista
4	Jaime Heliodoro Rodríguez C.	2015	Gobernador	Nuevo León	1,020,552	**48.82**	PRI
5	Jorge Alfredo Lozoya Santillán	2016	Pdte. Mpal.	Hidalgo del Parral, Chih.	23,351	**48.45**	Empresario
6	Rosa María Aguilar Antonio	2016	Pdte. Mpal.	Reforma De Pineda, Oax.	639	**44.84**	Sindicalista
7	Raúl De Luna Tovar	2013	Pdte. Mpal.	General Enrique Estrada, Zac.	1,377	**43.03**	PAN / PANAL
8	Manuel Jesús Clouthier Carrillo	2015	Dip. Fed.	Distrito 5, Sin.	43,730	**42.45**	PAN
9	César Adrián Valdéz Martínez	2015	Pdte. Mpal.	García, NL	25,557	**41.74**	Sin antecedente
10	Isaac García Álvarez*	2017	Pdte. Mpal.	Coahuitlán, Ver.	1,789	**40.99**	PRI / PANAL
11	Hilario Ramírez Villanueva	2014	Pdte. Mpal.	San Blas, Nay.	7,808	**40.42**	PAN
12	Armida Silvestre Juárez	2014	Síndico	San Blas, Nay.	7,808	**40.42**	Sin antecedente
13	Héctor Manuel de la Torre V.	2016	Pdte. Mpal.	Llera, Tamps.	3,797	**40.34**	PAN / MC
14	José Luis Gallardo Flores	2016	Pdte. Mpal.	Jaumave, Tamps.	3,417	**39.21**	PRI
15	Eduardo Cobián Alvarado	2014	Regidor	San Blas, Nay.	1,068	**38.53**	Sin antecedente

16	José Pedro Kumamoto Aguilar	2015	Dip. Local	Distrito X, Jal.	57,215	**37.53**	Sin antecedente
17	Juan Ramón Madera Orozco*	2017	Regidor	Tecuala, Demar. 4, Nay.	1,027	**36.85**	Sin antecedente
18	Ismael Sánchez Altamirano*	2017	Regidor	Rosamorada, Demar. 3, Nay.	913	**34.69**	PRI
19	Esteban Bautista Bautista	2016	Pdte. Comun.	Guadalupe Tlachco, Tlax.	582	**34.17**	Sin antecedente
20	Germán García Gamiochite	2014	Regidor	San Blas, Nay.	689	**30.53**	Sin antecedente
21	José Alberto Méndez Pérez	2015	Pdte. Mpal.	Comonfort, Gto.	7,873	**30.03**	PAN
22	Octavio Pérez Garay*	2017	Pdte. Mpal.	San Andrés Tuxtla, Ver.	17,643	**29.26**	PRI
23	Alfonso Jesús Martínez Alcázar	2015	Pdte. Mpal.	Morelia, Mich.	75,380	**27.56**	PAN
24	Elida Lupita Lozano Fuentes*	2017	Regidor	Acaponeta, Demar. 3, Nay.	642	**26.69**	Sin antecedente
25	Juan Manuel Villalpando Adame	2016	Pdte. Mpal.	Cosío, Ags.	2,101	**26.67**	Sindicalista
26	Manuel Guzmán Carrasco	2016	Pdte. Mpal.	Putla Villa De Guerrero, Oax.	3,331	**24.49**	PRI / PANAL
27	Francisco Hernández Cortez	2016	Pdte. Mpal.	Tlanalapa, Hgo	1,289	**23.33**	Sin antecedente
28	Miguel Ángel Sanabria Chávez	2016	Pdte. Mpal.	Sta. Cruz Tlaxcala, Tlax.	2,039	**22.68**	Sin antecedente
29	José Esteban Cortes Torres	2016	Pdte. Mpal.	Mazatecochco, Tlax.	1,214	**21.64**	Sin antecedente
30	Ismael Figueroa Flores	2016	Dip. Const.	Ciudad de México	22,045	**1.03**	Sindicalista

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales correspondientes. Cuando no fue posible consultar los resultados definitivos, se utilizaron los resultados de los cómputos distritales y municipales (elecciones 2017).

* Los resultados fueron tomados de los cómputos distritales o municipales de los procesos electorales locales 2017.

** La información se obtuvo de fuentes periodísticas de circulación nacional y local.

El rango de votación obtenida por los candidatos independientes osciló entre el 21.64% (de José Esteban Cortes Torres, presidente municipal de Mazatecochco, Tlaxcala, electo en 2016) y el 53.76% (de Chistian Romero Pérez, presidente municipal de Tlacotalpan, Veracruz, electo recientemente en 2017). Se excluye de esta comparación al único diputado constituyente independiente electo en la Ciudad de México en 2016 que, con sólo 1.03% de la votación tuvo acceso a este cargo bajo el principio de representación proporcional.

El único candidato independiente que ha ganado una elección federal es Manuel Jesús Clouthier Carrillo (diputado federal por Culiacán, Sinaloa) al recibir 42.45% de los sufragios. En el ámbito local, el cargo más relevante ganado por un candidato sin respaldo partidista ha sido la gubernatura de Nuevo León, a favor de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, con 48.82% de los votos. Aparte de esos dos casos, el otro 93.33% de los triunfos se circunscribió a ayuntamientos y poderes legislativos locales (José Pedro Kumamoto Aguilar en Jalisco y el ya mencionado Ismael Figueroa Flores en la Ciudad de México).

Tabla 11
Perfil general de los candidatos independientes que resultaron ganadores en las elecciones federales y locales (2013-2017)

Cargo	Empresario	Periodista	Sindicalista	PAN	PRI	Sin partidista antecedente	Total
Diputado Federal	-	-	-	1	-	-	1
Gobernador	-	-	-	-	1	-	1
Diputado Local	-	-	-	-	-	1	1
Dip. Constituyente	-	-	1	-	-	-	1
Presidente Municipal	1	1	2	5	4	5	18
Presidente de Comun.	-	-	-	-	-	2	2
Regidor	-	-	-	-	1	4	5
Síndico	-	-	-	-	-	1	1
Total	**1**	**1**	**3**	**6**	**6**	**13**	**30**
%	**3.3**	**3.3**	**10.0**	**20.0**	**20.0**	**43.3**	**100.0**

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales y de fuentes periodísticas de circulación nacional y local.

En términos absolutos, el gobernador independiente de Nuevo León y el presidente municipal independiente de Juárez, Chihuahua, obtuvieron el mayor número de votos con relación al resto de candidatos sin partido que ganaron elecciones (1,020,552 y 209,762, respectivamente). La votación ganadora más

baja la recibió el presidente de comunidad de Colonia Francisco Villa Tecoac, en Tlaxcala, con sólo 69 votos (tabla 10).

El 43.3% de los candidatos independientes ganadores no registraron antecedentes partidistas o gremiales (13 casos). Con antecedentes políticos, se registraron 17 ciudadanos, que equivale a 56.7% de los candidatos ganadores. De este porcentaje, 40% formó parte de algún partido y 16.7% tenía antecedentes gremiales en el sector empresarial, sindical o periodístico (tabla 11).

IV. Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones tienen el objetivo de fortalecer el régimen legal y el entorno político de las candidaturas independientes dentro del sistema electoral mexicano.

— Primero, reflexionar con mayor profundidad el significado y los alcances de las candidaturas sin aval de partidos políticos. Algunos argumentos a favor de las llamadas candidaturas independientes parten de una premisa falsa: que son la solución para fortalecer la representatividad y eliminar la corrupción de la política. La via para fortalecer la representación política pasa por el sistema de partidos, no por mecanismos externos. Las candidaturas sin partido son vías complementarias que introducen una sana competencia, pero no son la solución a la degradación de la vida interna de muchos partidos en México.

— Respaldo ciudadano. Según la experiencia internacional (IFE, 2011), la presentación de candidaturas independientes debe estar condicionada al acopio de un número mínimo de firmas. En ese sentido, la ley debería exigir para cualquier cargo de elección las firmas equivalentes al 1% del electorado de la circunscripción que corresponde (Comisión de Venecia, 2011).

— Acceso a medios de comunicación electrónicos. En el respeto de la libertad de expresión, la ley debe velar porque los medios de comunicación garanticen a todos los participantes un acceso mínimo y suficiente por lo que hace a la campaña electoral y a la publicidad. El reto es equilibrar el terreno de juego para que los independientes tengan mejores condiciones durante la contienda (por ejemplo, fijar topes de gasto igual al de candidatos de partido y que su fondeo pudiera ser, preponderantemente, por la vía privada).

— Asignación de curules o asientos de representación proporcional. Incluir en la legislación la posibilidad de que independientes puedan ocupar cargos legis-

lativos y en ayuntamientos. Una opción es permitir que ocupen espacios de representación proporcional en el Congreso mediante listas abiertas donde los votantes tengan algún tipo de influencia en el orden de los candidatos. Otra alternativa es que, a nivel municipal, se generalice la posibilidad de que los candidatos independientes puedan participar en la asignación de regidores de representación proporcional de acuerdo a la votación obtenida (esta regla existe en Aguascalientes, Guerrero y Jalisco).

— Reelección consecutiva. Permitir la reelección consecutiva de legisladores y presidentes municipales de extracción independiente; es decir, que tanto diputados como alcaldes que duran en su encargo formalmente tres años puedan extender su mandato uno o dos periodos más. Hoy día, la reelección consecutiva beneficia a candidatos de partido y coaliciones, mas no a los independientes (algunos casos como Coahuila permiten la reelección de independientes).

V. Bibliografía

Arellano Trejo, Efrén. *Origen y balance de las candidaturas independientes*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Documento de Trabajo núm. 193. Junio, 2015. 48 pp.

Brancati, Dawn. "Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide", in *The Journal of Politics*. Vol. 70, No. 3, Julio 2008. Pp. 648-662.

Comisión de Venecia. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho. *Código de buenas prácticas en materia electoral: directrices e informe explicativo*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2011. México. 59 pp.

Gamboa Montejano, Claudia y Sandra Valdés Robledo. *Candidaturas Independientes. Estudio Conceptual, de Antecedentes, Jurisprudencia, Iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas, de Derecho Comparado y Opiniones Especializadas*. Cámara de Diputados. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. Abril, 2011. 67 pp.

Instituto Federal Electoral (IFE). *Régimen jurídico y financiero de los partidos políticos y condiciones de equidad en la competencia electoral*. Coordinación Nacional de Comunicación Social, 2009. México, 17 pp.

Katz, Richard S. y Peter Mair. "The Cartel Party Thesis: A Restatement", in *Perspectives on Politics*. Diciembre, 2009. Vol. 7. No. 4. Pp. 753-766.

Nexos. "Candidaturas Independientes", junio de 2007. Versión electrónica: http://www.nexos.com.mx/?p=12265.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). "Micrositio especializado. Candidaturas Independientes", en *Micrositio del Centro de Capacitación Judicial Electoral*. http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/. México. 2017.

Ugalde, Luis Carlos y Said Hernández Quintana. "Una alternativa funcional", en *Este País*. Número 291, julio de 2015. México. Pp. 9-11.

Anexo 1
Principales características del régimen legal para el registro de candidaturas independientes en los procesos electorales federales y locales

Entidad	Modelo de postulación	Mecanismo para recabar apoyo	Impedimento por dirigencia o militancia partidista	Impedimento por participación en elecciones anteriores (precandidato, candidato o candidato electo de partido)
Federal	Abierto	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	Un proceso electoral (no haber sido electo en el pasado proceso electoral federal).
Aguascalientes	Abierto	Cédula por escrito	Últimos 12 meses al día del inicio del proceso electoral.	No previsto
Baja California	Abierto	Cédula por escrito	Tres años anteriores a la fecha de inicio del registro de candidatos.	Tres años anteriores a la fecha de inicio del registro de candidatos.
B. C. S.	Abierto	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	No previsto
Campeche	Abierto	Cédula por escrito	Cinco días anteriores a la fecha del registro.	No previsto
Chiapas	Abierto limitado	Cédula por escrito	Seis meses antes a la solicitud de registro.	No previsto
Chihuahua	Abierto	Cédula por escrito	Tres años anteriores al inicio del proceso electivo.	Un proceso electoral anterior.
Ciudad México	Abierto	Cédula por escrito	Un año antes a la solicitud de registro.	No previsto
Coahuila	Abierto	Cédula por escrito	Un día antes de presentar manifestación de intención.	No previsto
Colima	Cerrado	Cédula por escrito	No previsto	No previsto
Durango	Abierto	Cédula por escrito	Tres años anteriores a la postulación.	Tres años anteriores a la postulación.
Guanajuato	Abierto	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	No previsto
Guerrero	Cerrado	Cédula por escrito	Dos años de anticipación.	No previsto
Hidalgo	Abierto	Cédula por escrito	Tres años de anticipación al momento de solicitar su registro.	Dos procesos locales electorales anteriores.
Jalisco	Abierto	Cédula por escrito	Tres años anteriores a la fecha de la elección.	No previsto
México	Abierto	Cédula por escrito	Tres años de anticipación al momento de solicitar su registro.	No previsto

Michoacán	Abierto	Comparecencia personal	Dirigentes: 18 meses antes del día de la jornada electoral. Militantes: 18 meses antes del día de la jornada electoral.	Renuncien al cargo de elección o hayan perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
Morelos	Abierto	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	No previsto
Nayarit	Abierto	Cédula por escrito	No previsto	No previsto
Nuevo León	Abierto	Cédula por escrito	Dirigentes: Un año antes del inicio del registro de candidatos. Militantes: 30 días antes del inicio de las precampañas.	No previsto
Oaxaca	Abierto	Cédula por escrito	Un año antes de solicitar su registro.	No previsto
Puebla	Abierto	Cédula por escrito	Dirigentes: Un año anterior al día de la elección. Militantes: Un año antes al día de la jornada electoral.	Un proceso electoral federal o local inmediato anterior; o renuncie al cargo de elección un año antes al día de la jornada electoral.
Querétaro	Abierto	Comparecencia personal	No previsto	No previsto
Quintana Roo	Cerrado	Comparecencia personal	Dos años anteriores a la elección.	Dos años anteriores a la elección.
San Luis Potosí	Cerrado	Cédula por escrito	Antes del inicio del proceso electoral.	No previsto
Sinaloa	Abierto	Cédula por escrito	60 días antes de la emisión de la convocatoria.	No previsto
Sonora	Cerrado	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	No previsto
Tabasco	Cerrado	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	No previsto
Tamaulipas	Abierto	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	No previsto
Tlaxcala	Abierto	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	No previsto
Veracruz	Abierto	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	No previsto
Yucatán	Abierto	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	No previsto
Zacatecas	Abierto	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	No previsto

Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales federales y locales vigentes al mes de julio de 2017.

Anexo 2
Registro histórico de candidaturas independientes en procesos electorales federales y locales realizados durante 2013 a 2017 (por entidad y cargo)

	2013			2014					2015							2016						2017						
Entidad	**Dip. Local**	**Pdte. Municipal**	**Subtotal**	**Dip. Local**	**Pdte. Municipal**	**Regidor**	**Síndico**	**Subtotal**	**Dip. Fed.**	**Gobernador**	**Dip. Local**	**J. Delegacional**	**Pdte. Municipal**	**Regidor**	**Subtotal**	**Gobernador**	**Dip. Local**	**Dip. Constituy.**	**Pdte. Municipal**	**Pdte. de Comun.**	**Subtotal**	**Gobernador**	**Dip. Local**	**Pdte. Municipal**	**Regidor**	**Subtotal**	**Total**	**(%)**
Aguascalientes	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	0	1	7	-	8	-	16	-	-	-	-	0	16	2.1
Baja California	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	0	-	7	-	8	-	15	-	-	-	-	0	15	2.0
B. C. Sur	-	-	0	-	-	-	-	0	-	1	6	-	1	-	8	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	8	1.1
Campeche	-	-	0	-	-	-	-	0	-	1	1	-	-	-	2	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	2	0.3
Chiapas	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	1	-	8	-	9	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	9	1.2
Chihuahua	-	-	0	-	-	-	-	0	1	-	-	-	-	-	1	1	-	-	13	-	14	-	-	-	-	0	15	2.0
Ciudad de México	-	-	0	-	-	-	-	0	1	-	4	7	-	-	12	-	-	21	-	-	21	-	-	-	-	0	33	4.4
Coahuila	-	-	0	4	-	-	-	4	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	0	2	3	14	-	19	23	3.0
Durango	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	0	1	7	-	14	-	22	-	-	-	-	0	22	2.9
Estado de México	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	2	-	9	-	11	-	-	-	-	-	0	1	-	-	-	1	12	1.6
Guanajuato	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	2	-	2	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	2	0.3
Guerrero	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	3	-	3	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	3	0.4
Hidalgo	-	-	0	-	-	-	-	0	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	38	-	38	-	-	-	-	0	39	5.2

Jalisco	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	1	-	4	-	5	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	5	0.7
Michoacán	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	1	-	11	-	12	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	12	1.6
Morelos	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	3	-	3	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	3	0.4
Nayarit	-	-	0	1	3	15	3	22	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	0	3	34	24	123	184	207	27.3
Nuevo León	-	-	0	-	-	-	-	0	1	1	11	-	10	-	23	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	23	3.0
Oaxaca	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	0	-	5	-	42	-	47	-	-	-	-	0	47	6.2
Puebla	-	-	0	-	-	-	-	0	2	-	-	-	-	-	2	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	0	3	0.4
Querétaro	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	7	-	7	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	7	0.9
Quintana Roo	10	4	14	-	-	-	-	0	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	3	-	3	-	-	-	-	0	18	2.4
San Luis Potosí	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	2	-	2	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	2	0.3
Sinaloa	-	-	0	-	-	-	-	0	5	-	-	-	-	-	5	1	19	-	11	-	31	-	-	-	-	0	36	4.8
Sonora	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	2	-	4	-	6	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	6	0.8
Tabasco	-	-	0	-	-	-	-	0	1	-	1	-	6	-	8	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	8	1.1
Tamaulipas	-	-	0	-	-	-	-	0	3	-	-	-	-	-	3	1	1	-	23	-	25	-	-	-	-	0	28	3.7
Tlaxcala	-	-	0	-	-	-	-	0	1	-	-	-	-	-	1	1	2	-	24	4	31	-	-	-	-	0	32	4.2
Veracruz	-	-	0	-	-	-	-	0	4	-	-	-	-	-	4	1	19	-	-	-	20	-	-	62	-	62	86	11.4
Yucatán	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	2	2	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	2	0.3
Zacatecas	-	9	9	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	0	2	4		18	-	24	-	-	-	-	0	33	4.4
Total	10	13	23	5	3	15	3	26	22	3	30	7	70	2	134	10	71	21	202	4	308	6	37	100	123	266	757	100.0

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales locales y del Instituto Nacional Electoral.

*Leticia Bonifaz Alfonzo**

Los retos para la protección de los Derechos Humanos en México: entre lo local y lo universal

SUMARIO: I. ¿Qué entendemos por Derechos Humanos? II. La resaca de la Ola de Derechos Humanos en México III. La traducción del discurso y los nuevos actores IV. Bibliografía

La reforma de junio de 2011 en materia de derechos humanos modificó la semántica constitucional para ajustarla a la que utiliza el Sistema Universal. Los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad, que fueron desarrollados en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Viena en 1993, quedaron expresamente reconocidos en el artículo primero de la Constitución Política. Al mismo tiempo, la reforma constitucional al juicio de amparo y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el expediente Varios 912/2010 –mejor conocido como el "Caso Radilla"– impactaron en forma definitiva en el entendimiento del ordenamiento jurídico pues no quedó duda, entre otras cosas, de que las obligaciones del Estado mexicano para la protección de las personas ya no pueden entenderse exclusivamente desde lo nacional. Al contrario, el debate regional y los acuerdos adoptados por la comunidad internacional imponen estándares que el gobierno debe observar para el desarrollo de políticas públicas, legislaciones y su actuar en general.

* Directora de la Dirección de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La apertura normativa de la Constitución mexicana al derecho internacional de los derechos humanos resolvió la complejidad acerca de la exigibilidad del contenido de los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte. Sin embargo, esto generó nuevas complejidades. Me interesa abordar una de ellas: la tensión entre lo universal y lo local. Ésta ha surgido en el entendimiento y desarrollo de los derechos humanos como resultado de la aplicación de un lenguaje producto de acuerdos internacionales –en el que participaron distintas culturas, tradiciones y sistemas políticos– desde el tratamiento que en el país se ha dado a dicho lenguaje. Como señalan Stern y Straus (2014), las tensiones entre lo universal y lo local constituyen la paradoja de los derechos humanos en la era global después de la Guerra Fría (p. 21). Desarrollar estas contradicciones supone un intento por evidenciar el contenido que asignamos al concepto de "derechos humanos" con la finalidad, a propósito de esta publicación, de señalar los retos que enfrenta la protección de las personas conforme a las semánticas de los derechos humanos.

Para tratar este tema, he dividido este capítulo en tres apartados. En el primero desarrollo qué es lo que se entiende actualmente como derechos humanos, haciendo especial énfasis en el impacto que la Guerra Fría tuvo en la construcción del concepto. En el segundo apartado abordo la cuestión acerca de la forma en que el discurso universal de los derechos humanos fue recibido en México y en la posición que han adoptado los gobiernos desde Zedillo hasta Peña Nieto al respecto. En el último señalo el papel que tienen diferentes actores más allá del Estado como posibles protectores o amenazas para la protección de los derechos en una sociedad global con la finalidad de plantear algunos cuestionamientos que representan los retos que deben resolverse para garantizar el respeto a los derechos humanos.

I. ¿Qué entendemos por Derechos Humanos?

Para Osiatyński (2009), el concepto de derechos humanos vigente se compone de seis elementos: i) El poder del Estado no es ilimitado. ii) Las personas tienen una esfera de autonomía que ningún poder puede invadir, así como ciertos derechos y libertades que deben ser respetados por el Estado. iii) Existen procedimientos para limitar la arbitrariedad del Estado y proteger los derechos y libertades de las y los gobernados (los dos elementos anteriores le confieren el carácter de "gobernada" o "gobernado" a las personas) quienes pueden reclamar al Estado dicha protección. iv) Las y los gobernados tienen derechos que los facultan para participar de la toma de decisiones (con este elemento, gobernadas y gobernados adquieren la cualidad de "ciudadanía"). v) La autoridad no sólo tiene poderes, sino que tiene ciertas obligaciones que pueden ser reclamadas por la ciudadanía. vi) Todos estos derechos y libertades están reconocidos para proteger a todos y todas por igual (p. 1).

Esta definición es el resultado de diversos procesos históricos. No obstante, existe un consenso generalizado acerca de que la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) constituye el documento base del que parte el entendimiento vigente de la materia. Como señala Osiatyńsky (2009), la diferencia con el concepto de los derechos del individuo, que fueron desarrollados principalmente durante el siglo XVIII, radica en que éstos fueron creados por filósofos; mientras que la idea de derechos humanos elaborada en el siglo XX fue el resultado del trabajo de políticos y ciudadanos (p. 26).

Al respecto, Twiss (2004, p. 57) recuperó los trabajos del Tercer Comité que elaboró la versión aprobada de la Declaración Universal con la finalidad de señalar que –dada la diversidad de tradiciones culturales y filosóficas presentes– era imposible llegar a un acuerdo teórico entre todos los representantes de los países pertenecientes a la Asamblea General de Naciones Unidas, por lo que sus integrantes evitaron el uso de un lenguaje metafísico. Al contrario, la aprobación de la Declaración fue el resultado de adoptar acuerdos pragmáticos respecto de normas prácticas que sirvieran para proteger la dignidad de las personas y su bienestar (Twiss, 2004, p. 57).

De esta forma, el contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos pretendió convertirse en una nueva "utopía" intrínsecamente apolítica (Robinson, 2014, p. 33). Es decir, el objetivo del comité redactor fue que el acuerdo pragmático al que llegó la comunidad internacional representada era autosuficiente, pues no necesitaba una justificación filosófica ulterior ni de ningún otro tipo (Twiss, 2004, p. 58). Así, la Declaración establecería un piso moral común entre los Estados que exigía cambios políticos en el orden social e internacional con la finalidad de mantener la congruencia con los derechos reconocidos (Osiatyńsky, 2009, p. 25).

Este objetivo de moral universal requirió que la Declaración adoptara una metodología en la que el reconocimiento de los derechos humanos estuviera centrada en el individuo como oposición a grupos minoritarios.[1] Para Mazower (2004), el abandono del sistema de protección de grupos minoritarios, cuyo antecedente inmediato fue la Liga de Naciones, obedeció a su fracaso para evitar los horrores de la Alemania Nazi, así como al rechazo a ofrecer una protección especial a los alemanes derrotados (pp. 379-398). En palabras de Oestreich (1999): "la lección de la Segunda Guerra Mundial fue que el énfasis en las minorías y en resaltar sus diferencias a través de protecciones especiales motivó a otros grupos a definirse en oposición a los primeros"

[1] Otras explicaciones como la de una intención moral común a todas las culturas y sistemas políticos, o la existencia de un traslape cultural han sido desarrolladas por diferentes teóricos para tratar de explicar los acuerdos que se lograron para la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; sin embargo, se estima innecesario abordar esta discusión para los propósitos de este trabajo.

(p. 113). De esta forma, el Sistema Universal de la posguerra se diseñó de tal suerte que la persona fuera el centro de la protección de los derechos humanos, con especial atención en sus derechos civiles, políticos, sociales y económicos, así como en la igualdad de tales protecciones. Con base en esto, los grupos minoritarios estarían protegidos, de acuerdo con las ideas de dicho sistema, como resultado de la protección de los individuos que los integran (Osiatyńsky, 2009; Twiss, 2004).

Este modelo no enfrentó mayores contradicciones en los años que siguieron a la aprobación de la DUDH, toda vez que su contenido estaba limitado por los principios de soberanía estatal y jurisdicción nacional. En otras palabras, el nuevo estándar moral adoptado por la comunidad internacional nació más bien con fines pedagógicos, que con la intención de ser exigible por parte de la ciudadanía (Osiatyńsky, 2009). A pesar de ello, años después las semánticas de los derechos humanos fueron retomadas por los movimientos de descolonización y de lucha contra regímenes autoritarios. Sin embargo, la efectividad de este discurso estuvo condicionada a la política de la posguerra y los conflictos de la Guerra Fría.

Un ejemplo de lo anterior fue el caso de Timor Oriental que intentó recurrir a las semánticas de la DUDH para denunciar las masacres ocurridas en el país como resultado de la invasión de Indonesia; no obstante, la importancia geopolítica del país invasor en la lucha de occidente contra la Unión Soviética provocó que la respuesta de Estados Unidos –aún durante la presidencia Carter– fuera muy pobre, si no es que nula (Robinson, 2014, p. 36-37). Al contrario, durante este periodo los derechos humanos se convirtieron en un arma discursiva para los países de occidente que sirvió para denunciar al comunismo. Así, la DUDH fue utilizada como justificación moral para las intervenciones militares encabezadas por Estados Unidos.

Retomando a Osiatyńsky (2009), los derechos usualmente han sido reclamados por aquellos lo suficientemente fuertes para demandarlos: los barones frente al rey, la burguesía en el siglo XVIII o las nuevas élites políticas después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría, las semánticas de los derechos humanos que fueron utilizadas como el discurso en el que se fundó el Estado civilizado frente a la diferencia soviética ya no podían ser ignoradas, al menos en su importancia para la nueva configuración de la comunidad internacional. Como quedó escrito en 1993 en la Declaración de Viena sobre Derechos Humanos: "la promoción y protección de todos los derechos humanos son una preocupación legítima de la comunidad internacional". Así, las preguntas con las que inició el siglo XXI ya no eran sobre la relevancia o justificación de los derechos humanos, sino sobre las exigencias que diferentes actores emprendieron con mayores herramientas para que las promesas incumplidas desde 1948 se materializaran. El caso de México sirve para ilustrar los problemas prácticos que surgieron en el desarrollo de los derechos humanos después de la Guerra Fría.

II. La resaca de la ola de Derechos Humanos en México

México inició el siglo XXI con el primer gobierno de transición después de más de 70 años con presidentes pertenecientes al Partido de la Revolución Institucional (PRI). Las condiciones que permitieron la victoria de un candidato de oposición fueron muchas, pero entre ellas destacan las victorias del Partido Acción Nacional (PAN) en las gubernaturas de Baja California y Chihuahua, así como el incremento en el número de municipios controlados por el partido, lo que aumentó su capacidad de competencia electoral (Inclán, 2009, p. 761). A su vez, el discurso de justicia social que enarboló el PRI durante sus gobiernos había perdido credibilidad por la imposibilidad de mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población, ya que, hacia el final del siglo, las desigualdades sociales se habían exacerbado como consecuencia de las crisis financieras.

El papel del presidente Ernesto Zedillo suma un tercer elemento que fue fundamental para la transición. La sana distancia que mantuvo con el PRI y la voluntad política que concretó con el fortalecimiento de los pesos y contrapesos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Federal Electoral y una mayor apertura a la supervisión de organismos internacionales resultaron claves para la descentralización del poder del presidente y el partido hegemónico hacia las instituciones del Estado.

El contexto de la transición es fundamental para entender el desarrollo del discurso de los derechos humanos en México. Esto porque la apertura nacional al Sistema Universal y la transición democrática se desenvolvieron en carriles paralelos. Como señalan Beer y Mitchell (2004), parte de las promesas de campaña de Vicente Fox consistieron en combatir la corrupción y los abusos policiales, así como investigar las graves violaciones a derechos humanos en el pasado (p. 299).

Durante los gobiernos del PRI, la relación de México con el Sistema Universal fue más bien distante, pues el país era un férreo defensor de los principios de soberanía nacional y no intervención. Anaya (2009) precisa que fue hasta los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox que hubo un cambio de política que consistió en la apertura de México al monitoreo y asistencia internacionales, la ratificación de instrumentos internacionales, la promoción de reformas constitucionales, modificaciones en la estructura burocrática del gobierno y la elaboración de un Programa Nacional de Derechos Humanos (p. 37).

La tabla 1 ilustra la vinculación de México con el sistema internacional de los derechos humanos en relación con la firma y ratificación de instrumentos internacionales, así como la vinculación con organismos internacionales y sus actividades de monitoreo.

Tabla 1
La posición de México en relación con el sistema internacional de los derechos humanos[1]
Tratados Internacionales y Organismos Internacionales

Año: 1994. No hay registro
Año: 1994. No hay registro

Año: 1996
Organismos Internacionales: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizó visita *in loco* a México

Año: 1997
Organismos Internacionales: Visita del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes

Año: 1998
Tratados Internacionales: Aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
Entra en vigor la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Para" (se firma en 1995)

Año: 1999
Tratados Internacionales: Entra en vigor Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" (se firma en 1988)
Organismos Internacionales: Visita de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias

Año: 2000
Tratados Internacionales: - Se firma el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (entra en vigor en el 2002)
- Se firma el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados (entra en vigor en el 2002)
- Se firma el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía (entra en vigor en el 2002)

[1] Elaboración propia. Sólo se consideran organismos internacionales en materia de derechos humanos.

- Se firma la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (entra en vigor en el 2000)
- Se firma el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (entra en vigor en el 2002)

Año: 2001

Tratados Internacionales: - Se firma la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (entra en vigor en el 2002)
- Entra en vigor la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (se firma en 1999)
- Se firma el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966 (entra en vigor en el 2002)

Organismos Internacionales: - Visita del Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para seguimiento de casos
- Visita del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de Jueces y Magistrados
-Visita de algunos integrantes del Comité de Naciones Unidas contra la Tortura

Año: 2002

Tratados Internacionales: - Entra en vigor la enmienda al párrafo 2 del artículo 43 de la Convención sobre los Derechos del Niño (se firma en 1996)
- Entra en vigor el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
- Entra en vigor la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad (se firma en 1969)

Organismos Internacionales: - La Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizó visita *in loco* a Ciudad Juárez y a la Ciudad de México
- Visita del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre detenciones arbitrarias
- Visita del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias
- Visita de la Relatora Especial de la Comisión Interamericana para los Derechos Humanos de los Migrantes
- Visita de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre desplazados internos
- Visita de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para la firma del acuerdo de sede para el establecimiento de la Oficina de Representación de Naciones Unidas en México
- Visita del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada
- Visita de la Relatora Especial de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos sobre los asuntos de la mujer

Año: 2003
Tratados Internacionales: - Entra en vigor la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (se firma en 1991)
- Se firma Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (entra en vigor en el 2006)
Organismos Internacionales: - Visita de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre pueblos indígenas
- Visita confidencial de expertas del Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
- Visita del Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Libertad de Expresión

Año: 2004. No hay registro

Año: 2005
Organismos Internacionales: - Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- Visita del Relator Especial de Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer.
- Visita del Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para México y sobre los derechos de los pueblos indígenas
- Visita de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Año: 2006
Organismos Internacionales: México se candidatea y es elegido por la Asamblea General para formar parte del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas

Año: 2007
Tratados Internacionales: - Se firma la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (entra en vigor en el 2008)
- Se firma el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte (entra en vigor en el 2007)
- Se firma el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte (entra en vigor en el 2007)
- Se firma el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (entra en vigor en el 2008)
- Se firma la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (entra en vigor en el 2010)
Organismos Internacionales: - Visita del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la venta y explotación sexual de los niños, incluyendo la prostitución infantil, pornografía infantil y otro material de abuso sexual contra los niños

- Visita del Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relator Especial para México y para las personas privadas de su libertad (primera visita)
- Visita del Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relator Especial para México y para las personas privadas de su libertad (segunda visita)

Año: 2008

Organismos Internacionales: - México firma con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos un acuerdo sobre la continuidad de sus actividades en México en materia de derechos humanos
- Visita del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de las Personas Migrantes
- Visita del Subcomité de Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura

Año: 2009. No hay registro

Año: 2010

Organismos Internacionales: - Visita del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación
- Visita de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados
- Visita del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre desapariciones forzadas o involuntarias
- Visita conjunta del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión

Año: 2011

Organismos Internacionales: - Visita del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho de los alimentos
- Visita del Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para México y sobre los derechos de las personas privadas de la libertad.
- Visita del Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre trabajadores migratorios
- Visita de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Año: 2012

Organismos Internacionales: - Visita del Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión
- Visita del Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación

Año: 2013
Organismos Internacionales: Visita del Relator Especial de Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias

Año: 2014
Organismos Internacionales: - Primera visita oficial a México del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura
- Se crea el Grupo Interdisciplinario de Expertas y Expertos Independientes (GIEI), respecto del caso Ayotzinapa

Año: 2015
Organismos Internacionales: - La Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizó visita *in loco* a México.
- México firma con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos un acuerdo sobre la continuidad de sus actividades en México en materia de derechos humanos.
- Visita del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre el uso de mercenarios como medio de violar los derechos humanos e impedir el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación.
- Descalificación de las conclusiones del comité de Naciones Unidas contra desapariciones.
- Descalificación de Juan Méndez y el informe sobre tortura generalizada en México.

Año: 2016
Organismos Internacionales: - Descalificación del informe sobre la situación general de los derechos humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- Negativa para que Juan Méndez pueda regresar a hacer una vista de campo a nuestro país

Año: 2017
Organismos Internacionales: Visita del relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia. Sólo se consideran organismos internacionales en materia de derechos humanos.

Como puede advertirse del cuadro anterior, durante el sexenio de Ernesto Zedillo se firmaron y/o entraron en vigor 6 instrumentos internacionales, entre los que destaca la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interameri-

cana de Derechos Humanos. Aunado a ello, el país recibió por primera vez la visita de 3 organismos internacionales. En el sexenio de Vicente Fox, el Estado mexicano firmó y/o entraron en vigor 13 instrumentos internacionales y se recibieron 17 visitas de organismos internacionales. En el sexenio de Felipe Calderón se firmaron y/o entraron en vigor 5 instrumentos internacionales y se recibieron 13 visitas de organismos internacionales. Finalmente, a 4 años y medio del sexenio de Enrique Peña Nieto no se ha firmado ni ha entrado en vigor ningún instrumento internacional y sólo se recibieron los trabajos de 8 organismos internacionales. Al respecto, conviene señalar que –de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores– existen al menos 4 instrumentos relevantes que se encuentran pendientes de ser firmados o ratificados por el Estado mexicano.

Con base en estos datos puede observarse una curva en la relación de México con el sistema internacional de derechos humanos que alcanza su punto máximo durante el sexenio de Vicente Fox y que llega al mínimo con la administración de Enrique Peña Nieto. La explicación que Osiatyński desarrolla sobre este tipo de retrocesos es a través de la idea de olas de derechos humanos. De acuerdo con esta idea, en el ascenso de la ola se encuentran grupos de poder, ya sean sociales o políticos, que utilizan el discurso de derechos humanos con la finalidad de respaldar otro tipo de intereses –por ejemplo: el trabajo electoral del PAN anterior a la transición, en el que las promesas de castigar las violaciones pasadas a derechos humanos se utilizaron como parte de la campaña de Fox (2009, p. 67).

El rompimiento de la ola se da una vez que los actores que impulsaron el discurso de derechos humanos logran consolidar su poder, por lo que su interés en el tema se debilita. A partir de este punto, la agenda de derechos humanos se concentra en los movimientos que se aliaron al discurso en la etapa de ascenso, por lo que su independencia resulta crucial para la durabilidad del impulso. Este último punto es de especial relevancia pues en la resaca de la ola, las élites que utilizaron el momento de ascenso para empoderarse, tenderán a ignorar los reclamos de derechos humanos e incluso volverse en su contra (Osiatyński, 2009, p. 68).

El arrastre de esta resaca para revertir los avances en la época de ascenso está condicionado por varios factores, pero la estabilidad de la democracia resulta en uno de los aspectos cruciales para evitar ese retroceso. La protección de los derechos humanos requiere de más cosas que sólo la ratificación de convenciones y reformas a las constituciones. El tipo de sistema político constituye un elemento fundamental pues los derechos humanos estarán mejor protegidos en uno en el que el principio de división de poderes y la distribución de pesos y contrapesos prevengan la acumulación excesiva del poder. A su vez, la independencia de los medios de comunicación y la libertad de expresión son condicionantes indispensables para la revisión y el control de las acciones del Estado.

En este orden de ideas, como señala Shor (2008), los Estados que atraviesan por conflictos políticos graves, tales como conflictos armados internos, encuentran una mayor facilidad para justificar –para sí y para la comunidad internacional– las violaciones a derechos humanos y, como consecuencia, se de-

bilita la efectividad de las normas que los reconocen (p. 131). Aterrizando estas ideas al caso mexicano, es posible encuadrar el rompimiento y la resaca de la ola de derechos humanos en los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. A pesar del avance en la ratificación de convenciones y en la apertura al monitoreo de organismos internacionales, el inicio de la guerra contra el narcotráfico diluyó la política de derechos humanos para remplazarla por principios como la defensa de la seguridad nacional.

Durante el gobierno de Felipe Calderón, por ejemplo, Artículo 19 documentó el asesinato de 48 periodistas e identificó que el principal agresor en contra de la libertad de expresión fue el gobierno en sus distintos niveles pues al final del sexenio le fueron atribuidos 43.96% de los ataques (2012). A su vez, mientras la libertad de expresión y los derechos humanos se veían amenazados por las políticas emprendidas por el gobierno en su lucha contra el crimen organizado –que incluyeron el uso del ejército en las calles para el cumplimiento de labores policiales–, el trabajo de las organizaciones defensoras de derechos humanos y de los organismos internacionales en la materia se desarrolló por diferentes vías para mantener el impulso de la etapa ascendente; logrando, con el apoyo de los partidos políticos de oposición, cambios normativos importantes como la reformas constitucionales en materia penal, al juicio de amparo y en materia de derechos humanos.

Con el regreso del PRI a la presidencia la resaca fue más violenta. Durante los primeros años del gobierno de Enrique Peña Nieto, quien ganó las elecciones a pesar de existir fuertes denuncias por violaciones a derechos humanos durante su periodo como gobernador del Estado de México, los tres principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD) firmaron el Pacto por México. De este acuerdo derivaron 11 reformas constitucionales y legislativas que modificaron la estructura del gobierno federal mediante la creación de organismos autónomos constitucionales en materias como la competencia económica, las telecomunicaciones y la evaluación educativa. A su vez, las reformas a las facultades del Congreso de la Unión permitieron incrementar el control de la Federación hacia las entidades federativas a través de la expedición de leyes generales, como en la materia electoral, o legislaciones únicas respecto de los procedimientos penal y civil.

Por otro lado, a diferencia de los gobiernos del PAN, la política del gobierno de Peña Nieto respecto de los informes de los relatores de organismos internacionales de derechos humanos consistió en negar sus conclusiones en las que se denunciaron graves violaciones por hechos constitutivos de tortura, desapariciones forzadas y, en general, una situación de crisis en el país para el respeto y protección de los derechos humanos. De acuerdo con Shor (2008), las democracias occidentales que violan derechos no rechazan la validez de las normas internacionales en la materia, sino que utilizan tres tipos de negaciones: literalmente niegan que haya ocurrido un hecho violatorio de derechos humanos; interpretan una situación no como una violación de derechos, sino como algo más, o implican que sus acciones se encontraban justificadas (p. 124). Así, el discurso oficial del gobierno utilizó ar-

gumentos como cuestionar las metodologías de los informes o responsabilizar al crimen organizado por las conductas violentas que narraban los relatores, con la finalidad de negar la existencia de alguna responsabilidad internacional por el incumplimiento de sus obligaciones de protección de los derechos.

En este orden de ideas, el proceso de asimilación de las semánticas de derechos humanos tuvo un avance significativo durante las administraciones de los presidentes Ernesto Zedillo y Vicente Fox en lo que se refiere a la ratificación de tratados y convenciones, así como a la apertura al escrutinio de organismos internacionales de derechos humanos. No obstante, en la práctica estos compromisos han quedado muy lejos de cumplirse cabalmente. Esto se ve agravado por los procesos de centralización y de debilitamiento de los pesos y contrapesos institucionales.

III. La traducción del discurso y los nuevos actores

Con la caída del Muro de Berlín y el fin de la Unión Soviética, el concepto de los derechos humanos y la posición de los Estados respecto a su protección se transformó radicalmente. Como quedó escrito en 1993 en la Declaración de Viena sobre Derechos Humanos: "la promoción y protección de todos los derechos humanos es una preocupación legítima de la comunidad internacional". En ese orden de ideas, la Declaración de Viena incorporó nuevos derechos al catálogo internacional, tales como: los derechos de los refugiados y personas desplazadas, los derechos de personas indígenas, derechos de las mujeres, derechos de la niñez, derechos de las personas con discapacidad, entre otros (Osiatyńsky, 2009, p. 40). Este cambio no fue menor, ya que significó que en mayor o menor medida se reconocieran derechos a grupos minoritarios, a pesar de que el Sistema Universal se diseñó excluyendo esta lógica.

¿Cuál fue la razón de este cambio? Es imposible desarrollar una explicación que abarque todos los procesos aislados que se acomodaron para detonar estas transformaciones. No obstante, la globalización constituye una categoría de análisis que resulta útil para delimitar algunas explicaciones. Dada la multiplicidad de definiciones que existen acerca del concepto de globalización, conviene precisar que para los fines de este trabajo utilizo el término para referirme a los procesos multinivel e interactivos de cambio económico, político y cultural en todo el mundo que resultan en un aumento de la interconexión social, así como en oportunidades para la confrontación entre las personas. Para utilizar este concepto, Twiss (2004) recurre a la metodología de la globalización desde arriba en oposición a la globalización desde abajo. La primera se refiere a la interacción entre grandes poderes políticos y financieros como Estados o empresas trasnacionales, mientras que la segunda se concentra en la colaboración social, política y cultural de agentes locales y organizaciones no gubernamentales que concentran su trabajo en fortalecer las actividades de la sociedad civil.

Con base en esta metodología, cobran especial razón las ideas de Stern y Straus (2014) al señalar que las violaciones a derechos humanos ocurren en espacios y tiempos determinados, lo que significa que la localidad moldea el significado de lo que constituye un abuso y cómo es que se entiende la transgresión de lo moralmente permitido (p. 9). La semántica de derechos humanos ofrece un lenguaje para calificar y responder a un abuso, ese lenguaje puede ser muy útil para enmarcar y reconocer una injusticia, así como para proveer un marco para la reparación. No obstante, si el lenguaje universal desplaza el contexto local en el que ocurrió el abuso y deberá desarrollarse la respuesta, entonces existe el riesgo de crear nuevos puntos ciegos (Stern y Straus, 2014, pp. 10-11).

Como ejemplo está el reconocimiento de los derechos de las mujeres en el Sistema Universal. De acuerdo con Engle (2006), los movimientos para proteger a las mujeres víctimas de abuso durante los años 70 buscaron mejorar la posición de las mujeres a través de diferentes intervenciones sociales como el acompañamiento, el establecimiento de refugios y el robustecimiento de la legislación local y su aplicación (p. 40). En los años posteriores, y con los avances en el discurso de los derechos humanos, el movimiento se dividió en sus estrategias, pues varios grupos locales de defensa de las mujeres comenzar a calificar la violencia de la que eran víctimas sus acompañadas como una violación a derechos humanos. Mientras tanto, otros grupos mantuvieron como prioridad el trabajo local concentrado en refugios, servicios sociales y presiones para la reforma de legislaciones nacionales (Engle, 2006, p. 40).

El éxito del primer grupo fue tal que en 1993 la Conferencia de Derechos Humanos en Viena reconoció los derechos de las mujeres como derechos humanos, es decir, reconoció los derechos de un grupo y no sólo los de las personas que lo integran. A pesar de que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) había sido firmada en 1979, la fuerza que cobró en la década de los 90 el discurso de la violencia contra la mujer como un problema de derechos humanos impactó en la "Plataforma para la Acción" que fue un documento emitido por la Conferencia de Beijing en el que la violencia y los derechos de las mujeres se convirtieron en 2 de los 12 puntos de acción clave para los gobiernos, la comunidad internacional y la sociedad civil. A su vez, en 1992 el Comité de CEDAW incluyó la cuestión de la violencia en una recomendación general (Engle , 2006, p. 40).

No obstante, la apropiación del lenguaje universal de derechos humanos que lograron algunos movimientos en contra de la violencia hacia las mujeres, la tensión con los grupos que se mantuvieron locales ejemplifica las limitaciones de dicho lenguaje. En el caso del reconocimiento de los derechos de las mujeres como derechos humanos prevaleció la metodología del Sistema Universal consistente en centrar la protección en las personas, a pesar de realizar un reconocimiento de derechos de grupo, por lo que el concepto de violencia hacia la mujer que recuperó el lenguaje de derechos humanos se limitó a daños individuales (Engle , 2006, p. 39). En contraste, los movimientos locales habían desarrollado un con-

cepto de violencia mucho más amplio y complejo en el que sus causas son de tipo social, económico y político, y que a su vez involucran situaciones de pobreza, desplazamiento, conflicto armado y políticas estatales, sin que ello fuera recuperado por el lenguaje del Sistema Universal (Engle , 2006, p. 39).

La contradicción entre ambos conceptos de violencia ejemplifica las tensiones entre lo local y lo universal. Por un lado, el concepto más simple sirvió para posicionar el tema en la discusión internacional y generar el acuerdo entre los Estados acerca de su importancia y la necesidad de resolverlo. Sin embargo, el concepto más robusto también reveló las limitaciones del lenguaje universal para atender la complejidad de la violencia contra las mujeres a través de acciones que aborden el problema desde una lógica de grupo y no sólo desde el daño concreto a la persona.

Las diferencias entre las reivindicaciones de lo local y lo universal pueden desarrollarse con otros ejemplos como son los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas, los derechos de las personas con discapacidad o los derechos de las personas migrantes. La construcción del significado de una violación a derechos humanos es consecuencia de la interacción entre el lenguaje y la acción social, por lo que las palabras pueden terminar siendo interpretadas de forma diferente por quienes articulan la violación a través del lenguaje de derechos humanos y por quienes son los destinatarios de ese mensaje (los Estados u organismos internacionales, por ejemplo). No obstante, existe un consenso acerca del valor moral de los derechos humanos y de las obligaciones de los Estados para respetar y garantizar su cumplimiento.

Esta variedad de actores que participan en la construcción del significado a las violaciones de derechos humanos ha obligado a abandonar la metodología en la que las cuestiones en la materia se explicaban únicamente desde el Estado. Como señalé en párrafos anteriores, en los procesos de globalización que tensan la relación entre lo universal y lo local participan agentes desde arriba, como organismos financieros o las empresas transnacionales, y también desde abajo aparecen otros actores como son los movimientos sociales.

Por ejemplo, Twiss (2004) precisa que las políticas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, al menos hasta principios del siglo XXI, fomentaron cambios económicos y políticos para beneficiar a Estados en vías de desarrollo y que tuvieron consecuencias internas como el desempleo, el abuso sobre la clase trabajadora o afectaciones al medio ambiente por el desarrollo industrial (p. 53). Por otro lado, la innovación tecnológica en el sector de las comunicaciones ha permitido que movimientos sociales locales interactúen con otros que reivindican las mismas causas en otra parte para presionar en rubros como el cambio climático, derechos de los consumidores, derechos de trabajadores, etc. A pesar de sus diferentes capacidades, muchos de estos movimientos han logrado posicionar de forma exitosa sus agendas en la comunidad internacional o mediante el apoyo internacional han logrado un mayor impacto a nivel local (Twiss, 2004, pp. 55-56).

Ahora bien, la importancia de entender a los derechos humanos como un lenguaje que puede ser utilizado por distintas personas y grupos radica en que el uso de estas semánticas involucra cuestiones sociales y políticas. Como señala Lemaitre Ripoll (2013), las normas de derechos humanos dependen de documentos, momentos históricos específicos y contextos políticos concretos (p. 35). En ese sentido, conviene retomar la advertencia de Oestreich (1999) en el sentido de que el énfasis en las minorías y en resaltar sus diferencias a través de protecciones especiales motivó a otros grupos a definirse en oposición a los primeros (p. 113). Un ejemplo de esto han sido los grupos ultra conservadores que han emprendido una campaña a nivel internacional para luchar contra aquello que denominan "ideología de género" y que relacionan con los derechos reconocidos para proteger a las mujeres, así como la identidad de género y orientación sexual de las personas. Estos grupos conservadores han aprendido a defender posiciones religiosas en términos de derechos humanos, recurriendo al derecho natural que no depende de la historia ni toma en consideración los contextos políticos (Lemaitre Ripoll, 2013, p. 35). Los fieles cristianos honran el llamado a santificar al Estado a través de su participación política como forma de materializar el orden moral objetivo de su fe, argumentando estar actuando con base en su libertad religiosa.

De esta forma, como respuesta a los movimientos sociales que reivindican los derechos de las mujeres o de las diversidades sexo-genéricas de forma colectiva, han surgido otros movimientos opositores que concentran su lucha bajo las mismas semánticas de derechos humanos, pero reinterpretando su significado y formulando uno que beneficia sus intereses políticos. Aquí conviene retomar lo señalado en los primeros párrafos acerca de que quienes logran reivindicar sus derechos es porque cuentan con el suficiente poder de hacerlo. Así, resulta relevante destacar el papel de la globalización económica que ha dado espacio al surgimiento de actores financieros que no pueden ser controlados únicamente por los mecanismos tradicionales de los Estados, pues tienen presencia en varios de ellos.

Las empresas transnacionales han desarrollado un poderío económico que supera el de algunos Estados. Su encuentro con las semánticas de derechos humanos puede deberse a las denuncias que en su contra han formulado grupos locales que se ven afectados por el desarrollo sin control de la industria (como movimientos por los derechos de los pueblos originarios o aquellos que defienden causas medio ambientales), porque financian otros movimientos que coinciden con su moral o porque han adoptado prácticas para respetar los derechos de trabajadores, más allá de las fronteras estatales.

En todos los casos narrados, lo que queda de manifiesto es que las violaciones a derechos humanos no pueden entenderse fuera de lo local, así como tampoco los remedios para atenderlas. La responsabilidad del porvenir consiste en visibilizar las tensiones que existen entre lo local y lo universal. Como he tratado de exponer a lo largo de este texto, esto significa entender la multiplicidad de actores que se encuentran involucrados con el uso las semánticas de derechos humanos, ya sea como amenazas o como defensores de su contenido y que, a su vez,

pueden invertir sus papeles. Asimismo, entender estas tensiones implica analizar los sistemas políticos en los que opera el discurso de los derechos humanos, señalando que el reconocimiento de convenciones y las labores de monitoreo de organismos internacionales resulta insuficiente en sistemas en los que el poder se encuentra concentrado y no existen sistemas de pesos y contrapesos efectivos. Finalmente, comprender la violencia que enfrentan las personas requiere en muchas ocasiones abandonar una perspectiva desde lo individual para entender que los sistemas globales interactúan de formas complejas que afectan a grupos que se identifican con base en distintos factores como la pertenencia a pueblos originarios o porque se encuentran en una situación de vulnerabilidad frente al sistema patriarcal dominante y que asumir una protección colectiva requerirá más de lo que las semánticas de derechos humanos han podido procesar hasta el momento.

Los argumentos formulados en este texto demuestran que no existe una fórmula mágica para garantizar la protección efectiva de las personas. Sin embargo, lo que sí podemos observar es una serie de factores que requieren ser atendidos para cumplir las promesas de los derechos humanos. Lo local nos recuerda que las condiciones de vulnerabilidad que afecten a las personas son políticas, económicas y sociales. Nuestro entendimiento de los derechos humanos tiene que revisarse desde la ideología política con que se interpretan, desde las posiciones que buscan generar condiciones del libre mercado o intervenir para asegurar la redistribución de la riqueza y desde los sesgos morales de cada comunidad. A pesar de que las decisiones políticas que crearon la DUDH pretendieron lograr un cuerpo normativo fundado en decisiones pragmáticas, las exigencias formuladas con base en este lenguaje y su desarrollo práctico han hecho manifiesto el fracaso por ignorar que toda decisión es más compleja de lo que el uso tradicional de la semántica de derechos humanos permite evidenciar.

IV. Bibliografía

Anaya, A. (Febrero de 2009). Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico. *Human Rights Quarterly, 31*(1).

Artículo 19 oficina para México y Centroamérica. (2012). *Doble asesinato. La prensa entre la violencia y la impunidad.*

Engle , S. (Marzo de 2006). Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle. *American Anthropologist, 108*(1).

Inclán Oseguera, S. (Diciembre de 2009). Judicial Reform in Mexico: Political Insurance or the Search for Political Legitimacy? *Political Research Quarterly, 62*(4), 761.

Lemaitre Ripoll, J. (2013). Laicidad y resistencia. *Colección de Cuadernos Jorge Carpizo para entender y pensar la laicidad*(6).

Mazower, M. (2004). The Strange Triumph of Human Rights, 1933-1950. *The Historical Journal, 47*(2), 379-398.

Oestreich, J. (1999). Liberal Theory and Minority Group Rights. *Human Rights Quarterly, 21*, 113.

Osiatyński, W. (2009). *Human Rights and their Limits.* United States of America: Cambridge University Press.

Robinson, G. (2014). Human Rights History. The Case of East Timor. En S. Stern, & S. Straus, *The Human Rights Paradox. Universality and Its Discontents.* United States of America: The University of Wisconsin Press.

Shor, E. (Febrero de 2008). Conflict, Terorism, and the Socialization of Human Rights Norms: The SPiral Model Revisited. *Social Problems, 55*(1), 131.

Stern, S., & Straus , S. (2014). *The Human Rights Paradox. Universality and Its Discontents.* United States of America: The University of Wisconsin Press.

Twiss, S. (Primavera, 2004). History, Human Rights and Globalization. *The Journal of Religious Ethics, 32*(1).

*Jorge Alcocer Villanueva**

La próxima reforma electoral

SUMARIO: I. Administración del financiamiento público federal a los partidos políticos y fiscalización de ingresos y gastos, ordinarios y de campaña II. Registro Federal de Electores y sus principales instrumentos, el padrón, las listas de electores y la credencial para votar III. La administración y asignación de los tiempos de Estado en televisión y radio con fines electorales IV. Casillas electorales V. A manera de conclusión

Contra lo que algunas visiones casi idílicas perciben, la trayectoria de la autoridad electoral nacional (Instituto Federal Electoral/Instituto Nacional Electoral) ha sido un largo y sinuoso camino, con aciertos, tropiezos y coyunturas críticas, de las que dos relevos anticipados de los consejeros integrantes de su máximo órgano de dirección (1994 y 2007) son apenas un botón de muestra.

Estas reflexiones son un nuevo derrotero para un debate que hemos tenido a lo largo de más de tres décadas, una discusión que arranca en 1990 y hoy requiere que anticipemos nuevos cauces que, de una u otra manera, habrá que definir una vez que los resultados de las elecciones de 2018 estén sobre la mesa, si no es que antes.

Para contribuir a una discusión menos influida por la coyuntura que rodea las vísperas del proceso electoral de 2017-2018 (momento en que escribo estos renglones), propongo concentrar la atención en un punto específico, para luego esbozar la respuesta, o respuestas, a una pregunta.

El punto específico es la dimensión que el Instituto Nacional Electoral (INE) ha alcanzado, que tanto yo como otros analistas consideramos gigantis-

* Director General de la Revista Voz y Voto y Coordinador General del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C (CEPNA).

mo,aunque otros optan por un diagnóstico más radical: macrocefalia. Cualquiera que sea el término que usemos, es evidente que el INE ha llegado, en vísperas del inicio de su primera prueba completa en 2018, a un estado organizativo, presupuestal y operativo que pueden calificarse de preocupantes.

La pregunta que formulo en este ensayo, como hilo conductor de las siguientes reflexiones y propuestas, es concreta y directa: ¿qué podemos cortarle al INE para que, a partir de 2019, contemos con una autoridad electoral nacional más fuerte y menos onerosa?

Para exponer las propuestas que pondré a discusión, inicio con una apretada reseña de la trayectoria que la autoridad electoral nacional ha seguido en los cuatro ámbitos que abordaré en las páginas siguientes:

— La administración del financiamiento público federal a los partidos políticos y la fiscalización de sus ingresos y gastos, tanto ordinarios como de campaña.

— El Registro Federal de Electores y sus principales instrumentos, el padrón, las listas de electores y la credencial para votar.

— La administración y asignación de los tiempos de Estado en televisión y radio con fines electorales.

— Las casillas electorales.

Para facilitar la lectura y comprensión, expondré primero la reseña y luego pasaré a exponer las propuestas de reforma para cada uno de esos ámbitos, en ese mismo orden.

Antes, es necesario recordar que el INE es heredero de las fortalezas y debilidades que el IFE acumuló a lo largo de su existencia (1990-2014), que fueron ignoradas o hechas a un lado por los redactores de las nuevas leyes que dan sustento al sistema centralizado de administración electoral surgido de la reforma de 2014.

De igual forma, para que el lector no se llame a sorpresa, debo advertir de que he sido, y sigo siendo, crítico de esa reforma y de sus resultados, a los que he calificado de "mazacote legislativo". En consecuencia, no hay neutralidad de mi parte ante aquella reforma. Sobre advertencia no hay engaño.

I. Administración del financiamiento público federal a los partidos políticos y fiscalización de ingresos y gastos, ordinarios y de campaña

Reseña mínima

Fue a partir de la reforma de 1996 cuando la Constitución y la ley electoral (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cofipe) regularon,

con exactitud y detalle, el derecho de los partidos políticos nacionales a recibir financiamiento público federal. La precisión es muy importante, ya que el financiamiento que el INE administra y suministra (como antes lo hizo el IFE) es exclusivamente el proveniente de recursos del erario federal. (Previstos, por tanto, en el Presupuesto de Egresos de la Federación –PEF– de forma anual, dentro de la partida total destinada al INE.)

El financiamiento que las 32 entidades federativas otorgan por mandato constitucional a los partidos políticos de registro nacional y local, está contemplado en sus constituciones y leyes electorales y es financiado con los recursos de cada entidad, aplicando las reglas que establece la Ley General de Partidos Políticos y las que cada Legislatura local determina dentro de su ámbito de configuración normativa, según ha determinado la Corte en sentencia del 28 de agosto de 2017, a propósito de la llamada "Ley Kumamoto".

Por tanto, para la instrumentación de las propuestas a que me refiero más adelante, será necesario considerar los dos ámbitos competenciales, el federal y el de las entidades federativas, es decir los 31 estados y la Ciudad de México.

En la primera etapa del IFE (1990-1993) los recursos asignados al financiamiento público de partidos estaban apenas insinuados en el marco constitucional y escasamente reglamentados en la ley que daba soporte al sistema electoral; aunque esa ley (Cofipe) los contemplaba, desde 1991 y hasta 1995 el monto que se le destinó a esa prerrogativa fue muy reducido, más aún comparado con lo que se registra a partir de 1996.

En correspondencia con esa situación, la fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos era débil, casi una formalidad. De manera resumida, recordemos que la autoridad administrativa (IFE) recibía los informes contables, de ingresos y gastos generales, de los partidos, los integraba para fines de su revisión y turnaba los expedientes a la autoridad jurisdiccional, que emitía un dictamen consolidado sobre el resultado de la revisión y, de ser el caso, imponía las sanciones a los partidos infractores.

Hasta antes de 1996 el tema del financiamiento de partidos no fue motivo de conflicto, ni siquiera de atención de los medios de comunicación. Todo cambió a partir de la reforma electoral de aquel año, que multiplicó en forma exponencial los recursos públicos destinados a los partidos, tanto para sus actividades ordinarias como para las de campaña. Tan generosa dádiva estatal, repartida de manera proporcional a los votos de cada partido (70%) e igualitaria (30%), tuvo efectos tan inmediatos como drásticos en las condiciones de la competencia. Tan es así que en 1997, al año siguiente de la reforma, en la elección intermedia el PRI, por vez primera en su historia, no alcanzó mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Tres años más tarde perdería la Presidencia de México. No afirmo que tales cambios se hayan debido solamente al nuevo modelo de financiamiento público, solo sostengo que también obedecieron a esa causa, sin que sea posible ponderar su peso específico en la transición y la alternancia.

Al amplio ducto por el que empezó a fluir el dinero público para alimentar a los partidos políticos debía corresponder un sistema de fiscalización y vigilancia de la extensión y profundidad de los multimillonarios recursos que ahora entraban en las arcas partidistas. A esa tarea se dedicó parte de la energía del flamante IFE autónomo (a partir de 1996), al que la Constitución y el Cofipe otorgaron, en el ámbito federal, las facultades de fiscalización y vigilancia a través de una comisión de consejeros electorales, de la que dependía el equipo de auditores dedicados a esas tareas, agrupados en la que desde entonces fue llamada Unidad Técnica de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

No me extiendo más en el recorrido de memoria por este tema; sólo dejo anotado que el primer gran conflicto entre partidos y consejeros electorales, por motivos de la fiscalización, ocurrió después de las elecciones de 2000, a propósito de quejas por financiamiento ilegal del PRI y del PAN, casos conocidos por la denominación que les dio la prensa. Uno fue el "Pemexgate" y el otro "Amigos de Fox", que dieron lugar a las que, hasta la fecha, siguen siendo las multas más cuantiosas impuestas por la autoridad electoral a partidos políticos.

En la reforma de 2007-2008 el Congreso dio un giro tanto al esquema de financiamiento de partidos como a la tarea fiscalizadora, en el segundo terreno, se dotó de autonomía técnica y de operación a la Unidad de Fiscalización y se suprimió la Comisión de Fiscalización, integrada por consejeros electorales, para entregar la decisión final sobre los resultados de la fiscalización, y las multas que se impondrían a los infractores directamente al Consejo General del IFE, sujeto a la decisión final del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

La medida no fue del agrado de los consejeros electorales, pero tampoco de los partidos políticos, que de pronto se vieron ante la nueva realidad de no tener correas de transmisión directa ante las cuales hacer valer sus quejas y reclamos por los resultados de la fiscalización, realizada por técnicos especializados. En la reforma de 2014 los legisladores decidieron regresar al modelo de competencia e injerencias previo, para lo cual resucitaron a la Comisión de Fiscalización integrada por cinco consejeros electorales (de un total de once), a la que subordinaron la Unidad de Fiscalización.

Además del salto hacia atrás, en congruencia con su motivación y sentido centralista, la reforma de 2014 confió al nuevo INE las facultades de fiscalización de partidos y campañas electorales de ámbito estatal y municipal, de modo que multiplicó las quejas y los conflictos que deben ser investigados y resueltos por aquél y por el TEPJF. En pocas palabras, la reforma de 2014 centralizó los conflictos electorales al ponerlos bajo la competencia del Consejo General. El conflicto local se volvió nacional. Pero hubo además otro efecto aún más nocivo, y contradictorio: la multiplicación del financiamiento público por la puerta falsa de las finanzas locales.

Como se recordará, la reforma de 2007 llevó a un ligero descenso en el financiamiento público de las actividades ordinarias de los partidos políticos y a

un recorte significativo del de campaña. Los números son elocuentes. En 1996 se dispuso que para cada elección, intermedia o general, cada partido recibiría para gastos de campaña un cien por ciento del financiamiento ordinario del año que correspondiera. En 2007 se decidió reducir el porcentaje que recibiría cada partido para financiamiento de campaña, al 30 por ciento en elección intermedia y al 50 por ciento en elección presidencial. El recorte era muy importante. Esas reglas no fueron modificadas en 2014.

Sin embargo, la reforma de 2014 igualó los criterios del financiamiento ordinario y de campaña de ámbito local con los federales, y por esa causa el total nacional recibido por el conjunto de partidos, para actividades ordinarias, se duplicó. Lo anterior se hizo al mismo tiempo que se despojaba a los institutos electorales locales (ahora llamados Organismo Público Electoral Local, OPLE) de sus facultades fiscalizadoras. El efecto provocado sobre los montos de recursos, ordinarios y de campaña, que los partidos reciben en las entidades federativas ha sido que la parte de recursos para financiamiento ordinario, de ámbito local, creciera exponencialmente, tal y como había ocurrido en 1997. Para ilustrar lo ocurrido en el ámbito local basta con señalar que, según la estimación realizada por la Revista Voz y Voto (septiembre de 2017) en 2018, en las 30 entidades con elección concurrente, los partidos recibirán, para sus gastos ordinarios, 4,132 millones de pesos, y para gastos de campaña 1,592 millones adicionales. Los montos anteriores son en adición a los 6,703 millones que los partidos recibirán, del INE en el mismo año. En suma, en 2018 se estima que los contribuyentes aportarán para partidos políticos la cifra récord de 12,427 millones de pesos.

En el cuadro siguiente se muestran los datos del gasto ejercido por el IFE/INE (pesos corrientes) de 1991 a 2016 y el presupuestado para los ejercicios de 2017 y 2018, distinguiendo el rubro de gasto propio de la autoridad electoral del monto destinado al financiamiento de partidos políticos. Puede verse que la reforma de 2014 produjo un disparo en los recursos presupuestados para la operación del INE, proporcionalmente mucho mayor que el impacto sobre el financiamiento de partidos. Lo anterior debido a que en el segundo concepto el incremento se explica por fuera del INE, es decir, por el incremento de los recursos públicos que las tesorerías de las 32 entidades federativas deben destinar al financiamiento de partidos.

Eliminar el efecto negativo que provoca en la percepción social la acumulación del financiamiento de los partidos políticos dentro del presupuesto del INE es un primer objetivo de una futura reforma. El segundo objetivo será reducir el financiamiento de partidos. El tercer objetivo eliminar las complejidades de la fiscalización y vigilancia a los recursos de los partidos políticos, y terminar con el conflicto permanente que sus resultados ocasionan en la relación entre aquellos y los consejeros electorales. En el siguiente punto abordo las soluciones que están al alcance y que además son de fácil instrumentación, antes del proceso electoral federal de 2021.

Tabla 1
GASTO IFE/INE y PARTIDOS 1991-2018[1]
(pesos corrientes)

	Gasto Op. IFE/INE[2]	Partidos[3]	Total
1991	1,086.6	108.0	1,194.6
1992	1,310.6	86.2	1,396.8
1993	1,838.7	135.2	1,973.9
1994	2,277.6	201.3	2,478.9
1995	1,142.3	171.6	1,313.9
1996	1,567.4	600.0	2,167.4
1997	2,592.6	2,446.7	5,039.3
1998	2,151.0	1,046.6	3,197.6
1999	2,239.5	1,312.4	3,551.9
2000	5,236.5	3,064.1	8,300.6
2001	3,043.5	2,250.7	5,294.2
2002	3,410.8	2,439.9	5,850.7
2003	6,079.9	4,829.1	10,909.0
2004	3,676.4	1,855.0	5,531.4
2005	4,390.3	2,013.3	6,403.6
2006	7,721.0	4,171.1	11,892.1
2007	4,608.4	2,704.1	7,312.5
2008	5,893.0	2,690.3	8,583.3
2009	8,572.2	3,631.6	12,203.8
2010	5,745.7	2,997.4	8,743.1
2011	7,281.8	3,212.9	10,494.7
2012	10,651.6	5,142.5	15,794.1
2013	7,472.8	3,670.8	11,143.6
2014	8,289.8	3,925.1	12,214.9
2015	13,371.1	5,201.3	18,572.4
2016	11,442.7	4,045.0	15,487.7
2017	10,932.4	4,059.2	14,991.6
2018	18,226.4	6,788.0	25,014.4
Totales	162,252.6	74,799.4	237,052.0

[1] Cuadro de elaboración propia con información de "Estudio Público del Gasto por Ramos 1980-2007" http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0102007.pdf; Presupuestos de Egresos del IFE/INE de2002 a 2018. http://portalanterior.ine.mx/archivos3/ portal/historico/contenido/XVIII_Presupuesto/ y http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE -v2/DEPPP/PartidosPoliticosyFinanciamiento/DEPPP-financiamiento/financiamientopublico-partidosnacionales/financiamiento-publico-97-17.pdf

[2] El INE se creó en 2014 y se presupuestó en 2015.

[3] Incluye financiamiento ordinario; por actividades específicas y en el año que corresponde, por campaña.

Propuestas de solución

La primera propuesta es de orden formal, contable, en el propósito de ayudar a que la sociedad en general, y los ciudadanos en particular, obtengan información sobre el presupuesto del INE sin el efecto distorsionante producido por tener dentro de ese costo el dinero público destinado a los partidos. Para tal propósito basta con disponer en la ley que los recursos destinados a los partidos políticos dejen de estar englobados en la partida anual destinada al INE, para ubicarse en el PEF como un ramo presupuestal separado. Incluso, podríamos imaginar una solución más radical, aunque siga siendo una medida formal, que consistiría en que la Tesorería de la Federación realice de manera directa las ministraciones mensuales de financiamiento público a los partidos políticos, lo que, obviamente, conllevaría que de la misma forma se realicen los descuentos por multas a aquellos.

Vuelvo a insistir en que mi propuesta es una medida de contabilidad y manejo presupuestal, sin efectos de ninguna otra naturaleza, pero que ayudará a explicar a la sociedad, de manera clara y verídica, el costo de nuestra democracia electoral.

El segundo objetivo, la reducción del financiamiento a los partidos, deberá ser radical. Al respecto sugiero que tratándose de partidos nacionales se elimine su derecho al financiamiento ordinario de ámbito local, de forma tal que sólo subsista el de ámbito federal; que éste último sea determinado con una base de cálculo ajustada, de forma tal que permita alcanzar una reducción importante. Por lo que hace al financiamiento de campaña, la ley podría establecer parámetros de cálculo menores a los actuales para las campañas federales, y un parámetro unitario, homogéneo, para determinar el de campaña local; por ejemplo, un porcentaje de la UMA multiplicado por el número de electores en lista nominal en cada entidad federativa. Los criterios de asignación a cada partido deberían seguir vigentes ya que han demostrado su capacidad de propiciar equidad en las contiendas electorales. Respecto de partidos locales sugiero aplicar una solución semejante, es decir homogénea en sus criterios para determinar el monto a distribuir y los criterios de distribución. En todo caso, el problema mayor está en los partidos nacionales, por lo que debemos pensar las soluciones bajo el principio de que lo secundario corra la suerte de lo principal.

Respecto de otras medidas en este terreno, parto de una idea que guía mi crítica a la reforma de 2014: espero y sugiero que la siguiente reforma electoral elimine el centralismo, con su marcado tinte anti federalista, que se impuso en 2014.

Por tanto, propongo que así como el pago del financiamiento público de ámbito estatal sigue siendo responsabilidad de los gobiernos locales, la fiscalización y vigilancia sobre el destino de esos recursos y sobre las otras fuentes de ingreso de los partidos vuelva a ser competencia de los institutos electorales locales y sea financiado con el presupuesto de estos últimos. Tales medidas deberán producir un ahorro sustantivo en el gasto operativo de la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos, al volver a concentrar sus facultades y tareas en los recursos

de ámbito federal, y más en general en aquellos que los órganos nacionales de los partidos reciben y gastan.

Debo explicar un detalle no menor de mi propuesta: el financiamiento de los partidos nacionales provendría de una sola fuente, de naturaleza federal. La ley determinaría el monto que de su partida anual total cada partido deberá asignar a sus comités en las entidades federativas, así como el monto de recursos a recibir para las campañas electorales, tanto de ámbito federal como local. Sin embargo, la fiscalización y vigilancia de los recursos asignados y ejercidos a los partidos para sus actividades en las entidades federativas sería realizada por los institutos electorales locales.

En paralelo, propongo que para potenciar la rendición de cuentas de los partidos políticos de registro nacional y hacer más expedita y sencilla la fiscalización de sus recursos de ámbito federal, todos los gastos para el pago de proveedores de bienes y servicios, cuando el monto supere un parámetro determinado en la ley (expresado en UMAS), sean realizados de manera directa por la caja de pagos y registro de operaciones de partidos políticos que dentro del INE se deberá crear para estos efectos. Dejo anotado que el costo de operación de esa caja de pagos, en su totalidad, debería ser sufragado con cargo al presupuesto anual de los partidos políticos, en forma proporcional al monto que corresponde a cada uno de ellos. Lo anterior puede complementarse haciendo obligatorio que los partidos contraten con el banco de su preferencia el servicio integral de administración y pago de la nómina de sus dirigentes y personal administrativo.

Con esas medidas, la tarea fiscalizadora será menos laberíntica y la rendición de cuentas podrá hacerse de una forma expedita y oportuna. Medidas similares podrían adoptarse en las entidades federativas.

Desde la reforma de 1996, que provocó que los recursos públicos destinados a los partidos políticos crecieran en forma exponencial, se exploró la idea de que la hoy Auditoría Superior de la Federación (ASF) fuese responsable de la fiscalización y vigilancia de los recursos de aquellos, en tanto "entidades de interés público". Por diversas razones la idea no fue aceptada, aunque en 2007-2008 se volvió a poner sobre la mesa. El principal argumento en contra de incluir a los partidos en el régimen general de fiscalización es que la ASF es un organismo orgánicamente dependiente de la Cámara de Diputados, lo que comprometería su autonomía para fiscalizar de manera objetiva e imparcial a los partidos políticos. Como sostuve en las discusiones de 1996 y de 2007, la misma objeción debería hacerse al INE, en cuyo Consejo General, su máximo órgano de dirección, participan, con voz y sin voto, los representantes de los partidos políticos nacionales.

Creo justificado volver a explorar, en el ánimo de descargar al INE de tareas no sustanciales y directamente vinculadas a su función primordial, la solución de confiar a la ASF la tarea fiscalizadora de los partidos políticos, tanto en sus gastos ordinarios como de campaña. El explosivo crecimiento del personal y recursos económicos que se ha tenido que destinar a la Unidad de Fiscalización

desde la reforma de 2014, y sus cuestionables resultados, son motivo más que suficiente para explorar una solución como la antes esbozada.

II. Registro Federal de Electores y sus principales instrumentos, el padrón, las listas de electores y la credencial para votar

Hace 27 años que el artículo 36, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que es obligación de los ciudadanos de la República "*inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes*".

El segundo párrafo de la fracción I del mismo artículo dispone:

> "*La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley*".

Hace 27 años que el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 1990, que sigue vigente, ordena: "*En tanto no se establezca el servicio del Registro Nacional Ciudadano, los ciudadanos deberán inscribirse en los padrones electorales*".

Reseña mínima

El camino por el que llegamos a la situación actual del Registro Federal de Electores (RFE) y la credencial para votar, merece un estudio por separado. Me limito a consignar que a partir de 1993 y hasta hoy la credencial de elector, llamada "credencial para votar", emitida por el IFE/INE ha sido, *de facto*, el documento que acredita la ciudadanía mexicana. Desde luego que la facultad de expedir el documento de identidad no corresponde a la autoridad electoral, mucho menos a los partidos políticos, que participan y están presentes en el máximo órgano de dirección del hoy INE y además integran de modo casi exclusivo y mayoritario los órganos de vigilancia del Registro Federal de Electores.

Asumir una tarea que la Constitución no le asigna ha tenido múltiples implicaciones para la trayectoria y desempeño de la autoridad electoral administrativa; pero más allá de ese aspecto, es indudable que una de las mayores inversiones que México ha hecho para el avance y confiabilidad del sistema electoral ha sido destinada a los instrumentos registrales y de identidad electoral, es decir, los padrones electorales, listas de electores y credencial para votar con fotografía.

Es necesario recordar que la primera tarea de alcance nacional que la reforma de 1990 confió al naciente IFE fue la elaboración de un padrón electoral to-

talmente nuevo ("base cero") y la expedición de la primera credencial de elector (sin fotografía), a la que siguió, en 1993, el cambio reglamentario que hizo y hace de esa credencial, con fotografía, el documento de identidad de uso generalizado por los ciudadanos. Basta con decir que, de acuerdo con las cifras más recientes del RFE/INE, el 96 por ciento de la población de 18 años y más cuenta con la credencial para votar que expide el INE, a pesar de que las tasas de participación ciudadana en comicios federales, después del pico alcanzado en 1994 (72 por ciento), no han superado el 60 por ciento en los comicios posteriores.

Durante más de dos décadas, obviamente sin éxito, he abogado por que se cumpla con el mandato del artículo 36 constitucional; siempre advirtiendo de la necesidad de vincular cualquier proyecto para hacer realidad la Cédula de Identidad Ciudadana a una transición ordenada desde los actuales instrumentos electorales, en primer lugar de la credencial para votar. Fue por ese motivo que a finales del sexenio de Felipe Calderón advertí en varios artículos periodísticos (diario *Reforma*) de los problemas de diseño e instrumentación que presentaba el programa de la Secretaría de Gobernación –entonces bajo la responsabilidad de Fernando Gómez-Mont– para la expedición de la Cédula de Identidad, que de manera sorpresiva al poco tiempo fue limitado a menores de edad, para luego concluir en sonado y costoso fracaso.

Sigo abogando por ese objetivo, que a punto estuvo de alcanzarse en la reforma de 2007, cuando la testarudez del entonces presidente Felipe Calderón impidió aplicar la solución que un grupo de expertos había ideado para la transición ordenada del Registro Federal de Electores al Registro Nacional de Ciudadanos. Aquella solución conserva vigencia casi en la totalidad de sus componentes. Puede ser la base para la transición de un instrumento (la credencial para votar) al otro (la Cédula de Identidad Ciudadana); sin descartar la opción de que el INE siga siendo responsable directo de la integración y administración de la lista ciudadana, a condición de que los partidos políticos no intervengan en esa tarea, sino que su participación se acote a la vigilancia de la integración de las listas nominales de electores. Así lo dispone, con nitidez y sin lugar a dudas, la fracción I del citado artículo 36, al establecer que la tarea de identidad ciudadana corresponde al Estado y a los ciudadanos, no a los partidos políticos. Si no se reconoce lo anterior, ningún proyecto de transición puede tener éxito.

Hacer del INE, con una reforma legal adecuada, el depositario de las facultades registrales para fines de identidad plena de los ciudadanos es una vía que se ha explorado con insuficiencia; la otra opción es, como se planteó en 2007, avanzar en la creación del Instituto Nacional de Identidad, como nuevo órgano autónomo de Estado, vía que ha sido suficientemente explorada.

De mi parte, insisto en advertir, como lo anoté líneas arriba, que la primera opción tiene como condición *sine qua non* suprimir la intervención directa o indirecta de los partidos en esa tarea, lo que plantea una paradoja inevitable con la definición del INE como autoridad registral para fines de identidad, además de que supone ir en sentido contrario al objetivo de descargar a la autoridad elec-

toral de facultades y tareas que, en estricto sentido, no le corresponden. Por ese motivo, sigo pensando que la solución idónea al problema es la creación del Instituto Nacional de Identidad, con la enorme ventaja de que en esa fórmula caben todos los mexicanos y mexicanas, menores de edad y ciudadanos, así como los extranjeros radicados de manera permanente en territorio nacional.

En el cuadro siguiente se muestra el impacto presupuestal anual, de 1998 a 2017, que sobre la autoridad electoral ha tenido la integración, administración y actualización de los instrumentos registrales electorales.

Tabla 2

		Padrón y Credencial para votar	
Año	**Gasto operativo IFE/INE**	**Dinero**	**(%)**
1998	2,151.0	1,047.2	48.68%
1999	2,239.5	999.7	44.64%
2000	5,236.5	1,746.4	33.35%
2001	3,043.5	1,353.2	44.46%
2002	3,410.8	1,602.2	46.97%
2003	6,079.9	2,049.8	33.71%
2004	3,676.4	1,561.4	42.47%
2005	4,390.3	1,429.5	32.56%
2006	7,721.0	1,687.3	21.85%
2007	4,608.4	2,367.2	51.37%
2008	5,893.0	2,249.1	38.17%
2009	8,572.2	2,263.1	26.40%
2010	8,572.2	1,831.0	21.36%
2011	7,281.8	2,341.3	32.15%
2012	10,651.6	2,253.5	21.16%
2013	7,472.8	2,382.8	31.89%
2014	8,289.8	2,612.8	31.52%
2015	*13,371.1*	3,368.5	25.19%
2016	*11,442.7*	3,352.6	29.30%
2017	*10,932.4*	3,372.6	30.85%
2018	*18,226.0*	3,842.5	21.08%
Totales	153,262.9	45,713.7	29.83%

Fuente: elaboración propia, con datos de los presupuestos anuales.

Como puede verse, el presupuesto de la Dirección Ejecutiva del RFE ha significado, para el periodo 1998-2017, casi el 30 ciento del presupuesto total asignado en ese lapso a la operación de la autoridad electoral nacional. Si bien se carece de una estimación que indique cuánto habría sido el ahorro para esta última en caso de haber existido el Registro Nacional de Ciudadanos y la Cédula de Identidad, es de elemental sentido común suponer que el presupuesto asignado a la DERFE hubiese sido significativamente menor a lo que se ha gastado a lo largo del periodo mencionado.

Estamos ante el caso más relevante en que una tarea que originariamente no corresponde a la autoridad electoral administrativa ha causado, a lo largo de casi tres décadas, un sustancial incremento de sus necesidades de gasto anual, como se mostró en el cuadro anterior.

Dejar en claro esa situación, transparentando y diferenciando los recursos destinados a las tareas registrales del INE, es una primera medida, de nueva cuenta, de naturaleza contable y de imperiosa necesidad informativa. La solución de fondo es la que a continuación expongo a grandes trazos.

Propuesta de solución

La primera medida sugerida, con independencia de la vía de solución a la que finalmente se llegue, es identificar con transparencia y claridad ante la sociedad el monto que se ha destinado a la tarea registral del INE, y que se seguirá destinando mientras no exista y funcione el Registro Nacional de Ciudadanos. Esta medida debería adoptarse de inmediato, sin esperar una nueva reforma electoral.

La solución de fondo por la que me pronuncio es descargar a la autoridad electoral nacional de las funciones y tareas del registro e identidad ciudadana, para dejarlas en manos de una nueva institución del Estado dotada de la autonomía y fortaleza que asegure el cumplimiento eficaz de esa tarea, que es al mismo tiempo uno de los derechos humanos (el derecho a la identidad) llamados "de tercera generación".

En consecuencia, propongo realizar los cambios legales que den sustento a la existencia del Registro Nacional de Ciudadanos y a la expedición de la cédula de identidad ciudadana, que sea también el documento indispensable para ejercer el derecho al voto.

Como apunté antes, no es este el espacio para entrar a los detalles de una transformación de tal importancia. Sin embargo, es prudente dejar explícitos algunos de los pasos iniciales, casi como precondición, necesaria mas no suficiente, para una transición ordenada y transparente del Registro Federal de Electores y la credencial para votar al Registro Nacional de Ciudadanos y la cédula de identidad, con el horizonte temporal de que la transición culmine en 2023, de forma tal que en las elecciones presidenciales de 2024 el instrumento de identidad ciudadana sea, al mismo tiempo, el que permita el ejercicio del derecho al voto.

Una condición primera es que en el diseño de la transición del RFE al RNC se consideren y aprovechen las múltiples propuestas y estudios previos, incluidos los proyectos fracasados, a fin de recuperar las mejores ideas, superar riesgos, evitar la repetición de errores y reducir el costo económico de la transición.

La transición debería ser diseñada por expertos ajenos al INE para evitar el riesgo de sesgos interesados, producto de la inevitable "defensa de la parcela". No es que los técnicos del RFE/INE deban permanecer al margen del diseño de la transición, sino que su aportación será más productiva si se les coloca frente un programa específico pensado para dar lugar a la nueva institución registral.

En el programa deberán quedar perfectamente definidas las etapas de la transición identificando con precisión los tiempos y movimientos para dar inicio (poner fin) a dos procesos registrales cruciales para el surgimiento del RNC. Para tales efectos, sugiero partir de algunas preguntas:

— ¿Cumplidos qué requisitos y cubiertos qué procesos se iniciará la inscripción de los ciudadanos en el RNC, y en cuánto tiempo se expedirán las primeras cédulas de identidad ciudadana?

— En el otro lado de la moneda, ¿a partir de qué fecha concluirá la función registral del RFE/INE y se dejarán de emitir credenciales para votar con fotografía?

Esas son, a juicio de los especialistas consultados en el pasado reciente, dos definiciones cruciales de la transición por la que abogo.

No escapan a mi entendimiento las dificultades y retos que implica esta propuesta, en especial en lo que hace al destino de los cientos de técnicos y empleados que laboran para la Dirección Ejecutiva del RFE/INE, cuya experiencia y capacidades deberán ser aprovechadas por la futura institución registral, garantizando sus derechos laborales. Esa parte de la transición resultará fundamental para su éxito, en tiempo y forma.

El proceso deberá culminar en el momento en que el RNC esté plenamente integrado y en operación, a fin de que, además de los servicios que proporcionará a los ciudadanos, pueda entregar al INE la lista de ciudadanos por entidad federativa y municipio, de modo que la nueva instancia que surja en el INE (digamos que será un Registro de Electores redimensionado) esté en condiciones de realizar la distribución y asignación de los ciudadanos por sección y distrito electoral, según corresponda al ámbito federal o local.

En consecuencia, en mi propuesta, la autoridad electoral, con la participación y corresponsabilidad de los partidos políticos, seguirá teniendo a su cargo las facultades de seccionamiento territorial y agrupación de las secciones electorales, para la configuración, es decir la delimitación territorial, de distritos electorales, federales y locales, por entidad federativa.

Una vez culminada la transición, el INE dejará de cargar con el costo de las facultades y tareas que pasen al RNC, lo que se reflejará de inmediato

en una reducción significativa del costo de organización y desarrollo de los procesos electorales, y en los presupuestos anuales del propio INE en años en que no tengan lugar elecciones federales. (Bajo la hipótesis de que la reforma futura regresará al sistema electoral a la senda de la que no debió salir nunca, la del federalismo).

Algunos partidarios de la expansión burocrática verán en la propuesta de cambio antes enunciada un retroceso; un cercenamiento de la tarea permanente que a lo largo de casi tres décadas ha cumplido la autoridad electoral administrativa. Para su tranquilidad, deberían tener presente que ese no fue el diseño originalmente planteado en la reforma axial de 1990, y que nunca es tarde para colocar al sistema electoral en el camino correcto, que es el de su simplificación y menor costo.

Se dirá que no habrá ahorro alguno, ya que los recursos que el INE ya no reciba para actividades registrales deberán destinarse a la nueva institución (RNC). Seguramente así ocurrirá; sin embargo, ubicar las tareas de identidad ciudadana en la institución de Estado en que deben estar y descargar a la autoridad electoral de una misión que no le atañe son, en sí mismos, objetivos de la mayor importancia, me atrevo a decir que fundamentales para la consolidación democrática, aspiración que podemos plantear en el fin de la segunda década del siglo XXI.

Hay un asunto colateral sobre el cual no conviene dejar espacio a la duda. Me refiero a la existencia de una lista nacional de electores única, que se actualiza de manera permanente y además de forma intensiva y programada para las elecciones locales y federales.

La existencia del RNC parte de la premisa de su competencia en todo el territorio nacional, al igual que la expedición de la cédula de identidad sería operada bajo normas y procedimientos iguales en las 32 entidades federativas y, en su caso, en el extranjero. De igual modo, la lista ciudadana de electores, cuya base es la sección electoral, debe seguir siendo competencia exclusiva del INE, como lo es hoy en día (2017).

Lo anterior, para decirlo brevemente, significa que la autoridad electoral administrativa seguirá formando y emitiendo, conforme lo determine la ley, las listas de electores, tanto federales como de ámbito local. Tal definición operativa, que debe quedar plasmada en la Constitución, dará certidumbre al sistema electoral desde su base de existencia primigenia, que es el principio "un ciudadano, un voto".

Termino esta parte reafirmando mi convicción de que la puesta en acto del visionario modelo de identidad ciudadana que ideamos en 1990 será uno de los factores que descargue a la autoridad electoral de tareas que no le atañen, para concentrarse en consecuencia, de manera más eficiente y menos onerosa, en las que sí le corresponden, y sobre todo, recuperar la confianza ciudadana en el INE, o como se denomine a partir de 2019 la autoridad electoral administrativa nacional.

III. La administración y asignación de los tiempos de Estado en televisión y radio con fines electorales

Una década después de su aprobación, la reforma constitucional que instauró el actual modelo de acceso de los partidos políticos a la televisión y la radio sigue causando no solo polémica, sino también enojo en la oligarquía mexicana, especialmente en los barones de la televisión y en algunos grupos de radio. Es inevitable, por el cuantioso ingreso de que los privó.

Reseña mínima

No es el motivo de esta parte polemizar sobre aquella reforma, ni tampoco sobre su aplicación integral, evaluada en dos ejercicios de observación electoral de los que fui coordinador (Ver los "*Informes de resultados de la evaluación integral del modelo de acceso a radio y televisión en materia electoral*", 2012 y 2015; CEPNA/PNUD/IFE/INE). El propósito ahora es más sencillo. Se trata de poner sobre la mesa un punto concreto de ese modelo. Me refiero al sistema de monitoreo que en 2008 el IFE decidió instrumentar para la verificación del cumplimiento de las pautas ordenadas a las televisoras y radiodifusoras obligadas a transmitir los mensajes (*spots*) de partidos políticos y autoridades.

Quienes participamos en el diseño del llamado "modelo" de acceso a esos medios teníamos como referente la larga experiencia de la que, al menos en teoría, disponía el Estado mexicano en el uso de los llamados "tiempos de Estado" en televisión y radio. En efecto, como ese tiempo tiene dos fuentes, parecía relativamente sencillo saber la forma en que, a lo largo de varios lustros, se había garantizado que el Estado efectivamente usara el tiempo a que tiene acceso. Una parte como derecho por el uso que los concesionarios hacen del espacio radioeléctrico, propiedad de la Nación, implantado desde la primera Ley Federal en la materia (1960, y otra en virtud del impuesto especial sobre los ingresos por publicidad creado en diciembre de 1969. El "tiempo de Estado" no fue inventado por la reforma electoral de 2007; lo que hizo esa reforma fue disponer un uso diferente, por tiempo limitado, de un bien público previamente existente. Quienes siguen hablando y quejándose de la "expropiación" en contra de los concesionarios privados de televisión y radio, saben que mienten.

Regreso al punto de interés para los fines de este texto

En 2007 había que resolver la forma de verificar el cumplimiento de las obligaciones que los concesionarios tendrían de difundir los mensajes de autoridades electorales y partidos políticos. El asunto había sido problemático desde la reforma axial, la de 1977, de don Jesús Reyes Heroles, que había implantado el entonces inédito derecho de acceso permanente de los partidos políticos a la

televisión y la radio. Por esos antecedentes, era necesario cuidar a grado extremo que no se incurriera en omisiones o excesos legislativos que dieran pauta a querellas jurídicas contra la reforma electoral de 2007.

Los interesados en el tema pueden constatar que en la reglamentación de la reforma constitucional (Cofipe), el asunto de la verificación no fue motivo de polémica; tampoco de un desarrollo normativo. La razón de esa aparente omisión fue que la experiencia indicaba que, al estar obligados los concesionarios de televisión y radio a grabar sus transmisiones y mantener esos testigos por un periodo determinado a disposición de la autoridad competente (Secretaría de Gobernación), ese instrumento podría ser utilizado por la autoridad electoral (IFE) para actuar en caso de denuncia por omisión o adulteración en el cumplimiento de las pautas de transmisión ordenadas.

En otras palabras, los autores de la reforma nunca imaginamos que ésta daría lugar a un gigantesco y costoso aparato de verificación, condenado además a la obsolescencia casi perpetua por el acelerado cambio en las tecnologías de recepción y transmisión de señales de televisión, radio e internet. Lo anterior incluso se le manifestó al entonces presidente del IFE, el Dr. Leonardo Valdés Zurita, en una reunión de análisis y discusión sobre el nuevo modelo de acceso, que tuvo lugar poco tiempo después de promulgada la reforma. La misma advertencia hice, de manera directa y personal, al presidente del IFE en una reunión con los representantes de Televisa y TV Azteca celebrada también en la Ciudad de México, en febrero de 2009, al iniciar la primera experiencia de cumplimiento de las nuevas reglas en un proceso electoral federal.

Como la reforma legal había dejado en manos del IFE la regulación puntual del uso de los tiempos en televisión y radio por partidos políticos y autoridades electorales, una de las primeras tareas que emprendió el Consejo General del IFE fue emitir, en 2008, el reglamento en esa materia. En ese instrumento se reguló por vez primera lo que desde entonces se conoce como el Sistema Integral de Administración de los Tiempos de Estado (SIATE), del que se derivó el subsistema de monitoreo del cumplimiento de pautas. A los interesados en conocer más detalles de la trayectoria e implementación de la reforma en este crucial aspecto, vuelvo a remitir a los informes de observación publicados por el Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo (CEPNA) en 2012 y 2015.

Contra la opinión de legisladores y especialistas, el IFE decidió instaurar, a partir de 2008, el más vasto e inédito sistema de monitoreo de señales de televisión y radio, no solo en México sino en el mundo, al menos para fines civiles. Dejando de lado las opiniones de casi todos los conocedores del tema, los consejeros del IFE aprobaron las inversiones iniciales y el gasto operativo para crear una red de estaciones de monitoreo que seguirían, las 24 horas de los 365 días de cada año, casi la totalidad de las señales de televisión y radio difundidas en el territorio mexicano.

En 2017 el SIATE cuenta con más de 200 estaciones de monitoreo y que producen reportes diarios, semanales y mensuales que nadie, o casi nadie, revisa.

Las alertas que emite solamente son atendidas cuando un partido las aprovecha. Se trata de un elefante blanco que opera a un costo considerable, justificado ahora como medio disuasivo de conductas ilícitas de concesionarios y potenciales violadores de la ley. Nos cuenta, hasta hoy, con un estudio que revele el costo-beneficio del sistema de monitoreo. Lo que ha imperado es la inercia a partir de la decisión primigenia de instaurar ese sistema.

Para colmo, la Secretaría de Gobernación, administradora por ley de los tiempos de Estado en televisión y radio fuera de procesos electorales, a través de la Dirección General respectiva mantiene su propio sistema de monitoreo del cumplimiento de las pautas que ordena para el uso de ese tiempo. Si lo anterior es explicable, no lo es que otros usuarios de ese tiempo, como las dos Cámaras del Congreso de la Unión, paguen montos nada despreciables a empresas privadas para que realicen la misma tarea sobre los mensajes que por ley les corresponde utilizar y difundir.

En resumen, con el pretexto de la reforma de 2007-2008, en su componente de acceso de partidos y autoridades electorales a los tiempos de Estado en televisión y radio, el IFE decidió crear un sistema de monitoreo de señales de esos medios, con una cobertura total en extensión territorial y temporal. Tal sistema, que el INE no solo mantiene vigente, sino que ha hecho crecer a niveles insospechados, significa un gasto cuantioso cuyos beneficios, casi desde cualquier parámetro que se utilice para medirlos, son muy cuestionables.

Además del gasto de mantener en operación el equipo y personal para monitoreo de señales de televisión y radio, otro problema no menor es la permanente fricción que su funcionamiento suscita entre la autoridad electoral y las empresas de esos medios, amén de los abusos que otros entes públicos vienen cometiendo supuestamente para complementar lo que hace la autoridad electoral, como ha sido el caso de las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

Propuesta de solución

De hecho la propuesta siguiente fue explorada desde la reforma electoral de 2007-2008 y, según algunas fuentes confiables, también se analizó en la de 2014. Parte de una realidad elemental: el tiempo de Estado en televisión y radio es un derecho (también un impuesto) que tiene vigencia los 365 días del año, con independencia de los procesos electorales. El depositario del derecho es el Estado mexicano; los usuarios de ese tiempo en esos medios de comunicación son los que la Constitución y las leyes indican; uno de ellos es el INE, que no es el mayor usuario en términos de minutos convertidos en mensajes o de cualquier otro parámetro serio que se pretenda utilizar, aunque la autoridad electoral es, sin lugar a dudas, el usuario más controvertido.

Imaginando una autoridad electoral nacional más fuerte y menos onerosa, sin declinar de la importancia crucial y necesidad de mantener vigente la prohibición total de compra de tiempo en radio y televisión para partidos políticos y

candidatos, es posible diseñar un sistema de administración del tiempo de Estado en dichos medios que parta de identificar a sus diversos usuarios, para entonces ofrecerles los servicios que hoy, de manera omnicomprensiva en su alcance pero limitada a un único destinatario, el INE tiene instrumentados.

Mi propuesta es reubicar en otro ente público la administración, asignación y verificación del uso del tiempo de Estado en televisión y radio, de todo el tiempo de Estado y no solo de la parte destinada a fines electorales. Es decir, la etérea y al mismo tiempo puntual sustancia objeto de una regulación general, son los 48 minutos diarios de que el Estado mexicano dispone, por mandato constitucional, en cada una de las estaciones de radio y canales de televisión abierta (radiodifundida) en el territorio nacional. Eso es un bien público, aunque algunos, de manera interesada, sostengan que conforme avance internet, su importancia y valor irán decayendo hasta desaparecer. Un augurio igual de catastrófico se hizo a finales del siglo pasado sobre los libros y diarios impresos en papel, y ahí siguen. La televisión y la radio abiertas, sin costo, seguirán siendo consumidas por millones de personas en México. Al menos, dicen los especialistas, en la primera mitad del siglo XXI. Después, otros ya verán qué hacer.

Reconocer al INE como usuario de una parte del tiempo de Estado de manera permanente y durante los procesos electorales es uno de los puntos de referencia, al que debe agregarse que los usuarios mayores de ese tiempo son los Poderes de la Unión y los otros órganos autónomos a los que el Congreso les da acceso, a través del Presupuesto Anual de Egresos (PEF). En efecto, en los años recientes, la distribución del uso del tiempo de Estado fuera de procesos electorales –y para estos efectos lo que importa es el periodo que comprende del inicio de las precampañas al día de la jornada comicial– ha sido, *grosso modo*, la mitad para el Poder Ejecutivo, 30 por ciento para el Poder Legislativo (mitad y mitad para cada una de las Cámaras), 15 por ciento para el Poder Judicial y el resto para los órganos autónomos diferentes al INE, que tiene su acceso etiquetado previamente, como he venido apuntando.

Con la premisa anterior, una solución que beneficiaría no solo a la autoridad electoral, sino a los demás usuarios del tiempo de Estado, sería la creación de una instancia responsable de la administración, asignación y verificación integral del uso del tiempo de Estado en televisión y radio. ¿Otro organismo autónomo? Puede ser. Eso no debería espantar a la luz de la realidad. Pero quizá podríamos imaginar que esa facultad y las tareas que de ahí se desprenden fueran asumidas, es una idea, por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Otra opción, plausible casi desde cualquier punto de vista, aunque políticamente incorrecta, es que la Secretaría de Gobernación, que desde el origen ha sido la administradora de los tiempos de Estado en televisión y radio, vuelva a tener la tarea completa, quizá cuando la sociedad recupere la confianza en que esa dependencia, como ocurre en muchas democracias consolidadas, puede ser imparcial en los procesos electorales y entonces en ella podamos depositar facultades que no debió haber perdido. Entre ellas, en la materia a que se refiere este punto de mi ensayo.

Un sistema único, integral, de administración, control y verificación del uso de los tiempos de Estado en televisión y radio deberá surgir de la unión y fusión de instrumentos técnicos, personal y capacidades que hoy existen en el INE y en la Secretaría de Gobernación. Sé que otra opción, acariciada por algunos funcionarios del INE, es que la facultad integral, por ley o mediante convenios, quede en manos de la autoridad electoral. No estoy de acuerdo. Eso supone incrementar tareas, personal y recursos que se traducirán, de nuevo, en un crecimiento desmesurado del INE para atender asuntos que, en estricto sentido, no son de naturaleza electoral.

Solo quiero dejar anotado que, junto al reto de desmontar lo mal hecho en los años previos, ahora existe uno mayor. La irrupción imparable del internet y las redes sociales como vehículos de comunicación, información y propaganda de masas, plantea un reto de dimensiones insospechadas, mucho más importante de los que politólogos como G. Sartori imaginaron hace lustros al reflexionar sobre el impacto de la televisión en la vida política de las sociedades modernas.

La repercusión de las redes sociales en casi todos los ámbitos de la vida personal, familiar y en sociedad, es un hecho de trascendencia que ya está en la vida diaria de miles de millones de seres humanos. Las redes están revolucionando todos los ámbitos de la cotidianeidad humana, las relaciones personales y sociales. Por eso, al trazar soluciones a los problemas comunicacionales de ayer y hoy, más vale escribir con mano temblorosa o dejar pasar un buen rato antes de pulsar la tecla *enter*. Creo que si quienes escriban a finales del siglo XXI las reglas para el acceso de partidos y candidatos a medios de comunicación leyeran estas líneas, lo harían con ojos de sorpresa. Les sería difícil entender que sus abuelos, casi al finalizar la segunda década del XXI, siguieran discutiendo qué hacer con Televisa y TV Azteca para evitar su nociva influencia en asuntos electorales y políticos.

Espero que eso no sea el debate de mis nietos, menos aún de sus hijas o hijos, pero admito que soy optimista.

IV. Casillas electorales

Pocos tópicos explican el hasta ahora interminable ciclo de reformas electorales (1977-2014) como la casilla electoral. La desconfianza sentó sus reales en ella. Fue el motivo central de las quejas, denuncias y querellas. "Yo crecí acompañando a mi padre a cuidar las casillas el día de la elección", sigue diciéndome mi querido amigo Diego Fernández de Cevallos, coautor de la reformas de 1990 y 1993.

Reseña mínima

Todo lo imaginable hemos hecho, en la ley y la práctica, para garantizar que las casillas electorales se instalen y funcionen conforme a los principios constitucionales que rigen a la autoridad electoral, de la que las mesas directivas de casilla

son basamento y razón de existencia. Esos principios son "certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad". A mi entender, bastaría con dos: imparcialidad y legalidad; sin la primera, la segunda está en duda. (Aprovecho para alertar sobre el crecimiento de los llamados "principios rectores" en la materia electoral. Lo hago recurriendo a un contraste. Si Moisés hubiera recibido no diez sino cien mandamientos, seguramente no habría entrado al Viejo Testamento).

El éxito en la instalación de casillas electorales es tan notable que el INE está imposibilitado para superarlo. En efecto, en las elecciones locales de 2017, según datos oficiales, se instaló el cien por ciento de las casillas previstas. Si la autoridad electoral rebasara ese porcentaje, daría motivo para suponer fraude. Antes de llegar al cien por ciento hubo reformas y más reformas, acompañadas de candados de seguridad inspirados todos en la feria de las desconfianzas, como llamaba el Doctor Jorge Carpizo en 1994 a los reclamos opositores.

Una historia, también pendiente de escribirse, se debe encargar de contar cómo fuimos superando el fraude en la casilla electoral; del asalto violento a la pícara trapacería; de las urnas "embarazadas" a las boletas electorales cruzadas por el PRI, colocadas dentro de un pollo rostizado entregado en una casilla de Uruapan, Michoacán, a finales de los años ochenta del siglo pasado. Todo eso está por contarse, pero no olvidemos que, con todos los avances alcanzados, hay una cosa permanece: desde el inicio de los tiempos –electorales– en México las elecciones se hacen utilizando papel, lápiz y cajas para depositar las boletas en que cada ciudadano indica, de su puño y letra, a quién elige, partido/candidato, para gobernarlo o representarlo.

Lo singular en nuestro caso no es solamente la persistencia en el uso de papel (boletas) y lápiz (crayolas); tampoco, la suma manual de los votos, voto por voto, casilla por casilla; ni que se apunten los resultados, a mano, en otros papeles, llamados actas de escrutinio y cómputo. Eso se sigue haciendo en muchas naciones, con modalidades y materiales diversos.

La singularidad netamente mexicana es la existencia y manejo del llamado "paquete electoral", formado por el amasijo de boletas, actas, listas de electores y demás materiales que, al concluir el conteo de votos en cada casilla, los ciudadanos que integran la mesa directiva respectiva deben meter a unas cajas, en las que además están obligados a pegar por fuera copia del acta de escrutinio y cómputo, para que el resultado consignado en cada una de esas miles de copias alimente el sistema llamado Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).

Para asegurar que en cada casilla el voto sea emitido y respetado, o para decirlo en términos coloquiales –como en 1988– "que los votos cuentan y se cuentan", la sociedad ha invertido cuantiosos recursos a través de las instituciones electorales. Aunque no existen cifras específicas, no al menos al alcance del público en general, es posible afirmar que para que las casillas electorales se instalen y funcionen, la autoridad competente (IFE/INE) ha gastado en elecciones federales, de 1991 a 2015, al menos los montos que se muestran en el cuadro siguiente,

que corresponden al presupuesto ejercido por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE), cuyo principal destino es el gasto para la instalación y operación de las casillas electorales. Falta considerar otros rubros de gasto que inciden o se vinculan a la realización trianual de la jornada comicial.

Tabla 3
Gasto operativo IFE/INE vs. DEOE y DECEYEC

Año		DEOE	(%)	DECEYEC	(%)
2006	7,721.0	1400.2	18.13%	1038.2	13.45%
2009	8,572.2	1325.5	15.46%	959.0	11.19%
2012	10,651.6	1665.7	15.64%	1376.8	12.93%
2015	13,371.1	1656.2	12.39%	1261.6	9.44%
2018	18,226.4	1402.2	7.69%	567.4	3.11%
Totales	58,542.3	7,449.8	69.32%	5203.0	50.11%

A los montos de gasto de la DEOE mostrados en el cuadro anterior sumamos lo ejercido cada tres años por otra Dirección Ejecutiva, la de Capacitación y Educación Cívica (DECYEC), en el reclutamiento, capacitación y selección de los cientos de miles de ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla. En ese rubro, los conceptos más importantes se refieren al pago de las remuneraciones al personal que cumple las tareas de ubicación, contacto y capacitación directa. Son decenas de miles de capacitadores y supervisores que salían cada tres años a realizar el trabajo de campo (ahora, gracias a la reforma de 2014, lo deben hacer cada año), consistente en el contacto domiciliario con los ciudadanos que fueron seleccionados, mediante doble sorteo, como potenciales funcionarios de las mesas directivas de casilla, a los que posteriormente brindarán la capacitación para l cumplimiento de las tareas que la ley y los profusos y confusos reglamentos del INE les encomiendan.

En términos de gasto, para los años de elecciones federales dentro del periodo 1991-2015, es posible afirmar que el destinado a las casillas electorales es el segundo en importancia, solo superado por el del Registro Federal de Electores y sus instrumentos. Lo que sucede es que, mientras que hoy ya casi nadie habla de adulteración del padrón electoral, desde 2006 se ha vuelto una perversa moda exigir recuentos voto por voto, casilla por casilla, que no es sino una ocurrente fórmula para poner en duda la confianza y credibilidad de todo lo acontecido en las casillas electorales en la jornada comicial.

Ha llegado el momento de dar un salto cualitativo para dejar atrás boletas electorales, crayolas, urnas, mamparas, paquetes y millones de ciudadanos selec-

cionados por sorteo para ser capacitados, cada año, por miles de capacitadores electorales (CAES), el orgullo del IFE/INE. Su expresión mayúscula de contacto con la sociedad. Cada tres años, en 2015 fueron más de 50 mil, jóvenes equipados y pagados salen a contactar a millones de sus conciudadanos para informarles que han sido seleccionados para ser funcionarios de casilla, capacitarlos, evaluarlos y luego apoyarlos durante la jornada comicial. Ese es el mundo casi idílico que en el IFE se construyó y que el INE prolongará en 2018.

La verdad es otra, menos grata

Es la realidad de una ciudadanía marcada por la indiferencia y la apatía, cuando no abierto rechazo, hacia la política, los políticos, los partidos y las autoridades electorales; ciudadanos sin convencimiento ni estímulo para atender sus deberes cívicos, para involucrarse por convicción, no por necesidad, en tareas cívicas como la de recibir y contar los votos de sus vecinos en la jornada electoral. Lo cierto es que lo ideado en 1990, perfeccionado en 1994 y llevado a extremos insospechados en las reformas posteriores, es hoy una torre más inclinada que la de Pisa; un laberinto de normas legales y reglamentarias que cada año obligan a modificar los formatos de la papelería que se utilizará en las casillas y actualizar los manuales para la capacitación de quienes serán sus funcionarios.

No pretendo que demos un brinco cuántico para pasar del papel al ciberespacio. Creo que el ejercicio del voto debe seguir siendo el momento cumbre de la democracia, el instante en que todos valemos lo mismo y la democracia se hace presente en la interacción entre un ser humano que vota y otro que recibe su voto, como lo expresa y explica una referencial sentencia del Tribunal Constitucional Alemán, que declaró inaplicable el voto por internet. De igual forma, creo que conserva su vigencia el reporte que hace años emitió un grupo de expertos para el Senado de Estados Unidos de América, sobre los riesgos del voto por medios electrónicos remotos (internet). (Para la sentencia del Tribunal Aleman, consultar Boletín de Prensa "19/2009 of 3 march 2009, Judgement o 3 march 2009 2BvV 3/7 and 2 BvC 4/07 ***Use of voter computers in 2005 Bundestag election unconstitucional***". Para las recomendaciones del grupo de expertos estadounidenses ante el Senado de su país, ver el libro "*El Voto de los mexicanos en el extranjero"*, NHE, México, 2005).

Quizá algún día, más pronto de lo que imaginamos, el voto, si es que algo así subsiste, se emitirá desde el teléfono celular. O quizá veremos una modalidad de la futurista visión de Isaac Asimov en su cuento "*Sufragio universal*" (1955, disponible en español en la antología "Con la tierra nos basta".) Pero mientras el futuro nos alcanza, hay que pensar en lo que podemos hacer en México para dejar atrás los vestigios del atraso tecnológico en el ámbito de la democracia. Boletas, crayolas, urnas y mamparas deben pasar al museo del objeto… electoral. Por múltiples razones, es el momento de dar el paso definitivo a la urna electrónica.

Propuesta de solución

La solución por la que me pronuncio no es una novedad; hace años que en el IFE, a iniciativa de Leonardo Valdés Zurita, se inició el proyecto piloto para la urna electrónica, utilizada en una prueba paralela en tres distritos electorales en 2015. Ese proyecto recogió a su vez la experiencia cursada en el mismo terreno por el Instituto Electoral del DF, del que Valdés también había sido consejero. Con similar antigüedad, otros dos institutos locales han desarrollado proyectos semejantes con resultados positivos; se trata de Jalisco y Coahuila, que con el respaldo de ingenieros mexicanos diseñaron, produjeron y probaron urnas electrónicas que permiten emitir el voto utilizando una pantalla táctil y cuentan con el software para identificar al elector, recibir su voto, entregarle constancia de que votó y hacer la sumatoria final. De esa suma emiten un comprobante, especie de acta de escrutinio y cómputo, y almacenan lo procesado, a lo largo de la jornada electoral, en una memoria digital que puede ser copiada a un USB para ser llevado, de manera segura e inmediata, a un centro de acopio. (A los interesados les sugiero consultar las páginas web de los institutos electorales mencionados, en donde pueden encontrar información detallada al respecto).

Creo necesario hacer algunas precisiones que ayuden a mejor ubicar la propuesta

La urna electrónica requiere la presencia física del elector, su identificación plena mediante la credencial para votar ante un funcionario de casilla, para, cumplido lo anterior, dar paso al voto directo y secreto utilizando una boleta digital que aparece en la pantalla. El elector señala, mediante el tacto sobre la boleta, su preferencia de voto y recibe la pregunta de confirmación antes de darlo por válido. En las experiencias piloto ya cursadas, los electores no han tenido mayor problema para admitir el uso de las urnas electrónicas, aunque cabe mencionar que en todos los casos esas pruebas se han hecho en paralelo a la elección tradicional en boleta de papel. Las máquinas utilizadas pasaron las pruebas de funcionamiento de manera razonable, realizaron el cómputo de los votos en forma electrónica y entregaron el resultado de la elección en cada casilla (piloto) con fidelidad y exactitud, obviamente en un tiempo mucho menor al que se lleva el escrutinio y cómputo manual.

De las conversaciones que a lo largo de estos años he sostenido con los consejeros y funcionarios de los institutos de Jalisco y Coahuila, así como en el IFE/INE, desprendo que es posible programar una transición relativamente breve (seis años para su implementación total en la elección presidencial de 2024, con una prueba nacional total en 2021 y pruebas locales en 2020, 2022 y 2023).

Será más sencillo atender los puntos críticos de esa transición si se consideran las diferentes experiencias internacionales en este tipo de cambios. En América Latina son varios los países que utilizan la urna electrónica desde hace

años. Uno es Venezuela, que contrata los servicios de una empresa nacional (*Smartmatic)* como proveedora de los equipos y software, así como del personal técnico que maneja y da soporte a las urnas electrónicas. Caso diferente es el de Brasil, que mantiene bajo control integral de sus organismos electorales la producción y utilización de las urnas electrónicas.

Una vez concluido el proceso electoral de 2018, una reforma legal debería dar el paso definitivo al uso de la urna electrónica, en principio en el lapso 2020-2024, facultando al INE (o como se llame la autoridad electoral administrativa) para realizar la planeación integral de esa transición. Quizá la producción nacional de las urnas electrónicas sea el punto crítico para la planeación del resto de la transición, ya que en principio habría que pensar en al menos una urna en cada una de las casillas electorales (el INE estima en 157,133 el total de casillas que instalará el primer domingo de julio de 2018). A partir de esa cifra base, pueden hacerse los cálculos del número de urnas electrónicas que se deberá producir, así como de la logística que implica su soporte técnico y el sinnúmero de detalles que están asociados a este cambio.

Dejo solamente apuntado que el uso de la urna electrónica deberá permitir una reducción del número de funcionarios de casilla, cuyas tareas, además, se reducirían a la identificación de los electores y la orientación para el uso correcto de las urnas, y al final del día para operar las instrucciones conducentes al escrutinio y cómputo, hasta llevar la memoria USB al centro distrital de acopio o bien para enviar la copia de la memoria mediante internet.

Vale la pena dejar anotado que con ese mecanismo de recolección de resultados de casilla, el conteo rápido, como se realizó hasta 2015, sería innecesario. Lo que tendríamos sería una muestra previa a la que de manera electrónica irán llegado los resultados de las casillas seleccionadas, hasta producir un resultado a prueba de error.

Los datos del ejercicio piloto del INE de 2015 permiten suponer, a reserva de confirmar con estudios precisos, que habría un ahorro importante de recursos en el mediano y largo plazos. No en lo inmediato, por las inversiones requeridas para la producción de miles de urnas electrónicas y la logística de la transición del sistema actual al de uso universal de los nuevos equipos y tecnologías. Según estimaciones del INE, el costo de cada casilla electorales (2017) es de 10,500 pesos, cifra utilizada para programar el gasto a erogar para ese fin en 2018. (El dato es del consejero Ciro Murayama en el noticiero matutino Enfoque de Leonardo Curzio, el 29/08/17).

De acuerdo a una estimación preliminar, el uso de la urna electrónica reduciría los componentes de gasto asociados al reclutamiento y capacitación de funcionarios de casilla, que en lugar de 6 serían solo 2, y a la producción de urnas, boletas, actas y demás materiales utilizados en la jornada comicial. Insisto en que en la etapa de transición será indispensable financiar la producción de las urnas electrónicas, y que una vez completado el cambio habrá un gasto anual en la producción de nuevas urnas y mantenimiento de las existentes. Esa parte requiere de un detallado estudio de costo-beneficio, con horizonte de al menos 10 años.

También quiero destacar que el uso de la urna electrónica no implica la ruptura de la interacción humana en el ejercicio del derecho al voto, condición de existencia de la democracia en tanto método, práctica y sistema político colectivo. Habrá menos ciudadanos que deban estar en las casillas recibiendo y contando votos, como apunte antes al menos dos por casilla, según las estimaciones preliminares. Como es obvio, no es lo mismo ni tiene el mismo costo seleccionar y capacitar a 315 mil ciudadanos, que a casi un millón, que son los que se calcula actuarán en la elección de 2018. Sólo por esa disminución, debería producirse un significativo ahorro.

V. A manera de conclusión

Según el proyecto aprobado por el Consejo General del INE el 28 de agosto de 2017, para el año 2018 (en que habrán de renovarse las dos Cámaras del Congreso de la Unión, la Presidencia de México y además el INE será corresponsable de la organización y desarrollo de elecciones locales concurrentes en 29 estados más la Ciudad de México) el presupuesto solicitado a la Cámara de Diputados es de 25,014 millones de pesos, de los cuales 6,788 millones de pesos corresponden a prerrogativas de gasto ordinario y de campaña para los partidos políticos (27%) y el resto (18,226 millones de pesos, se destinarán a los gastos operativos ordinarios, más los asociados a la organización y desarrollo de procesos electorales federales a cargo del INE y al financiamiento integro de la casilla única en todo el país. Lo anterior no incluye el gasto que habrán de realizar los Oples (institutos locales electorales) para sus propias actividades, ni el financiamiento local, ordinario y de campaña, que en los estados, y la Ciudad de México recibirán los partidos políticos, estimado en 5,900 millones de pesos; tampoco incluye el presupuesto requerido por el TEPJF; por los 32 tribunales electorales locales y por la Fepade.

Si englobáramos los presupuestos de todas las instituciones electorales, incluyendo el financiamiento de partidos, en 2018 podríamos alcanzar la cifra récord, no sólo para México, sino a escala mundial, de un gasto electoral con cargo a los contribuyentes, para un solo año, de alrededor de 45 mil millones de pesos (aproximadamente 2,500 millones de dólares). No se requiere argumentar más para concluir que hemos llegado al peor escenario posible: tenemos el sistema electoral más caro a escala mundial (considerando gasto per cápita) con una democracia de baja calidad y persistente desconfianza de un segmento importante de la ciudadanía en la limpieza de las elecciones.

Lo más decepcionante es que en 2014 los autores de la reforma electoral, que dio lugar a la centralización de los procesos electorales en el INE, afirmaron que con ese cambio habría de reducirse el gasto de organización y desarrollo de los procesos electorales, lo que ha sido una mentira de dimensiones solo comparables al crecimiento de los presupuestos de las instituciones electorales.

El esquema mixto de competencias entre una autoridad nacional (INE) y 32 autoridades locales (Oples), replicado, en su escala y dimensión, en la justicia electoral (un TEPJF que convive con 32 tribunales locales) no generó ahorro alguno. Por el contrario, ha provocado el crecimiento acelerado del gasto de todas las instituciones electorales, que además nada indica que cesará en los años venideros.

En paralelo al crecimiento explosivo del gasto electoral se registra un incremento continuo de las plazas presupuestales permanentes del INE, que superan, en 2017, las 22 mil (incluyendo plazas por honorarios y otras formas de contratación adicionales a las del servicio profesional electoral). Aunque se carece de datos sobre el comportamiento de esa variable en los Oples y tribunales locales, las pocas evidencias disponibles apuntan a que, en el mejor de los casos, se habría registrado, del 2015 a la fecha, una ligera disminución en el total del personal ocupado por dichas instituciones, aunque en algunos casos podrían haberse registrado incrementos en el personal ocupado.

La conclusión es sencilla y terrible: la reforma de 2014 no parece haber entregado ningún valor agregado a la calidad de los procesos electorales federales; mientras que ha complicado y encarecido los procesos electorales locales, sin mejoras apreciables en su calidad. Lo que sí ha provocado es una burocratización cada día mayor de las instituciones electorales y un verdadero laberinto de reglamentaciones, que se sobreponen, y en no pocas ocasiones contradicen, a lo establecido por las leyes generales electorales y las de ámbito local.

A reserva de valorar la experiencia de 2018, crucial por todos conceptos para el futuro inmediato del sistema electoral mexicano, desde ahora cabe anticipar la necesidad de una revisión integral del sistema y de su basamento jurídico, tanto de orden constitucional, como legal y reglamentario. El escenario inercial para los años posteriores es de menor calidad y mayor costo de las instituciones electorales, acompañado de una relación inversamente proporcional entre el monto del dinero público destinados a los partidos políticos y el aprecio ciudadano por los mismos.

Mi propuesta es la misma que puse sobre la mesa del debate después de las elecciones de 2012, y en la que insistí hasta la desafortunada decisión centralizadora que el PAN, PRD y PRI, junto con el gobierno de Enrique Peña Nieto, impusieron en 2014.

Sigo sosteniendo que nuestro sistema electoral debe ser acorde a la naturaleza federal de nuestra Nación y nuestra República. No es un asunto de doctrina, sino de elemental sentido común. Organizar, desarrollar y vigilar, desde la Ciudad de México, las elecciones locales, estatales y municipales, no solo es un contrasentido en una República Federal; es un atentado al sentido común y a la más elemental lógica organizativa.

Lo único que hemos ganado con la centralización es hacer de cada conflicto electoral un asunto de potencial dimensión nacional, a través de la caja de resonancia que es, inevitablemente, la Ciudad de México.

Siguiendo, aunque sea por esta vez, la lógica y doctrina del PAN, el principio de subsidiariedad debería ser retomado en la inevitable y próxima discusión sobre el futuro de nuestro sistema electoral. Hay que regresar a lo básico y hacerlo desde las instancias más próximas al ciudadano, a sus lugares de residencia. Para ese objetivo, tenemos que devolver a las autoridades electorales locales las facultades que les fueron arrebatadas en 2014, como el primer paso para, enseguida, desmontar la pirámide del INE.

Desmontar la pirámide significa quitar a la autoridad electoral dos áreas que deben y pueden ser operadas por otros entes públicos: 1) la identificación personal y ciudadana, y 2) la administración y monitoreo de los tiempos de Estado en TV y radio.

En paralelo a esos cambios, el otro que sugiero, al que me referí líneas arriba, es separar clara y tajantemente el financiamiento para partidos políticos, colocándolo en un ramo específico del PEF, y acompañar la medida contable de una sensible reducción del financiamiento ordinario y de campaña, así como de la eliminación casi total del financiamiento local para los partidos, el casi obedece a la existencia de partidos locales, que deberán ser financiados desde el ámbito local en que se desempeñan.

Respecto de la vigilancia y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, me pronuncio, en primer lugar, por la descentralización de la tarea; es decir, por la devolución a las autoridades locales de las competencias en esa materia para sus procesos electorales, estatales y municipales.

En segundo lugar, dejo planteada la opción que exploramos desde 1990 y desde entonces se elude en cada reforma. Me refiero a confiar a la Auditoría Superior de la Federación la facultad de fiscalización sobre los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales. Si lo anterior no es viable, entonces habrá que devolver a la Unidad de Fiscalización del INE la autonomía que le otorgó la reforma de 2007 y canceló la de 2014.

La reorganización integral del sistema electoral debe evitar su atomización o la profundización de la heterogeneidad de normas legales, que pese a la oleada centralizadora de los años recientes (2014-2017) no ha logrado superarse. Sigo postulando, como en 2014, que una solución adecuada a la problemática de la dispersión y contradicción normativa habría sido, y sigue siendo, contar con una Ley Electoral única, que puede llamarse Ley General o Código General, el nombre es lo de menos.

Una norma legal única, en la que se determinen las normas aplicables a procesos y plazos que, por su naturaleza, en aras de la simplificación, pero sobre todo en aras de la confianza y credibilidad ciudadana, deben ser iguales. De esa forma, en lugar de una centralización burocrática, lo que podríamos tener es un sistema electoral unificado en su base, aunque sus instituciones sean diferentes en tamaño y recursos, de acuerdo al criterio de verdad que debería regir para determinar las diferencias, que es el número de electores radicados en cada entidad federativa, y las singularidades de división electoral y municipal que existen en cada una de ellas.

Arribar a un Código Electoral único, auténticamente nacional, permitirá terminar con la proliferación que hasta hoy sigue imperando por la vigencia de 32 leyes de procedimientos electorales y 32 leyes relativas al sistema de medios de impugnación en materia electoral, que como consecuencias serían derogadas.

Lo anterior encontrará en la implantación de la urna electrónica, a nivel nacional, su mejor aliciente y soporte. Al simplificar el contacto directo del ciudadano con el sistema electoral, que se realiza el día de la jornada comicial, podemos no solamente facilitar el ejercicio del derecho al sufragio, sino también sembrar la mejor semilla para que en poco tiempo los ciudadanos se sientan atendidos en sus demandas y reivindicados en el ejercicio de sus derechos.

No es materia de este ensayo, pero quiero dejar apuntada que la simplificación del sistema electoral que propongo deberá pasar, necesariamente, por la justicia electoral. Si en la autoridad administrativa hemos llegado a dimensiones macro cefálicas, que deben ser atendidas y corregidas en breve plazo, lo mismo puede decirse en lo que hace a la autoridad jurisdiccional.

La judicialización extrema de nuestra vida electoral y de partidos es un resultado no deseado de la transición democrática. No es cierto que la justicia se haya acercado a los ciudadanos. Por el contrario, se ha convertido en intrincado laberinto que diariamente transitan los partidos políticos y sus abogados, y excepcionalmente los ciudadanos sin partido. Vale la pena volver a recordar que somos el único país del orbe democrático en el que la instancia jurisdiccional máxima en materia electoral (la Sala Superior del TEPJF) sesiona, en promedio, una vez a la semana. Hay que proponernos restar litigios al sistema electoral, para así estar en condiciones de tener un tribunal electoral, uno sólo, tan pequeño como sea necesario, tan eficiente como sea posible. Y también habrá que someter a discusión y revisión el carácter definitivo e inatacable de las sentencias de la Sala Superior. Las negativas experiencias de la anterior (2006-2016) y de la actual, obligan a repensar el asunto y a reconsiderar una posible instancia de control último, que no podría ser otra que la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El apunte final lo dedico a un tema que siendo formal resultará de la mayor importancia para desmontar las pirámides que hoy ocupan el espacio electoral mexicano. Me refiero al calendario de nuestras elecciones, que articuladas en torno al ciclo trianual que impone la renovación de las Cámaras del Congreso, y la sexenal del Poder Ejecutivo de la Unión, llegará en 2018 a un punto de concurrencia no deseada, una especie de alineamiento no previsto de elecciones locales con las federales, producto en buena medida del capricho de los gobernadores de los estados.

Creo indispensable dar al calendario electoral mexicano una revisión integral, a fin de que la deseable concurrencia se organice de mejor forma, y no, como ocurrirá en 2018, que de pronto y sin casi darnos cuenta, venimos a enterarnos que 30 de las 32 entidades federativas alinearon, de manera permanente o temporal, su calendario con el de las elecciones federales.

Sabemos, por experiencia, que en materia electoral, lo único que podemos dar por seguro es que, más tarde o más temprano, habrá una nueva reforma; la axial de 1977 sirvió por diez años, la siguiente (1986) por solo una elección. Ojalá, es un buen deseo, que la de 2014 pase a la historia por dos motivos, por haber torcido temporalmente el federalismo electoral mexicano, y por haber sido enviada al archivo de lo que no sirvió, después de haber sido usada en tan sólo dos elecciones federales.

Espero que estas notas, escritas casi como una ayuda de memoria, sea útiles a los legisladores que habrán de encargarse de la próxima reforma electoral.

Ciudad de México, 30 de agosto de 2017

Posdata: el autor agradece la colaboración del Mtro. Alberto Consejo Vargas, en la recopilación de información estadística y presupuestal, y de la Mtra. Dolores Ponce, por la primera revisión y corrección del borrador.

*David Arellano Gault**

La corrupción política y administrativa como obstáculo para la gobernabilidad y el desarrollo

SUMARIO: I. Introducción II. Algunos elementos sobre la corrupción en México III. La lógica social y cultural de la corrupción en México IV. Los retos para enfrentar la corrupción política y administrativa en México V. Reflexiones finales VI. Bibliografía

I. Introducción

La corrupción se ha normalizado en el país. Es decir, paradójicamente, el sistema político está sustentado en lógicas de corrupción, como un modus operandi *normal*. De esa manera, el problema es doblemente complejo. Por su naturaleza oculta, reducir la corrupción requiere de capacidades técnicas sofisticadas de prevención, investigación, persecución y enjuiciamiento. Pero si la corrupción es parte del modus operandi quiere decir que es un fenómeno que en el fondo está sostenido por prácticas sociales y políticas recíprocas, sólidas y hasta legitimadas por un importante número de agentes sociales. En otras palabras, se trata de combatir una serie de prácticas sociales, algunas legales otra no, que construyen una cadena de lazos entre personas, entre organizaciones, entre grupos. Una red llena de rutinas y actos cotidianos que requieren en muchos casos de un sofisticado sistema de técnicas y mecanismos para desarticularla de forma permanente.

* Doctor en Administración Pública por la Universidad de Colorado. Profesor Investigador del CIDE. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del Sistema Nacional de Investigadores (nivel 3). Sus líneas de investigación se refieren a los retos organizacionales de las reformas gubernamentales en México como las de modernización, evaluación, transparencia y corrupción.

Esta red social de la corrupción ha llegado a ser tan estable a nivel nacional que se habla de un sistema o de una corrupción sistémica: es una corrupción que está organizada. Desentrañar esta problemática es uno de los grandes retos que el próximo gobierno de la república enfrentará. Lo tendrá que hacer porque por un lado la corrupción es un modus operandi estable y antiguo que se resistirá a desaparecer, pero, por otro lado, también es ya un obstáculo para la gobernabilidad del país. Se requerirá que la próxima administración avance en el inicio del desmantelamiento del sistema de corrupción si desea incluso mantenerse como un gobierno viable.

Como puede observarse, el problema no es menor. Y en México, con los avances importantes que se tienen recientemente con el Sistema Nacional Anticorrupción, apenas se está comenzando a comprender la dimensión del problema. Recién iniciamos como país lo que en otras historias nacionales llevó a la reducción y control de la corrupción (Mungiu-Pippidi, 2013, Rothstein & Teorell, 2015): una larga serie de experimentos políticos y organizacionales en busca de encontrar la fórmula para reducir la corrupción de una manera estructural, *desnormalizándola*, haciéndola indeseable e innecesaria como parte orgánica del modus operandi del sistema político. Este capítulo parte entonces del argumento de que la corrupción política es la lógica normal de operación del propio sistema, haciendo de la corrupción administrativa la norma y no la excepción. Esto es lo que significa una corrupción sistémica: una corrupción organizada eficientemente y con gran capacidad para permear las prácticas y las organizaciones (tanto públicas como privadas). ¿Cómo enfrentar el enorme reto que esto significa?

Las experiencias internacionales son bastante claras al respecto: no hay una fórmula única, no hay *bala de plata* ni acto, organización o institución única que pueda resolver este dilema de un solo golpe. Se requiere de un procesamiento político que desarticule la lógica de la corrupción de la propia efectividad y práctica del sistema político. Este es un primer paso mínimo. El segundo paso, íntimamente relacionado, es reducir las bases de deseabilidad de la corrupción previniéndola, investigándola, castigándola y educando sobre el daño que hace a la sociedad. Es en estos dos frentes donde el gobierno que inicia en 2018 deberá gastar parte fundamental de su capital político. A sabiendas que los costos que deberá enfrentar son muy grandes pues no sólo requiere atacar parte de los propios fundamentos del sistema político que han hecho de la corrupción la normalidad. Además, porque no se tiene en las organizaciones del país las suficientes capacidades organizacionales, de gestión y técnicas para avanzar de manera focalizada y con tiros de precisión para reducirla. La simple cantidad es ya un reto: se requiere de una estrategia para enfrentar simplemente el dilema de cómo enfrentar la enorme cantidad de actos de corrupción que sostienen la lógica política y administrativa de los gobiernos en el país. En otras palabras, al gobierno que inicia en 2018 le tocará la responsabilidad de iniciar el tortuoso y lento proceso de implementar las soluciones en la práctica, invirtiendo en las organizaciones y las personas que crearan las capacidades reales de acción; acción que en última instancia es la que

dará, o no, los resultados esperados (más allá de la retórica que desde las empresas, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil suelen construir).

Para desglosar varios de estos elementos, este capítulo avanza en cuatro partes. La primera es presentar algunos datos y definiciones con el fin de comprender la lógica de la corrupción. En la segunda parte, se intenta mostrar cómo la corrupción está incrustada en las prácticas sociales y políticas de una manera estructurada y organizada, culturalmente alojada en la política y en las relaciones entre gobernantes y gobernados. Comprendiendo el grado de incrustación que tiene la corrupción en la dinámica social del país, la tercera parte propone desglosar la problemática de la corrupción a partir de propuestas fáciles de expresar pero intrincadas de implementar. Propuestas que tienen como fin la *desnormalización* de la corrupción como paso político y organizacional inicial. Por último, se proponen algunas reflexiones finales de los retos en este sentido que el gobierno y la sociedad enfrentaremos a partir de 2018 cuando se cambie de administración.

II. Algunos elementos sobre la corrupción en México

Transparencia Internacional define la corrupción como el abuso de un poder encomendado que busca obtener beneficios indebidos. Esta definición tiene la ventaja de posicionar al concepto como un asunto que afecta a toda organización y no sólo a las del sector público. En general, hay un gran debate respecto del concepto más adecuado de corrupción. Pero la definición anterior es útil para mostrar un elemento importante: la corrupción es una relación social, no sólo una decisión de individuos. Es una relación social que intersecta a lo colectivo y a lo privado desde un punto de vista profundamente valorativo (de un deber ser constantemente negociado en toda sociedad). Por tanto, es un concepto que va más allá de una definición legal: no todo acto ilegal es corrupto y no todos los actos corruptos son necesariamente ilegales. En México comprendemos poco las diferentes dinámicas de la corrupción, el cual es en realidad un concepto paraguas que está compuesto de muy diversos actos: desde cuestiones legales como soborno, cohecho, otros de compleja manufactura como los fraudes, hasta otros más ambiguos como conflicto de intereses y favoritismo. En este documento asumimos este concepto de Transparencia Internacional, pero estamos conscientes de sus enormes limitaciones. Esto es porque la clave está en comprender la base de la maleficencia de la corrupción: más allá de la legalidad o no, en el fondo la cuestión es que la corrupción es dañina porque excluye y discrimina a los ciudadanos de las decisiones y procesos (tanto de las organizaciones gubernamentales como de las privadas o sociales) que deberían ser públicos e imparciales (y por tanto incluir en su definición a las personas afectadas o involucradas de forma abierta). (Kurer, 2005, 227). Que en una oficina pública haya sobornos es mala noticia, pero que esos sobornos se sostengan en una red que permite que el pro-

ceso a través del cual se definen los propósitos públicos sea corruptible es mucho peor. La corrupción permite la exclusión de los procesos de decisión que requerirían justamente estar bajo el escrutinio público e incluir a quienes tienen el derecho de estar incluidos (Warren, 2006, 804). Vale la pena no perder de vista este importante punto, para evitar caer en un argumento sobre optimista de diseño institucional o administrativo, como si la corrupción sólo fuera una desviación de comportamientos de individuos.

Tratar de dilucidar la gravedad y amplitud del fenómeno de la corrupción en México es un asunto difícil de acometer debido a la propia naturaleza del problema: por un lado, se trata de un fenómeno clandestino y, por otro, cuanto más grave y profundo es, más difícil resulta publicitar o denunciar los perjuicios y daños que produce. Además, quienes suelen participar activamente o pasivamente siendo omisos ante los actos de corrupción, suelen ser beneficiados (o al menos no perturbados) de algún modo directo o indirecto. La colusión entre diferentes actores (gubernamentales, empresariales, criminales y de la sociedad en general) suele hacer más difícil la denuncia. Adicionalmente, la investigación de estos actos es costosa y sus resultados casi inherentemente inciertos; por ello frecuentemente se argumenta que el procesamiento y la sanción de actos de corrupción requiere de voluntad política. Además, vale la pena aclarar, existe un número amplio de actos que pueden ser considerados corruptos, todos ellos distintos en sentido organizacional, social y legal (no es la misma dinámica organizacional la de un soborno que la de un fraude o un conflicto de intereses, por ejemplo).

Es un hecho que en México los actos de corrupción suelen normalizarse tanto a nivel político como administrativo (Morris, 1999). Cuando se habla de una 'corrupción sistémica' se alude a que tanto las reglas informales como las formales (instituciones que ordenan la vida cotidiana) posibilitan y hasta fomentan actos corruptos hasta hacerlos parecer 'algo usual'. Cuando la corrupción se torna sistémica, ésta se organiza al punto en que algunos de los actores llegan a convertirse en agentes proactivos, cuya razón de existencia es preservar las condiciones de estabilidad que hacen rentable a la maquinaria de la corrupción. Por paradójico que parezca, la racionalidad de estos actores organizados está orientada a lograr que las relaciones de corrupción se ejerzan de manera eficiente, económica, constante, bajo reglas propias, de 'etiqueta' y razonabilidad para los intercambios (Arellano, Hernández & Lepore, 2015). Así, en un sistema permeado por la corrupción existen actores encargados de convertir fraudes en 'errores administrativos'; de mantener estables los acuerdos, de cumplir con honor los contratos (corruptos, pero no por ello menos organizados y estables); y de lograr mediante lagunas normativas y de procedimiento, beneficios privados a partir del ejercicio de los recursos o autoridad públicos. Bajo estas condiciones, la corrupción es sistémica porque resulta omnipresente; existe en casi todas partes, en todas las unidades políticas y de gobierno (a distintas escalas), en las empresas e incluso en las organizaciones de la sociedad civil (como Wedel,2014, ha enfáti-

camente insistido). Y lo más importante: la corrupción está organizada racionalmente, como recuerdan los estudios de organización de las mafias Gambetta (1993) o de los extractores de rentas (Fisman & Miguel, 2008).

Es difícil enfrentar la corrupción debido al carácter estratégico del actor corrupto que se oculta, que actúa clandestinamente al tiempo de que, para ser imputado, las pruebas que se recaben en su contra deben ser fehacientes y conforme a los principios del estado de derecho. La corrupción sistémica constituye un problema perverso de política pública; es decir, un problema cuyas alternativas de intervención obligan a que exista la participación consensuada y responsable de múltiples actores y agencias de manera simultánea (incluso transversal). Como todo dilema de acción colectiva, todos estarían mejor si no existiera corrupción, pero dado que está sistematizada y generalizada, es difícil ser el primero que se atreva a cambiar debido a los altos costos que seguramente pagará por intentarlo. Por tanto, la corrupción se reproduce a sí misma, se auto-organiza y se socializa expansivamente.

En este sentido, no es exagerado proponer que el sistema político y administrativo en México, en los distintos niveles de gobierno, está basado en un acuerdo estable de corrupción donde los diferentes actores participamos de manera constante en sostenerlo (aunque, por supuesto, con diferentes niveles de aceptación, cinismo o responsabilidad).

Con el fin de dimensionar el fenómeno, conviene mencionar (con todas las limitaciones del mismo y tomado con suma precaución) el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (TI), que siempre ha clasificado a México como un país corrupto. En 2001, el país ocupó el lugar 51 de 91 países evaluados con una calificación de 3.7 (en una escala de 0 a 10, donde 10 significa ausencia de corrupción y 0 existencia total de corrupción); para el año 2015, la calificación obtenida fue de 35 sobre 100 (al nivel de Armenia o Filipinas), y ocupó el lugar 95 de 167 países evaluados (Trasparencia Internacional, 2015). Estos resultados indican que México es un país en el que la percepción de corrupción es alta de manera estable. Por su parte, el Barómetro Global de la Corrupción indica que México pasó de una media ponderada de percepción de corrupción en sus instituciones de 4.5 en el año 2004, a 4.6 en el 2013 (donde 1 significa "nada corrupto" y 5 "muy corrupto"), siendo la policía, los funcionarios, el sistema judicial y los partidos políticos las instituciones peor evaluadas de entre doce opciones analizadas. De manera análoga, Transparencia Mexicana estimó que en 2001 se efectuaron aproximadamente 214 millones de actos de corrupción, en tanto que para el año 2010 ese número se mantuvo casi intacto (200 millones de actos realizados) con apenas una pequeña variación negativa del 7% (Sociedad en Movimiento, 2014).

Por su parte, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013 arrojó que la corrupción era "el problema más importante que aqueja hoy en día a las entidades federativas", sólo después de "la inseguridad y delincuencia" y de "[d]el desempleo". La ENCIG registra también la prevalencia

de la corrupción, es decir, a "la población que tuvo contacto con algún servidor público" y tuvo una "experiencia de corrupción". A nivel federal se registró una prevalencia de 12,080 casos por cada 100 mil habitantes. En términos de la corrupción por nivel de gobierno se registra una tasa mucho mayor a nivel estatal que federal y municipal. Por lo que se refiere a la tasa de incidencia de corrupción –número de actos de corrupción, en los que el encuestado pudo haber sufrido uno o más–, la Encuesta estima que a nivel nacional hubo 24,724 actos de corrupción por cada 100 mil habitantes. En perspectiva, Aguascalientes presentó la menor tasa de 8,456 por cada cien mil habitantes, mientras que Chihuahua registra la mayor con 44,006. Ahora bien, de modo más específico, la Encuesta señala que los dos trámites con mayor porcentaje de experiencias de corrupción de un total de 21 analizados, son: "el contacto con autoridades de seguridad pública" (50.6%) y los "permisos relacionados con la propiedad" (24.8%). En cuanto a la prevalencia de actos de corrupción que afectan a las empresas el INEGI encuentra en otra encuesta que un 82.2% de las unidades económicas del país encuentran actos de corrupción frecuentes (INEGI, 2017).

Si bien estos datos deben considerarse con precaución (estudiar empíricamente a la corrupción es sumamente difícil por la propia naturaleza ilegal y frecuentemente basada en la colusión entre diferentes partes) los indicios son muy claros: la corrupción está normalizada en el país.

III. La lógica social y cultural de la corrupción en México

La corrupción no se da en el vacío. Se da en un entramado social y político particular. Como relación social, la corrupción implica la vinculación de dos o más personas que para realizar una transacción requieren generar las condiciones de reciprocidad, como en cualquier otra relación social. ¿Por qué la gente se involucra en relaciones de corrupción si son indebidas, mal vistas e incluso ilegales? Una posible respuesta a esto es que la corrupción es la culminación de otras relaciones sociales. Es decir, toda sociedad, como dice Rothestein (2011), entiende lo que es y rechaza la corrupción. Pero las diferentes interacciones que llevan a un acto de corrupción pueden no ser tan claramente reprobables. Un acto de corrupción tiene un pasado: las interacciones, condiciones y precauciones que llevan al momento de la corrupción. Y los actos de corrupción pueden tener un futuro: la forma en que se lleva el acto puede tener elementos de precaución para evitar ser encontrados y castigados e incluso para poder repetir establemente el mismo acto en el tiempo. Así, la corrupción no es un acto aislado: es regularmente una relación entre personas en un contexto de relaciones y lógicas sociales densas, ricas en interacciones (Granovetter, 2004). Muchos actos que llevan al acto corrupto propiamente dicho probablemente no sean ilegales o corruptas.

Hay entonces prácticas y formas de relacionarse que socialmente pueden llevar a la corrupción en determinadas circunstancias. En México, el mejor ejemplo de ello es el mecanismo social que conocemos como la palanca. En México se tienen palancas, se prestan palancas, se crean y se alimentan las palancas. La palanca es un mecanismo social bien arraigado en el país: es la forma en que las personas incrementan la probabilidad de obtener lo que desean o incluso lo que deberían poder obtener a través de canales organizacionales legítimos, pero que por diversas razones se dificulta. Ante autoridades públicas o privadas poco confiables e inestables, el tener palancas es una necesidad, incluso un símbolo de inteligencia y habilidad. La palanca se da entre personas con autoridades de todo tipo, incluso se da dentro de una misma organización o entre personas en la burocracias estatal que están en diferentes organizaciones.

Entonces, aunque la corrupción se suele considerar como una actividad negativa, como un comportamiento inadecuado, lo que efectivamente conduce a una "conducta impropia" es bastante resbaladizo, cambiando de sociedad a sociedad y de situación en situación (Escalante, 1989). La corrupción también abarca tipos de actividades muy diferentes: desde el soborno, el fraude y la coerción, hasta conceptos más ambiguos como los conflictos de intereses o el uso de relaciones sociales para pavimentar el camino (Arellano, 2012). En cualquier caso, si es cierto que todas las sociedades son propensas a rechazar moralmente los comportamientos impropios, lo que en la práctica se clasifica como tal es más difícil. Hay un gran debate sobre lo que es la corrupción. La definición legal de la misma es bastante insatisfactoria (Rothestein & Varraich, 2017) debido a sus limitaciones para entender que los comportamientos corruptos dependen del contexto. En otras palabras, nadie defendería la corrupción como un comportamiento ético, pero en cada país hay diferentes maneras de clasificar lo que es un acto corrupto y el que no lo es. La corrupción podría definirse como defiende la Transparencia Internacional: el abuso del poder confiado para el beneficio privado. Lo que es abuso y cuando ese abuso produce ganancias privadas indebidas es un asunto complicado en la práctica. La corrupción en este sentido, habla de un proceso social, una interacción social entre diferentes actores interpretando y actuando en diferentes esferas (pública, colectiva, privada).

Esto es claro en México donde diferentes prácticas sociales (consideradas incluso como prácticas válidas y legítimas por muchos) son parte de la razón por la cual la corrupción sigue siendo un gran problema. Regresando a la palanca: si las autoridades públicas o privadas no son confiables, no son consideradas imparciales, la palanca puede ser la única manera de lograr obtener lo que se busca. Si la palanca se institucionaliza, entonces todos buscan una palanca para alcanzar lo deseado: se considera no sólo necesario sino lógico y racional. Por ello, quien tiene palancas tiene prestigio. Y logra ensancharlo no sólo por lo que logra con las palancas sino con lo que genera "prestando" sus palancas. El que no logra lo que deseaba ante autoridades claramente no confiables, entonces se sentirá frustrado no sólo con dichas autoridades sino consigo mismo (incluso criticado por su fa-

milia, probablemente) por no haber tenido la habilidad y la inteligencia para conseguir las palancas correctas. Puede ser que en toda esta trama, la búsqueda de palancas no requirió de actos corruptos estrictamente. Pero es muy probable que en el fondo, la palanca perpetúe a la corrupción en un país como México. Le da un camino social conocido, racional, un lenguaje y una concepción social. Incluso una esperanza para aquellos que no tienen poder de ser capaces de alcanzar algo (Nuijten, 2003). El esqueleto social, denso y sumamente rico de la palanca, es una pista para comprender la trama social de la corrupción normalizada en el país.

La densidad social (y por tanto, cultural Zalpa, 2014) de la corrupción en un país como México pareciera ser un elemento importante para pensar los límites y posibilidades de los instrumentos e instituciones que se puedan crear para reducirla y controlarla.

Como hemos visto diversos estudios e indicadores establecen que la corrupción es bastante alta en México. Tal vez, la razón es que la corrupción aquí sigue siendo el resultado de una serie de prácticas y relaciones que esta sociedad necesita para relacionarse con el poder y la autoridad (Brisochi, 2017). Varias prácticas y acciones que desde un punto de vista general pueden clasificarse como corrupción, se ven en realidad de manera diferente en sociedades como la mexicana. Diferentes prácticas y mecanismos culturales de las relaciones son bastante estables e incluso productivas, necesarias en algún sentido e incluso gestadas históricamente, largamente decantadas (Lomnitz, 1995). Y algunas de estas prácticas o están cerca de ser un comportamiento incorrecto bajo diferentes definiciones legales y sociales, o son al menos moralmente ambiguas, permitiendo que estas prácticas se sostengan a través de la repetición constante.

En México las autoridades (públicas y privadas) se perciben tan lejos del tipo ideal de imparcialidad (como en muchas sociedades afectadas por altos niveles de corrupción, Mungiu-Pippidi, 2015), permitiendo a las personas encontrar en la corrupción una forma exitosa de negociar y obtener lo que necesitan. La corrupción en México es una forma exitosa de relación social, pero también una trampa social: todo el mundo estaría mejor sin ella (la corrupción es muy costosa económica y socialmente), pero nadie sabe exactamente cómo romper el acuerdo que enreda a la sociedad en un conjunto de prácticas corruptas y comportamientos relacionados (como la palanca).

Explicar la dinámica social de la corrupción en México es un paso importante para entender cómo luchar contra ella con éxito. Esta es la razón por la cual, incluso entendiendo que esto puede ser productivo, esta reflexión elige explícitamente no tomar como base una perspectiva "institucional" sobre la corrupción. Las reglas y normas, formales o informales, son importantes. Son, como algunos llaman, "las reglas del juego". Sin embargo, la reflexión que acá estamos haciendo da un paso distinto: no sólo cuáles son las reglas del juego o cuáles deberían ser las reglas del juego, sino cómo estas reglas se producen en la práctica cotidiana de actores y personas. En otras palabras, poner atención a las relaciones sociales en los entornos cotidianos y cómo se vuelven estables a través de prácticas y rutinas válidas.

En México se sufre entonces una fuerte paradoja: socialmente hablando, cerca de ser actos corruptos (y en ocasiones actos claramente corruptos) pueden ser vistos (inconscientes o por lo menos informal o secretamente) como legítimos y necesarios porque son mecanismos efectivos para sobrevivir en un contexto donde no se puede esperar razonablemente que las autoridades sean imparciales. El juego es complicado: las autoridades son formalmente imparciales, pero todo el mundo sabe que en la práctica, tal cosa es una fachada. En la superficie, el juego se basa en la lógica de autoridades de fachada imparciales, pero que en las relaciones cotidianas, las cosas son claramente diferentes. El juego social que produce esta lógica es rico e interesante. Es un contexto social que obliga a las personas y a las organizaciones a ser muy innovadoras para hacer frente al denso conjunto de prácticas, tradiciones, símbolos y reglas que se deben "saber jugar" en el juego de las relaciones con palancas y conocidos. El juego producido por autoridades fallidamente imparciales es en realidad un juego muy vívido. En primer lugar, las personas tienen que aprender a jugar el juego y cómo utilizar diferentes estrategias para cada situación. Hay una necesidad de crear y reproducir diversos mecanismos sociales, artefactos y símbolos que permitan a las personas tratar con autoridades que están en la superficie formal e imparcial, pero en la práctica todo lo contrario. Este juego, sin embargo, es estable: crea una estructura densa de relaciones de reciprocidad.

Diferentes casos alrededor del mundo dicen la misma historia: existe una gran variedad de mecanismos de relaciones sociales informales pero muy extendidos para tratar con los intercambios (recordemos a Mauss, 2002 y el caso del regalo socialmente omnipresente). Estos muy exitosos mecanismos de intercambio están relacionados con las especificidades de los vínculos entre autoridades y ciudadanos o individuos y la dinámica social de reciprocidad que los cimentó. La constante es que estas relaciones se sustentan en una miríada de prácticas y rutinas basadas en un conjunto denso y rico de reglas de etiqueta y de interpretaciones éticas. Y todos ellos podrían ser interpretados como la fuente de prácticas estables y generales de corrupción en diferentes países. El *Ganxi* en China (Yang, 1994, Gold, Guthrie & Wank, 2004) o el *Blat* en Rusia (Ledeneva1998) son dos ejemplos muy estudiados. Dinámicas similares se pueden encontrar en contextos latinos: en España "los conocidos" (Sell-Trujillo, 2001), en Brasil *jeitinho* y *pistolao* (Castor, 2002) y en México las palancas. Todas ellas son prácticas culturales y sociales intrincadas, y todas han sido interpretadas como la razón principal de la corrupción como proceso estable en diferentes países.

Estos mecanismos socio-culturales e históricos de intercambio son una moneda de doble cara: no son reconocidos necesariamente como actos incorrectos o inmorales, pero pueden conducir a prácticas corruptas. En efecto, estos mecanismos suelen considerarse actos legítimos para obtener soluciones o beneficios que las personas o las organizaciones deberían poder obtener de manera legítima si las autoridades fueran imparciales. La palanca o el ganxi o hacer jeitinho forman una red de actos y reciprocidad que en determinados momentos pueden lle-

var a actos clasificables como corruptos. Esto tiene implicaciones muy graves. Se puede detectar y castigar un acto corrupto, por ejemplo. Pero fallar en desarticular la red social que está detrás de ese acto corrupto y que seguirá existiendo como forma racional de enfrentar social, organizacional e individualmente el dilema de autoridades no imparciales.

En México, la palanca habla del constructo social del poder que se obtiene gracias a las "personas conocidas por las personas" y que generan una red de reciprocidades de diversos niveles y tamaños. Estas relaciones personales además permiten resolver injusticias creadas por autoridades no confiables. En ese sentido, el uso de la palanca puede ser visto por la gente como un acto justo o al menos indispensable. Pero también es un mecanismo que permite saltarse las reglas, obtener privilegios (Zalpa, Tapia & Reyes, 2014). Esta contradicción es probablemente vivida o justificada por las personas con cierta dificultad: es un mecanismo de justicia en un momento y en otro es uno de perpetuación de la injusticia y la parcialidad de los que tienen autoridad. El concepto utilizado en varios países de la región es interesante: "la palanca" (encontrar apoyo para mover un obstáculo) o *jeitinho* (es decir, habilidad, inteligencia para encontrar una salida a algo que parece imposible) en Brasil. Es decir, son percibidas por la gente como muestra de la habilidad de las personas para obtener ayuda de otras personas que están en posiciones de autoridad (o que conoce a personas en tales posiciones) para obtener un servicio o un producto, como un favor. Son relaciones de naturaleza profundamente recíproca y se ve en varios círculos de la sociedad como una importante habilidad que hay que nutrir y aprender incluso: cuanto más palancas consigas, más inteligente, más astuto eres. Si las palancas producen relaciones injustas y los intercambios, incluso la corrupción, es algo difícil de ver por las personas en estas sociedades. El círculo vicioso es claro: frente a una autoridad que es parcial, el uso de una palanca puede producir un buen resultado para la persona capaz de utilizarlo. El problema es que el efecto a largo plazo es reproducir la lógica de parcialidad que alimenta una tal dinámica social injusta. El juego de las palancas es recíproco, produciendo relaciones profundas y relaciones entre las personas. Al mismo tiempo, el juego de las palancas produce la razón de su reproducción: es un juego racional jugado por las personas de manera generalizada, pero globalmente se convierte en un juego injusto, que reproduce la lógica de las autoridades para seguir excluyendo los procesos de la vista de lo público. El vínculo entre estos mecanismos como las palancas y la corrupción es evidente (Nuijten, 2004).

La corrupción entonces forma parte de un conjunto de estrategias de reciprocidad, un cemento que enlaza o enreda a los gobiernos, a las personas, a las organizaciones de la sociedad civil y a las empresas en un acuerdo social específico que hace de la corrupción un instrumento político estratégico para sobrevivir, reciprocar y construir relaciones estables (como los estudios antropológicos de la corrupción han mostrado desde hace tiempo Haller & Shore, 2005, Olivier de Sardan, 1999, Torsello & Venad, 2016).

¿Cómo lidiar con esta situación?

IV. Los retos para enfrentar la corrupción polític y administrativa en México

El caso mexicano es uno de gravedad alta: un sistema político y un régimen administrativo que tiene a la corrupción como un *modus operandi*, una cultura y una forma de trabajo. Se puede pensar que es una corrupción sistémica que para muchos puede considerarse (no sin algo de cinismo o al menos de desesperación) incluso funcional. Es de esperarse lógicamente, una alta resistencia a cambiar de parte de los intereses creados y que están acostumbrados a esta forma de relacionarse y a esta forma de obtener rentas. Puede decirse que es un *expertise* sólido y bien estructurado social y políticamente.

Intentar reducir la corrupción en un país así, requiere de un esfuerzo de largo alcance con miras en el largo plazo. No hay bala de plata: se requerirá experimentar con muchos instrumentos, presionar constantemente para obligar al sistema político y administrativo a que deje de tener a la corrupción como algo funcional. No sólo toca evidentemente a la clase política sino a la sociedad empujar a una concepción generalizada de que la corrupción es un elemento indeseable que no puede justificarse a través de las prácticas cotidianas como la palanca o el clientelismo.

Lograr cambios en este sentido requerirá paciencia y compromiso de largo plazo para cambiar las cosas. En estos momentos en vísperas de las elecciones de 2018, el país se encuentra justamente batallando por instrumentar el más reciente intento para enfrentar el problema de la corrupción: el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Esta ambiciosa transformación legal e institucional se da efectivamente como un paso desesperado ante los niveles que la corrupción alcanzó en la presente administración 2012-2018. Y es un experimento sumamente arriesgado, necesariamente. La experiencia de muchos otros países con las llamadas agencias anticorrupción son un buen elemento de partida. Existen aproximadamente 50 agencias anticorrupción (Doig, Watt & Williams, 2007) de las cuales pocas puede decirse que han podido cumplir con sus objetivos. Las razones son múltiples para esto, pero generalmente se debe a la resistencia e incluso contra ataque que las fuerzas políticas lanzan contra estas organizaciones apenas bien comienzan a actuar. La mayor parte de estas agencias pierden presupuesto, son atacadas legalmente o en los medios, pierden autonomía y de plano son atrapadas por el sistema de corrupción al que buscan combatir. Excepciones como las de Hong Kong, Singapur y la CICIG en Guatemala son casos que vale la pena estudiar pero que hablan de situaciones sumamente contingentes y particulares que las han hecho exitosas. En parte por esto, en México se desechó, tal vez de manera apresurada, como opción crear una agencia focalizada y especializada. Sin embargo, las razones fueron lógicas: las posibilidades de que los grupos políticos lanzaran una operación de resistencia y de captura contra esta agencia eran tan altas que se pensó

por muchos que no era opción. Sin embargo, no deja de ser una lección que en determinadas circunstancias funcionan este tipo de agencias. El caso de la CICIG en Guatemala habla de una organización exitosa justamente porque se concentró en tener la capacidad organizacional de investigación criminal, focalizada (Zamudio, por publicarse) . Esto para obtener resultados sólidos y validos en el tratamiento de los casos más urgentes (no de todos, no te cualquier caso). Y se asume como una organización que va creando sus capacidades paso a paso, y apoyando poco a poco a la transformación del sistema judicial, de investigación y de combate a la corrupción. Una estrategia, digamos, incremental, que aprende, que avanza y es capaz de modificarse y reinventarse dado que no es una apuesta del todo o nada (nada asegura que este éxito le valga a la CICIG seguir existiendo en el corto plazo ante los ataques constantes que sufre desde la clase política guatemalteca).

Este es justamente el punto problemático del SNA: ante una rápida desestimación de esta opción de aprendizaje se propone un sistema integral, que conecta a todas las piezas nacionales en una amplia red que se espera enfrente de manera integral, completa, todos los problemas de corrupción del país. Es una idea emocionante, atrevida, innovadora. Por ello mismo, no tenemos referentes de si podrá funcionar o no. Es decir, hoy se tiene cierta información de por qué no funcionan las agencias anticorrupción. Y se tiene también cierto conocimiento de qué condiciones pueden producir que sí funcionen. Pero la innovación mexicana del SNA implica que no sabemos si va a funcionar ni cómo arreglarlo si comienza a fallar. Una cosa es cierta: el SNA va a ser resistido y atacado, boicoteado por la lógica sistémica de la corrupción del sistema político mexicano. La cuestión es si el SNA podrá resistir dichos ataques y podrá mostrar resultados razonables y prontos.

Vale la pena preguntarse: ¿qué significa y cómo medir que el SNA está funcionando? No es una pregunta trivial y desafortunadamente las respuestas son ambiguas. Un sistema, como lógica conceptual básica, genera resultados no a partir de lo que logren sus partes o elementos: los resultados de un sistema son el producto de la interacción de sus elementos. La sinergia que se genera por la interacción es la clave de un sistema. Y esa sinergia se crea en la acción, en el día a día, en la integración, cooperación, coordinación de sus elementos. Pero también, fundamental, en su adaptación a los cambios contextuales. Ningún sistema puede controlar completamente todos estos elementos, por definición. La interacción adquiere vida propia, digamos, y es en esa lógica que se puede mejorar la interacción y esperar si esa adaptación resulta ser la exitosa para adaptarse a su contexto. El SNA obtendrá resultados en la medida que la interacción entre sus diferentes partes (todas organizaciones e instituciones de la más diversa índole) logre generar esa red de acciones que reduzca la corrupción de manera estructural e integral.

La experiencia de las agencias anticorrupción deja una lección clara: generan resistencia inmediata y son objetos de ataque pronto y expedito (Charron,2008, De Speville, 2008, 2010, Heilbrunn, 2005). El SNA sufrirá el mismo destino, indudablemente. La clave, al igual que con las agencias anticorrupción,

será comprender cómo podrá resistir ese ataque y boicot que sufrirá prontamente (y peor que en el caso de una agencia anticorrupción pues el SNA es en realidad un cúmulo de organizaciones y agencias que podrán ser boicoteadas desde diferentes ángulos y desde diferentes intereses). Si una parte del sistema falla, todo el sistema se verá cuestionado.

Si esta es la definición de cómo un sistema obtiene resultados, entonces vale la pena pensar qué elementos críticos se podrán observar en el corto plazo en el SNA como señales de su funcionamiento. Evidentemente son tantas las organizaciones e instituciones que están involucradas, que la lista de elementos críticos a considerar es enorme. Acá proponemos discutir brevemente sólo algunos muy inmediatos. Los dividiremos en retos políticos y en retos organizacionales.

El reto político: clientelismo y sistema de botín como base del sistema

La corrupción en México, hemos discutido en este capítulo, es sistémica. Es decir, está íntimamente incrustada en la vida política, social, cultural y administrativamente. La arista política es en este sentido una pieza crítica, pues es una de las bases sobre las que se genera la corrupción administrativa (es decir, la que se expresa por medio de los servidores públicos y la administración pública). Puede decirse que la corrupción administrativa (la que las leyes del SNA buscan definir principalmente) son el síntoma de un problema mayor: en este caso, las prácticas políticas que sostienen al régimen político mismo (lo apolítico de las soluciones anticorrupción tradicionales pueden ser parte del problema como dice Mungiu-Pippidi, 2006).

Dos elementos requieren ser considerados: el clientelismo y el sistema de botín. El primero refiere a la íntima interacción que se da entre la clase política y la sociedad: la acción política como repartimiento de prebendas y privilegios. Tanto entre la propia clase política como mecanismo de vinculación con la sociedad votante. Las prácticas clientelares son tan sólidas que para una gran parte de la población mexicana es la forma "natural" de interacción con la clase política. Las lógicas e instituciones democráticas son en este sentido sólo una pantalla de un sistema concreto que es el que está detrás del telón y el verdadero mecanismo de interacción política: uno que está basado en el clientelismo. Esta lógica genera efectos múltiples y perversos: el voto es pieza de cambio, la democracia es una pantalla, la rendición de cuentas una frase vacía. La lógica clientelar reproduce prácticas sumamente poderosas y arraigadas como la palanca, que acá hemos discutido.

El SNA si tiene esperanzas de obtener éxito, tendrá que generar impactos estratégicos en esta lógica social clientelar. De otra manera, atacando básicamente a la corrupción administrativa estará probablemente atacando un síntoma y no una causa crítica.

En cuanto al sistema de botín, complejo fenómeno, puede resumirse en un punto: el sistema político existe porque controla al aparato administrativo como

una pieza subordinada y manipulable. Perder el control del aparato administrativo, así sea mínimamente es impensable en estos momentos para la clase política del país. Es a través del aparato administrativo que se tiene control del presupuesto, un control altamente discrecional. Sin una burocracia maniatada y totalmente subordinada a la lógica de la clase política, este control se reduciría significativamente.

Un verdadero servicio civil requiere de un acuerdo político mayor: donde los diferentes grupos observan y están de acuerdo en "atarse las manos" mutuamente para construir un aparato administrativo profesional y estable, no ligado a las reglas políticas y a las vicisitudes normales que producen las elecciones y la alternancia. Este acuerdo político es una condición fundamental para la viabilidad de un servicio civil profesional. Es claro que ese momento de acuerdo y claridad política no ha llegado al país (Pardo, 2014). Pero sin un servicio civil, la corrupción administrativa seguirá siendo un producto natural de la estructuración política del régimen. Una batalla sin fin que el SNA difícilmente podrá resolver en el corto plazo y sin el cual sus resultados serán poco reconocidos.

El reto organizacional: la autonomía y la capacidad organizacional

Una corrupción sistémica como la que vive México habla de una intrincada red de acciones, prácticas y rutinas organizadas que la sostienen. Los sobornos, los fraudes, las colusiones, los conflictos de interés, no son sólo eventos discretos que puedan ser tratados individualmente como casos específicos. Es posible esperar todo lo contrario: cada soborno, fraude, colusión o desvío de fondos forma parte de una cadena de otros actos, muchos de ellos organizados efectivamente, con eficiencia. En estas circunstancias, detectar dichos actos, investigarlos profesionalmente, documentarlos de forma adecuada, y luego perseguirlos y acusarlos efectivamente, implican un reto organizacional mayúsculo. Se requieren de personas altamente capacitadas en diversas técnicas sofisticadas. Se requiere de tiempo, de recursos financieros y humanos, de inteligencia y de experiencia. Todo esto es escaso en estos momentos en México.

Generar las capacidades organizacionales para que el SNA funcione es un paso crítico. Varios ejemplos aparecen de inmediato. Crear las capacidades de un verdadero control interno que no persiga a la corrupción como fin, sino que profesional y sistemáticamente cree las condiciones de reducción de riesgos en las organizaciones gubernamentales y sus decisiones y procesos (Arellano, et al, 2015). Capacitar a las personas y darles las condiciones organizacionales para realizar investigación sólida anti fraude, anti corrupción. Integrar las capacidades de auditoría forense, investigación y análisis criminal como elementos críticos sustantivos del sistema. Todo esto para armar los casos, no aislados, sino de las cadenas criminales y de colusión que instalan las dinámicas de fraude, soborno y desvío de recursos. Y, claro, que la parte judicial pueda procesar con velocidad y profesionalismos, con el fin de reducir la impunidad que en este tipo de casos ha reinado en el país.

Estas capacidades organizacionales son críticas. No van a aparecer espontáneamente, se tienen que construir. Además, dichas capacidades se requieren en diferentes partes del sistema, en diferentes organizaciones con sus especificidades propias. Este será un gran reto: la lógica del SNA es que cada elemento haga su parte para que en la interacción genere el resultado esperado: reducir la corrupción efectivamente y de manera pronta. Pero cada parte requiere hacer muy bien su papel para que la interacción funcione. Y en estos momentos, no queda claro cómo cada parte creará estas condiciones organizacionales mínimas indispensables. Podrá decirse que ya hay experiencia en diferentes organizaciones para cada uno de los retos que acá se plantearon. Tal vez. Pero tal vez sea más sensato partir de que no: que la experiencia que tenemos hoy día en control interno, investigación anti fraude, análisis e investigación criminal, procesamiento de casos y procesamiento ante la justicia es sumamente reducida e insuficiente. Es decir, que hay prácticamente que partir de cero para crear estas capacidades organizacionales críticas.

V. Reflexiones finales

La corrupción en México es ya un problema que afecta la viabilidad del sistema político. Desafortunadamente, la corrupción es al mismo tiempo una de las piezas clave sobre las que se ha construido la gestión del sistema mismo. Es una pieza de gestión tan importante, que incluso existe una serie de prácticas y rutinas sociales, familiares y organizacionales, que en México llamamos las palancas. La adquisición, uso y manejo experto de las palancas es considerada por un número importante de personas en México si no deseable, al menos inevitable.

Ese cemento que ha sido la corrupción para el sistema político mexicano, ahora se está convirtiendo en su gran obstáculo para seguir siendo gobernable y legítimo. Cómo cambiar esto es la cuestión. Siendo una práctica social y siendo el modus operandi del sistema, "desnormalizar" la corrupción requerirá mucho tiempo, paciencia, y experimentación legal, organizacional y política.

La democracia mexicana entonces requiere avanzar en esta agenda urgentemente y las posibilidades de resultados rápidos son muy bajas. El próximo gobierno de la república que comenzará su gestión en 2018 deberá aceptar pagar el costo político de iniciar un sólido movimiento anticorrupción. La gobernabilidad de su administración estará en juego con esta carta. Ese costo, si la voluntad política es sólida y la capacidad organizacional y de gestión para hacerlo se prioriza, puede convertirse, sin embargo, en un logro que genere un altísimo capital político.

Recuperemos algunas propuestas básicas.

– El SNA es un experimento atrevido e innovador, que será atacado fieramente por el sistema político. Nace, además, sin claridad de cómo construir las capacidades técnicas, organizacionales y de gestión que serán críticas para su

éxito. *Es indispensable priorizar la construcción de dichas capacidades, entre las cuales están: de control interno verdadero, auditoría forense e investigación y análisis criminal.* Todo con el fin de que la investigación, persecución, tratamiento legal y enjuiciamiento reduzcan velozmente los altos grados de impunidad que se tiene hoy día en casos de corrupción. La credibilidad inicial del sistema dependerá de mostrar capacidad pronto, focalizada, profesional. Y estas capacidades, hay que repetirlo, no se tienen en México, no al menos al nivel técnico y de sofisticación profesional que se necesita.

– El SNA, aparte del ataque feroz que sufrirá (como ha sucedido a todas las agencias anticorrupción en el mundo) sobrelleva de un problema lógico de su diseño: la dispersión de responsabilidades. Su propio diseño como metáfora de un sistema que requiere de la coordinación virtuosa de sus elementos para producir resultados, es un factor de riesgo muy alto dadas las condiciones políticas del país. Así como es importante que cada parte del SNA tenga capacidades técnicas sólidas, es fundamental que como un todo tenga capacidades técnicas de coordinación inter-organizacional. Esto no se va a dar espontáneamente ni por decreto. El juego de la culpa será inevitable (Hood, 2010). *A menos que en efecto, cada parte ponga énfasis en crear rápidamente esas capacidades de gestión inter-organizacionales, mecanismos de coordinación explícitos que les permitan tratar con alta profesionalizad técnica la integración de cada uno de las partes del sistema: prevención, detección, investigación, persecución, enjuiciamiento. Esta, insistimos, debe ser una prioridad del próximo gobierno: preocuparse por apoyar la construcción de capacidades reales y prontas.*

– La corrupción no es un accidente o una anomalía, aunque suene paradójico. Es el modus operandi "normal" del sistema político. *Desnormalizar* a la corrupción es el reto. Hacerla indeseable y al mismo tiempo, inefectiva políticamente. Uno de los pasos críticos es reabrir el debate sobre el clientelismo como patrón político. Las elecciones y el sistema de partidos es una realidad en el país. Pero no la reorganización propiamente dicha de la relación partidaria y la sociedad. El financiamiento de los partidos y de las campañas está entrapado en el círculo clientelar que reproduce los instrumentos terribles pero, bajo esta lógica, efectivos, del moche, el repartimiento de bienes o servicios, el uso patrimonial de los recursos. La corrupción política es la base y origen de la corrupción administrativa. *Sin enfrentar el papel del clientelismo como base del sistema de partidos y luego de relación entre gobernantes electos y sociedad (una relación profundamente cínica por supuesto), la lucha contra la corrupción seguirá confundida entre los actos de robo constante por parte de los servidores públicos y la esencia de la relación política que está explícita en la lógica clientelar de los gobiernos.*

– La base de organización de la administración pública se llama sistema de botín: el aparato gubernamental es un botín de los grupos que llegan a tomar el po-

der. El uso discrecional de los recursos gubernamentales (recursos humanos, financieros, materiales), es entonces la lógica política racional en un sistema de botín. La clase política se ha negado a construir un servicio civil verdadero. Uno que "les amarre las manos" para que no intervengan de manera desmedida en el aparato gubernamental como si fuera su derecho. Impulsar y crear las condiciones políticas para que sea viable y aceptable un servicio civil profesional es un paso crítico para *desnormalizar* la corrupción. De crearlo, no se verán de inmediato los resultados ni será sencillo crearlo (además de los lógicos problemas que todo servicio civil genera, que son muchos). No se trata solamente de crear una ley o reformar la ley vigente de servicio profesional (que no servicio civil, por cierto*). El objetivo es entrar a una negociación política para comprender y hacer indispensable un servicio civil profesional real como paso estructural de largo plazo para romper el modus operandi de la corrupción política que genera la corrupción administrativa.*

La responsabilidad de la administración que comenzará en 2018 es muy grande. Requerirá de capital político importante y de disposición para "gastarlo", para enfrentar los costos de un cambio crítico en la lógica del sistema político. Iniciar el desmantelamiento del clientelismo y el sistema de botín es ya tarea urgente. La viabilidad del sistema político está en cuestionamiento. Ese desmantelamiento requiere de ese capital político pero requiere de algo más: inteligencia para impulsar y sostener el desarrollo de capacidades de gestión, capacidades organizacionales y técnicas como prioridad. De poco servirán buenas negociaciones políticas, nuevas leyes y nuevas instituciones si las mismas no cuentan con las capacidades técnicas sofisticadas que se requiere para combatir la corrupción.

La responsabilidad es grande.

VI. Bibliografía

Arellano, D. (2012). *¿Podemos reducir la corrupción en México?* CIDE: México.

_____ J. Hernández & W. Lepore. (2015). Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. *Reforma y Democracia.* 61, 75-106.

Brisochi, C.A. (2017). *Corruption, A short history*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Castor, B.(2002). *Brazil is not for amateurs. Patterns of governance in the land of jeitinho*. USA: Xlibris Co.

Charron, N. (2008). Mapping and measuring the impact of anti-corruption agencies: a new dataset for 18 countries. Ponencia presentada en la conferencia New Public Management and the Quality of Government. Gotenburgo: University of Gothenburg

De Speville, B. (2012). Anti-corruption commissions: the Hong Kong model revisited. Asia-Pacific Review- 17(1). 47-71

_____ (2008). Failing anticorruption agencies. Causes and cures. Ponencia presentada en la conferencia *Empowering anti-corruption agencies*. Lisboa: CIES.

Doig, A. D. Watt & R. Williams. (2007). Why do developing country anti-corruption commissions fail to deal with corruption? *Public Administration & Development*. 27. 251-259.

Escalante, F. (1989). La corrupción política: apuntes para un modelo teórico. Foro Internacional. 30(2). 328-345.

Fisman, R. & E. Miguel. (2008). *Economic gangsters. Corruption, violence, and the poverty of nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Gambetta, D. (1993). *The Sicilian mafia. The business of private protection*. Cambridge, Ma: Harvard University Press.

Gold, T, D. Guthrie & D. Wank. (2004). *Social connections in China. Institutions, culture and the changing nature of guanxi.* Cambridge: Cambridge University Press.

Granovetter, M. (2004). The social construction of corruption. Ponencia presentada en conferencia *The norms, beliefs and institutions of 21th Century Capitalism: Celebrating the 100th Anniversary of Max Weber.* Cornell: Cornell University,

Haller, D. & C. Shore. (2005). *Corruption. Anthropological perspectives*. Londres: Pluto Press.

Heilbrunn, J. (2004). *Anti-corruption commissions: panacea or real medicine to fight corruption?* World Bank Institute: Washington D.C.

Hood, C. (2010). *The blame game: spin , bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton: Princeton University Press.

INEGI (2013). *Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental*. INEGI: México http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2013/default.html

_____ (2017). *Encuesta nacional de calidad regulatoria e impacto gubernamental en las empresas ENCRIGE 201*6. INEGI: México http://www.beta.inegi. org.mx/proyectos/encestablecimientos/especiales/encrige/2016/

Kurer, O. (2005). Corruption: an alternative approach to its definition and measurement. *Political Studies*. 53. 222-239

Ledeneva, A. (1998*). Russia's economy of favours. Blat, networking and informal exchange*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lomnitz, C. (1995). Ritual, rumor and corruption in the constitution of polity in modern Mexico. *Journal of Latin American Anthropology*. 1(1). 20-47

Mauss, M. (2002). *The gift. The form and reason for exchange in archaic societies*. Londres: Routledge.

Morris, S. (1999). Corruption and the Mexican political system: continuity and change. *Third World Quarterly*. 20(3). 623-643

Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The quest for good governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
Mungiu-Pippidi, A. (2013). Becoming Denmark: historical designs of corruption control. *Social research; an International Quarterly*. 80 (4). 1259-1286.
_____ (2006). Corruption: diagnosis and treatment. *Journal of Democracy*. 17(3) 86-99.
Nuijten, M (2004). Between fear and fantasy. Governmentality and the working of power in Mexico. *Critique of Anthropology*. 24(2). 209-230.
_____ (2003). Power, community and the state: the political anthropology of organisation in Mexico. Londres: Pluto Press.
Olivier de Sardan, J.P. (1999). A moral economy of corruption in Africa? *The Journal of Modern African Studies.* 37(1). 25-52.
Pardo, M.C. (2014). *Una mirada de conjunto de la administración pública en México*. Colegio de México: México.
Rothstein, B. (2011). *The quality of government. Corruption, social trust and inequality in international perspective*. Chicago, Il: Chicago University Press.
_____ & J. Teorell. (2015). Getting to Sweden, Part II: Breaking with corruption in the nineteenth Century. *Scandinavian Political Science*. 38(3). 238-254.
_____ & A. Varraich. (2017). *Making sense of corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.
Sell-Trujillo, L. (2001). *Relating as conocidos*. Ph.D. Tesis. Londres: University of London.
Torsello, D. & B. Venard. The anthropology of corruption. *Journal of Management Inquiry*. 25(1). 34-54.
Transparencia Internacional. (2015). *Corruption Perception Index*. https://www.transparency.org/cpi2015/
Warren, M. (2006). Political corruption as duplicitous exclusion. *PS: Politics and Science*. 39(4). 802-807.
Wedel, J. (2014*). Unaccountable: How elite power brokers corrupt our finances, freedom, and security*. Nueva York: Pegasus Books.
Yang, M. M. (1994). *Gifts, favors and banquets. The art of social relationships in China*. Cornell: Conrnell University Press.
Zalpa, G. (2014). *¿No habrá manera de arreglarnos? Corrupción y cultura en México*. México: Universidad Autónoma de Aguascalientes-Nostra.
_____ E. Tapia & J. Reyes. (2014). "El que a buen árbol se arrima…" Intercambio de favores y corrupción. *Cultura y Representaciones Sociales*. 9(17) 149-176.
Zamudio, L. (por publicarse). La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG): de la lucha contra la impunidad al combate contra la corrupción. México.

Capitulo 4

La nueva sociedad global. El reto de la Diplomacia

*Arturo Oropeza García**

El desorden global. Mexico y su circunstancia

SUMARIO: I. Introducción II. El desorden global. Consideraciones generales III. El desorden global. Algunos de sus retos IV. El Desorden global. Algunas de sus causas V. La inevitabilidad asiática VI. México y su circunstancia VII. Bibliografía

I. Introducción

El arranque del siglo XXI guarda una atipicidad con sus similares inmediatos, aunque forma parte de un mismo curso de la humanidad que comenzó a mediados del siglo XVIII con la Revolución Industrial. También, desde luego, en una visión más amplia, forma parte de una era que inició en la segunda parte del segundo milenio de la época moderna (1500 d.C.), en la que Occidente pudo resurgir y rescatar una presencia y un liderazgo respecto a Asia del Este, después de más de milenio y medio de predominio económico, aunque también civilizatorio de India y China.

Son muchos los factores que intervienen en el asentamiento económico, político, social y tecnológico del siglo XXI, y es difícil poder abarcarlos en un ensayo de esta naturaleza, no obstante, en los siguientes apartados trataremos de hacer referencia a los puntos más relevantes que a nuestro parecer están inci-

* Doctor en Derecho e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Vicepresidente del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC).

diendo de manera directa en el reacomodo del mundo global, del cual reconocemos en primer lugar, por su tamaño y dimensión, un verdadero cambio de era geopolítica y tecnológica.

II. El desorden global. Consideraciones generales

El orden global nunca ha existido. No puede existir, en razón al carácter falible del ser humano y en consecuencia de las diferentes sociedades en que habita. En compensación, desde el origen de los tiempos siempre ha prevalecido un anhelo, una aspiración de que las cosas caminen bien para la mayoría de las personas, de las sociedades.

A pesar de que el concepto de lo global es reciente, en términos históricos, la idea de lo colectivo y su buen funcionamiento ha sido una constante de toda agrupación humana. No obstante, en esa construcción formal del término que ha crecido a lo largo de los últimos siglos, sobre todo a partir de los tratados de Westfalia (1640), respecto a la existencia de un *orden global* cada vez más normado y aceptado , en las últimas décadas deambula por el mundo una impresión generalizada de que lo que antes funcionaba razonablemente como un *orden internacional establecido* se desmorona rápidamente , generando un sentimiento de orfandad y de preocupación, no solo sobre la solución de los problemas globales del presente, sino también, de manera especial , respecto a cómo el mundo resolverá los retos de la mitad y cierre de siglo.

Este sentimiento, cada vez más visible a partir de las primeras décadas del siglo, no es nuevo. De hecho su expresión actual es una acumulación en el tiempo que inicia a mediados de los setenta, en esa etapa axial donde se registran muchas de las decisiones y de los hechos que empezaron a romper con el último antecedente formal de *orden global* que es Bretton Woods (1944), el cual después de siete décadas de vigencia demanda una reingeniería que articule toda el agua geopolítica y tecnológica que ha pasado por el rio de los últimos años de la historia mundial.

La sociedad global de inicios del siglo XX vio guerra a guerra, genocidio a genocidio, como en 1914 y 1945 lo sumado desde los importantes acuerdos de Westfalia y las negociaciones del Congreso de París (1815), entre otros, se derrumbaban nuevamente ante el choque de los intereses geopolíticos de su tiempo, los cuales volvieron a incurrir en uno de los yerros más graves de la convivencia mundial, que es el de resolver su lucha de intereses a través del recurso de la guerra, lo cual se había logrado disminuir a través de los acuerdos internacionales antes alcanzados.

Los cien millones de muertos registrados durante los dos conflictos mundiales (Steiner, 2006) evidenciaron tanto la precariedad del orden global de su tiempo, como la de los importantes avances civilizatorios alcanzados por la sociedad occidental, ante la pérdida de la autocontención de los diferentes intereses de los actores mundia-

les. Sin embargo, el trauma de la violencia sin freno disfrazada de *legitimas* aspiraciones nacionales, al concluir las dos guerras, también generó una dialéctica de mayor calado respecto a la necesidad de acuerdos globales más amplios y sustentables.

La Unión Europea, en su expresión más acabada, fue una de las consecuencias relevantes del trauma de 1914 y 1945. Fue también la evidencia de que había otros caminos de salida para todos. La firma de los acuerdos de Bretton Woods (junto con los Tratados de Roma en el caso europeo, entre otros) surgieron como una propuesta audaz para reordenar lo ordenable, para suscribir un nuevo punto de partida del cual emergiera por primera vez, en dimensión y contenido, una oferta de instituciones mayoritariamente aceptadas, que pudieran impulsar un desarrollo global más equitativo e incluyente para una mayoría. A partir de este sentimiento de recuperación mundial, en el año de 1945 se relanza la Organización de las Naciones Unidas (ONU); en 1947, se firma el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), como un principio regulador del nuevo comercio internacional entre naciones; en 1944 se establece el Banco Mundial(BM), como una banca de apoyo al crecimiento de la economía mundial de la época, así como en 1945 aparece el Fondo Monetario Internacional (FMI), que completaba en materia financiera un esquema innovador de orientación y regulación de un pretendido desarrollo económico global. Desde luego esta plataforma institucional nunca fue perfecta ni pudo alejarse de los intereses de los países ganadores del conflicto armado. No obstante, el avance de su contenido y participación multinacional marcó un referente histórico respecto a lo logrado en la materia los últimos dos mil años en la historia de la humanidad.

Si Bretton Woods fue la filosofía de un nuevo acuerdo de relacionamiento global para apoyar el desarrollo de la economía y del comercio de la época, la aparición de Estados Unidos como el gran triunfador de los conflictos armados (Pax Americana) y detentador de aproximadamente el 50% del Producto Económico Mundial (PIB) y la misma proporción de la manufactura del mundo, se convirtieron en los dos soportes de un orden occidental que privó de manera razonable hasta finales del siglo pasado.

Estos acuerdos mostraron la viabilidad de sus postulados ante el notable éxito de una economía global que de 1950 a 1974 creció cerca del 5% anual promedio, de igual modo que su comercio escaló en el mismo periodo a la cifra récord de 7.4 % anual promedio (Ocampo, 2017). De manera especial, el liberalismo salvaje de fines del siglo XIX y principios del siglo XX que llevó a Keynes a decir que "El decadente capitalismo internacional pero individualista, en cuyas manos nos encontramos después de la guerra, no es un éxito. No es inteligente. No es bello. No es justo. No es virtuoso. Y no satisface las necesidades". (Frieden, 2007, p. 305), se cambio por un capitalismo social que en la mayoría de las naciones influyó en un aumento de las prestaciones sociales de los trabajadores y de la sociedad en general. En sus casos más destacados, como el de los países bálticos y Europa Occidental, construyó un verdadero *estado de bienestar* que fue

más allá de las demandas sociales de pre y entre guerras. Incluso Estados Unidos construyó un *New Deal* y los países latinoamericanos en general, operaron una renovación de política pública de carácter más incluyente para la mayoría de sus trabajadores y poblaciones. En el caso de México, donde de manera destacada se gestó su Revolución de 1910 y su Constitución de 1917, la impronta social destacó como un antecedente notable de su tiempo.

Rotos el ciclo Británico y su Pax Británica, así como la primera y segunda etapas de la Revolución industrial que se impusieron como orden mundial de 1750 a 1914, Bretton Woods surgió como el nuevo acuerdo global y Estados Unidos como la nueva hegemonía dominante. De manera especial, predominó un capitalismo más humano y comprometido con la sociedad de su tiempo, el cual demostró, contra todos los pronósticos y teorías de su tiempo, que la integración global, el desarrollo económico y el compromiso social, eran viables y posibles. Estas políticas fueron las constantes de una nueva era que como señalamos anteriormente, a partir de los setenta se han venido debilitando ante la renuncia o transformación de lo alcanzado.

¿Es verdad que hay caos en el orden global? ¿Puede afirmarse que existe un miedo y descontento generalizado con la ruta que sigue el mundo actualmente? ¿Las sociedades modernas se sienten amenazadas? ¿Hay una crisis de futuro, pero también de presente? Lo anterior no es un cuestionamiento nuevo, pero lo que no puede negarse es que de un murmullo en las orillas del vecindario; de un tema de intelectuales, el tema (sentimiento generalizado) se ha ido incrustando cada vez más en la comunidad global, la cual, bajo diferentes enfoques pero con un mismo puerto de destino, acusa un gran descontento con lo que vive, pero peor aún, con lo que siente que está por venir. Sin embargo, lo que en Asia del Este es un murmullo, en Occidente (Unión Europea, Estados Unidos), Latinoamérica y buena parte del resto del mundo, la inquietud ya ha cobrado visos de preocupación, desaliento y miedo, por una realidad que no acaba de describirse, pero que tampoco se termina de solucionar.

Caos en el orden global del siglo XXI. Miedo, nos dice Bauman, a la inseguridad del presente y la incertidumbre sobre el futuro. La inseguridad y la incertidumbre de la impotencia de no tener control alguno sobre los asuntos del conjunto del planeta (Bauman, 2010, p. 166). Lipovetsky, también nos ratifica que esta etapa del siglo XXI está caracterizada por el miedo a la *crisis del futuro*; del miedo a la tecnocracia y la desintegración de las utopías políticas de la época (Lipovetsky, 2008, p. 69). Desde una visión más concreta Judt señala que algo en el mundo *va mal*, agregando que "La pobreza es una abstracción, incluso para los pobres. Pero los síntomas del empobrecimiento colectivo están a nuestro alrededor. Autopistas en mal estado, ciudades arruinadas, fuentes que se hunden, escuelas fracasadas, desempleados, trabajadores mal pagados, personas sin seguro: todo sugiere un fracaso colectivo de la voluntad. Estos problemas son tan endémicos que ya no sabemos cómo hablar sobre lo que está mal y mucho menos intentar solucionarlo" (Judt, 2013, p. 26).

Bauman vuelve a argumentar sobre el tema, reiterando el desencanto general que prevalece en el mundo sobre el futuro. Que el 90% de los padres en Francia y el 53% en Australia, como ejemplo de lo anterior, estiman que sus hijos estarán en peor situación que ellos, lo cual sintetiza comentando que "con semejante giro de ciento ochenta grados, el futuro se ha transformado y ha dejado de ser el hábitat natural de las esperanzas y de las más legitimas expectativas para convertirse en un escenario de pesadillas : el terror a perder el trabajo y el estatus social asociado a este, el terror a que nos confisquen el hogar y el resto de nuestros bienes y enseres , el tema de contemplar impotentes como nuestros hijos caen sin remedio por la espiral descendente de la pérdida de bienestar y prestigio , y el temor de ver las competencias que tanto nos costó aprender y memorizar despojadas del poco valor de mercado que les pudiera quedar" (Bauman, 2017, pp. 16-17).

La renuncia de Inglaterra a la Unión Europea (Brexit), la amenaza de salida de Cataluña en España, la llegada de Trump a la presidencia de Estados Unidos, la desorientación y neopopulismo político y el surgimiento de un neoproteccionismo económico occidental, son tan solo algunos de los síntomas que miden la temperatura de un tiempo histórico que nos dice que algo no anda bien, a pesar de que se sostenga, como lo hacen diversos especialistas (Bregman, Mahbubani, Ridley; etc.) que " Los últimos dos siglos han visto un crecimiento exponencial en población y prosperidad en el mundo entero. La renta per cápita es ahora diez veces la de 1850. –Que– El Italiano medio es 15 veces más rico de lo que era en 1880. ¿Y la economía global? Ahora es 250 veces más grande que la de la revolución industrial, cuando casi todos en todas partes seguían siendo pobres, hambrientos, sucios, temerosos, ignorantes, enfermizos…" (Bregman, 2017, p. 12).

Todos estos datos y más no sirven. No son útiles para conformar a miles de millones que a pesar de los logros obtenidos por cada segmento social a partir de la Revolución Industrial, se sienten ofendidos y no satisfechos con lo que tienen y quisieran tener. De igual modo y tal vez más importante, que sobre la acumulación lograda pende un sentimiento de minusvalía y temor sobre el futuro.

Vivir tiempos interesantes nos desea el proverbio chino. Morris completa:

"Tenemos la desgracia de vivir tiempos difíciles" (Morris, 2014, p. 667).

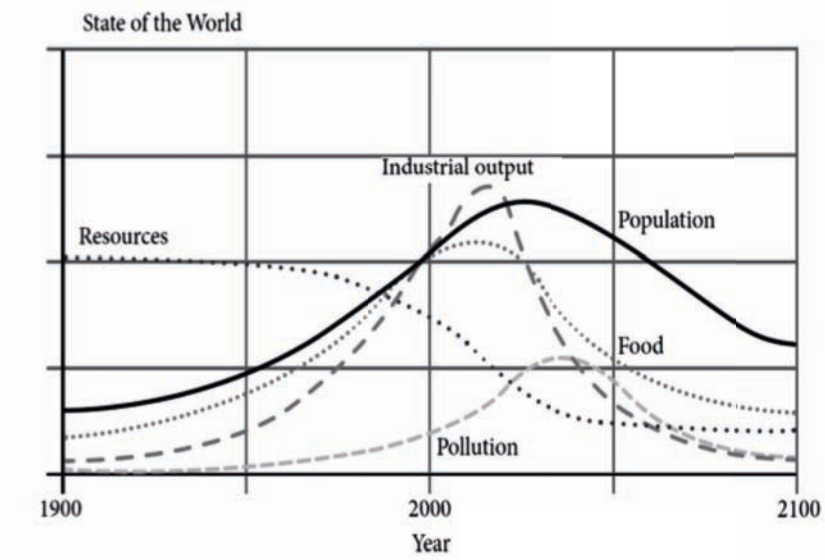
III. El desorden global. Algunos de sus retos

A la sociedad global del momento se le acumulan los problemas. Parafraseando a Judt podríamos decir que algo no va bien.

Declinación de liderazgos globales, ascenso de nuevos actores relevantes, cambio de eras geopolíticas, choque de culturas, de civilizaciones, altas concentraciones financieras (megatendencias) etc., son demasiados temas que le complican a la socie-

dad de hoy tanto el análisis como la elaboración de las propuestas de salida. Si esto no fuera suficiente, los nuevos vectores que la emplazan como el declinamiento de la industria como sector económico preponderante, la substitución tecnológica y el consiguiente desempleo mundial; el fin de la era carbónica; el agotamiento de las materias primas y recursos naturales; las profundas desigualdades económicas y el reto de la sostenibilidad ecológica, etc; son parte de una agenda sobreexpuesta que demanda la sensatez y el compromiso de una humanidad que presume su arribo al nuevo milenio en calidad de *triunfadora.*

Gráfica 1
Tendencias Mundiales



Fuente: Finantial sense.

¿Tendremos que acostumbrarnos a la *Nueva Normalidad* que nos define La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)? ¿Viviremos la *nueva mediocridad* que describe el Fondo Monetario Internacional (FMI)? ¿Flotaremos en el *estancamiento secular* que nos revela Larry Summers? o ¿Estaremos en el caso mexicano, condenados a vivir en el *estancamiento estabilizador* al que alude Suárez Dávila?

El punto de partida a todos estos temas no parece ser muy sólido en términos globales. Ante el referente de que todo depende del cristal con que se mira, el 50% de la población mundial que vive con el 1% de la riqueza del mundo, no está muy optimista al respecto. El otro 1%, que controla el 50% del PIB, seguramente tendrá una opinión diferente, al igual que el 10% que goza de casi el

90% de la riqueza mundial (Credit Suisse, 2015). Un mundo tan desigual no es una plataforma confiable para solucionar el descontento global, máxime que en términos de población se estima que llegaremos a 10 mil millones de personas para mitad de siglo, que al igual que los 7,500 millones de personas de hoy, reclamaran seguramente por condiciones económicas iguales o superiores.

La primera consideración encaminada a la solución de estos retos globales, tendrá que alejarse del debate falso entre el pesimismo y el optimismo de las ideas y con toda sensibilidad, aceptar que se viven tiempos complejos, nuevos, que requieren de esfuerzos especializados, continuos, para ir construyendo las alternativas de solución de un desorden global que ya hoy enfrenta conflictos beligerantes, (Siria, Korea de Norte, Somalia, etc.) inconformidad global, o incluso el riesgo de su propia extinción (antropoceno), lo cual hace palidecer aquellas expresiones que indican que este mundo ya ha resuelto este tipo de problemas en ocasiones anteriores.

En el marco de estos retos desbordados, resulta sano aceptar su dimensión y complejidad, a fin de no desestimarlos (recuérdese la posición de Trump sobre el cambio climático). Aceptar que no solo son materiales, sino como parte de su propio proceso de descomposición, actualmente responden también a perfiles descivilizatorios y de erosión social en sus vertientes cultural y moral, lo cual complica la ruta de su solución.

Cuadro 1
Desorden global

2000-2050	**I. Megatendencias**	
	A) La inevitabilidad China Desplazamiento de Estados Unidos del liderazgo geopolítico del siglo XXI	
	B) "La inevitabilidad Asiática" Del Atlántico al Pacífico Desplazamiento de Occidente como Era geopolítica preponderante	
2000-2100	**II. Nuevas tendencias globales del siglo XXI**	
	1.- Fin de la Era industrial	7.- Cambio climático
	2.- Substitución Tecnológica	8.- Empoderamiento ciudadano
	3.- Desempleo mundial	9.- Ciudad del Futuro
	4.- Fin de la Era carbónica	10- Desigualdad Económica
	5.- Explosión Demográfica	11- Migración
	6.- Agotamiento de Recursos Naturales	12- Alta concentración financiera

Fuente: Elaboración propia .

La problemática de nuestro tiempo, desde esta perspectiva, podría estructurarse en dos claras etapas que están poniendo a prueba desde ya al talento y la capacidad de la sociedad global para resolverlas. La primera, que nace con el siglo y se prolongará hasta mediados del mismo, se caracterizará, como ya lo hace, por el choque y el desenlace de las dos megatendencias que hoy preocupan mayormente que son el ascendente predominio por parte de China respecto a Estados Unidos (la inevitabilidad China) y su consecuencia directa, el traslado de la era del Atlántico al Pacífico (inevitabilidad asiática) , como resultado también de un largo debate que se seguirá discutiendo todos los días, pero que sus consecuencias más importantes ya se habrán implementado para 2050. Las claras tendencias geopolíticas que hoy enfrentan a estos dos cambios en favor de China y Asia del Este, estarán expuestas a la dinámica de sus propias gestiones, así como a la radicalización o beligerancia que asuman los actores desplazados como la Unión Europea y los Estados Unidos.

A la segunda etapa, a ubicarse desde el 2000 hasta final del siglo, le corresponderá la solución de temas urgentes nunca antes resueltos, como el gran desempleo mundial ocasionado por el declinamiento del desarrollo industrial y manufacturero,[1] que junto a la substitución tecnológica, a 2030 por ejemplo, ya nos amenaza con la posible pérdida de 2000 millones de empleos en el mundo (Millenium Project, 2017). Como ejemplo de lo anterior, los trabajos sensibles a esta pérdida representarían en Estados Unidos cifras del 47%, 39% en Alemania y 35%en el Reino Unido (OCDE). De igual modo, en las próximas décadas estaremos atestiguando la terminación de la era carbónica, la cual estaría dando fin a cerca de 300 años de desarrollo industrial, los cuales iniciaron a partir de 1750 junto con la Revolución Industrial. Esta etapa estará culminando ya sea por agotamiento del *cheap oil* o por razones de sobrevivencia ambiental, lo cual debería llevarnos a una nueva etapa de energías renovables baratas y limpias[2] Asi-

[1] "La Tercera Revolución Industrial es la última de las grandes revoluciones industriales y pondrá los cimientos de la infraestructura de la era colaborativa actualmente emergente. Durante los cuarenta años que duré la construcción de esa infraestructura de la TRI, se crearán centenares de miles de nuevas empresas y cientos de millones de nuevos empleos. Su consumación marcará el final de una saga comercial de doscientos años, caracterizada por el pensamiento industrioso y el funcionamiento en mercados empresariales (y gestionada por una mano de obra de carácter masivo), y el inicio de una nueva era marcada por la conducta colaborativa, las redes sociales y una mano de obra formada por personal técnico y profesionales especializados. En el próximo medio siglo, el funcionamiento empresarial centralizado característico de las dos primeras revoluciones industriales irá siendo progresivamente subsumido en las prácticas empresariales y convencionales distribuidas de la Tercera Revolución Industrial, mientras que la organización jerárquica tradicional del poder económico y político cederá su lugar al poder lateral organizado de forma nodal a lo largo y ancho de la sociedad" (Rifkin, 2011, p. 18).

[2] La industria del petróleo, una de las más importantes de la primera y segunda revoluciones industriales, la base transformadora de un sinnúmero de sectores industriales, de acuerdo a las previsiones de Rifkin, en las próximas cuatro o cinco décadas vivirá sus últimas batallas, para pa-

mismo, la explosión demográfica que todavía se vivirá hasta 2050, que como ya se dijo, se llegará a cerca de 10 mil millones de personas, durante las próximas décadas nos conducirá por un camino inédito de retos permanentes, como arribar en el 2030 a un promedio de 70% de clase media, la cual estará demandando más satisfactores y unidades de energía para una nueva población de tres mil millones de personas. De igual modo, los retos demográficos se radicalizaran para mediados del siglo, donde habrá más personas de 65 años que de 15 años (Millenium Project). Para que la tierra pudiera alcanzar sus primeros mil millones de habitantes tuvieron que pasar más de 10 mil años. Los segundos mil millones nacieron solo 130 años después. Los últimos 1000 millones de personas tan solo necesitaron 12 años. Por otro lado, hablando de los recursos materiales de esa población y sus expectativas, si toda la población mundial pudiera ser atendida con recursos semejantes a los que tienen hoy los habitantes de las naciones desarrolladas, el consumo mundial tendría que multiplicarse por once, lo que representaría un número hipotético de 72 mil millones de habitantes. Si se mantiene esta simulación de consumo occidental promedio (carne, pescado, agua, energía, plástico, madera, etc.) para 2050, para los más de 9 mil millones de seres humanos se tendría que estar hablando de un consumo comercial de 105 mil millones de personas (Smith, 2011, p. 36) .En cualquier escenario, no existen en la tierra recursos suficientes para que el total de su población pueda arribar a los estándares de consumo actual que tienen los Estados Unidos, Alemania o Inglaterra.

---

sar después a su expresión mínima y desaparición como arma estratégica de dominio. La conclusión de una era carbónica que tarde o temprano tendrá que abolirse; la substitución tecnológica que previó Keynes y ratifica Rifkin; una contaminación persistente que ya hoy es intolerable, serán entre otras las razones de la disminución de una industria del petróleo, que junto con el sector industrial en su conjunto, están condenados a dejar su lugar a nuevas expresiones económicas y energéticas que cambiarán la fuente de riqueza y la importancia de la naciones.Por cultura o por necesidad, la industria del petróleo tiene ante sí la última oportunidad de generar desarrollo, empleos y crecimiento en las décadas por venir. El sector que vino a substituir en empleo y desarrollo hace un cuarto de milenio al sector agrícola, producto de su propio éxito, se adelgazará hasta un punto en que será incapaz de determinar imperios, como lo hizo en el siglo XIX (Gran Bretaña) y en el siglo XX (Estados Unidos), como tampoco podrá volver a ser el gran empleador de la producción en línea que dio origen y sentido a la segunda revolución industrial. Las naciones que durante estos 250 años han sabido administrar las ventajas de esta revolución, tendrán una última oportunidad de acompañarle a lo largo de esta tercera y última etapa para generar desarrollo y empleo (Rifkin, Marsh, Pisano, Shih, etc). Aquellos países que no tuvieron esta oportunidad o no supieron aprovechar su momento, o incluso negaron su importancia industrial como México, tendrán un camino más difícil para ser beneficiarios de esta última ola de transformación energética basada en los hidrocarburos. Como sea, las próximas décadas serán las últimas de una era industrial del petróleo, la última estación de un largo viaje, que a los que la vivan, además de multiplicarles su ingreso y desarrollo, les dotará de una mejor cultura de la transformación para ubicarse en una nueva era económica, que cualquiera que sea, cambiará diametralmente los instrumentos del éxito pasado (Oropeza, 2015, pp. 459-460).

En cuanto a los recursos naturales, actualmente cuatro quintas partes de la superficie terrestre del planeta (sin contar la Antártida) ya están sujetas a la influencia directa de las actividades humanas y algunos estudios prefiguran escenarios donde el petróleo convencional o cheap oil, tendría un horizonte de suministro de 40 años, el gas natural de 60 años, el hierro de 72 años, el cobre de 35 años, el zinc de 24 años, plata 14 años, el plomo de 22 años, niquel de 21, etc. (Smith, 2011, p. 383). En cualquier caso, no se requiere ver al futuro para saber que ya hay problemas en recursos energéticos, agua, pesca, bosques, hatos y producción agrícola. De manera importante, dentro de estos nuevos vectores del siglo XXI, por la trascendencia de sus consecuencias, que nos podrían llevar a la extinción del ser humano, aparece el cambio climático producido principalmente por la Revolución Industrial y su administración deficiente, sobre todo de parte de sus primeros *ganadores* como Inglaterra y los Estados Unidos y ahora por sus posibles sucesores, China e India. Dentro de los vectores globales del siglo, no hay uno que preocupe más por sus posibles consecuencias que el del cambio climático. Desde Tokio a Paris, los avances adoptados para su solución por la sociedad global son limitados e insuficientes y requieren de un verdadero esfuerzo en la materia.[3]

En cuanto a las ciudades del futuro, la CEPAL señala que más de un 80% de la población mundial vivirá en ciudades para 2030. En el caso de América Latina será del 90%, con los consiguientes problemas en congestión vehicular, desaprovechamiento de las economías de escala, déficit habitacional, ineficiencia de los recursos, contaminación, entre otros. La planificación urbana entonces, aparece como inaplazable. Junto con ello, agrega la CEPAL, la conciencia ciudadana también se acrecentará exponencialmente. El aumento de los niveles educativos, el uso de internet, los derechos civiles, la nueva cultura com-

[3] El síndrome de los tres grados por el uso irresponsable de hidrocarburos dentro de la Revolución Industrial, es la interrogante que de mera inquietud de científicos ociosos , como se le trató los últimos cincuenta años, a la fecha se ha convertido en una verdad científica que más que en los libros ha encontrado su valor de prueba en los fenómenos climáticos que de diferente manera, está padeciendo cada nación,como huracanes, tornados, aumentos del nivel del mar, desaparición de mantos acuíferos, de nieve o árticos derretidos. En este síndrome del calentamiento global que empieza a tratarse con un principio de credibilidad, aparece que una simple variación de la temperatura actual entre 1.5° y 3.5 ° C. podrá derivar en una extinción en masa de la vida vegetal y animal en menos de cien años, y cuya recuperación tardaría millones de años. En esta problemática, al dióxido de carbono se le ha declarado como el mayor culpable y a la revolución industrial como el medio que lo ha hecho posible. Que los niveles preindustriales de dióxido de carbono nunca habían superado las 280 partes por millón (ppmv) en los últimos 50 mil años y que los niveles industriales actuales ya han rebasado las 387 partes por millón en 2009; tendencia que de seguirse podría provocar un aumento no de tres sino de cinco grados en la temperatura de la superficie terrestre para finales de siglo o principios del siguiente, provocando la desaparición del ser humano (Smith,2011; Rifkin, 2011), en (Oropeza, 2015, p. 456).

putacional, la disminución de precios en este rubro (para 2030 se estima un penetración del 90% de tecnologías inalámbricas) hacen posible esperar en las nuevas generaciones una mayor exigencia en la atención de sus derechos políticos, sociales y económicos (CEPAL, 2016, p. 34). Otro de los rubros relevantes, que merecería un mayor análisis, es el de la alta concentración de capitales en instituciones financieras, el cual representa uno de los vectores más poderosos de la globalización. Solo Estados Unidos, la Unión Europea y China, a 2011, como ejemplo de lo anterior, tenían un PIB económico mayor que las instituciones financieras JP Morgan, ICBS, y HSBC juntas. Sin embargo el valor de los activos de las 10 instituciones financieras más grandes del mundo, son superiores al PIB de Estados Unidos. Como señalan Navarro y Torres, "… Hay dinero que mata y actividades financieras que están arruinando la economía y destruyendo el planeta" (Navarro y Torres, 2012, p. 15). En la crisis 2007-2009, hicieron un buen intento.

Como puede apreciarse a la luz de esta breve semblanza sobre los retos del siglo y el desorden global, existen razones fundadas para este desorden, dada la naturaleza inédita de su reto. No obstante, la sociedad global a través de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otras instancias internacionales como La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ya han iniciado el análisis y propuesta de solución de algunos de estos nuevos vectores globales. Sin embargo, mientras no se reconozca su nueva dimensión y su exigencia de una respuesta global, su influencia en lo político, económico y social seguirá siendo parte del descontento.

IV. El Desorden global. Algunas de sus causas

La crisis geopolítica que vivimos no comenzó hoy, como tampoco surgió de la crisis económica 2007-2009. Tampoco a principios del siglo y milenio. En este sentido la inmediatez no ayuda a vislumbrar lo que acontece en la arena global. La antropología histórica, como recomienda Morris, para entender los cambios de un siglo tan atípico como este, resulta de la mayor ayuda.

El cambio axial de los 70

Al final de los *30 años gloriosos*, como se les llamó por el éxito de sus resultados a las primeras tres décadas que siguieron a la posguerra, empezaron a sembrarse las raíces de los problemas que se enfrentan ahora.

En medio de sus primeros problemas económicos después de 1950, Estados Unidos abandonó en 1971 el patrón oro, entre otras cosas, por sus problemas inflacionarios y presupuestales acarreados por la guerra de Vietnam, lo cual fue una de las causas de las primeras crisis económicas globales. De igual modo,

el abundante déficit comercial que ahora le inquieta tanto al presidente Trump, tuvo su punto de partida desde 1971, cuando comenzó una declinación en su balanza comercial que a lo largo de estos casi 50 años no ha parado en ningún momento y que solo en 2016 le llevó a perder 734 mil millones de dólares con el mundo, de los cuales 532 mil millones de dólares le correspondieron a Asia, (350 mil millones de dólares los perdió con China); 165 mil millones de dólares a Europa y el 8% aproximadamente a México.

En este periodo también inicio el declinamiento de las tasas de crecimiento económico e industrial del mundo desarrollado, en el marco de la primera crisis del petróleo de 1973-1974.

De manera importante, en el marco teórico dio inicio la aparición de nuevas líneas del desarrollo económico como las que encabezaron Daniel Bell, Hage, Block, Powers, etc;[4] quienes postularon la preeminencia de los servicios de la era de la información sobre la actividad industrial, lo cual influyó de manera relevante en la visión de las políticas públicas del momento, mismas que en un falso debate, optaron por privilegiar un nuevo mundo económico de la inteligencia, lo cual desde luego fue un acierto, salvo que la nueva política no solo pasó a segundo término a los quehaceres industriales y manufactureros, sino que en una especie de descuido mayor los colocaron en un subnivel de desarrollo interno y apoyo público.

Junto con ello, la corriente del capitalismo social que había logrado imponerse en buena parte de la sociedad global al final de las guerras, que llevó a operar como ya se dijo, un mayor intercambio económico y comercial en el mundo, junto con la aplicación de una amplia gama de políticas sociales, ante el inicio del olvido del holocausto y el empuje de las élites económicas cosmopolitas (como

[4] Daniel Bell, en una obra destacada de su tiempo (El advenimiento de la sociedad post-industrial, 1973), alerta con antelación a una sociedad hipersensible al fenómeno del cambio industrial, que la época conocida como Revolución Industrial estaba llegando a su término y que una nueva Era post-industrial dominada por los servicios de la Era de la información (comercio, finanzas, salud, educación, etc.), en un nuevo maridaje entre ciencia y tecnología, pasaría a ser el detonante del desarrollo. Que una nueva Era soportada por el cambio industrial a lo electrónico; la miniaturización (nanotecnología); la digitalización; y el software en sus diversas expresiones, advertían ya de una nueva sociedad global dominada por la inteligencia y el conocimiento tecnológico, los cuales desplazarían al trabajo mecánico, eléctrico y electromecánico de la otrora Revolución Industrial. Respecto a su visión y su propuesta, a pesar de que claramente señalaba desde el inicio del título que se trataba de una Era por venir (la cual el mismo Bell en 1999, en documentos de seguimiento la ubicó partir del siglo XXI), no fueron pocos los tomadores de decisiones –como Václav Havel, Margaret Tacher o el propio ex presidente Clinton– así como toda una corriente académica a nivel global, que festinaron no solo el aviso del cambio, sino el desmantelamiento de sus propias estructuras industriales. Al respecto, con toda oportunidad, comenta Marsh: "Para todo lo que se ha hablado de que el mundo se está trasladando a una era 'post-industrial', las fábricas a principios del siglo XXI están produciendo considerablemente más bienes que antes. En el año 2010, la producción manufacturera fue aproximadamente 150% mayor que en 1990, 57 veces más de lo que fue en 1900 y 200 veces superior a la producción en 1800" (Marsh, 2012, p. 15; Oropeza, 2013, p. 217).

las llama Nye) permitió que resurgiera una escuela de pensamiento económico que si bien estuvo presente desde los años decisivos de finales de los cuarenta, la voluntad de un mundo más justo la había desplazado a un segundo plano.

El pensamiento económico de la sociedad de Mont Pelerin encabezada por Friedrich Hayek, Mises, Lippman, Erhard y muchos otros, reapareció en los setenta como el fundamento (Dogma) de una nueva política pública que olvidó sus compromisos económicos de postguerra, alejando al Estado de su responsabilidad social. Al respecto lamenta Sachs "Afortunadamente para mí, yo fui educado en los méritos de la economía mixta durante mis años de estudio (1972-1980), por intelectuales de gran talla que orientaron a la economía americana después de la segunda guerra mundial. Esta era de pensamiento económico que se prolongó de 1940 a 1970 fue llamada como la Era de Paul Samuelson, el economista genio del MIT que personificó al profesionista económico durante el apogeo del liderazgo global de América. Más que ningún otro economista de su tiempo, Samuelson proveyó de los fundamentos intelectuales a la moderna economía mixta que operó en Estados Unidos y en Europa después de la segunda guerra mundial". "La crisis de los 70 –agrega Sachs– abrió la puerta a los ataques sistemáticos a las teorías de economía mixta de Samuelson, que sostuvieron, tanto el auge económico como el compromiso social de postguerra, dando paso a una nueva escuela de pensamiento liderada por Milton Friedman y Friedrich Hayek, los cuales introdujeron en substitución de la economía mixta a la economía de mercado" (Sachs, 2012, p. 30).

Ronald Regan (1981-1989) en Estados Unidos y Margaret Thatcher (1979-1990) en Inglaterra, como se sabe, fueron los principales instrumentos políticos, que cobijados en una nueva *era* postindustrial y en un nuevo dogma económico neoliberal, dieron inicio al desmantelamiento de la economía mixta y la responsabilidad del Estado con la sociedad, enarbolando un dejar hacer- dejar pasar que radicalizó desde entonces y hasta hoy las contradicciones de un modelo económico que ahora se le acusa con no poco cinismo, de inequitativo e insuficiente por la mayoría de las economías occidentales.

La apertura China de los 70

Eso pasaba en la década de los 70 del siglo pasado en el mundo occidental, que para entonces, por su peso político y económico, parecía que era una realidad omnipresente y universal. Sin embargo, en el otro extremo del mundo, una China olvidada, agotada con los problemas sociales de su exiguo crecimiento económico , también a finales de los setenta tomó la histórica decisión de por primera vez en más de 2000 años del Imperio chino, romper sus murallas y salir en busca de soluciones económicas a sus graves problemas internos. Mao había muerto en 1976, dejando tras de sí a millones de muertos por las hambrunas derivadas del fracaso del *Gran Salto Adelante.* De manera importante, su proyecto de economía planificada no resultó exitoso para resolver sostenidamente las necesidades

primarias de la enorme, desde siempre, población China. El artificie chino de ese momento histórico, Deng Xiaoping , urgido primero, de soluciones económicas de corto plazo relativas a comida, vestido y techo, no dudo en voltear la mirada hacia el mundo occidental de su tiempo e insertarse en él de manera por demás exitosa, imponiendo a una nueva realidad económica neoliberal que no conocía, el acento de las *características chinas*, a través de las cuales desde fines de los setenta ha logrado imponerse en todo momento a la dogmatica económica occidental.

La importancia de la convergencia de los cambios estructurales occidentales en la década de los setenta, junto con la apertura china, radica en que el momento los une para cancelar lo mejor de los cambios sociales de postguerra, que eran el trabajo formal y las prestaciones sociales. Lo anterior, ante la propia renuncia que hace Occidente de su modelo de economía mixta, por un lado, y por el otro, la necesidad de una China pauperizada, que en el momento de su apertura y ante la fuerza de su debilidad, ofrece al mundo de la industria y la manufactura un número de 900 millones de nuevos obreros que por un plato de arroz ó 30 centavos de dólar la hora, estaban dispuestos a restablecer el status de precarización laboral que prevaleció en el mundo hasta antes de Bretton Woods y que había sido desarticulado con los cambios de postguerra.

En ese momento el mundo económico perdió la sensatez y el compromiso con las políticas sociales y así como estas se vieron fortalecidas de 1945 a 1970 de manera generalizada, desde 1978 a la fecha, han estado expuestas a un franco deterioro, a veces paulatino y muchas veces drástico, el cual se presenta actualmente como una de las causas principales del descontento de la sociedad global.

A partir de esta coyuntura histórica, Occidente traiciona a Occidente en su compromiso social, aportando el financiamiento, la tecnología y la relocalización de su manufactura hacia China (pero también a Asia del Este) al no estimarla relevante para un nuevo mundo postindustrial, al mismo tiempo que decide su desplazamiento a Asia en busca de las máximas utilidades a través de la precarización de la mano de obra china -asiática. China, por su parte, actúa y decide lo mejor en el marco de su contingencia social y el pensamiento de Deng Xiaoping, el cual desde 1980 se comprometió a dotar de comida, vestido y casa a toda su población durante el último tercio del siglo XX (lo cual cumplió) y a proporcionar en la primera mitad de este siglo, como parece que lo hará, de un ingreso de país intermedio a su enorme población de 1,350 millones de habitantes.

Las consecuencias globales de estas decisiones en materia de empleo y prestaciones sociales en el sector industrial, son que el 75% de la mano de obra en manufactura en el mundo se encuentra actualmente monopolizada en un 50% por parte de China y 25% por India. De igual modo, por un 84% por las naciones en vías de desarrollo, principalmente asiáticas y un 16% por países desarrollados. En materia de salario el resultado ha sido que los empleos y los ingresos laborales de Occidente y el mundo en general se han venido pauperizando progresivamente al formar parte ahora de una matriz global que precariza la prestación social de la mano de obra, en perjuicio de los estándares occidentales. Co-

mo efecto secundario, esta lógica del empleo global también incide en el aumento de la informalidad en el mundo, la cual en el caso de América Latina registra niveles promedio del 50% (2015, CEPAL).

Es cierto que actualmente una buena parte de China cubre salarios semejantes o superiores a los de México, y que cerca de un 80% de su población laboral *formal,* cuenta con prestaciones sociales. Pero también resulta cierto que una gran proporción de sus poblaciones centrales y occidentales todavía están lejos de esta realidad económica, en ese universo todavía confuso de las muchas Chinas dentro de China. Sin embargo, este factor ya resulta irrelevante, porque está práctica sistemática de la precarización asiática se ha extendido a una mayoría de la población de Asia del Este y del mundo en desarrollo en general, la cual, bajo el mismo modelo de explotación ,no duda en intentar el camino de su desarrollo a partir de exiguos salarios y nulas prestaciones sociales de su gente (Vietnam, Bangladesh, India, etc.), lo cual ahora es aprovechado no solo por las multinacionales occidentales sino también por los propios consorcios asiáticos.

El problema de esta realidad de salarios precarios en manufactura (que cuenta en caso de prolongarse con un back up de respaldo en los más de 1000 millones de habitantes de África o 1,200 millones en India, etc.), es que juega permanentemente como un factor de inhibición para el aumento de salarios reales tanto en Occidente como en América Latina, ya sea de manera real (porque esa cantidad de puestos de trabajo pueda trasladarse efectivamente a Asia en condiciones de precariedad) o inducida (que amenacen a los trabajadores en relocalizar, como un chantaje para no incrementar sus salarios y prestaciones). Esta mecánica que rompió de lleno con el espíritu de Bretton Woods, es una de las razones más fuertes hasta hoy (habría que sumar a partir del 2000 la variante de la substitución tecnológica) de la pérdida de la plusvalía de los salarios de las sociedades occidentales y de los índices per cápita de estos países, los cuales como en Grecia -22%, Portugal -5%, España -7%, Italia -11%, pero también Francia -1% e Inglaterra -4%, han visto disminuir su ingreso en los últimos años (Índices P/C 2007-2014, CEPAL, 2015). En el caso de México, los últimos 30 años se ha perdido el 75% del poder adquisitivo del salario. Y en Estados Unidos, por ejemplo, el ingreso anual medio de los hogares de 2007 a 2014 perdió 4.6%; y un 25% en cuanto al salario anual promedio en el mismo periodo (Godínez, De los Ríos, 2015).

La precarización asiática no es la única responsable del rompimiento del compromiso social de Bretton Woods y sus consecuencias económicas y comerciales en el mundo, pero no cabe duda que es una de sus causas más importantes.

La consolidación del modelo asiático de desarrollo

China no fue la autora del modelo asiático de desarrollo (Socialismo de Mercado), como tampoco lo fue de su estrategia central que se basó en la creación de las Zonas Económicas Especiales (ZEE). Lo que hizo el caso chino fue evidenciar la preexistencia de una estrategia de desarrollo con características asiáticas, que ya

había sido implementada por otras naciones del área, ante lo espectacular de sus resultados económicos y la significancia de su enorme población.

Desde esta perspectiva, Japón resulta ser el autor de este modelo hibrido de desarrollo que surge en el siglo XIX como una respuesta a la escalada hegemónica de las naciones occidentales de la época. En el marco de apropiación de Occidente de los pueblos asiáticos, que se inicia con la llegada de Vasco de Gama a la India (1498), si bien este último país se vence ante el invasor inglés, China se dobla pero nunca se rinde al clúster de potencias occidentales que la invadieron en múltiples ocasiones a partir de la guerra del opio (1839-1842) a lo largo de los siglos XIX y XX. Japón, a diferencia de India y China, toma la decisión de no confrontarse y por el contrario, busca su asimilación con la oleada occidental a través, primero, de un ordenamiento interno de lo político a cargo de la dinastía Meiji en 1867, que acaba con la división del poder de los señores feudales que había prevalecido a la fecha; y segundo, por medio de una inteligente decisión de copiar las principales fortalezas del enemigo. Esta estrategia de asimilación se bordó principalmente a través de dos campos que se estimaron de la mayor relevancia por el primer estadista asiático moderno, el Emperador Meiji Tennō (1867-1912) que de manera inmediata a su ascenso al poder ordenó el estudio de las instituciones occidentales por medio del contacto directo con las potencias europeas, lo cual dio como primer resultado, en el terreno político, la constitución japonesa de 1888, y en el terreno económico, su sensibilidad lo llevó a comprender que la diferencia económica de su tiempo entre Occidente y Asia estribaba en el saber industrial, el cual también adoptó como una línea principal de su periodo, organizando en 1877 la primera gran feria industrial en el primer parque construido para el efecto en la localidad de Ueno, la cual fue solo la primera de una larga lista de ferias industriales patrocinadas por el Estado japonés. Esta significativa política de salida fue acompañada por una apropiación del saber occidental por medio de todos los medios a su alcance: compra de tecnología, contratación de personal foráneo especializado, copia de tecnología y desde luego, por una amplia campaña interna de educación que derivó, todo en su conjunto, que a finales de siglo XIX Japón fuera ya considerada una potencia industrial, y que en la primera mitad del siglo XX, en una estimación desafortunada de ese éxito, Japón decidiera dos invasiones a China y su participación malograda como hegemon asiático en la conflagración de 1939.

Lo anterior lo único que intenta destacar es la toma tan importante que hace Japón del quehacer industrial occidental en un periodo tan corto, elevándose con ello de una nación pre moderna a un hegemón mundial industrializado. De igual modo, lo que se resalta es el maridaje de la toma del conocimiento industrial occidental por parte de una cultura y una idiosincrasia diferente, que en la combinación del quehacer político y económico da como resultado una estrategia de desarrollo con características propias.

Mucho se ha especulado al respecto. Primero, negando la posibilidad de la existencia científica de un modelo asiático del desarrollo. Después, con el seña-

lamiento de que si bien, puede hablarse del tema, los autores del mismo transitan desde Alexander Hamilton, pasando por List y ampliando con Bismarck. Sin negar la influencia de estas y otras fuentes de un modelo que a todas luces se ha centrado en la impronta de un desarrollo basado en el quehacer industrial y científico que predomina en Occidente desde la primera Revolución industrial, lo que lo hace diferente y le da la particularidad de asiático, deviene no de las instituciones políticas occidentales que adopta, sino de esa milenaria visión del poder asiático y su relación con su sociedad, donde desde hace más de 2,000 años las formas políticas se significan por su laicismo, al mismo tiempo que por su verticalidad y diferentes grados de autoritarismo. Donde el equilibrio de su poder se remonta a la milenaria asociación confuciana de gobernante –súbdito, donde para el gobernado es un deber incuestionable el respeto al Estado, como para el gobernante– Estado es una responsabilidad irrenunciable el cuidado permanente del bienestar del súbdito. Esta matriz del poder político es la que explica la carta de naturalización del modelo asiático de desarrollo y sus principales diferencias con el modelo occidental, máxime que este último, como ya se indicó , desde siempre pero más en las últimas décadas se ha insertado en un debate interminable entre Estado y Mercado que no acaba de tener una respuesta cabal ni en la dogmatica ni en la aplicación de las políticas públicas occidentales, y que día a día acrecienta su papel de asignatura pendiente como denuncian Sachs, Judt, Mazzucato y otros. Lo anterior sucede frente a un modelo asiático de desarrollo que desde siempre dejó resuelta esta polémica política- intelectual, concentrando toda su energía y estrategia en la obtención de un desarrollo donde el Estado jamás ha dudado de la importancia de su participación.

En este sentido Japón, y desde luego Taiwán (antes Formosa), Corea, Singapur, China y los demás países de Asia del Este, con amplia influencia confuciana, no necesitaron aprender de los papeles Fundamentales de Hamilton (1757-1804) el rol proteccionista del Estado; ni tuvieron que leer de List (1789-1844) sus tesis sobre el Sistema Nacional de Economía Política, donde también explica la importancia del papel del Estado para el desarrollo de un plan industrial y crecimiento económico de cualquier país. Tampoco requirió de investigar el manejo de posturas proteccionistas para favorecer el crecimiento y desarrollo de la actividad industrial adoptado Bismarck desde la década de los setenta del siglo XIX, en el marco del apenas surgimiento del Estado Alemán (1871). No tuvo la necesidad de hacerlo, no solo como un punto de partida para el buen desarrollo de un proyecto industrial nacional, sino como una política *permanente* y *sustentable* para el éxito del mismo, que es su principal diferencia con Occidente, porque desde el periodo anterior a la era moderna ya existían los libros del confucianismo que regían el actuar de la política pública oriental. El libro del Gran Saber, Doctrina de la Medianía, las Analectas de Confucio, Mencio, entre otros, desde el siglo V a.C. y en diversos momentos de la civilización China, rigieron desde entonces como textos básicos de los exámenes imperiales, donde se le enseñaba al funcionario público sobre la responsabilidad y buen gobierno del Estado, entendiéndose por ello desde el amor

y el ejemplo del Estado sobre sus gobernados, hasta el vínculo indisoluble de respeto y responsabilidad entre Estado y gobernado donde el superior, el Estado , tiene la obligación de proteger al inferior, y este a su vez de ser leal y guardarle respeto, como un orden natural de las cosas.

A lo largo de los siglos, la participación del Estado asiático en el buen gobierno y el éxito en su ejercicio ha tenido visos de categoría ética, de costumbre permanente y no de mecanismo coyuntural de apoyo al despegue de cualquier proyecto público. Por ello, el dilema Estado- Mercado prevaleciente en la arena occidental, no es un tema que forme parte de la preocupación pública del Estado asiático moderno, lo cual se transforma en una de las grandes diferencias del quehacer público oriental y occidental en la economía global, lo que ha sido una de las razones principales de la prevalencia del primero sobre el segundo. Todas estas interrogantes, no muy claras para la dogmatica occidental, Deng Xiaoping las resolvió cuando sobre el tema declaró que "No existe una contradicción fundamental entre el socialismo- o sea la participación económica del Estado- y una economía de mercado", agregando que era incorrecta la afirmación de que la economía de mercado solo existe en la sociedad capitalista; resumiendo sobre la postura china que "Actualmente hay dos modelos de desarrollo productivo. En la medida que cada uno de ellos sirva a nuestros propósitos, nosotros haremos uso de él. Si el socialismo nos es útil, las mediadas serán socialistas, si el capitalismo no es útil las medidas serán capitalistas" (Oropeza, 2008, p. 45). O sea, tanto Estado como nos convenga y tanto Mercado como sea posible. Al respecto Huntington concluye "Los asiáticos del Este atribuyen su espectacular desarrollo económico, no a la importación de la cultura occidental, sino más bien a la adhesión a su propia cultura. Estamos teniendo éxito, afirman, porque somos diferentes a Occidente" (Huntington, 1996, p. 109).

La década de los setenta, insistimos, es un territorio no acabado de explorar donde se encuentran muchas de las causas originales del desorden global que acusamos hoy en día.

En esa década se deciden la mayor parte de los cambios estructurales que rompen con la idea original de Bretton Woods de un mundo más integrado con alto grado de compromiso social. El capitalismo desaforado vuelve a tomar control de las cosas desde fines de los setenta y hoy sus resultados responden a la mayor parte de la insatisfacción global. La traición a un mundo de postguerra con compromiso social se perpetró desde el momento en que en el marco de la primera apertura china (1978), llegaron los grandes capitales para no pagar prestaciones sociales y cubrir sueldos de hambre.

Junto con ello, la por demás exitosa incorporación de China en la economía global a fines de los setenta, a través del ejercicio amplio de un modelo de desarrollo protagónico y heterodoxo, con características asiáticas propias, han desembocado, entre otras causas, al rompimiento de paradigmas económicos antes generalmente aceptados, como el liderazgo geopolítico de Estados Unidos, así como el ciclo de una era Occidental del Atlántico.

Lo paradójico de esta pérdida de Occidente respecto a Asia del Este, es que el milagro chino, y ahora asiático, fue hecho con financiamiento, relocalización y tecnología proveniente de las elites cosmopolitas occidentales, que en su visión cortoplacista de Mercado, perdieron la supremacía ante una visión de Estado de las civilizaciones asiáticas.

V. La inevitabilidad asiática

Huntington cabalga de nuevo

Las buenas conciencias intelectuales y las opiniones más reservadas de su tiempo, recibieron con cierto barullo la aparición en 1993 de un artículo que se hizo libro en 1996 (El Choque de Civilizaciones) de Samuel P. Huntington. Entendida como una lectura provocadora, por hablar del posible enfrentamiento entre las civilizaciones relevantes de Asia y Occidente, sin descartar el elemento de la religión como parte de esa confrontación, en la parte central de su planteamiento alertaba del regreso económico y geopolítico de esas civilizaciones asiáticas y en especial de China.

Más allá de la especulación de una obra de perspectiva, que arriesgó la visión de escenarios nuevos e inquietantes, el libro de Huntington es rico en contenido en alertar a Occidente en general, pero a Estados Unidos en particular, sobre la delicada situación que guardaba en los noventa respecto al ascenso vertiginoso de las nuevas civilizaciones de Asia del Este y de China.

Al respecto Huntington escribía "Parece plausible que durante la mayor parte de la historia, China haya contado con la mayor economía del mundo. La difusión de la tecnología y el desarrollo económico de sociedades no occidentales en la segunda mitad del siglo XX está produciendo actualmente una vuelta a la pauta histórica habitual. Este será un proceso lento, pero para mediados del siglo XXI -auguraba Huntington- si no antes, la distribución del producto económico y del volumen de producción manufacturera entre las principales civilizaciones es probable que se asemeje a la de 1800 –Pronosticando de manera categórica que si no se hacía nada al respecto– Los doscientos años de fugaz paréntesis occidental en la economía mundial habrán acabado" (Huntington, 1996, p. 103). Si esto no fuera suficientemente claro, al comentar como en 1919 Woodrow Wilson por parte de Estados Unidos, Lloyd George por Inglaterra y Georges Clemenceau por Francia, determinaban la suerte de los países del mundo " Cien años después- decía- ningún grupito de estadistas podría ejercer un poder parecido;- agregando que- en caso de que algún grupo llegue a ejercerlo, no lo formarán tres occidentales, sino líderes de los Estados centrales de las siete u ocho principales civilizaciones del mundo- agregando que- Los sucesores de Reagan, Thatcher, Mitterrand y Kohl tendrán como rivales a Deng Xiaoping, Nakasone, Gandhi, Yeltsin, Jomeini

y Suharto- añadiendo para evitar cualquier duda que -La era de la dominación occidental habrá pasado a la historia" (Huntington, 1996, p. 107).

Que no entendió Estados Unidos hace un cuarto de siglo de esta y otras alertas que con toda claridad le avisaban del advenimiento de nuevos actores geopolíticos asiáticos encabezados por China, que amenazarían su predominio económico y liderazgo mundial en el siglo XXI, igual que al resto de Occidente. Huntington no fue el primero en hablar de la debilidad norteamericana y occidental en la tercera parte del siglo XX. Ya otras voces menos elocuentes habían hablado de la debilidad norteamericana y del riesgo del predominio occidental (Mac Ewan, Cypher, Cusminsky, etc). No obstante, la voz de Huntington fué una de las más claras de su época, aunque tampoco logró ser escuchada en términos de una reacción geopolítica por los responsables en turno de Estados Unidos y la Unión Europea. Hoy, para beneplácito de China y preocupación de las naciones occidentales, la confrontación se encuentra muy avanzada en términos económicos y geopolíticos y es causa de los principales movimientos sísmicos del desorden global de nuestros días.

La inevitabilidad de China

El mundo occidental reacciona tarde al tema de China. Llega tarde y entiende poco sobre su aparición en el escenario global. En la idea de un ciclo occidental eterno, Europa y Estados Unidos olvidan la historia del milenario predominio asiático (China e India) y la primera apertura China de 1978 la confunden con la oportunidad de multiplicar utilidades a través de la precarización de la mano de obra asiática, creyendo que Asia del Este y China podrían cumplir un simple papel maquilador, el cual podrían suspender o cancelar cuando lo estimaran conveniente.

En el marco de esta *confusión*, Occidente olvida sus compromisos de postguerra, y ante la decisión de China de unirse al comercio y a la economía global a través de la *fortaleza* que le quedaba después del periodo Maoísta, que era la de su enorme oferta de mano de obra barata, Occidente decide caer en la trampa global de tomarla y al hacerlo, rompió con la lógica del desarrollo global que prevaleció de los 50 a los 70 del siglo pasado y su filosofía de compromiso social. Esta renuncia a la postre operó tanto con los trabajadores asiáticos precarizados (de quienes no le importo ni sus mircosalarios ni la ausencia de prestaciones sociales o la destrucción del medio ambiente) como al final, de sus propios trabajadores y clases medias.

Cuando ahora se alude en no pocas ocasiones que la globalización es la culpable del desencanto mundial, de la baja de prestaciones y de empleos en Occidente, vale la pena recordar que globalización no es sinónimo de precarización y que la relocalización ocasionada por este motivo, principalmente en Asia del Este, pero no solo en Asia del Este, es una de las principales causas de lo que ahora entendemos como la Inevitabilidad Asiática, o sea, el debilitamiento occidental de Europa y Estados Unidos, y el fortalecimiento sistemático de China y de Asia del Este.

China, a lo largo del siglo XX, a partir de la caída de su último imperio en 1911, inicia el difícil camino de su reconstrucción después de un periodo decadente que se significó por el predominio de las naciones occidentales.

La recuperación después de las glorias imperiales no fue fácil. Un interminable proceso de reacomodo militar y social la ocupó hasta 1949, donde triunfa la revolución del presidente Mao. Pero tampoco lo fue después, porque el camino comunista emprendido por Mao durante su ejercicio no pudo resolver las necesidades primarias del pueblo chino. En ese entonces, ni en China ni fuera de ella se pensaba, como sucedió en los hechos, que en tan solo cuatro décadas posteriores a esas hambrunas y fracasos económicos, China pudiera estar hoy rivalizando con Occidente en general y Estados Unidos en particular, por la hegemónia de la primera parte del siglo XXI .

Como no hay un antecedente histórico que supere la rapidez y condiciones de la disolución de la Ex Unión Soviética en 1991, así tampoco hay un ejemplo en la historia económica que rivalice con China en cuanto al tiempo de su recuperación económica y geopolítica.

A la *milagrosa* recuperación de China le preceden los cinco mil años de éxito civilizatorio. De manera especial, los que corresponden a sus últimos 1800 años de hegemonía mundial. A lo anterior le sigue la sensibilidad de una generación de estadistas (Deng Xiaoping, Jiang Zemin, Hu Jintao, Xi Jinping, etc.) que han entendido las particularidades de un tiempo nuevo que China, por cierto, no contribuyó a crear. La incorporación de China a la economía global en la década de los setenta fue un enorme reto de alto grado de complicación, que cualquier error cometido hubiera incidido en el alcance de los resultados que le festejamos ahora. Como se sabe esto no fue así y por el contrario, el diagnóstico acertado sobre un tiempo de cambio y el papel progresivo que le convenía elegir, han sido las constantes de su actuación las últimas décadas. Al propio tiempo, la falta de entendimiento sobre China y la ausencia de una estrategia afortunada para tratar con ella en términos económicos y geopolíticos, ha sido la constante occidental.

Una apertura acompasada, progresiva, selectiva, donde a pesar de sus múltiples limitaciones económicas, China decidió sobre Occidente, fueron las líneas de estrategia para orientar conforme a los propios intereses chinos los primeros flujos externos. Una selección de zonas económicas preferentes, de sectores elegidos, con sus propios tiempos y movimientos, les fueron impuestos en todo momento a los inversionistas occidentales. De manera especial y con ello cambio su destino de ser la gran maquiladora a la gran fabrica del mundo, fue el de *exigir* desde un principio a la mayoría de los actores económicos occidentales, a cambio del apetecible mercado chino, el traspaso de tecnología y la asociación con empresarios chinos. Lo anterior fue fortalecido con una amplia toma informal (piratería) de tecnología por parte de China sobre todos los sectores industriales de su interés.

De este modo la maquila, en un salto histórico, se convirtió en fabricación nacional en la que China participa activamente con el 50% del contenido de todo lo que produce, en su calidad de primer exportador del mundo; y donde el

50% de las empresas que lo fabrican son estatales. Si esto no fuera suficiente, a partir de 2013 China echó a andar un programa de aumento de su contenido nacional (Made in China 2025) a través del cual espera llegar al 2025 con un 70% en toda su manufactura. Por ello cuando se habla del milagro chino, insistimos, tendría que pensarse en Occidente como uno de sus autores principales.

La guerra por las manufacturas en este ciclo económico ha terminado y ha sido ganada por China. Lo anterior puede evidenciarse desde 2010, en el momento que China retoma el liderazgo de la manufactura mundial, el cual perdió en 1880 cuando fue rebasada por Estados Unidos. Hoy el país asiático detenta más del 25% de la producción mundial en la materia, mientras Estados Unidos, en franca declinación, participa con menos del 15% en este rubro.

En las últimas décadas pareciera que la constante sobre China ha sido la de apostar a dos posibles escenarios; más como parte de un deseo, que como el resultado de un análisis realista sobre la naturaleza e implicaciones del milagro chino. El primero, muy socorrido a fines del siglo XX (Fukuyama, Gordon, Guiddens, etc.) fue que China, por la propia inconsistencia de su estrategia económica, colapsaría irremediablemente antes del nuevo milenio. La otra apuesta, variando en tiempo y circunstancia, es que China no sería capaz de fabricar vehículos, camiones, trenes de alta velocidad, aviones, barcos, etc., por carecer de las tecnologías y porque la naturaleza innovadora asiática era inferior a la Occidental. Como se ha ido registrando éxito a éxito y logro a logro, hoy China es el principal productor de la mayoría de estos productos, como de muchas otras líneas de manufactura de baja, media y alta tecnología.

Ante el éxito económico de China y el escalamiento del debate sobre su inevitabilidad económica sobre Estados Unidos, la litis se ha trasladado al último escalón que le queda a China por conquistar, que es el de los servicios de la inteligencia , sobre el que igual que hace 30, 20 ó 10 años, parte de la opinión occidental sostiene que China no tiene la capacidad para superar en este rubro a los avances occidentales, y en particular, el liderazgo de Estados Unidos, intentando con ello, al igual que en décadas anteriores, hacer de una negación o una falta de credibilidad la mejor estrategia contra al abordaje chino. Por su parte China, a través de un proyecto sistematizado, puntual en tiempos, objetivos y movimientos, como lo viene haciendo desde las "*cuatro modernidades*" de Deng Xiaoping, ya tiene planes para reducir sus diferencias en los servicios de alta tecnología en 2025, así como fortalecer su posición en 2035, para convertirse en líder mundial en 2045 y la mayor potencia tecnológica en 2050. Bajo este enfoque de largo plazo, China espera que la ciencia y la tecnología contribuyan al 60% de su PIB, y que 2.5% del mismo se destine a su investigación y desarrollo, lo cual la llevaría a ser la nación con el más alto índice de participación en la materia.

Para el logro de estos objetivos China ya se propuso construir 45 Centros de Innovación para 2025, así como llegar al 2020 con un promedio de 100 robots por cada 100 mil trabajadores. De igual modo prevé arribar al 2025 con un 84% de automatización por control numérico en sus principales procesos de manufactura y un 64% en digitalización en herramientas de diseño. Lo anterior,

procurando el desarrollo de las capacidades de innovación nacional y promoviendo la formación de talentos (Made in China, 2025).

En cuanto al *up-grade* del contenido nacional, lo estará buscando por medio de tres estrategias: a través del remplazo tecnológico, el dominio chino en industrias emergentes y la "presión o motivación" a los actores occidentales de la vanguardia tecnológica para que *compartan* su tecnología. Esta última estrategia, publicitada por China sin ningún rubor, busca repetir la misma fórmula de apertura de fines de los setenta, o sea, la de ofrecer la *seducción* de sus millones de consumidores a cambio de tecnología.

En este sentido China sigue siendo clara (una claridad que Occidente se niega o no le conviene entender) al no ocultar los términos de su estrategia. A través de su plan Made in China 2025, el país asiático avisa de la presión que aplicará a los jugadores occidentales relevantes de la tecnología a través de su Comisión Nacional de Competencia (NDRC, por sus siglas en inglés), a fin de que acepten *colaborar* en su proyecto de apropiación y desarrollo de alta tecnología. Este plan, se sistematiza en diversas acciones entre las que destaca la modalidad de transferencia de tecnología; la de *presión* para el manejo de precios bajos para la compra de tecnología; la *exigencia* de recursos humanos foráneos calificados y la de fabricar alta tecnología en China con socios chinos, entre otras.[5]

Dentro de este último gran debate respecto a que China no podrá accesar a los niveles de alta tecnología detentados principalmente por los países occidentales, como el último reducto de su hegemonía económica (sin contar el renglón militar), vale la pena resaltar que esta estrategia lejos de ser un proyecto de futuro ya forma parte de una política pública vigente que ya ha estado generando resultados concretos en el ambicioso camino chino de los servicios del conocimiento.

Como ejemplos de esta estrategia vale la pena resaltar casos como el de Qualcomm, que es una empresa norteamericana, líder a nivel mundial en la fabricación de chips y semiconductores, a la que primero, a través de la N.D.R.C, China la multó con un billón de dólares por prácticas de dumping; para luego negociar con ella y *motivarla* a bajar sus precios y a fabricar en China en la región sudeste del país, en zonas marginales económicas. De igual modo, respecto a la misma empresa Qualcomm, China la ha *motivado* para traspasar tecnología y fabricar de manera conjunta con empresas locales como Huawei, Tencant, etc. A la empresa Hewlett Packard (HP), también la *motivó* a capacitar a empresas chinas y trasladar tecnología; a I.B.M, para fabricar en el país equipo mainframe; a INTEL, a fabricar High-end mobile chips; a Google, a realizar censura de búsquedas; a Apple, el retiro de Apps no autorizadas, así como la instalación de cuatro centros de investigación y

[5] En el siguiente enlace se puede consultar el texto del Plan Made in China 2025, sólo disponible en idioma chino: Made in China 2025 https://wenku.baidu.com/view/5a9dc25384254b35effd3410.html. De igual modo en : http://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-mercado/estudios-informes/DOC2016671546.html?idPais=CN

desarrollo en diversas zonas del país, etc. Todo lo anterior ante el uso "inteligente" (China dixit) y no ilegal de la fuerza del poder del mercado chino.

Según el mismo plan 2025, la estrategia buscará profundizar en 10 sectores tecnológicos estratégicos a saber: el de equipamiento eléctrico, maquinaria agrícola, nuevos materiales, vehículos de nuevas energías, herramientas de control numérico y robótico, tecnologías de la información, equipamiento aeroespacial, equipamiento ferroviario, investigación marítima y barcos de alta tecnología y equipamiento médico.[6]

A pesar de la importancia de estos proyectos y de sus sectores tecnológicos, en realidad no hay nada nuevo en la estrategia que China no haya hecho desde 1979, cuando aprobara la primera Ley de Equity & Joint Ventures a fin de negociar con los primeros actores económicos del momento, a los cuales a cambio de su inversión en China, los *motivó* al traspaso de tecnología y en muchos otros casos a la aceptación del 51% de participación accionaria asiática, como el caso de algunas armadoras occidentales. Esta práctica nace desde la primera apertura china, cuando Occidente era un gigante y China en ese entonces no tenía recursos financieros ni tecnología, y por el contrario, como manifestó Jiang Zemin en su momento, su mayor preocupación era proporcionar alimento tres veces al día a los cerca de 900 millones de personas que en esas fechas integraban su población. Tampoco hay nada nuevo en cuanto a la postura occidental, ya que desde entonces hasta ahora, su posición ha sido la de aceptar este tipo de términos de negociación, lo mismo en fábricas de automóviles y de autopartes en los ochenta, como ahora en los productos o servicios de la más alta tecnología.

Ante ello, el reiterado debate sobre si esta vez la inteligencia y el atraso chino no podrán ascender al exclusivo mundo de los High Quality Products Service, como se dijo en su momento de la industria automotriz, aeronáutica, u otras, la pregunta más bien sería ¿por qué no podrá lograrlo? si las partes esenciales de su estrategia siguen siendo las mismas, al igual que la política se sumisión de Occidente. Y en este caso, como en las últimas cuatro décadas, mientras China enfrenta al desarrollo como una estrategia de Estado, de posicionamiento geopolítico de largo plazo, para las empresas occidentales, al igual que en 1979, su contacto con China no pasa de ser una nueva acción de mercado, de negocio, a través de la cual buscan satisfacer el apetito de sus accionistas sin importar que al final cada uno de estos sectores, apropiada ya la tecnología por parte de China y escalado su nivel de contenido nacional al 70%; sufran con el tiempo la baja de su nivel de ventas en el mercado chino. Al final de este *encuentro de civilizaciones*, lo que queda es la fortaleza de un proyecto de Estado que transita por un socialismo de mercado con fines de liderazgo político y económico, frente a un

[6] El mercado asiático vive actualmente un furor por las acciones de tecnología. "Cualquier cosa que sea asiática y tecnológica parece ser una formula bastante potente" señala Mirabaud Asia ltd. Las acciones de compañías tecnológicas cotizadas en la bolsa de Asia (OPI) han aumentado un 141 % promedio durante 2017, contra un 25% para ofertas públicas iniciales en USA y 13% en Europa (Reforma, noviembre, 2017).

CEO occidental que solo le interesa incrementar el porcentaje de sus ventas a fin de lograr un bono anual más jugoso. Como apunta Waterman, Presidente del Centro de China en la Cámara de Comercio de Estados Unidos, "Si Hecho en China 2025 logra sus objetivos, Estados Unidos y otros países probablemente se convertirán en simples exportadores de materias básicas a China vendiendo petróleo, gas, carne de res y soya". (Reforma, noviembre, 2017).

En 1980 la diferencia de PIB económico entre China y Estados Unidos era de 14 veces. Era un mundo prechino y ninguna de las naciones desarrolladas tomó al país asiático con la seriedad ni con la estrategia adecuada. En la década de los noventa, pasó lo mismo y si bien China ya crecía al 10% anual promedio, Occidente, ante la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética (1991), ocupado en el fin de la historia, todavía condicionaba ingenuamente a China su acceso a la Organización Mundial del Comercio. En 2001, ante la firma del Protocolo de adhesión a la OMC y más de 20 años ininterrumpidos de alzas asiáticas del 10% promedio, Occidente empezó a notar que Asia existía y que China se alzaba de manera preocupante. A pesar de ello, la reacción sigue igual: aletargada e insuficiente. Sumida en la complicidad de la precarización, la cual se ha vuelto más focalizada y sofisticada. Como ejemplo de lo anterior, la mano de obra barata ya no está en el Pacífico, sino en el centro o en el Occidente de China. O los apoyos estatales del gobierno chino, al igual que en el caso de las zonas económicas especiales de los ochenta, ahora a través de las Free Trade Zones creadas en 2013; o por medio de los apoyos especiales a las empresas tecnológicas como a Qualcomm, a quien ha proporcionado apoyos fiscales y de infraestructura sin costo; subsidios y créditos para nuevas plantas tecnológicas, igual que lo hiciera para las fabricas de motocicletas y vehículos a inicios de los ochenta.

De 1978 a 2017 han transcurrido apenas 39 años, pero en términos históricos y geopolíticos, China, la civilización de ayer, se alza con el proyecto geopolítico más creíble del siglo XXI, frente a un Occidente europeo que sigue en busca del rumbo perdido, en un marco de ocurrencias políticas y bajo crecimiento económico. Estados Unidos, en su versión política más desafortunada, no solo vive una pérdida de rumbo, sino que padece un proceso de marcado retroceso ante el liderazgo de un presidente que ha demostrado ampliamente su ignorancia global y su enfermedad mental.

Todo esto opera de manera directa a favor del concepto de una China de hegemonía *inevitable* [7] y un debilitamiento occidental progresivo, en el que

[7] Desde luego aparecen los pasivos chinos como su abultada deuda, su longeva población a 2050, su desigualdad, los términos de su occidentalización y sus retos ecológicos, entre otros. Sin embargo, la inercia exitosa de su futuro, tanto política como económica, son dos motores que difícilmente sufrirán un retroceso en el corto plazo. El Congreso 19 del Partico Comunista Chino (PCCh) celebrado en octubre de 2017, fue una muestra de consolidación de lo alcanzado y de poder estratégico por lo que falta por lograr. Paradójicamente de ese mismo Congreso podrá surgir la primera chispa de inestabilidad de China contra China, en el desborde de poder mostrado por el Presidente Xi Jinping, quien a lo largo del Congreso dejó abierta la puerta de una reelección infinita que rompe con la ortodoxia política impuesta por el creador del milagro chino, Deng Xiaoping.

puesto en el mejor de los escenarios, dicho por Zhang Jun, Director de Economía Internacional del Ministerio de Exteriores de China, China no dio un paso al frente, sino que Estados Unidos, y podríamos agregar Europa también, han dado un paso atrás.

La relación entre Estados Unidos y China, dada su importancia geopolítica, (en el caso de China desde siempre y de Estados Unidos a partir del siglo XIX) ha sido una intuición a la distancia que en el caso de la nación norteamericana se transformó en acciones concretas en la zona de Asia- Pacífico (Japón 1854, Filipinas 1899) hasta la colocación de tropas en territorio chino durante el levantamiento de los bóxers (1899) y en la segunda guerra mundial. El nacimiento de la hegemonía norteamericana en el marco de la declinación asiática determinó un resultado favorable claro para la primera. A la fecha las opiniones se dividen. Incluso importantes tratadistas en la materia no logran ponerse de acuerdo respecto a las razones del enfrentamiento como del desenlace del mismo. Huntington, como ya se relató, elabora un amplio análisis que fundamenta la declinación de Estados Unidos frente a China a lo largo de la primera mitad del siglo. Después lo siguen Sachs, señalando que el nuevo *jefe* de la plaza es China. Rifkin, que abunda sobre la debilidad americana, con un serio análisis de su crisis económica. De manera especial, Hobsbawn, quien desde hace décadas viene explicando detalladamente porque a los americanos ya no les interesa el liderazgo del mundo y prefieren su tranquilidad nacional. Krugman nos habla de que Estados Unidos está por descalabrarse con la gran muralla y Zakaria, ante la fuerza de los números del avanzado desencanto del pueblo americano en sus instituciones (1964-75%, 1979-50%, 2008-30%, 2010-19%), concluye que esta vez los pesimistas podrían tener la razón. Dese luego Nye encabeza las opiniones contrarias, con esa siempre ponderación de lo americano, pero con una no siempre oculta tolerancia respecto a las intenciones globales de China. Mazarr por su lado, con una postura más de negación que de análisis, declara que Estados Unidos "no puede" renunciar a su papel como principal patrocinador del orden internacional. Fukuyama, basado en la experiencia y el fracaso de su análisis anterior al año 2000, donde anunció el quebranto de China, indica que aun no es tarde para la recuperación de la nación americana. Ghemawat y Hout, en amplios estudios en el terreno de la última batalla de los servicios entre Estados Unidos y China, sostienen que salvo que Washington cometa graves errores, no hay motivos para pensar que el país norteamericano perderá su ventaja tecnológica.

A la fecha y ante la necesidad de un referente geopolítico para avanzar hacia el 2050, una debilidad acumulada del país americano prevalece, ante una fuerza asiática que no se da reposo en su carrera rumbo al liderazgo geopolítico.

Lo anterior, lejos de ser un tema radicado en el morbo, al mundo global le es muy importante saber de las líneas individuales o colectivas de asociación que deberían estar dando referencia a la geopolítica, pero también al comercio y al desarrollo económico de la época. Al respecto no ayuda una posición norteamericana que sigue jugando con la dualidad de hablar como el líder mundial y actuar como una de-

cadente nación desarrollada. Al mismo tiempo China no suma a un mayor discernimiento, si al mismo tiempo de mostrar su desbordado interés en convertirse no solo en la principal economía, sino en la nueva civilización del mundo, al propio tiempo rehúye cualquier compromiso geopolítico respecto al nuevo orden del mundo. Esta doble ausencia de los actores relevantes en el siempre deseable orden y paz global, constituye una de las razones fundamentales de la *no solución* del debilitamiento de las instituciones de Bretton Woods, y del relanzamiento de un proyecto más razonable e incluyente para la población que habita hoy en el planeta.

Es evidente que la matriz del desorden global radica en el rompimiento de su equilibrio ante la declinación de Estados Unidos y el súbito ascenso de China. Este movimiento de placas hegemónicas, en tan corto tiempo histórico, es lo que ocasiona el desfase del orden establecido y la consiguiente incertidumbre sobre su posible reacomodo, el cual no acaba de definirse ante el no agotamiento de sus tendencias.

Su problema mayor, tal vez radica, que el cambio de reglas comúnmente aceptadas que acompaña a este rompimiento de equilibrio, guarda condiciones inéditas y no augura un fácil aterrizaje. El choque de hegemonías, a diferencia de eventos anteriores, no es entre dos potencias occidentales, sino que en la arena aparecen dos comosmogonias, dos modelos económicos y dos modelos políticos diferentes, que batallan más allá de los PIBS o del intercambio de mercancías. Nunca en la historia de la humanidad, por sus dimensiones actuales, el mundo habría enfrentado este tipo de confrontación por el poder de la época.

Lo que agudiza esta confrontación, es que el siglo XXI tampoco tiene parecido con sus antecedentes inmediatos. Nuevas fuerzas tecnológicas; el cierre de ciclos industriales; carbónicos; poblaciones insospechadas y amenazas de extinción, son atributos particulares del cierre de un ciclo de alta envergadura que demanda de la madurez civilizatoria de la sociedad global y de sus posibles hegemones.

La inevitabilidad asiática (Asia del Este)

En su importante obra ¿Por qué manda Occidente….por ahora?, Ian Morris declara "A corto plazo, las pautas establecidas en el pasado sugieren que el traspaso de poder y riqueza de Occidente a Oriente es inexorable" "La transformación del viejo núcleo oriental en una periferia de Occidente en el siglo XX permitió a Oriente descubrir las ventajas de su atraso, y la última de estas – la incorporación de la vasta y pobre fuerza laboral china en economía capitalista global- está todavía desarrollándose" Y cierra el comentario diciendo que "La transferencia de poder y riqueza de Occidente a Oriente en el siglo XXI es probablemente tan inevitable como el movimiento en dirección opuesta, de Oriente a Occidente, en el siglo XIX". (Morris, 2014, p. 700). Iglesias, por su lado, al hablar de las perspectivas latinoamericanistas dentro de estas nuevas tendencias globales declara que "Nadie, por otra parte, niega la visión de que el siglo XXI es el siglo del Pacífico y mirar hacia allá es fundamental" (Iglesias, Lagos, 2015, p. 67). Ferguson condiciona, "De persistir las tasas de crecimiento actuales, la economía de China

podría pasar a la de Estados Unidos en 2014 en términos de poder adquisitivo nacional, y en 2020 en términos de dólares actuales"- Agregando que- "De hecho, en algunos aspectos el siglo asiático ha llegado ya" (Ferguson, 2012, p. 404).

Morris, Iglesias, Ferguson, Huntington, Sachs, son parte ya de un amplio grupo de internacionalistas que de un modo u otro vislumbran o aceptan la "inevitabilidad asiática" en el siglo XXI. A nombre del pensamiento asiático, Mahbubani pronuncia fuerte" Pocos en Occidente han captado todas las implicaciones de los dos rasgos más salientes de nuestra época histórica. En primer lugar, hemos llegado al fin de la era de dominación occidental de la historia del mundo". "En segundo lugar, veremos el renacimiento de las sociedades asiáticas en gran escala" (Mahbubani, 2013, p. 29).

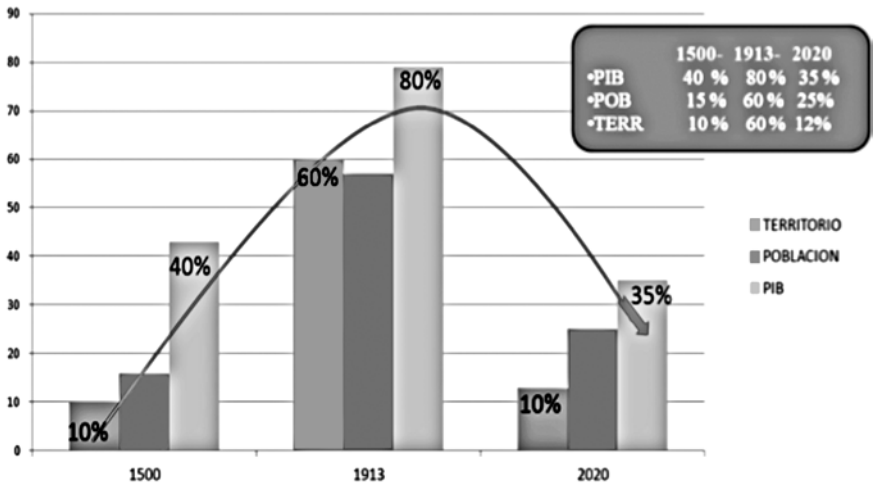
El debate seguirá abierto ante la prisa de unos, de ostentar títulos apresurados y la de los otros, los amigos de la negación del cambio. La de los que pretenden la supremacía de los dividendos y los que se opondrán hasta lo último por no perderlos. A pesar de lo anterior, la acumulación de los hechos económicos y políticos a favor del avance asiático y el debilitamiento occidental, soportan ya las tesis que refieren a una inevitabilidad asiática como la fuerza global que está definiendo cada vez más el devenir económico y político de la época.

Los altos índices de crecimiento asiático desde la década de los 50 hasta la fecha. Primero por Taiwán, Corea y luego Japón. En los 60 Singapur; China en los 70 y hoy en general por la mayoría de las economías de Asia del Este, que han estado generando alzas entre el 5% y 6% anual promedio, contrasta con los bajos incrementos entre 1 % y .5% obtenido desde el 2000 por la mayoría de los países occidentales. En cuanto a los ingresos per cápita, mientras China acumula cifras superiores al 175% (2007-2014), en el mismo periodo, como ya se indicó, las naciones europeas han visto disminuir su participación los últimos 15 años. La contribución al crecimiento económico mundial de las naciones desarrolladas del 50% que promediaba de 1991-1995, se ha visto fuertemente disminuida a un 28% (2011-2015), mientras que China e India en los mismos periodos escalaron de un 16 % a un 40%, superando sobradamente el esfuerzo económico Occidental en este rubro (CEPAL, 2015). De manera importante, las economías más representativas de Occidente no han podido recuperar a 2015 los coeficientes de inversión que tenían antes de la última *erupción económica* de 2007 -2009, mostrando disminuciones reales de hasta -30% por parte de Italia, Reino Unido con – 8%, Francia el -5% , Alemania -3 % y Estados Unidos -1 % (CEPAL, 2017). Tampoco en materia de productividad los datos son buenos. "En la economía de mejor comportamiento de la OCDE, Estados Unidos, la productividad por hora trabajada creció solo 1.3% anual entre 2005 y 2015, en tanto lo haría a un 3% anual entre 1995 y 2005. En los doce meses que van entre el segundo trimestre de 2015 y el de 2016, esa productividad ha caído 0.4%. La productividad del trabajo, al final del segundo trimestre de 2016, suma tres trimestres consecutivos de caída, el ciclo más largo de caída desde los años setenta (Fleming, 2016). A su vez, la productividad total de factores (PF) creció solo

0.2% en 2015, en tanto la misma variable mostraba una expansión anual del 1. 1% en las dos décadas previas a la crisis." (CEPAL, 2017).

La lista de pasivos podría ser más exhaustiva, pero en términos geopolíticos, la supremacía asiática respecto a Occidente podría resumirse en el fuerte regreso de Europa (Estados Unidos a partir del siglo XVIII) a los niveles que en materia de población, territorio y PIB tenía hace 500 años, cumpliéndose el pronóstico de Huntington del "breve paréntesis" del triunfo occidental en la era moderna.[8]

Cuadro 2
La inevitabilidad Asiática



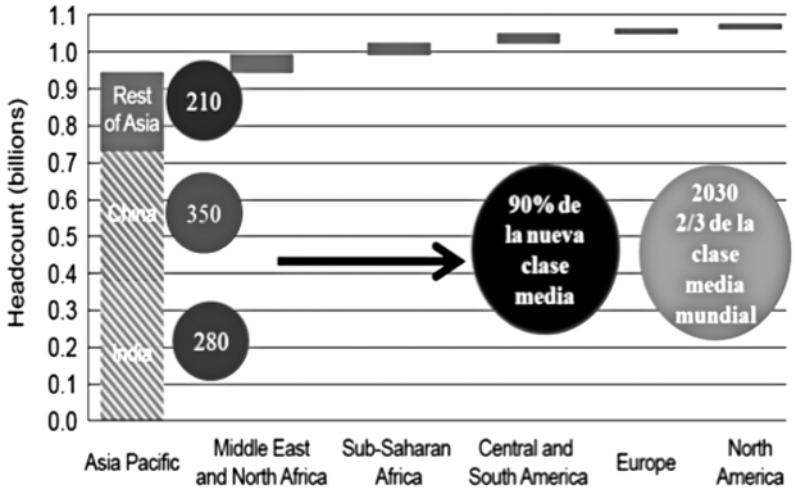
Fuente: Ferguson, Sachs, FMI.

Todo este deterioro occidental desde la década de los setenta hasta hoy, en favor de la región de Asia del Este en general y de China en particular, se ha traducido en el ascenso económico de estos países y la mejora social de sus poblaciones. De un un estudio de Homi Kharas (2017) sobre las clases medias, puede desprenderse con claridad el traspaso de riqueza del Atlántico al Pacífico. El estudio nos dice que de 2015 a 2022 el 90% de la nueva clase media en el mundo se generará en Asia Pacífico, la cual se repartirá con 350 millones de personas beneficiadas en

[8] En cuanto al territorio, de la cifra de 1,500 de un 10% de la superficie mundial, Occidente a 2020 llegará con el 12% aproximadamente. Referido a población en el mismo ciclo, de un 15% cerraría con un 25% de la población mundial y en poder económico de una subida en 1500 del 40% que se alzó en su mejor momento a 80% (1913), para 2020 llegara en 35% (Ferguson, Sachs, FMI).

China, 280 millones en India y 210 millones al resto de Asia del Este, y que para 2030, las dos terceras partes de la clase media mundial corresponderán a Asia Pacífico. En contra partida, de 2015 a 2030 los porcentajes de participación de la clase media de Estados Unidos pasará de un 11% a un 7% y de Europa también disminuirá del 24% al 14%.

Cuadro 3
Contribución Regional a la Clase Media del Mundo
(Millones 2015-2022)



Fuente: Homi Kharas, 2017.

Si los números de las últimas décadas nos hablan del éxito del modelo económico de Asia sobre Occidente, sus estrategias de posicionamiento geopolítico, nos ratifican esta tendencia.

Como ejemplo de lo anterior aparece un Estados Unidos y Europa que como ya se dijo, no han sabido construir una agenda con China ni con la región asiática. Permanecen absortos en la complicidad de la asociación por precarización de los recursos humanos del área, sin que acierten a discernir una propuesta que cambie la matriz de las cosas, como una de las fuentes principales de la inequidad distributiva y desencanto general de la época, soportando a través del enriquecimiento de sus elites cosmopolitas el drenaje de recursos a Asia a través de sus abultados déficits comerciales. Este congelamiento occidental, que redunda directamente en el no éxito de su desarrollo económico y proyecto de futuro, los ha llevado, a la Unión Europea, hacia una amenaza de desmantelamiento que pone en riesgo lo alcanzado a la fecha. En Estados Unidos su esce-

nario no es mejor. En cuanto a lo económico, la caída de nivel de su población las últimas décadas[9] ha generado una irritación que desembocó en lo político con la elección de un presidente enfermo, que carece de los atributos adecuados para construir los acuerdos de un nuevo proyecto de desarrollo no solo para Estados Unidos, sino para su región y el mundo en general.

En materia de integración, Occidente marcha en retroceso. En el caso de la Unión Europea, el binomio Francia-Alemania ha mostrado su incompetencia para relanzar el proyecto de la zona, la cual ante su desgaste económico es presa de una inconformidad política que obstaculiza su ruta hacia el futuro. La salida de Inglaterra de la Unión, la quinta potencia mundial, ha sido un descalabro al proyecto de integración que está lejos de solucionarse y que por el contrario, ha sido fuente de motivación para abrir nuevas inquietudes de separación como los casos en Bélgica, Escocia, Cataluña, Italia etc. Su oposición a concretar con Estados Unidos el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP por sus siglas en inglés), lejos de ser una postura por las mejores alternativas de desarrollo hacia el futuro, es como el Brexit y el problema Catalán, un regreso al pasado en un intento de fuga de una realidad que no gusta pero que no se atina a resolver. En el caso de Estados Unidos la actitud no es mejor. Presos en el descontento de la pérdida del poder adquisitivo y nivel económico, sus clases medias huyen hacia las regiones populistas que les ofrecen soluciones falsas, involucrando a actores políticos superficiales que no atinan a identificar las soluciones acertadas hacia un nuevo desarrollo rentable. La cancelación del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), de parte del presidente Trump en enero de 2017, fue una clara muestra de una generación política americana que no entiende los flujos de la globalización del siglo XXI. De igual modo, su oposición al TTIP, como los propios europeos, y su sistemático ataque al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) el cual prácticamente sirve en su mejor parte a los intereses de Estados Unidos, es un muestra más de la falta de claridad en el análisis sobre la naturaleza de los problemas globales que enfrenta y su incapacidad de re-

[9] No debiera sorprender que el brusco incremento en las desigualdades haya destruido la confianza popular en la competencia y la probidad de las elites económicas, empresariales y políticas (Wolf, 2016). Como ya se ha mencionado, se trata de tendencias que ya venían desde hace algunas décadas y que se han agudizado con la crisis financiera. Por ejemplo, el ingreso promedio de 90% inferior de los hogares estadounidenses se mantiene estancado desde inicios de los años ochenta. En términos reales, el ingreso del hogar medio en 2013 fue 8% inferior al 2007 y casi 9 % inferior al máximo alcanzado en 1999. El promedio de los ingresos entre trabajadores a tiempo completo es en realidad más bajo en términos reales (ajustado por inflación) del que se tuvo hace 42 años y en la parte más baja de dicha distribución de ingresos, los salarios reales se asemejan a los que se tenían hace 60 años (Stiglitz, 2016). De este modo, en los últimos 35 años, mientras que los salarios reales disminuyeron en aproximadamente un 6% para el 10% inferior de la pirámide de distribución y crecieron en apenas un 5/6 % para la media de los trabajadores, se dispararon en más de un 150% para 1% superior (Tyson, 2015), (CEPAL, 2017, p. 17).

pensarlos hacia una meta 2050. De manera importante, tanto Estados Unidos como Europa siguen evadiendo la causa central de su disminución económica y la pérdida de su liderazgo, la cual es China, junto con Asia del Este. Estados Unidos, como un ejemplo de lo anterior, en el periodo 2000-2015 perdió con China alrededor de 4 billones de dólares. La Unión Europea por su lado, de 2012 a 2016 ha registrado un déficit comercial con el país asiático de cerca de 700 mil millones de dólares (Comtrade, 2017).

Sobre esta falta de actuación de Estados Unidos respecto a China, Steph Bannon, en el marco de su salida del gabinete presidencial (agosto de 2017), brindó una explicación poco ortodoxa sobre el tema. Primero reconoció que la nación americana tenía una *guerra económica c*on China, vaticinando incluso que estaban en riesgo de perderla en cinco o diez años, si no se actuaba. Sobre porque Estados Unidos no había sido más efectivo al respecto, habló del miedo que los funcionarios de la Casa Blanca tienen sobre China (*se están meando encima*). (Reforma, agosto, 2017).

El que no se haya incluido el tema de China dentro de las negociaciones que abrió Estados Unidos sobre el NAFTA en mayo de 2017, el que el presidente Trump en su visita oficial a China en noviembre de 2017, haya preferido que su nieta le cantara poesía al gobierno chino en vez de formular un planteamiento serio de solución a su enorme déficit con China y Asia del Este (532 mil millones de dólares, 2016), es una clara muestra de que Occidente sigue privilegiando la simulación y el contubernio, respecto a las posibles soluciones que destraben los nudos de la trampa global en que encalló desde sus históricas decisiones economices y políticas de la década de los setenta.

China por su parte, con una sonrisa disimulada al advertir que Occidente es el mejor enemigo de Occidente, con una sensibilidad no perdida por sus dirigentes desde su primera apertura geopolítica y económica a finales de los setenta, en 2013 toma una nueva decisión histórica y anuncian una *segunda gran apertura*.

La primera apertura china, como sabemos, fue su inclusión al proceso global de la época, orientada hacia el Pacífico, que les ofrecía la mayor oportunidad de éxito (1978). Esta vez, una China ya empoderada (segunda economía del mundo, primera en exportaciones y manufactura) ya no se incorpora a un proceso global liderado por Occidente, sino que tomando la bandera de la globalización, invita a 68 países que representan el 70% de la población mundial (10 de ASEAN, 7 de Asia del Sur, 9 de Asia Central, 2 del Noreste de Asia, 21 de Asia Central y Europa del Este, 2 de África, Australia y 15 de Asia menor) el 55% del producto global y el 70% de los recursos mundiales de gas y petróleo, a un nuevo proyecto de asociación que de entrada, rompe con el paradigma del comercio como tema central de la asociación, escalando la propuesta a una visión que privilegia, junto a la parte comercial, a la ciencia, la tecnología, infraestructura, finanzas, educación, a la ecología, y un tema de sensibilidad social llamado “people to people”, que atiende a los temas sociales de sus integrantes.

Mientras Estados Unidos ofende al mundo en general, y a sus vecinos en particular, rompiendo con sus principales socios regionales y geopolíticos; cancelando sus estrategias de posicionamiento global (TPP Y NAFTA), China, con mayor sensibilidad para identificar el tiempo que vive, toma el liderazgo de la globalización y en el marco de una segunda apertura hacia el exterior , lanza una oferta a la mayor parte del mundo para trabajar conjuntamente en busca de un desarrollo incluyente con características más adecuadas al siglo XXI. El resultado de esta propuesta, que desde luego es una línea estratégica de poder para consolidar el liderazgo chino y asiático del siglo, está pendiente de mostrar la procedencia de sus resultados en los años por venir, aunque a través de 55 mil millones de dólares, China ya avanza con proyectos concretos de desarrollo en Kenia (ferrocarril eléctrico), Pakistán (plantas eléctricas, puertos), Grecia (puerto del Pireo, ferrocarril de alta velocidad Atenas - Budapest - Belgrado, para cubrir la ruta ferroviaria de la seda) etc., en el marco de los acuerdos del esquema One Belt One Road (Una integración-Un camino), conocido también como la Nueva Ruta de la Seda. Junto a lo anterior, en 2015 fundó el brazo financiero de este programa, a través del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el cual ha iniciado sus operaciones con todo éxito con un capital de 100 mil millones de dólares, en el cual aparece India como segundo socio, y de manera relevante, a pesar de la oposición de Estados Unidos que se negó a participar en él, destacan las incorporaciones de países occidentales como Canadá, Francia, Inglaterra, Alemania, etc. en un franco apoyo a la viabilidad del proyecto y liderazgo de China.

Junto con la iniciativa One Belt One Road aparece una amplia oferta de asociación global ofertada por China, en un impulso geopolítico sin rubor en donde el esquema BRICS (2009) integrado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica sigue jugando una posición estratégica en su política internacional. De manera significativa también el proyecto 16+1 (2012), integrado por 16 naciones de Asia del Este más China camina con todo éxito, como uno de los primeros antecedentes del esquema One Belt One Road, al que habrá que sumar a la Organización de Cooperación de Shanghai (1996) ampliada ahora a 8 miembros (China, India, Kazajistán, Kirguistán, Pakistán, Rusia, Tayikistán, Uzbekistán), los cuales en suma fueron los prolegómenos geopolíticos para la segunda apertura china. Lo anterior sin menoscabo de que siga con una intensa actividad en otros esquemas relevantes como su integración formal con las 10 naciones del sureste asiático (ASEAN + 1), (ASEAN+3), (ASEAN+ 6 ó RCEP), así como con los 21 países de la APEC, o los múltiples Tratados de Libre Comercio que continua firmando con diferentes países del mundo como Chile, Perú, Costa Rica, Nueva Zelanda, Singapur, Pakistán entre otros.

Como puede derivarse de este breve análisis, las inercias geopolíticas occidentales, en especial las que corresponden a Estados Unidos, padecen una ausencia o una interpretación equivocada de futuro. Las asiáticas y en especial las que corresponden a China, por el contrario, pavimentan con solidez un andamiaje de posicionamiento a largo plazo.

El resultado de este inevitable debate por los espacios de liderazgo del tiempo nuevo, cualesquiera que sea su definición en las décadas por venir, lejos de ser el principio de un nuevo *reinado,* representará el punto de partida de una nueva sociedad global que si aspira a la sobrevivencia, deberá trabajar conjuntamente en la solución de los nuevos vectores globales que como ya se dijo, amenazan su futuro.

VI. México y su circunstancia

Como hemos señalado, en materia internacional, México no ha entrado al siglo XXI. Sigue anclado a los dogmas a los que apostó en las décadas 80 y 90, los cuales secuestraron su otrora reconocida capacidad en el manejo de temas globales y lo ataron al futuro del hegemón del siglo XX, y junto con él, deambula en medio de sobresaltos los cambios geopolíticos y económicos del nuevo siglo.

La posición de México, además de haberle causado pasivos con su región de América Latina y la región del futuro que es Asia, ha tenido que pagar los costos de una simulación que presumiblemente nos ubica dentro de una integración de América del Norte que no ha sido tal, porque Estados Unidos no nos ha reconocido en ningún momento como *socios,* sino que en todo momento nos ha tratado como proveedores de petroleó y ahora como un país maquilador.

Estos hechos podrían documentarse sobradamente, pero en su última versión queda claramente evidenciado en la renegociación del NAFTA de 2017, en la que Estados Unidos vuelve a mostrar su incapacidad de entender la importancia estratégica de su primera globalización que pasa por México y Canadá, y por el contrario, la golpea impunemente sin ningún rubor.

Un replanteamiento de la política exterior de México, bajo estos hechos, tendría que regresar al entendimiento de que el país no puede hipotecar su futuro a un hegemón no solo carente de *amigos*, sino también de sensibilidad para manejar su porvenir en un tiempo global de difíciles retos. Aceptar –como decía Rosa Parks– que mientras más obedecemos peor se nos trata. Acabar con esta simulación que nos compromete con obligaciones unilaterales y nos confunde respeto a las posibilidades de nuestro futuro económico, sería el primer paso en la reconstrucción de una nueva agenda internacional del país.

Desde la firma del TLCAN, México se ha sumando de manera automática, sin compensación alguna y absorbiendo los costos del caso, a los intereses litigados por Estados Unidos con el mundo. Cambiar esta inercia de adhesión no es sencillo, pero sus posibles resultados, por limitados que fueran, serían superiores a los saldos negativos que se han registrado en estas últimas tres décadas.

Lo positivo de la renegociación del NAFTA en 2017, es que le quitó la imagen de *sagrado*, de *intocable*, que durante más de 20 años le dispensó la dogmatica mexicana. De igual modo, el tratado reiteró que su operación es resultado

de las ventajas económicas que se desprenden para las empresas americanas y no un acto de filantropía regional y que su posible cancelación o vigencia, en su caso, como lo ha evidenciado ampliamente el Presidente Trump, va más allá de posiciones nacionales de sometimiento.

Sin menoscabo de operar un reposicionamiento con la política de América del Norte, siempre será importante proponer y apoyar una agenda de integración regional como la sugería en su momento Robert Pastor y tantos otros que han argumentado las ventajas de contar con vecinos con un mejor desarrollo económico, a partir de compartir sinergias comunes.

Este tema ha tenido *entretenida* a la opinión pública nacional por más de tres décadas. A la luz de la insuficiencia de los resultados para un 80% de la población nacional, y la *experiencia* vivida con el gobierno del presidente Trump; valdría la pena que no se continuara y se aprovechara la coyuntura del cambio. Al propio tiempo, llevar a la relación a su maximización desde un punto realista y no de sometimiento, no supondría en ningún momento la ruptura con Estados Unidos.

Una segunda preocupación pasaría por entender que es un tiempo de amplias preguntas y pocas respuestas para la comunidad global. En merito de ello, integrar un Grupo Colegiado permanente compuesto por especialistas en la materia, que analice e intérprete en el momento los profundos cambios que se están produciendo en los temas económicos, políticos y tecnológicos en el ámbito internacional, sería una estrategia inevitable de un nuevo gobierno.

El cambio de eras, de hegemones, de estrategias económicas y políticas, supone retos inéditos al mismo tiempo que grandes oportunidades.

El declinamiento de las instituciones globales del siglo XX, y el inicio de su recambio por las del siglo XXI, reta a los países a operar con seriedad, al mismo tiempo que con prontitud para no quedar aislados de los nuevos mecanismos del desarrollo. México al replantear su *sometimiento a* Estados Unidos, recupera un margen de maniobra que le permitiría integrarse, por ejemplo, a las nuevas instituciones financieras como por el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura; o a enarbolar derechos propios de economía intermedia de manera conjunta con países de su rango de Latinoamérica, Asia, Europa, etc., en organismos globales como la OMC, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el G-20.

Atender a América Latina sin el falso debate respecto a América del Norte, será también una muestra de madurez y alejamiento del dogma.

El no éxito de los proyectos regionales de posicionamiento post neoliberal encabezados por Venezuela (ALBA), y el Unasur-Mercosur por parte de Brasil, también brindan la oportunidad de un dialogo abierto de la zona para repensar a la región de cara al 2030/2050. De igual modo, el avance logrado por Asia en materia de asociación regional a través de su esquema One Belt One Road (OBOR), lanzado en 2013, obliga a los países latinoamericanos a recuperar el terreno perdido y repensar su trabajo conjunto no solo y únicamente a través

del comercio. La energía, la ciencia, la tecnología, ecología, educación e infraestructura que hoy se incluyen en el OBOR o nuevo camino de la seda, deben ser temas obligados para encontrar sinergias comunes entre los países latinoamericanos. México podría encabezar este tipo de esfuerzos bajo una lógica de valores agregados e intereses comunes. La nueva plataforma de la Alianza del Pacífico, sería estratégicamente útil para este cometido.

En cuanto a China y la nueva era del Pacífico, algunos países de la zona han iniciado su acoplamiento bajo esquemas de explotación de bienes primarios y Tratados de Libre Comercio con escasas posibilidades. El caso de México, si bien diferenciado por su *oferta* manufacturera, ante su agenda pendiente con China, podría aprovechar la coyuntura para plantear con el país asiático una asociación estratégica tipo OBOR, sin tener que pasar forzosamente por un TLC, como si lo han hecho Chile, Perú y Costa Rica, en una clara desventaja frente a China, igual que lo hizo México frente a Estados Unidos en 1994. Esta asociación económica tipo OBOR con China, puede ser la puerta para un relanzamiento asiático estratégico con la zona, que vaya más allá de las materias primas y los déficits comerciales, dando paso al trabajo conjunto en infraestructura, comercio, tecnología, etc. Para ello hay un argumento esencial frente a China. No puede darle a América Latina un trato desigual frente al OBOR de Asia.

Los modelos económicos, políticos y civilizatorios manejados por China tendrán que ser revisados con toda seriedad, al ser referentes obligados para un mejor aprovechamiento de la relación bilateral; así como para exponenciar oportunidades y mejorar defensas. A pesar de los errores de las últimas décadas, para México sigue siendo un momento oportuno para aprovechar la oferta de China de asociación (agrícola, infraestructura, turismo, manufactura, etc), dado el carácter estratégico que nos concede por nuestra posición geográfica y civilizatoria. Las nuevas Zonas Económicas Especiales aprobadas en 2013 en el país, también son una oportunidad estratégica para aterrizar de manera productiva la inversión asiática en el país.

Europa sigue siendo una oportunidad poco aprovechada. Por diversas razones, el TLC deficitario con la región europea no ha podido potencializase de manera afortunada. Alemania, España y los Países Bajos aparecen como las primeras alternativas para replantear el equilibrio de lo alcanzado. Francia e Inglaterra se ubican de manera inmediata. Agotada la era de los aranceles y la facilitación de mercados, serán los temas nuevos agregados por China en el OBOR, lo que ocupe la modernización a un tratado que después de 17 años sigue mostrando sus resultados asimétricos respecto a México.

Una nueva era nos cubre. Vivimos los retos de una transformación histórica de la sociedad global. Más de lo mismo no es útil. Una política exterior empobrecida y anclada al rumbo de una hegemonía declinante no sirve de mucho a la estabilidad y desarrollo de la nación.

No hay posibilidades de vivir aislados, si aspiramos a un país mejor. Cambian los paradigmas económicos, políticos, tecnológicos. Nuevas regiones y eco-

nomías en ascenso ocupan nuevos lugares. El desarrollo futuro del país pasa y depende del desarrollo global. Una política exterior dinámica, atenta a los cambios del mundo, se presenta entonces como ineludible.

VII. Bibliografía

Bauman Zygmunt. (2010). *Miedo liquido*. Paidos, Estado y sociedad.

_____ (2017). *Retrotopía,* Paidos.

Bell, Daniel. (1999). *The coming of Post- Industrial Society*. USA: Basic Books.

Bregman Rutger. (2017). *Utopía para realistas*, Salamandra, 2017.

CEPAL (2016). *Las tendencias mundiales y el futuro de América latina.*

Cordera Campos Rolando. (2017). *La perenne desigualdad México:* FCE, UNAM, PUED.

Cordera Campos, Rolando (Coord). (2015). *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo.* México: FCE, UNAM

Cypher, M James. (1992). *Manufactura global de bajos salarios;* en Mitos y Realidades de la Declinación de Estados Unidos, coordinada por Rosa Cusminsky, CISAN, UNAM.

D´Elia, Vanesa. (2005). *El sujeto y la racionalidad en Adam Smith*, Revista de Economía Institucional.

Ferguson, Niall. (2012). *Civilización, Occidente y el resto*. Debate.

Foreign Affairs Latinoamérica. (Abril/ Junio 2017)

_____ (Octubre/ Diciembre 2016)

_____ (Julio/ Septiembre 2015)

_____ (Abril/ Junio 2013)

Fukuyama, Francis (1996) .*Confianza*. Madrid: Atlántida.

Frieden, A. Jeffry. (2007).*Capitalismo global* Barcelona: Crítica.

Giddens, Anthony. (2001). *La tercera vía y sus éxitos*. México: Taurus.

Huntington, P. Samuel. (1996*). El choque de civilizaciones*. Paídos.

Judt, Tony. (2013). *Algo va mal*. Taurus.

Joseph S., Nye, Jr. (2015). *Is the American century over?* USA: Polity Press.

Jerome C. Glenn, Elizabeth Florescu. (2015).*The Millennium Project 2015-2015. State of the future.* The Millennium Project

Kharas, Homi. (2017). *The unprecedented expansion of the global middle class.* Global Economy and Development at Brookings Institution.

Kissinger, Henry. (2016). *Orden Mundial Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia.* Ed. Debate

Lagos Escobar, Ricardo & Iglesias García, Enrique. (2016) *América Latina, China Y Estados Unidos. Perspectivas latinoamericanas de las relaciones internacionales en el siglo XXI.* FCE.

Lipovetsky, Gilles. (2008). *Los tiempos hipermodernos*. Anagrama.

Marsh, Peter. (2012). *The new industrial Revolution*. Londres: Yale University Press.

MacEwan, Arthur. (1992). *Cambio internacional y desorden fiscal en los Estados Unidos;* como parte de Mitos y Realidades de la Declinación de Estados Unidos, coordinado por Rosa Cusminsky; CISAN, UNAM.

Mahbubani, Kishore (2013). *El nuevo hemisferio asiático*. Siglo XXI.

Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor*. Brasil: RBA Libros.

Morris, Ian. (2014).*Por qué manda Occidente… por ahora?* Ático de los libros.

Navarro Vicenç, Torres Juan. (2012). *Los amos del mundo. Las armas del terrorismo financiero* España: Espasa Libros

Oropeza, García, Arturo. (2008). *México- China. Culturas y sistemas jurídicos comparados*.

_____ (2013). *México frente a la Tercera Revolución Industrial: Como relanzar el proyecto industrial de México en el siglo XXI*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

_____ (2015). *Reforma Energética y Desarrollo industrial. Un compromiso inaplazable*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Rifkin, J. (2011). *La Tercera Revolución Industrial*. Barcelona: Paidós.

Sachs, Jeffrey. (2012). *The Price of civilization*. Vintage.

Suárez, Dávila, Francisco. (2013). *Crecer o no crecer. Del estancamiento estabilizador al nuevo desarrollo,* Taurus.

Steiner, George. (2006). *Europa*. Fondo de Cultura Económica,

Simth, Laurence. (2011). *El mundo en 2050*. Debate.

*Julio A. Millán B.**

2030: el reto de construir la grandeza de México con una visión de largo plazo

El futuro no se adivina,
el futuro no se predice,
el futuro se construye.
Julio A. Millán B.

Un proyecto de nación de largo plazo, implica tener la visión de lo que se quiere lograr junto con la hoja de ruta para lograrlo; desafortunadamente, desde su nacimiento como nación independiente México ha carecido de ello, prueba de ello es que en casi doscientos años de vida soberana el país no ha tenido direccionalidad. A nivel interno, por ejemplo, hemos igualmente pasado por el imperio, el centralismo o el federalismo, mientras que nuestra política externa lo mismo ha optado por el aislamiento internacional, por el movimiento de los países no-alineados o por el acercamiento con Norteamérica.

Todos estos modelos políticos, contradictorios entre sí, ponen en evidencia que se carece de un proyecto de nación, situación que es una de las principales causales por las que hoy México presenta claroscuros sociales, económicos, educativos y políticos. La falta de respuesta a la pregunta ¿qué clase de país queremos lograr en el mediano y largo plazo?, implica que no sea posible responder al cuestionamiento ¿cuál es el mejor modelo para lograrlo? Si no se tiene un destino, no se puede tomar un rumbo.

* Experto en temas de análisis prospectivo y Presidente de Coraza Corporación Azteca.

Entonces ¿cómo enfrentar el reto de construir la grandeza de México hacia 2030, 2050 y 2100? ¿cuáles deben ser los factores críticos a atender? ¿de qué experiencias puede aprender México para afrontar con éxito este reto en un espacio de 15 y 35 años? Con el fin de dar solución a estos cuestionamientos, el presente trabajo identifica 3 elementos críticos para lograr el objetivo planteado en el título: educación, salud y Estado de Derecho.

Los primeros dos son condiciones esenciales, toda vez que el activo más importante de una nación es su gente, y si ésta se encuentra saludable y capacitada, será más sencillo alcanzar mejores niveles de desarrollo. El tercero, es un condicionante básico para los gobiernos, toda vez que éstos tienen como primera función hacer prevalecer el imperio de la ley para brindar certeza y seguridad a sus ciudadanos, además de tratarse de un factor que puede impulsar o inhibir el crecimiento económico.

Con el fin de ir analizando estos temas, se comenzará abordando la importancia que tiene definir la visión de país que se busca alcanzar, así como la relevancia que tiene apostar por la educación y el desarrollo tecnológico para materializar con mayor celeridad los retos planteados, empleando para ello dos casos exitosos de países que lograron materializar sus metas planteadas, valiéndose en un caso de la prospectiva como herramienta en su labor. Finalmente, se concluye que con el propósito de englobar y direccionar los esfuerzos que se necesitan para fomentar el desarrollo nacional, es necesario evolucionar como Estado Mexicano y dar paso a una Nueva República que aglutine a todos los actores, estrategias y acciones necesarias para que México alcance la grandeza que merece.

En la actualidad se observa que las naciones que han logrado dar un paso cuántico en su desarrollo son aquellas que primeramente decidieron su visión como país, es decir, la manera en cómo se visualizaban en el mediano y largo plazo, y a partir de esta definición, realizaron las reformas estructurales, internas y externas, para materializar lo propuesto.

Por ejemplo; Corea apostó en la década de 1960, decidió que su visión de mediano y largo plazo, sería la de un país que se distingue por ser centro industrial y tecnológico, con una importante especialización en sectores de alto valor agregado como la electrónica y las tecnologías de información y comunicación, entre otros sectores, y cuya base para el desarrollo se encontraba en la innovación y el avance tecnológico.

Una vez definida su visión de país, el gobierno emprendió una muy importante transformación de su sistema industrial, educativo y económico para lograrlo. Para ello, resultó fundamental que sin importar la agenda política del partido en el poder, o la coyuntura nacional y/o internacional, el objetivo y, más importante, los mecanismos para lograr dicho objetivo, permanecían intactos. Desde 1960, Corea ha pasado lo mismo por dictaduras militares como por gobiernos emanados de los diferentes espectros políticos (centro, izquierda y derecha), pero su visión y modelo no se modificaron.

El haber mantenido el rumbo fijado como país, es una de las razones del éxito coreano, incluso el Banco Mundial señala que ello fue una de las causales de que esta nación se viese muy poco afectada por la crisis de la década de 1980. En el estudio "Ajustes ante los cambios políticos: El caso de Corea 1960-1985", el organismo internacional realiza un análisis de las reformas emprendidas en este país, las cuales le permitieron en tan sólo 2 años revertir los efectos adversos de la crisis económica que enfrentó el mundo a finales de la década de 1970 (Richardson, 1986).

En 1960 esta nación se caracterizaba por un bajo desarrollo, donde el 80% de la fuerza laboral estaba empleada en el campo y las exportaciones representaban apenas el 3% del PIB nacional. (Richardson, 1986), lo que se reflejaba en el bajo ingreso de la población; el PIB per cápita era de USD 1,106, en comparación, el de México era prácticamente el triple al ubicarse en USD 3,299 (Banco Mundial , 2014). Tras las reformas emprendidas, hoy Corea tiene un PIB per cápita de USD 36,601 por USD 18,369 de México, y para finales de esta década éstos llegarán a USD 47,134 y USD 22,817, respectivamente (Fondo Monetario Internacional, 2015).

Este caso ilustra la importancia de definir la visión de país, para, a partir de ello, definir las acciones que deben realizar para alcanzar las metas planteadas. De igual manera, deja claro lo crítico que resulta no perder el objetivo fijado a causa de cambios políticos o coyunturas de distinta índole. En México, desafortunadamente, la planeación se hace con cortes sexenales y marcada por el partido en el poder, lo que genera dispersión en las acciones emprendidas y falta de continuidad en las políticas de desarrollo.

Asimismo, el ejemplo coreano muestra dos importantes paralelismos para nuestra nación, la manera en cómo evolucionó su aparato industrial y el tiempo en que lo consiguió. Al respecto del primero, el país asiático empezó su desarrollo industrial como un centro para la maquila de bajo valor agregado, lo cual puede aplicarse a México, donde encontramos que el valor de las importaciones de bienes intermedios y de capital equivale a aproximadamente el 75% de lo que se exporta; es decir, en términos generales, el valor agregado de nuestra industria es sólo la cuarta parte de lo que exportamos.[1] Por otro lado, este caso muestra una importante lección para México por el relativo poco tiempo en que Corea logró los resultados esperados. El horizonte de tiempo es un factor apremiante para México, ya que los actuales niveles de desarrollo indican que la situación no puede seguir así, además de que el 2030 está a solo 15 años de distancia; se requiere por lo tanto de un atajo que permita a México alcanzar los niveles de desarrollo acordes a su potencial.

Junto con la importancia de apostar por el desarrollo tecnológico, y con el fin de abordar el reto aquí planteado para los próximos 15 años, la prospec-

[1] Cálculo realizado con información del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales y Banco de México, Balanza de pagos.

tiva y sus diferentes métodos representan una herramienta estratégica y probada para esta tarea, así lo ilustran experiencias internacionales de éxito, como el caso de Sudáfrica.

En 1991 (tres años antes del fin del Apartheid) un grupo de 22 prominentes sudafricanos, provenientes del ámbito político (gobierno y oposición), académico, empresarial y de organizaciones de la sociedad civil) se reunieron con un equipo de expertos prospectivistas en el complejo Mont Fleur, a las afueras de la ciudad de Stellenbosch, para generar ideas sobre cómo moldear el futuro de Sudáfrica.

El contexto en el cual se dio este ejercicio fue de suma relevancia para el futuro del país, toda vez en 1990 había sido liberado Nelson Mandela, además de que comenzaba el proceso para acabar con el apartheid en Sudáfrica y para que este país llevara a cabo, por primera vez en su historia, elecciones completamente democráticas e incluyentes. Es decir, esta nación estaba por vivir un verdadero parteaguas en su historia, por lo que era crítico definir el futuro al que querían llegar y generar un acuerdo que permitiese implementar los mecanismos para lograr los objetivos planteados.

Este ejercicio duró más de un año, con sus resultados publicados en julio de 1992 y condensados en 4 escenarios, a partir de los cuales se seleccionó uno, llamado escenario "Vuelo de los Flamencos", en el cual se apostó por la vía democrática e incluyente para impulsar la participación de todos los ciudadanos sudafricanos en el desarrollo de su nación, a fin de generar condiciones para el crecimiento económico y combatir la desigualdad (Global Business Network , 1992).

Hoy, Sudáfrica es una nación que presenta una cara unida al mundo, además de ser una economía muy importante en el escenario global, situaciones que hace poco más de 20 años no existían.

La experiencia sudafricana nos ilustra la utilidad de generar ejercicios prospectivos para ayudar en la construcción de una visión de país. En este sentido, México necesita de pensar en el futuro que quiere construir, y esta labor precisa de la participación de todos, por ello, debemos primeramente comenzar por reflexionar acerca de cómo será el México del 2030, pensando con ello en dos necesidades que será clave atender: educación y salud.

Dentro de 15 años, la población del país a mitad del año será de 137 millones 481 mil personas, de las cuales el 29.9% de la población tendrá 18 años o menos, esto es poco más de 41 millones, 100 mil personas, mientras que el 10.25% de la población (14 millones 89 mil personas aproximadamente) serán mayores de 65 años[2] es decir, el país se seguirá caracterizando por una población joven pero será necesario hacer las previsiones para la transición demográfica que se estará gestando.

El factor demográfico será un elemento clave en la planeación que necesita el país, ya que estos jóvenes que estarán ingresando a la vida económica nacional a partir del 2030 necesitarán haber tenido una educación de calidad que

[2] Cálculo propio a partir de las proyecciones de CONAPO.

esté a la altura de la competitividad que demanda el siglo XXI. Por ello, una de las bases en la construcción de la grandeza de México con miras al 2030 consiste en solucionar el grave problema educativo que existe en el país, el cual ha sido un peso muerto en el avance de México; si se busca apostar por el desarrollo tecnológico y la innovación como una vía más corta al desarrollo, existe mucho trabajo por realizar.

Nuestro sistema educativo tiene sus bases en la Constitución, la cual respondía al contexto de los inicios del siglo XX, pero hoy el mundo demanda otra perspectiva. En México, la educación tiene como principio el combate al analfabetismo, el enfoque es enseñar a leer y escribir. En la actualidad y para los próximos años, este enfoque está cambiando como resultado del cambio tecnológico, y es necesario que tanto quienes están en la escuela, como quienes ya desempeñan una actividad profesional, aprendan estas capacidades, a fin de que la falta de estos conocimientos no los conviertan en "analfabetos funcionales". Por ello, el cambio educativo que se debe dar, implica que en lugar de lectura, escritura y aritmética, nos movamos hacia el pensamiento crítico, el pensamiento creativo, y el lenguaje computacional. Hoy, estas carencias del sistema han producido algo más grave que el analfabetismo, han producido adultos incapaces de "volver a aprender"; ello es particularmente grave en una sociedad donde el conocimiento se duplica cada 6 meses.

Asimismo, esta reforma que requiere la estructura educativa debe compaginarse con las nuevas tendencias tecnológicas y áreas científicas emergentes, las cuales brindarán las oportunidades para el desarrollo personal y del país en los próximos años. Actualmente, no se están produciendo los profesionales que se requieren y se requerirán en las áreas estratégicas, ya que no se ha creado una agenda sobre las carreras que se deben de producir, lo que genera que se sigan creando profesionales "inempleables".

Por ejemplo, no resulta lógico que los sectores aeroespacial, energético, eléctrico-electrónico y automotriz sean mencionados entre los sectores estratégicos del país, cuando encontramos en México, el 44.7% de la matrícula universitaria se encuentra en Ciencias Sociales y Leyes, y solamente el 21.3% en Ingeniería (Instituto de estadística de la UNESCO). Aunado a este bajo interés por estas áreas, a nivel básico la situación es alarmante ya que se encuentra que en la prueba PISA de la OCDE se encuentra que "el 55% de los alumnos mexicanos no alcanzó el nivel de competencias básicas en matemáticas" (OCDE).

La "inempleabilidad" genera un desperdicio de recursos económicos, tiempo y capital humano además de producir un enorme sentido de desesperanza entre los jóvenes, ya que se forman perfiles que no son requeridos, lo que genera que se deban emplear en áreas que no corresponden a su formación (en el mejor de los casos ya que muchos terminan desempleados o en la informalidad), lo que genera profesionales poco competitivos que, a su vez, produce sectores con igual nivel de competitividad.

Con el fin de revertir esto, es necesario que por mandato de ley, se fomente una mayor vinculación entre academia y sectores productivos a fin de dar solu-

ción a lo anterior. No se trata de imponer lo que cada joven desea estudiar, sino de vincular la oferta con la demanda y canalizarla hacia las áreas que tendrán mayor impacto en el futuro; asimismo, es necesario revisar la oferta académica a fin de actualizarla mediante un ejercicio prospectivo para que ésta corresponda con lo que la industria demandará conforme a las tendencias globales de los próximos 15, 30, 50 y 100 años.

Un breve vistazo a las actividades profesionales que serán demandadas debido al auge de nuevas industrias y áreas del conocimiento indica que México requerirá de recursos humanos especializados en áreas como nanotecnología, genómica, desarrollo de nuevos materiales, ingeniería aeroespacial y en drones, entre otros.

Así como será necesario garantizar que la población de México se encuentre debidamente capacitada, también resultará vital el asegurar que ésta también gozará de buena salud, de poco servirá una mano de obra capacitada si ésta no se encuentra en condiciones de ser productiva y, por el contrario, se vuelve una carga para el Estado.

Actualmente, los principales padecimientos en México son propios del mundo desarrollado: padecimientos crónicos cardiovasculares, diabetes y tumores malignos, estos padecimientos representan cerca del 50% de las causas de muerte en México (OMC, 2014).

De estos padecimientos, los problemas cardiovasculares y la diabetes son el resultado de un cambio en los regímenes de alimentación y estilo de vida de la población, lo que ha ocasionado que el problema de la obesidad alcance niveles alarmantes.

México ocupa el primer lugar en obesidad infantil y en adultos (OMC), a nivel mundial; de seguir las tendencias actuales, el porcentaje de la población con diabetes pasará de 7% a un 15.5% para el 2015. Este problema impacta la totalidad del país tanto por el gasto que supone a la cuenta pública atender como por el efecto en que competitividad que implica contar con una población enferma; los niños con obesidad de hoy, serán adultos con obesidad el día de mañana.

En 2008 se estimó que el costo de la obesidad para el país fue de 67,000 millones de pesos (mdp) para 2017 se estima que llegue hasta 101,000 mdp (Instituto Nacional de Salud Pública, 2013).

Ante esto, es necesario canalizar las políticas públicas encaminadas a promover la cultura de la prevención (alimentación adecuada y ejercicio) con un enfoque integral; es decir, no basta con realizar difusión sino que deben concurrir todos los actores para que estos programas sean efectivos, ello abarca desde rediseño de programas educativos para que estos concienticen sobre la importancia de una dieta adecuada y dedicar tiempo al ejercicio, hasta la creación de espacios públicos adecuados que inviten a la población a adoptar estilos de vida saludables.

En este tenor, un sistema de salud eficiente en el futuro debe, a nivel sistémico, enfocarse en el bienestar físico del paciente y no solo en atender la enfermedad y funcionar como una red donde se incorporen diversos actores

como tutores en salud en las clínicas para promover buenas prácticas entre la población así como el desarrollo de bases de información comunes y sistemas de alerta temprana que permitan reconocer a mayor velocidad el riesgo de alguna pandemia.

Una vez revisada la necesidad de atender las carencias naciones en materia de educación y salud, el tercer elemento que sobre el que se debe trabajar para garantizar la grandeza que el país demanda es la prevalencia del Estado de Derecho, la cual es una condición *sine quo non* para generar desarrollo económico y bienestar, además de representar el fundamento de un régimen democrático.

Un gobierno donde no prevalece el imperio de la ley propicia un entorno de violencia, impunidad y corrupción, elementos destructivos que inhiben la inversión productiva, sufrirá menor productividad, menos empleo y mayor subdesarrollo, creándose así, un ambiente de riesgo para un adecuado ejercicio del poder; este círculo vicioso, es para el futuro uno de los grandes frenos a la competitividad de México.

En nuestro país, desafortunadamente, se tiene una percepción errónea sobre lo que implica este concepto, al cual, de forma maliciosa, grupos con intereses perversos buscan equiparar con represión. El correcto ejercicio de la ley implica tener un gobierno que se encuentra sometido a la misma y, por tratarse de un gobierno electo democráticamente, no teme en ejercer el poder. Esto es contar con autoridades cuyos límites son planteados por el derecho, al tiempo que emplea las facultades que le consagran las leyes para combatir la impunidad, la corrupción, la ilegalidad y el desorden en todos los niveles.

Es indispensable que en nuestro país, además de cualquier reforma estructural y política industrial, se garantice el elemento más importante de todos: la supremacía del imperio de la ley; ya señalaba Milton Friedman en 1962 que las libertades políticas van de la mano con el desarrollo económico y que éstas se fundamentan en el Estado de Derecho.

Se han hecho muchos estudios para identificar cuáles son los factores que influyen e intervienen en el bienestar de una población y está demostrado matemáticamente que lo más importante para lograr un desarrollo sustentable y combatir la pobreza, es hacer prevalecer la legalidad por encima de todo, incluso antes que el factor educacional.

El análisis Libertades Políticas, Económicas y Prosperidad desarrollado por la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA) en 2003 estudia el comportamiento de los diferentes factores que componen el predominio de las leyes, asignando a cada uno un valor matemático a fin de identificar cómo influyen estas variables en el desarrollo de una nación. Este ejercicio concluye que "los países pueden desarrollarse más rápidamente reforzando los derechos de propiedad, promoviendo un poder judicial independiente, atacando la corrupción, evitando una regulación onerosa, permitiendo la libertad de prensa y protegiendo los derechos políticos y las libertades civiles. Estas características definen un ambiente saludable para la actividad económica."

Al no existir estas condiciones los problemas de seguridad se exacerban, impactando la capacidad del gobierno y de la ciudadanía para impulsar el desarrollo, empobreciendo con ello a la sociedad., los datos en la materia son claros. En el Reporte de Competitividad Global 2014-2015 del Foro Económico Mundial se identificó a la corrupción y a la inseguridad entre los principales obstáculos para hacer negocios en México (Foro Económico Mundial , 2014).

El enfoque es claro: urge un cambio del paradigma de la administración pública, esto obliga a una sacudida en todos los niveles de gobierno, es necesario eliminar a muchos funcionarios corruptos e ineficientes, que están incrustados hoy en las estructuras del gobierno; para México es un tema central que no debe postergarse.

Por más que se quiera impulsar el desarrollo económico con mecanismos financieros e incluso de organización, no se lograrán los resultados si no hay un cambio sustantivo con la base de un Estado de Derecho, dentro de un entorno de democracia.

Para lograr esta meta, así como para impulsar las acciones necesarias en materia educativa y de salud, se propone el relanzamiento del Estado mexicano, esto es, plantear la transición hacia una Nueva República que cambie las estructuras actuales y libere las cadenas que hoy nos empujan a la mediocridad.

Ahora bien, una vez analizados los tres temas en los cuales México debe enfocarse para construir su grandeza en las próximas décadas, es necesario cuestionarse ¿cómo aglutinar estas visiones? Y, más importante ¿cómo lograr reunir a todos los actores necesarios para lograr que se den los cambios necesarios?

Al respecto, han sido muchas las voces que a lo largo del tiempo han generado propuestas, pero en los hechos la realidad es que podemos tener soluciones a los problemas, pero la verdadera revolución que está esperando el país es pacífica y de gran calado; esto es, plantear la transición hacia una Nueva República que cambie las estructuras actuales y libere las cadenas que hoy nos empujan a la mediocridad.

Este paso hacia adelante no consiste en desechar todas las instituciones que actualmente componen el Estado Mexicano y empezar de cero. Se trata de generar un nuevo pacto social y un gran acuerdo entre todos los sectores: público, privado, académico, militar y la sociedad civil. Éste debe tener como meta primera decidir, cuál es nuestra visión, elemento que, como se ha revisado a lo largo del documento, es la base de la cual se debe partir para transformar a México. Esta visión se englobaría junto con las medidas necesarias para hacerla realidad, partiendo de acciones inmediatas en materia educativa y salud, y sin olvidar los indicadores a los que queremos llegar en cada paso.

Obviamente entre los juristas hay opiniones encontradas sobre si esta transición nos conduciría a una segunda o tercera república, como ha sucedido en Francia que hoy está en su Quinta República, o hacia alguna otra figura, pero al igual que en otros lugares, estos cambios se han dado a fin de impulsar nuevos niveles de desarrollo económico y social ante momentos que lo demandan. El caso presentado de Sudáfrica es una muestra de ello.

México siempre puede renovarse y ello precisa de acuerdos si es en forma pacífica o con convulsiones sociales si es en forma violenta, y por eso debemos dar un salto cuántico a fin de responder a nuestras necesidades presentes y futuras. El país requiere un cambio de fondo y de estructura, se deben eliminar todos los pesos muertos que nos están hundiendo con el propósito de acelerar la actividad y alcanzar más rápido nuestro desarrollo; a partir de este cambio, el nuevo marco jurídico e institucional deberá servir como plataforma para la materialización de estas acciones.

Si contamos con un proyecto de largo plazo a 2030, 2050 y más, entonces debemos pensar en la promulgación de una nueva Constitución y el relanzamiento del Estado Mexicano no representarían un fracaso de las instituciones que sí funcionan, por el contrario, se trata de fortalecer y replantear lo bueno y modificar lo ineficiente; esto requiere de una enorme madurez política y una verdadera preocupación por el futuro.

La nueva República implica reconocer que nuestro actual sistema (sustentando en la Constitución de 1917 y retomando el espíritu de la Carta Magna de 1857) ya no puede dar más de sí toda vez que las circunstancias y el tiempo (98 años) lo han rebasado. Los pilares del Estado Mexicano en 1917 eran educación básica, tierra y sufragio efectivo, hoy los atajos para el desarrollo, como se vio previamente, son educación con enfoque tecnológico, política industrial, desarrollo competitivo, inserción a la competencia internacional, Estado de Derecho, respeto a los derechos humanos, entre otros.

El planteamiento requiere una reforma del Estado Mexicano que permita un ejercicio crítico del poder, donde los poderes actúen como verdaderos contrapesos y no sólo respondan al clima electoral. Adicionalmente, es necesaria una refundación jurídica, económica y social. Estos pasos definitivamente afectarían muchos intereses, por ello se necesita un fuerte liderazgo y sobre todo una decisión patriótica con gran sentido de lealtad hacia México y un espíritu de solidaridad común con todos los mexicanos.

En la actualidad nuestro país está atravesando por situaciones críticas que buscan romper el tejido social mientras que, en paralelo, se han emprendido una serie de transformaciones económicas, educativas, laborales, fiscales y políticas que buscan resarcir lo que no se hizo décadas atrás, y cuya ausencia generó la falta de competitividad que hoy se ha arraigado en nuestra nación. En este contexto de la dualidad crisis/oportunidad es que nos encontramos en un punto de inflexión para lanzar el proyecto de nación que históricamente ha faltado y poder así construir el México del siglo XXI que queremos.

Tener un México, con un escenario al 2030 con tasas anuales de crecimiento que oscilen entre el 6 y 8 %, con un PIB per cápita superior a los 45 mil dólares, con mexicanos que cuenten con 15 años promedio de educación y con un índice de desarrollo humano entre los diez primeros del mundo, por mencionar algunos de los indicadores clave que debemos marcarnos, es posible en la medida en que aprovechemos este punto de inflexión y nos atrevamos a dar el siguiente gran paso en la historia nacional, la Nueva República.

Por estas razones, el reto de construir impulsar el desarrollo nacional, trabajo que debe tener un primer horizonte de tiempo en 2030, tiene que comenzar por la construcción de una Nueva República sobre la cual edificar las bases para materializar la grandeza a la que México está destinado.

Bibliografía

Banco Mundial (2014). Obtenido de B*ase de Indicadores del desarrollo mundia*l. Disponible para descarga: http://databank.worldbank.org/data/home.aspx

Fondo Monetario Internacional (2015). Obtenido de Panorama *Económico Mundial*, base de abril del 2015.: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/ 2015/01/weodata/index.aspx

Foro Económico Mundial (2014). Obtenido de Reporte de *Competitividad Global,* 270.

Global Business Network . (1992). Obtenido de *Los Escenarios de Mont Fleur.*: http://www.generonconsulting.com/publications/papers/pdfs/Mont%20Fleur.pdf

Instituto de estadística de la UNESCO. Obtenido de *Distribución de la matrícula en educaciónsuperiorporáreadeestudio*: http://www.uis.unesco.org/datacentre/pages/default.aspx

Instituto Nacional de Salud Pública. (2013). Obtenido de *Obesidad en México recomendaciones para una política de Estado:* http://www.insp.mx/noticias/boletines-de-prensa/2656-obesidad-en-mexico-recomendaciones-para-una-politica-de-estado.html

OMC. Obtenido de O*besidad en México.*: http://www.paho.org/mex/index.php?option=com_content&view=category&id=824

_____ (2014). O*btenido de Perfiles de por país:México*: http://www.who.int/nmh/countries/mex_en.pdf?ua=1

Richardson, R. y. (1986). *Ajustes ante los cambios políticos: El caso de Corea 1960-1985. Departamento de Investigación para el desarrollo*, Banco Mundial, 2.

Ana Teresa Gutiérrez del Cid *

Vislumbres de siglo y el nuevo orden global: implicaciones para México

SUMARIO: I. Introducción II. La crisis económica mundial y sus repercusiones en el poderío de las naciones III. El proceso de declive de Estados Unidos IV. La desregulación financiera regresa V. La estrategia china para superar la crisis VI. La alianza estratégica entre China y Rusia VII. La estrategia de Trump y sus implicaciones para México VIII. Propuesta IX. Bibliografía

I. Introduccion

El presente análisis pretende dar cuenta de los cambios a nivel mundial y las implicaciones para México en el escenario internacional.

Desde 1991 ha iniciado un proceso de cambios a nivel internacional con la caída de la Unión Soviética. Este hecho trajo como consecuencia que la otra superpotencia, Estados Unidos, se proclamara líder en el nuevo orden mundial de la posguerra fría. Sin embargo, desde el año 2000 esa posición de Estados Unidos encabezando el poder mundial en un modelo unipolar ha sido rápidamente cuestionada, ya que a partir de ese año, China comienza a vislumbrarse como una potencia económica en rápido crecimiento y Rusia inicia un proceso de reposicionamiento como una potencia energética y armamentista.

Esta nueva situación paulatinamente va sustituyendo al unipolarismo estadounidense de los años 90 y el modelo de poder mundial va tornándose en un

* Profesora Investigadora del Área de Política internacional Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

orden multipolar, donde China y Rusia que poseen una asociación estratégica, contrarrestan el poderío estadounidense.

Así, las potencias que encabezan el orden mundial se hallan en un proceso en el cual, Estados Unidos se niega a reconocer esta nueva realidad y trata de preservar su posición de poder recurriendo al belicismo.

En el conflicto en Siria, se observa que Estados Unidos ya no puede comportarse como en Irak en 2003 o en Libia en 2011, porque en Siria, Rusia interviene apoyando al régimen de Bashar al Asad por sus propios intereses estratégicos.

El objetivo de este trabajo es además analizar porqué Estados Unidos ha perdido liderazgo en la medida en que se ha convertido en un Estado rentista que ya no es un líder en la economía productiva y obtiene mucho más recursos de las ganancias de sus transnacionales, de su sistema financiero y de las guerras de despojo que llevó a cabo en Afganistán en 2001, en Irak en 2003 y en Libia en 2011.

Se argumenta cómo su economía ha sufrido un proceso de declive por la desindustrialización que ha producido el hecho de llevar sus empresas fuera del país, donde la mano de obra tiene un bajo costo y por el proceso de financiarización de su economía.

A su vez, se analizan los procesos de desarrollo y cooperación entre China y Rusia y como estos desarrollos han ido transformando el poder mundial de unilateral a multipolar.

Esta situación para México es favorable, ya que puede iniciar una labor diplomática de diversificación con otras regiones del mundo, que conduzca a un mayor crecimiento y búsqueda de alternativas comerciales y de desarrollo económico y pueda además retomar el papel de una mayor presencia en América Latina como lo tuvo anteriormente y abandonar la posición de centrar todos sus esfuerzos económicos en la relación con Estados Unidos. Una posición diversificada que le podría abrir mayores espacios de maniobra en el terreno diplomático, político y comercial.

II. La crisis económica mundial y sus repercusiones en el poderío de las naciones

El principal efecto de la crisis económica que se desencadenó en 2008 en el orden internacional consiste en que Estados Unidos dejó de ser la única potencia líder del poder mundial: "vista desde una perspectiva espacial, la actual crisis internacional es sobre todo una gran crisis de la economía de Estados Unidos, difundida ampliamente en el ámbito mundial en un nivel aún muy incierto". (Dabat, 2009).

Asimismo "es un colapso del orden internacional que engloba y cuestiona aspectos económicos, sociales, políticos e institucionales propios del rumbo actual de la globalización, de la supremacía internacional del neoliberalismo,

del propio curso de la economía del conocimiento (de la relación entre sus lados luminosos y oscuros) y, muy en particular, de la hegemonía mundial de Estados Unidos y el orden mundial de Bretton Woods establecidos durante su liderazgo" (Dabat, 2009).

Así, la crisis hipotecaria y posteriormente económica de 2008 golpeó fuertemente la economía estadounidense: "en oposición a las formulaciones teóricas, a partir de los años 70, con el proceso de globalización y el predominio del neoliberalismo, se han presentado a nivel mundial seis crisis cíclicas. Desde la segunda posguerra hasta fines de los 60 no se dieron marcadas crisis en la economía mundial. Pero, desde 1991 a 2001 se han presentado cuatro de las seis crisis cíclicas, lo que significa que la economía mundial entró en un periodo de creciente inestabilidad y crisis periódicas" (Caputo, 2007).

Un elemento nuevo es que las crisis se originan en los países y regiones de mayor dinamismo, como en México en 1994 y en el sudeste asiático en 1997. Este fenómeno se debe a que la expansión de las potencias busca nuevas regiones o recupera regiones de las que se había retirado.

Orlando Caputo plantea en 2007 que no se debe descartar la posibilidad de una crisis cíclica profunda en el capitalismo como la de los años 30, que conduzca a una ruptura de la globalización. Ésta al parecer es la crisis de 2008, que en pleno 2017 no se supera totalmente a nivel global y ha generado movimientos como el Brexit y gobiernos como el de Trump, que usa una retórica proteccionista y durante la campaña criticó reiteradamente el proceso de globalización por los efectos negativos que ha tenido en Estados Unidos, como el desempleo, porque las empresas prefieren establecerse donde los salarios son mucho más bajos que en Estados Unidos y la desindustrialización que este fenómeno de relocalización industrial ha producido tiene un resultado también negativo para Estados Unidos. Asimismo, su infraestructura no ha sido renovada.

En Estados Unidos, el crecimiento económico se desaceleró hasta un escaso 1,5% en el segundo trimestre de 2012. Al mismo tiempo, la creación de empleos se debilitó gradualmente, desde 250.000 empleos mensuales entre diciembre de 2011 y febrero de 2012 hasta 100.000 empleos mensuales entre marzo y junio de 2012, con solo 80.000 empleos en ese último mes. Con la tasa de recuperación del empleo que muestra esta reactivación, el nivel de empleo anterior a la crisis se alcanzaría solamente en 2025 (CEPAL, 2012).

Estos datos evidencian que el crecimiento del país era bajo y vulnerable cinco años después de iniciada la crisis *subprime*. Su desempeño en ese período es el más bajo de todas las recuperaciones ocurridas desde la década de 1970, no obstante los elevados programas de reactivación (CEPAL, 2012).

Se produjo una nueva recesión en los Estados Unidos en 2013. La razón es que en enero de ese año entrarían en vigor automáticamente alzas tributarias y recortes del gasto por un total de 560.000millones de dólares (un 4,7% del PIB), si no se llegaba a un acuerdo político en el Congreso para postergar una parte de dichas medidas.

En esa ocasión, los republicanos, con mayoría en la Cámara de Representantes, no cedieron y, finalmente, ante la imposibilidad de obtener todos los recursos necesarios, mediante un incremento en los impuestos a los contribuyentes con mayor nivel de ingresos, los demócratas y el Ejecutivo aceptaron la puesta en operación de un programa de reducción del gasto público equivalente a un billón 200 000 millones de dólares entre marzo de 2013 y diciembre de 2021, incluyendo intereses (Gutiérrez, 2013).

Esta situación explica el discurso pronunciado por Donald Trump en su inauguración como presidente, que no tiene paralelo en la historia de Estados Unidos. Fue una exposición violenta y nacionalista, Trump proclamó que su programa era "America Primero", amenazando al resto del mundo con graves consecuencias si no se sometía a sus demandas, tanto económicas como políticas.

El discurso era todo menos un "discurso inaugural" en el sentido de delinear al comienzo de una administración presidencial los ideales generales a los que se dedicará e intentará dar a estos un cierto significado universal, por muy hueco, torpe o falso que pudiera ser el esfuerzo.

En 1933, Franklin Roosevelt declaró, en medio de la Gran Depresión, que el pueblo estadounidense no tenía "nada que temer". El mensaje de Trump fue justo lo contrario: "Tememos al mundo, pero todo el mundo debe temernos".

A diferencia de los presidentes estadounidenses del siglo pasado que se auto proclamaban como líderes del "mundo libre" o que sugirieron que Estados Unidos tenía interés en el desarrollo global, Trump trató a todos los países extranjeros como enemigos económicos y los culpó de la crisis del capitalismo estadounidense. "Debemos proteger nuestras fronteras de los estragos de otros países que fabrican nuestros productos, robando nuestras empresas y destruyendo nuestros trabajos", afirmó (Trump, 2017).

Trump ganó las elecciones en estados industriales devastados económicamente, como Pennsylvania, Ohio, Michigan y Wisconsin, explotando convenientemente la devastación social en ciudades fabriles y áreas rurales, ofreciendo una solución a la crisis basada en el nacionalismo económico. Este fue el tema principal de su discurso inaugural, al afirmar que el país enriqueció la industria extranjera a expensas de la industria estadounidense y gastó billones y billones de dólares en el extranjero, mientras la infraestructura de Estados Unidos había caído en deterioro y decadencia. "Hemos hecho que otros países sean ricos, mientras que la riqueza, la fuerza y la confianza de nuestro país se han disipado en el horizonte" (Trump, 2017).

Trump resumió su perspectiva chauvinista con la frase: "La riqueza de nuestra clase media ha sido arrancada de sus hogares y luego redistribuida por todo el mundo". Pero, la riqueza producida por los trabajadores ha sido "robada" y "redistribuida", pero no por los extranjeros, sino por los empresarios estadounidenses, la pequeña élite de aristócratas financieros como Trump mismo y gran parte de su gabinete, los millonarios y multimillonarios.

La "gran mentira" de Hitler era culpar a los judíos, no a los capitalistas, por las devastadoras consecuencias de la crisis del sistema de ganancias que pro-

dujo la Gran Depresión de los años treinta. La "gran mentira" de Trump ofrece un chivo expiatorio diferente, los migrantes y otros países, para desviar la ira popular por la crisis económica que estalló en 2008, pero esta explicación es tan falsa como la de Hitler (Martin, 2017).

Como en Alemania en la década de 1930, la perspectiva de restaurar la grandeza nacional a través de la autarquía económica y la expansión militar lleva inevitablemente a la guerra. El discurso de Trump es una justificación directa del crecimiento del militarismo estadounidense durante el último cuarto de siglo, que se debe al esfuerzo de la élite gobernante de Estados Unidos para encontrar una solución violenta a la decadencia económica a largo plazo de los Estados Unidos (Martin, 2017).

También para América Latina, los denominados cambios estructurales, producto de las necesidades de las grandes corporaciones internacionales han profundizado el subdesarrollo. El incremento de la pobreza y la falta de redistribución de la riqueza "se deben en gran medida a la reproducción simple del capitalismo con niveles muy bajos de inversión en la creación y ampliación de empresas locales, esto a pesar de las elevadas ganancias …pero en América Latina hay un fuerte estancamiento de la inversión en los últimos decenios. En 1980 la inversión global en América Latina equivalía a 53%. En los últimos años sólo equivale al 20%. Esto contrasta con el crecimiento de la inversión extranjera. Pero en realidad, la inversión extranjera ha venido a comprar empresas ya existentes" (Caputo, 2007).

Por lo que existe una disminución de la reproducción económica y social de la región. Una de las muestras más evidentes de esta situación es que de nuevo, a partir de 1999, América Latina se ha vuelto a convertir en un exportador de materias primas. Además, los recursos naturales se han transformado en propiedad privada nacional y de las empresas extranjeras. Por lo que las principales movilizaciones y cambios políticos en América Latina en los últimos años tienen como origen el rescate de los recursos naturales.

III. El proceso de declive de Estados Unidos

El fenómeno político que representa Trump, es "la consecuencia del declive de Estados Unidos como la mayor potencia mundial, porque la actual crisis internacional conjuga tres tipos de procesos interdependientes no siempre concordantes:

– La crisis internacional en sí misma, originada en Estados Unidos y su sistema financiero especulativo con su actual desplazamiento a Europa

.

– La declinación histórica del capitalismo estadounidense, derivada tanto de factores internos como de la competencia internacional de China y de otros países en desarrollo.

– La crisis del orden mundial actual o de la globalización neoliberal" (Dabat, 2016).

La crisis financiera de 2008 inició con la explosión de la burbuja inmobiliaria estadounidense en 2005 con los créditos *subprime,* que se otorgaban a personas que no tenían los suficientes recursos, al inicio tenían un bajo interés y después se elevaban fuertemente. Las constructoras y los consumidores estaban satisfechos y la industria de la construcción se hallaba al margen del gobierno debido a la desregulación financiera.

En 2005 y 2006, las tasas de las hipotecas *subprime* se dispararon y muchos propietarios no pudieron pagarlas o refinanciarlas. Los activos de la deuda se dividieron y se vendieron a inversionistas y a bancos de todo el mundo en complicados paquetes financieros difíciles de analizar. Por su parte, los bancos ya no otorgaron más créditos y hubo entonces poca liquidez. En julio de 2008. Los bancos y las principales instituciones financieras mundiales anunciaron pérdidas por alrededor de 435,000 millones de dólares (Gutiérrez A. O., 2011).

Las causas de la crisis financiera de 2008 tienen aún un origen anterior, durante la administración de Ronald Reagan, porque éste redujo el papel del gobierno federal en la economía. Antes de 1980, fecha de su llegada al poder, las administraciones republicanas siempre habían sido conservadoras en materia fiscal, nunca gastaban más de lo que se recaudaba en impuestos, pero Reagan disminuyó los impuestos sin reducir los gastos del gobierno federal y debido a esto, se acumuló un gran déficit fiscal. El argumento consistía en que el recorte de impuestos aumentaría las inversiones privadas, lo que expandiría la base gravable para recaudar los impuestos necesarios y equilibrar así el presupuesto.

La administración Reagan también disminuyó el papel del gobierno en la economía al reducir impuestos y al desregular los mercados, so pretexto de que la supervisión estatal imponía a los mercados una burocracia ineficiente, que por sí solos podían autorregularse (Gutiérrez A. O., 2011).

La administración Clinton recurrió nuevamente al alza de impuestos y continuó con las políticas de desregulación de los mercados financieros y llevó a cabo una serie de prácticas financieras que se constituyeron también en las causas directas de la actual crisis, consistentes en la eliminación de leyes que prohibían la interacción de marcas comerciales con la banca de inversión y la prestación de servicios de seguros.

También Clinton le quitó autoridad a la Comisión de Comercio de Futuros de Materias Primas para regular el mercado de derivados.

"La siguiente administración republicana, la de George W. Bush, no sólo continuó con la desregulación financiera, sino que, además, regresó a la misma política fiscal de hacer recortes impositivos y realizar gastos irresponsablemente y en exceso. De esta manera, la suma de toda la deuda nacional acumulada hasta el momento en que Bush terminó su segunda administración fue de 10.638.331.208.924.31 dólares (19 de enero de 2009) Así, la suma de toda la

deuda nacional acumulada hasta el segundo periodo de George Bush, fue de más de 10.5 trillones de dólares el día 19 de enero de 2009. " (Gutiérrez A. O., 2011).

Hay que anotar que la deuda estadounidense se mantuvo en un nivel constantemente bajo desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta 1983, lo que significa que con la administración Reagan (1981-1989) empezó a aumentar la deuda.

Por lo tanto, el gobierno estadounidense practicó el gasto deficitario ayudado por las instituciones financieras y el gobierno les asignó la tarea de estimular la economía. Hubo un consumo mayor que la producción y se empezó a hacer uso del crédito. La deuda familiar aumentó casi al triple en 2008 comparada con la suma de 1974. (Gutiérrez A. O., 2011).

Otro problema es que la mayoría del consumo en Estados Unidos proviene de las importaciones. Debido a esto, el déficit comercial con el resto del mundo se incrementó y esta circunstancia es la que motiva a Donald Trump a renegociar los tratados de libre comercio y particularmente la relación bilateral con Alemania, donde Estados Unidos tiene un importante déficit. Por eso, también la estrategia comercial alemana (cuyas exportaciones batieron todos los récords históricos en 2016) está entre las protestas. Sus acusaciones (de Trump) van en el sentido de debilitar a la UE: Alemania, dice, compra poco y vende mucho, por lo que no estimula el consumo interno del resto de países socios. Es una advertencia interesada, porque la clave de la exportación alemana radica en la competitividad que le añade a sus productos la enorme red de maquiladoras del Este de Europa, que monta o elabora los componentes de productos que acaban como *Made in Germany*. Pero Trump no puede pisar este huerto, porque eso estaría en contradicción con su política respecto a las maquiladoras mexicanas (LLorente, 2017).

Así, entre 1980 y 2008 se acumuló un déficit total de más de 8 trillones de dólares. Entre 1960 y 1979 el déficit sumaba alrededor de 44 billones. Es evidente que el déficit comercial del gobierno estadounidense aumentó drásticamente desde 1980 (Gutiérrez A. O., 2011).

Desde este año, Estados Unidos aumentó su déficit comercial, que hubiera sido imposible de contrarrestar sin el superávit equivalente en cuenta de capitales debido a la venta de bonos realizada por el gobierno estadounidense para pagar su déficit presupuestal. Estos bonos los compraron países asiáticos como Japón (por 580 mil millones de dólares) y China (por 390 mil millones de dólares) según datos del 2007 (Gutiérrez A. O., 2011).

El superávit en la cuenta de capitales tendía a aumentar el déficit en la cuenta de bienes porque sobrevaluaba al dólar, por esto se abarataban las importaciones y se encarecían las exportaciones, por lo que los estadounidenses prefieren comprar bienes de importación.

Este patrón de consumo contribuyó a fomentar el crecimiento económico en Asia, cuyo modelo de desarrollo industrial ha dependido del acceso de sus productos al mercado estadounidense. La exportación de mercancías asiáticas a los Estados Unidos se basaba en un arreglo comercial con este país que daba libre

acceso a su mercado a los bienes de consumo producidos por los países asiáticos. Por su parte, estos países otorgaban a Estados Unidos el derecho de exportarles libremente sus bienes intermedios y de capital.

Los países asiáticos tenían una política monetaria de subvalorar su moneda frente al dólar, por medio de la compra con su ahorro nacional de bonos de la deuda emitida por Estados Unidos.

Esta relación entre Estados Unidos y los países asiáticos se mantuvo en equilibrio hasta principios de los 80, pero entonces Estados Unidos empezó a perder competitividad rápidamente con respecto a la producción de bienes manufactureros de los países asiáticos y además estos países empezaron a exportarle bienes intermedios y de capital, además de los bienes de consumo que ya antes se producían en Asia. Desde este momento se aceleró el déficit comercial de Estados Unidos con Asia y para compensarlo se inició la compra de más bonos de deuda estadounidense por los bancos centrales asiáticos.

"El resultado de esta situación es una terrible paradoja: por un lado, consumo excesivo en Estados Unidos, financiado mediante endeudamiento y, por el otro, la inhibición del consumo, incluso de productos básicos en los países en desarrollo en Asia, debido a su excesiva tasa de ahorro. Los desequilibrios inherentes en esta situación constituyen la causa última de la crisis de 2008" (Gutiérrez A. O., 2011).

Los grandes corporativos desde el inicio de la administración Reagan se dedicaron al comercio especulativo, porque a partir de la crisis bursátil de 1987 Wall Street actuó al margen de la ley Glass-Steagal, promulgada en 1933 para combatir corrupción y manipulación financiera que provocó más de cinco mil quiebras bancarias en los años siguientes a la caída de Wall Street en 1929. Así, el Departamento del Tesoro dejó de interferir en los mercados financieros y las bolsas de Nueva York y Chicago establecieron las reglas violando abiertamente esta ley.

Además, para asegurar la desregulación y abrirle el camino a los grandes consorcios financieros en 1999, el Congreso de Estados Unidos aprobó la ley Gramm-Leach Billey, denominada ley de modernización de los servicios financieros, que canceló todas las restricciones anteriores al desempeño de los grandes consorcios financieros.

Según el economista Oswaldo Walter Gutiérrez Andrade:

> Las nuevas normas, ratificadas por el Senado de Estados Unidos y aprobadas por el presidente Clinton, los bancos comerciales, los corredores de bolsa, las inversiones institucionales y las compañías de seguros podían ya invertir libremente en cualquier negocio e integrar completamente sus operaciones financieras.
> La abolición de la regulación en las actividades financieras dio origen a una carrera especulativa sin frenos en el sector financiero. Así, el colapso financiero estaba estrechamente vinculado con el crecimiento sin control de operaciones especulativas muy planeadas. Por lo que, la competencia mundial por apoderarse de las riquezas por medio de la manipulación financiera es la fuerza motriz fundamental de esta crisis. (Gutiérrez A. O., 2011).

Cuando estalló la crisis de 2008, las familias ya estaban muy endeudadas y el porcentaje de la deuda representaba el 72% de la economía.

El plan anticrisis de George Bush no logró revertir la recesión, porque se llevó a cabo al final de su último periodo en 2007.

El precio de las viviendas empezó a caer y la deuda de ese año fue la más alta desde 2001. Poco después quebraron 75 empresas de bienes raíces. Rápidamente el impacto de las hipotecas en problemas, tuvo repercusiones más allá de las fronteras de Estados Unidos. Los bancos de inversión sufrieron pérdidas en todo el mundo. Las empresas se rehusaron a comprar bonos con valor de miles de millones de dólares a causa de las condiciones del mercado.

El dólar estadounidense sufrió un proceso constante de depreciación y el déficit comercial continuó batiendo récord. La ventaja exportadora al tener un dólar débil, fue anulada en el intercambio comercial por el alza de los precios del petróleo, del cual Estados Unidos importaba el 50%. Millones de familias perdieron sus hogares. General Motors, Ford y Chrysler y también las aerolíneas empezaron a tener dificultades.

El economista Oswaldo W. Gutiérrez Andrade concluye que a pesar de la crisis de 2008, "Estados Unidos tiene un papel determinante en el plano financiero y por esta razón, los teóricos del declive son más cautelosos en los diagnósticos de este sector y reconocen la continuada actuación de los bancos estadounidenses, que perdura como un factor determinante de la globalización financiera":

> La Reserva Federal actuó durante la crisis de 2008 a 2010 como un Banco Central con influencia mundial y definió la política predominante de bajísimas tasas de interés. Japón se sometió a esta directriz y el Banco Central europeo fue incapaz de adoptar otras medidas significativas.
>
> Así, la centralidad de las finanzas estadounidenses se debe al papel estratégico que continúa desempeñando ese sector en la internacionalización del movimiento de capitales. Su circulación no quedó interrumpida por ninguna de las crisis de las últimas décadas. Al contrario, cada colapso bancario vigorizó la globalización del capital. Hay que anotar quienes son los socios y custodios de los flujos financieros diseminados en todo el mundo.
>
> Por lo que, existen muchas discusiones sobre la magnitud real del endeudamiento externo estadounidense y del costo de su refinanciación externa a partir de un déficit comercial que aumentó del 1.7% en 1982-1997 al 5-6% del Producto interno Bruto (PIB) de 2003 a 2010. Las calificadoras han reducido el puntaje de confiabilidad de la duda y los republicanos impulsaron una comisión para monitorear una gran reducción del pasivo. Estos datos son representativos del debilitamiento interno de la economía estadounidense. (Gutiérrez A. O., 2011).

Sin embargo, Estados Unidos continúa teniendo una importancia estratégica como comprador de mercancías a nivel mundial. Por esta razón, la posición de China y de las demás potencias fue el rescate de este mercado, porque de-

cidieron refinanciar el déficit estadounidense para continuar vendiéndole, pero es difícil comerciar a crédito.

El viernes 5 de agosto de 2011, la calificadora Standard&Poors rebajó la calificación de la deuda soberana de Estados Unidos de triple A, la máxima calificación de confiabilidad, a AA+, calificación que coloca a los bonos de la deuda gubernamental de Estados Unidos por debajo de los mismos títulos de potencias no tan poderosas como Francia, Reino Unido y Alemania. Este hecho es inédito después de la segunda posguerra y no había sucedido desde 1941. En suma, Estados Unidos es el país más endeudado del mundo con 14.2 billones de dólares, suma equivalente al 100% de su PIB.

IV. La desregulación financiera regresa

El presidente Donald Trump, el viernes 3 de febrero de 2017, decidió dar marcha atrás a la política de regulación financiera del presidente Obama, cuyo objetivo fue el de evitar futuras crisis en el sistema financiero estadounidense, y por lo tanto, del mundo.

"Mediante una orden ejecutiva así lo ha decidido. A partir de ahí la mayoría republicana en el Senado y la Cámara de Representantes ha tocado a tambor batientes para iniciar la modificación de la Ley Dodd-Frank, y por consiguiente, volver a la época de desregulación financiera, que fue la causa fundamental de la Gran Recesión que continúa causando estragos en distintas partes del mundo, a pesar de haberse iniciado hace una década" (Fernández, 2017).

Ese proyecto fue aprobado en el 2010, y es el que se conoce como la Ley Dodd-Frank de Reforma de Wall Street y de Protección a los Consumidores. Con la aplicación de ese dispositivo legal y la puesta en ejecución de políticas de estímulo al crecimiento, la economía estadounidense logró un cierto nivel de recuperación en lo relativo a la estabilidad macroeconómica, al crecimiento y la recuperación del empleo.

La Regla vetaba a los bancos respaldados por la Reserva Federal a llevar a cabo operaciones por cuenta propia con el dinero de sus clientes e impedir que éstos puedan poseer una posición superior al 3% en fondos especulativos (los llamados de cobertura o de capital privado). Obligaba a los bancos a demostrar que no están haciendo pasar apuestas especulativas por transacciones legítimas.

En esencia, separaba la banca comercial (los depósitos y los créditos comerciales e hipotecarios de particulares y empresas) de las actividades más arriesgadas de la banca de inversiones. (Fernández, 2017).

Así, las bases que destruye la desregulación efectuada por Trump son, básicamente, cuatro:

– La Ley Dodd-Frank
– La llamada Regla Volker

– El asesoramiento independiente del inversor
– Los organismos de regulación bancaria internacionales

La Regla Volcker fue otro puntal de la reforma tras la crisis, que prohibía a los bancos invertir en actividades de alto riesgo en su propio beneficio (LLorente, 2017).

Asimismo, la contrarreforma de Trump eliminó la Oficina de Protección al Consumidor Financiero (*CFPB*), creada en 2010, que vigilaba las quejas de los consumidores y la protección de las informaciones que se entregaban a éstos sobre sus inversiones: se cierra así el organismo para presentar protestas por los usuarios bancarios y para dictar procedimientos medianamente entendibles de las ofertas de los bancos. (LLorente, 2017).

En cuanto a los organismos de regulación bancaria internacionales, la primera semana de febrero de 2017, Patrick McHenry, vicepresidente del Comité Financiero de la Cámara de Representantes, escribió una insólita carta pública a la Presidenta de la Reserva Federal hasta 2018, Janet Yelien, en la que exigía que la *FED* dejara de participar en las reuniones de dos principales foros internacionales de regulación bancaria: el *Financial Stability Board* y el *Basel Committe on Banking and Supervision*. En dicha carta se acusa a esos organismos de "penalizar injustamente al sector financiero estadounidense" y de "ralentizar el crecimiento económico de EE.UU." (LLorente, 2017).

Por tanto, con la medida adoptada por el presidente Trump de volver a una etapa que se entendía superada de desregulación financiera, no solo se consolida el poder del sector financiero de los Estados Unidos, el más prominente de la economía del país, sino que ahora adquiere lo que siempre había carecido: poder político.

La orden ejecutiva firmada por el presidente Donald Trump, en presencia de los más destacados líderes del sector bancario, de las bolsas de valores, de las compañías de seguros y de los mercados financieros, en general, ha sido la expresión simbólica de cómo la oligarquía financiera norteamericana ha pasado a tener el control de la Casa Blanca. (Fernández, 2017).

V. La estrategia china para superar la crisis

A la vez, la estrategia china para superar la crisis ha consistido en devaluar el yuan, en contra de las indicaciones de Estados Unidos.

Así, China después de tres días de devaluación consecutiva del yuan, el 11, 12 y 13 de agosto de 2015 ha empezado una estrategia de eliminación de los bonos del tesoro estadounidense que posee. El 24 de julio de 2015, el Banco Popular de China declaró que sus reservas de divisas se redujeron en $17 300 millones de dólares.

En el portal de RT (sitio de información de Rusia) se argumenta que "China está disminuyendo frenéticamente sus reservas de bonos del Tesoro de

EE.UU. durante agosto de 2015 con el objetivo de conseguir los dólares necesarios para mantener el yuan en medio de la devaluación sufrida hace dos semanas, afirman fuentes familiarizadas con el asunto. Sin embargo, el Gobierno chino no confirma esta información…" (RT, 2015).

Según la fuente citada por Bloomberg, los canales para dichas transacciones son a través de agentes en Bélgica y Suiza o la misma China vendiendo directamente sus reservas. China ya ha comunicado las ventas a las autoridades estadounidenses, pero no ha informado sobre el volumen de las mismas (Bloomberg, 2015).

Además, las cifras indican que la disminución de las reservas de divisas de China está relacionada con un descenso de las tenencias de bonos del Tesoro de Estados Unidos. Según los datos de las reservas de bonos del Tesoro de China y de Euroclear, la empresa con sede en Bélgica, a través de la cual China lleva a cabo sus operaciones financieras en el extranjero, ha vendido alrededor de $107,000 millones de dólares de sus fondos de Tesorería, la gran mayoría son bonos del Tesoro de Estados Unidos (RT, 2015).

Según el Banco JP Morgan, la salida de capitales acumulada en los últimos cinco trimestres (desde 2014), llega a unos $ 520 mil millones de dólares (Barba, 2015).

Desde el punto de vista de la estabilidad interna, la preocupación es que si el Partido Comunista fracasa en estabilizar el mercado chino (y no logra a la vez una fuerte recuperación desde los niveles actuales) puede llevar a una crisis de confianza en el aparato estatal.

Por lo que, la relación de complementariedad contradictoria entre China y Estados Unidos, funcional en el último ciclo de crecimiento de la economía mundial, en este nuevo contexto de la crisis estará sometida a fuertes tensiones.

La necesidad de Estados Unidos de que China siga financiando su déficit (que será grande, aunque menor en relación a la balanza comercial debido a la baja de las importaciones por la caída económica), el avance del déficit fiscal y la disminución de sus compras, debilita las bases objetivas de sus fuertes lazos en el periodo anterior y exacerba las contradicciones de la desigual relación entre ambos países. "En el próximo periodo, los intereses geoestratégicos de uno y otro pueden entrar en corto circuito, por más muestras de conciliación hacia la dirigencia china por parte de la administración Obama" (Chingo, 2010).

Según Chingo, "durante la presidencia de George W. Bush se inició un diálogo estratégico con un doble objetivo:

– Defensivamente: evitar que China se alineara con Rusia en un bloque geopolítico. O con Japón, si este país decidiese o necesitase romper su subordinación a Estados Unidos para salir de su profunda crisis.

– A la ofensiva y más importante: buscar las vías para avanzar en la transformación de China en una semicolonia, liquidando los márgenes de auto-

nomía estatal que este país tuvo en los últimos años, subordinarlo a sus intereses a fin de encontrar un nuevo respiro al capitalismo estadounidense en su disputa con las otras grandes potencias" (Chingo, 2010).

Es que China, pese a sus avances, es un país dependiente en ascenso, pero con contradicciones de desarrollo, ya que su Producto Interno Bruto (PIB) per capita, es bastante modesto.

El fuerte peso y el papel de la penetración estadounidense en el modelo exportador del comercio exterior y el intercambio desigual entre productos de diferentes niveles de sofisticación técnica, hace que la producción que exporta China a Estados Unidos, la produzcan transnacionales estadounidenses instaladas en este país en búsqueda de competitividad y ganancias.

Aunque China conserva un importante margen de autonomía estatal ante la dominación semicolonial estadounidense, está sometida a las presiones y obstáculos de todos los demás países en desarrollo y aunque realiza esfuerzos enormes para salir de este esquema de sometimiento en las condiciones de su industrialización, éste es un límite difícil de franquear, como lo ha demostrado toda la historia del siglo XX.

En lo inmediato, el creciente avance de las transnacionales occidentales en su mercado interno puede conducir a una política menos favorable al capital extranjero, no sólo en sectores estratégicos, sino en el mercado de consumo. Por lo que China ha desarrollado nuevas políticas industriales proteccionistas, legislaciones sobre impuestos para nacionalizar los beneficios de la ampliación del mercado interno y el avance de la estatización de ciertos sectores de la economía, frente al temor de un mayor sometimiento extranjero.

Estos movimientos internos se acompañan de una política exterior de búsqueda de acuerdos multilaterales que restrinjan el poder estadounidense como en el Grupo BRICS y en la Organización para la Cooperación de Shanghái.

Sin embargo, debido a su dependencia de las transnacionales estadounidenses y debido a la caída de la demanda, algunas potencias occidentales están exigiendo condiciones de apertura del mercado interno chino a la producción extranjera y en primer lugar, de su sistema financiero.

En la medida en que Estados Unidos continúa experimentando la recesión económica y el desempleo crece más, intentará que China aumente el valor del renminbi o yuan, y de ahí el descontento en los países occidentales por la reciente devaluación de éste que ha realizado China.

Además, la inversión extranjera y las transnacionales se orientarán a la captura de una parte sustancial del mercado interno chino, aun cuando China siga sirviendo de plataforma de ensamblaje y exportación para firmas extranjeras.

Estados Unidos al pretender el control del sistema bancario chino, tiene como objetivo entrar en la parte más importante de acumulación capitalista de este país, porque le permitiría acceder a enormes sumas de ahorros internos, controlar el crédito a grandes, medianas y pequeñas empresas y lo más importante:

financiar las inversiones de sus multinacionales con ahorros chinos. De aquí se derivan los últimos movimientos en la economía china, en un afán de evitar el mayor control estadounidense sobre su economía.

A su vez, el presidente Trump ha nombrado a un grupo marcadamente anti chino de nacionalistas económicos para implementar su política comercial, incluyendo a Wilbur Ross como secretario de comercio, a Robert Lighthizer como principal representante comercial y a Peter Navarro para dirigir el nuevo Consejo Nacional de Comercio. La actual secretaria de comercio, Penny Pritzker, le indicó al *Financial Times* que varios altos funcionarios chinos le advirtieron que Beijing tomaría represalias en caso de nuevos aranceles estadounidenses. Alertó, además, que existe "una tenue línea entre ser duro y una guerra comercial" (China warns US of retaliation for Trump tariffs, 2017).

Además de poner en duda la política de "una sola China" y criticar a este país en cuestiones de comercio y relaciones con Corea del Norte, Trump denunció a Beijing por "construir una fortaleza enorme en medio del Mar de China Meridional, algo que no deberían estar haciendo". Esta es una señal de que buscará confrontar a China más directamente en este estratégico pasaje marítimo. En enero de 2017, el portavoz de la Casa Blanca, Sean Spicer, dijo que Estados Unidos impediría que China asumiera el control del territorio en aguas internacionales en el Mar de China Meridional (Denyer, 2017).

Posteriormente, Trump dijo al presidente chino Xi Jin Ping que "honraría" la política de "Una sola China", que constituye el fundamento de las relaciones entre Estados Unidos y China y bajo la cual Washington reconoce a Beijing como el único gobierno legítimo de toda China, incluyendo a Taiwán.

Sin embargo, en declaraciones a Fox News en diciembre de 2016, Trump declaró abiertamente: "No sé por qué tenemos que estar obligados a una "política de una sola China", a menos que hagamos un trato con este país que tenga que ver con otras cosas, incluyendo el comercio. Para identificar áreas donde esperaba que China hiciera concesiones importantes, declaró que debía negociar nuevos aranceles a los productos chinos, convencer a China de abandonar su política de fortalecerse militarmente en el Mar del Sur de China y cooperar con contener a Corea del Norte.

Trump no ha alterado su actitud crítica hacia la política de "una sola China", tampoco ha cambiado de opinión al exigir que Japón pague más por su alianza militar con Estados Unidos. La amenaza de aplicar medidas de guerra comercial, es sólo una moneda de cambio para extraer importantes concesiones del régimen de Beijing.

Las tensiones entre China y Estados Unidos ya son agudas, como lo demuestra un encuentro cercano a inicios de febrero de 2017 entre un avión de reconocimiento militar P-3C Orion estadounidense y un avión chino de alerta temprana en el Mar de China Meridional. El Pentágono culpó a China por este incidente.

Ya sea por accidente o por planeación, tales incidentes pueden convertirse en el desencadenante de un enfrentamiento y un conflicto militar. La postura

agresiva de Trump hacia China, continuando con la política de contención del gobierno de Obama hacia China y la acumulación militar en toda la región, sólo aumenta ese peligro. (Symonds, 2017).

El Cinturón de la Ruta de la Seda: los grandes proyectos de infraestructura de China

A su vez, "China ante el reto de contención que le presentó el proyecto del Tratado Transpacífico (TTP) durante la administración Obama, a cuyas negociaciones iniciales consideró en un tiempo unirse, ante el anuncio de la nueva política de Estados Unidos en la región Asia Pacifico, anunció su propio proyecto de "Marcha al Oeste". Por un tiempo varias ideas circularon entre funcionarios chinos de los ministerios y el propio Banco Central, relacionadas con el fortalecimiento del Yuan o Ren Min Bi, la moneda china y las posibilidades de convertirla en una divisa internacional, como parte del canasto de divisas internacionales y, en ese sentido varios de los proyectos que tiene firmados China con países asiáticos, que tienen como referencia a la moneda china y los compromisos adquiridos están denominados en yuanes" (Martínez Legorreta, 2016).

En 2013, el presidente de China, Xi Jinping, propuso un plan para estimular el desarrollo en Eurasia construyendo lo que él llamó el Cinturón Económico de la Ruta de la Seda. Cabe mencionar y simbolizar que pronunció su discurso en Kazajstán, y el líder de ese país propuso la idea de la integración eurasiática de los países post-soviéticos hace casi un cuarto de siglo en Moscú. Hoy en día la idea de eurasianismo (común en la cultura nacional y el patrimonio histórico de los países eurasiáticos) se realiza entre varios países post-soviéticos y se transforma en la organización de la Unión Económica Euroasiática. Mientras tanto, el Cinturón Económico de la Ruta de la Seda junto con la Ruta de la Seda Marítima del siglo XXI son el renacimiento de las rutas comerciales tradicionales que una vez operaron y conectaron China y Europa en la época medieval.

Un "Cinturón Económico" para enlazar a los países del Asia Central y Europa, y una "Nueva Ruta de la Seda Marítima" dirigida al Sudeste de Asia, a través de sus estrechos y vías navegables, con dirección al Océano Índico, el Golfo Pérsico, península Arábiga, el Cuerno de África y Canal de Suez, para entrar al Mediterráneo al puerto griego de El Pireo, una rama iría por el Bósforo hacia el Mar Negro, y la otra por el Mar Adriático hasta llegar a Venecia. Cerraría así un grandioso esquema de transportación terrestre y marítima para apoyar su creciente importancia económica en los mercados más importantes, así como reanimaría el crecimiento económico de los países del Asia Central y de la Unión Europea. ¿Es un modelo nuevo de integración económica? (Martínez Legorreta, 2016).

Otro experimento más llevo al ferrocarril chino a través de países del Asia central, Kazajistán y Turkmenistán, saliendo de la provincia costera de Zhejiang, Este de China, hasta llegar a la estación ferroviaria de Teherán, capital de Irán,

el 16 de febrero de 2016, en cumplimiento de acuerdos económicos que han firmado ambos países. Ese acuerdo asegura el suministro de petróleo iraní por esa vía y por el próximo puerto de Gwadar en Paquistán, sin tener que pasar necesariamente por el Estrecho de Malaka.

La iniciativa del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda está dirigida al desarrollo económico de las relativamente distantes regiones occidentales y centrales de China (provincia de Gansu, Xinjiang-Uyghur y regiones autónomas del Tíbet). En estas regiones de China se construirán infraestructuras de transporte y nuevos corredores económicos hacia Eurasia central en las próximas décadas.

El 10 de octubre de 2016, el yuan, la moneda china se convirtió ya en divisa internacional y "China creó y abrió a suscripción de otros países el Banco de Inversión en Infraestructura Asiática (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB), con sede en Shanghái, al que se han asociado ya 40 países, incluso algunos de la Unión Europea como Francia e Inglaterra y próximamente Alemania. Además, creó el Banco de los BRICS con sede en Beijing, del que son parte los cuatro países de esa denominación: Brasil, Rusia, India y China. Todas esas iniciativas, no han sido del agrado del gobierno de Estados Unidos, pues las considera como maniobras dirigidas a debilitar la acción e influencia del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, incluso del mismo Banco Asiático de Desarrollo, con sede en Manila" (Martínez Legorreta, 2016).

El otro proyecto de infraestructura que podría incluirse en la expansión de la iniciativa del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda es la Ruta del Mar del Norte. No es una de las rutas tradicionales de la ruta de la seda, procedentes de la Edad Media, pero es una ruta moderna muy perspectiva. La ruta marítima del norte es el carril más corto del envío y del cargo de los puertos de mar en la orilla del este de China a los puertos del mar de Europa. Debido al rápido desarrollo en la Región del Pacífico Asiático, la Ruta del Mar del Norte puede ser de importancia para la rápida expansión de los negocios chinos. La ruta del Mar del Norte ahorra tiempo (se gastará menos del 30 por ciento de tiempo en comparación con el corredor de transporte sobrecargado a través del Canal de Suez.

Tiene una distancia más corta (2440 millas náuticas menos en comparación con las rutas tradicionales) y también ahorra dinero (un buque promedio gasta alrededor de 800 toneladas de combustible menos en comparación con las rutas tradicionales). Por otro lado, en el transporte de carga a través de la Ruta del Mar del Norte no hay necesidad de comprar una costosa póliza de seguro contra los piratas que están en el Mar Rojo y el Estrecho de Malaca. El calentamiento global hace que la plataforma de hielo deje las rutas principales y la creciente flota de rompehielos rusos permite operar la Ruta del Mar del Norte durante todo el año.

Todo ese enorme proyecto que sumaría el OBOR chino al de la UEEA, espera su plena realización al mediano y largo plazo; se espera se verá comple-

tada en el 2050. Pero su realización en varias etapas y lugares, no está exenta de los peligros de las insurrecciones de los grupos terroristas, como el Estado Islámico, las situaciones conflictivas de Siria e Irak, los conflictos no terminados en Afganistán y Paquistán, y muchos otros puntos conflictivos que podrían suspender temporalmente varios tramos del proyecto chino aunado al ruso, todo lo cual permite augurar que las dos mega regiones europea y asiática se unan, pues se enfrentaran inevitablemente con el proyecto de Estados Unidos de renovar y reforzar su importancia como principal economía mundial, así como su poderío estratégico militar reflejado en la OTAN y otros acuerdos en Europa y el Medio Oriente, más la previsible reacción de los estados árabes que forman la Consejo de Cooperación del Golfo que enlaza a Arabia Saudita con los Emiratos Árabes Unidos como principales productores del petróleo que sostiene el esfuerzo industrial de China y varios movimientos insurrectos en la región, más el acuerdo ya existente entre Irán y China que tiene igual valor estratégico para ambos países.

Todo esto supone un colosal esfuerzo económico y de construcción de infraestructuras que ya está en marcha, urgido por el crecimiento económico y de producción exportable de China que se dirigirá al Oeste de sus fronteras como sus grandes producciones exportables que necesitan mercados, al mismo tiempo que beneficiará el desarrollo de las economías de los países que atraviese. En el último plan quinquenal que adopto el gobierno chino y aprobó el Comité Central del partido comunista de China para 2016-2020, pone la cifra del crecimiento del PIB al 6.5% anual, notablemente inferior a las cifras de los años anteriores, no obstante lo cual la sobrecapacidad de producción industrial de China necesita mantener y aumentar sus exportaciones al exterior y encuentra buena respuesta y una interesante complementariedad en los países que ese grandioso proyecto contempla enlazar, tanto en Asia Central y Medio Oriente, como en los países de la Unión Europea cuyo proyecto y funcionamiento, centrado en la potencial guía de Alemania, por los problemas causados por varios países miembros y la disfuncionalidad de sus economías, aumentado por la salida de Inglaterra (el *Brexit*), ven positivamente el proyecto chino. El Reino Unido, por su parte tiene un gran interés en participar en el proyecto del OBOR chino en su propio beneficio.

VI. La alianza estratégica entre China y Rusia

La cooperación entre Rusia y China comenzó en los años 90 con la organización llamada: La Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) o el Pacto de Shanghái, una organización política, económica y militar eurasiática fundada en 2001 en Shanghái por los dirigentes de la República Popular de China, Kazajstán, la República Kirguiza, la Federación de Rusia, Tayikistán y Uzbe-

kistán . Estos países, a excepción de Uzbekistán, habían sido miembros de los Cinco de Shanghái, fundados en 1996; Después de la inclusión de Uzbekistán en 2001, los miembros cambiaron el nombre de la organización. El 10 de julio de 2015, la OCS decidió admitir a la India y Pakistán como miembros de pleno derecho.

India y Pakistán firmaron el memorándum de obligaciones el 24 de junio de 2016 en Tashkent, iniciando así el proceso formal de adhesión a la OCS como miembros de pleno derecho. El proceso de aceptación tomó unos meses, por lo que se convirtieron en miembros de pleno derecho en la reunión en Astana en 2017.

En la cumbre de Dushanbe en 2000, los miembros acordaron "oponerse a la intervención en los asuntos internos de otros países con los pretextos del "humanitarismo "y la" protección de los derechos humanos "; Y a apoyar los esfuerzos de unos y otros países en la salvaguarda de la independencia nacional de los cinco países, la soberanía, la integridad territorial y la estabilidad social ".En 2001, la cumbre anual regresó a Shanghái. Allí los cinco países miembros admitieron por primera vez a Uzbekistán en el mecanismo de los Cinco de Shanghái (transformándolo así en los Seis de Shanghái).

Luego, los seis Jefes de Estado firmaron el 15 de junio de 2001 la Declaración de la Organización de Cooperación de Shanghái, basándose en el papel desempeñado hasta ahora por el mecanismo de los Cinco de Shanghái y tratando de transformarlo en un nivel más alto de cooperación.

El 16 de julio de 2001, Rusia y la República Popular China firmaron el Tratado de Buena Vecindad y Cooperación Amistosa. En junio de 2002, los jefes de los Estados miembros de la OCS se reunieron en San Petersburgo, Rusia. Allí firmaron la Carta de la OCS que expuso los propósitos, principios, estructuras y forma de funcionamiento de la organización.

Sus seis miembros de pleno derecho representan el 60% de la masa terrestre de Eurasia y su población es una cuarta parte del mundo. Con los Estados observadores incluidos, sus afiliados representan alrededor de la mitad de la población mundial.

En julio de 2005, en su quinta cumbre en Astana, Kazajstán, con representantes de India, Irán, Mongolia y Pakistán que asistieron a una cumbre de la OCS por primera vez, el presidente del país anfitrión, Nursultan Nazarbayev, saludó a los invitados con palabras que nunca antes habían utilizado en cualquier contexto: "Los líderes de los estados que se sientan en esta mesa de negociaciones son representantes de la mitad de la humanidad".

En 2007, la OCS había iniciado más de veinte proyectos de gran envergadura relacionados con el transporte, la energía y las telecomunicaciones y celebró reuniones regulares de seguridad, militares, defensa, asuntos exteriores, económicos, culturales, bancarios y otros funcionarios de sus Estados miembros.

La OCS ha establecido relaciones con las Naciones Unidas, donde es observadora en la Asamblea General, la Unión Europea, la Asociación de Naciones

del Asia Sudoriental (ASEAN), la Comunidad de Estados Independientes y la Organización de Cooperación Islámica.

La OCS se centra principalmente en las preocupaciones relacionadas con la seguridad de Asia Central de sus países miembros, a menudo describiendo las principales amenazas que afronta como terrorismo, separatismo y extremismo. Sin embargo, hay evidencia de que sus actividades en el área de desarrollo social de sus estados miembros están aumentando rápidamente.

Cooperación militar y de seguridad

En los últimos años, las actividades de la organización se han ampliado para incluir una mayor cooperación militar, intercambio de inteligencia y lucha contra el terrorismo.

Ha habido varios ejercicios militares conjuntos de la OCS. La primera de ellas se celebró en 2003, con la primera fase en Kazajstán y la segunda en China. Desde entonces China y Rusia se han unido para los juegos de guerra en gran escala en 2005 (Misión de Paz 2005, 2007 y 2009), bajo los auspicios de la Organización de Cooperación de Shanghái. Más de 4.000 soldados participaron en los ejercicios militares conjuntos de 2007 (conocidos como "Misión de Paz 2007") que tuvieron lugar en Cheliábinsk Rusia, cerca de los Montes Urales, como se acordó en abril de 2006 en una reunión de Ministros de Defensa de la OCS.

Cooperación económica y financiera

El Banco de Desarrollo Internacional (BDI), anteriormente denominado Banco de Desarrollo del Grupo BRICS, es un banco de desarrollo multilateral establecido por los Estados del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Según el Acuerdo sobre el BDI, "el Banco apoyará proyectos públicos o privados a través de préstamos, garantías, participación en el capital y otros instrumentos financieros". Además, el BDI "cooperará con organizaciones internacionales y otras entidades financieras, y prestará asistencia técnica para los proyectos que contarán con el apoyo del Banco".

El capital autorizado inicial del banco es de $ 100 mil dividido en 1 mln de acciones con un valor nominal de $ 100.000 cada uno. El capital suscrito inicial del NDB es de $ 50.000mn dividido en acciones pagadas ($ 10.000mn) y acciones exigibles ($ 40.000mn). El capital suscrito inicial del banco se distribuyó igualmente entre los miembros fundadores. El Acuerdo sobre el BDI especifica que el poder de voto de cada miembro será igual al número de sus acciones suscritas en el capital social del banco.

El banco tiene su sede en Shanghái, China. La primera oficina regional del BDI se abrirá en Johannesburgo, Sudáfrica.

A su vez, "a finales de agosto de 2015, Rusia creó el proyecto de ley que excluirá al dólar y al euro en las transacciones entre seis países miembros de la

Unión Económica Euroasiática (Rusia, Kazajstán, Kirguistán, Tadjekistán y Armenia)" (RT, 2015).

"A partir de la ratificación, los bancos residentes en los países unidos por el acuerdo podrán acceder a los mercados de divisas de sus países socios para transferir dinero con conversiones directas, sin recurrir a monedas intermediarias. Los gobiernos de estos seis países esperan que la medida eleve la liquidez en el mercado de divisas nacionales" (RT, 2015).

Rutas ferroviarias

Las rutas de los antiguos ferrocarriles del norte de China y del sur de Rusia, la Transiberiana y otras unen los intereses del proyecto ruso con el OBOR y un acuerdo entre China, Rusia y Mongolia que vincula a ese país con el ferrocarril con dirección a Asia Central y Europa. Los acuerdos mencionados por China con los países de Asia Central incluyen la construcción de carreteras y la renovación de los ferrocarriles, los oleoductos, los arreglos aduaneros para trasladar las fronteras respectivas, resolver conjuntamente proyectos técnicos de nuevos ferrocarriles y muchos otros aspectos de la interconexión. Todos estos proyectos de construcción son financiados por China, cuyo gobierno creó el Fondo de la Ruta de la Seda con 40 mil millones de dólares, el esfuerzo especial de yuanes para proporcionar la moneda china como moneda internacional (Martínez Legorreta, 2016).

El giro de Rusia con dirección a Asia-Pacífico

Y Rusia está ahora "girando" hacia Asia, lo que, en esencia, significa un giro hacia China, cuyo ascenso está cambiando el equilibrio general en la región y a nivel global. Existe un gran interés para Rusia en la realización de la iniciativa del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda, ya que esta iniciativa es un factor para expandir la propia economía y un factor para desarrollar la Unión Económica Eurasiática, proyecto económico de Rusia.

Sin embargo, la esencia del pivote de Moscú a Asia es muy diferente de la de Washington. Estados Unidos considera esencialmente el ascenso de China como un desafío y una amenaza emergente, que debe tratarse con esfuerzos de equilibrio: el fortalecimiento de alianzas tradicionales de seguridad; La construcción de nuevas asociaciones con potencias emergentes, como es el acuerdo TTP, que al actual presidente de Estados Unidos, Donald Trump le pareció inequitativo para su país y lo canceló, colaborar con las instituciones multilaterales regionales, la expansión del comercio y la inversión y ampliando la presencia militar más allá de los parámetros establecidos.

Rusia, por otra parte, está evidentemente centrada en las oportunidades políticas y económicas inherentes a los cambios tectónicos en esta parte del mundo. Originalmente atraída simplemente por la dinámica evolución económica en

Asia y China, pero después de la crisis de Ucrania y las sanciones occidentales, su interés en el Oriente se ha convertido en una necesidad. Hoy en día, el pivote ruso de Asia y China se ha convertido en una parte integral de un importante cambio de paradigma con implicaciones más amplias.

Según el académico ruso Vladimir Svedentsov, investigador principal del Instituto Ruso de Estudios Estratégicos (RISS):

> "Además, desde la perspectiva rusa, la iniciativa ayudará a cumplir la tarea de construir el puente euroasiático entre Europa y China. Hoy en día, a primera vista podemos decir que el Cinturón Económico de la Ruta de la Seda no es un competidor directo de la Unión Económica Eurasiática y viceversa. Por lo tanto, es comprensible que la aspiración común a la iniciativa haya llevado a los líderes de los dos grandes países (Rusia y China) a aprovechar los beneficios de ambos proyectos para provecho mutuo".

Es interesante notar que Rusia planea invertir alrededor de 19.000 millones de dólares de los recursos de inversión en la expansión de su propia infraestructura de transporte del Ferrocarril Transiberiano (Transsib) y el Línea Baikal-Amur (BAM), ambos situados en la parte asiática de Rusia. La iniciativa del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda sólo incluye parcialmente el Transsib y el BAM. Pero por otro lado los proyectos Transsib y BAM son importantes no sólo para el desarrollo de las regiones fronterizas del Extremo Oriente ruso, sino también para el desarrollo de la región autónoma.

La Unión Económica Euroasiática: proyecto de infraestructura de Rusia

Así, la Unión Económica Euroasiática, proyecto del presidente ruso Vladimir Putin, propuesta en 2009, considera enlazarse con la Unión Europea y el proyecto chino OBOR en ejecución.

En el 2009 el presidente de Rusia, Vladimir Putin, mencionó el proyecto de crear una Unión Económica Euroasiática, tendiente a enlazar a las antiguas repúblicas del Asia Central que formaron parte de la Unión Soviética, y a los países europeos. Este proyecto es muy importante en sus aspectos estratégicos y de alcance económico, porque el gobierno chino ha logrado renovar y fortalecer sus lazos con Rusia y, tras varias reuniones de ambos líderes, bilaterales y en foros internacionales de gran importancia, como en el que ambos países son miembros del consejo de la Organización de las Naciones Unidas, el G20 cuya reunión se celebró en la ciudad de Hangzhou, China y en otros foros importantes. Los acuerdos que enlazan los trayectos de los ferrocarriles rusos y del norte de China, a través de Mongolia, y cruzan varios países del Asia Central y de Europa central, como Polonia, y otras ciudades rusas desde las cuales el proyecto chino, con el acuerdo del proyecto ruso, llegara hasta Moscú.

VII. La estrategia de Trump y sus implicaciones para México

La estrategia del nuevo presidente estadounidense Donald Trump como de sus principales asesores en materia comercial, Peter Navarro, Wilbur Ross y Robert Lighthizer, parece tener cuatro principios sobre los que están diseñando la nueva estrategia comercial de Estados Unidos:

– El primero es que el sistema comercial multilateral de corte liberal imbricado en la OMC Trump considera que ha servido para que el resto del mundo abuse de Estados Unidos y debe ser modificado.

– El segundo es que los déficits comerciales son perjudiciales y que, por tanto, hay que eliminarlos.

– El tercero es que Estados Unidos debe utilizar su fuerza para negociar acuerdos comerciales bilaterales más favorables (especialmente con los países con los que tiene déficit comerciales abultados, como México o China), y que saldrá exitoso de dichas negociaciones tanto porque Trump es un astuto negociador como porque, en caso de guerra comercial, los demás países podrían perder más que Estados Unidos, lo que los llevará a someterse.

– Y el cuarto y último principio es que este neo-mercantilismo debe servir para reindustrializar a Estados Unidos y crear empleo (Steinberg, 2017).

En marzo de 2017, la administración Trump plasmó estos principios en un documento y han empezado a servir de guía operativa de la política comercial estadounidense. "se plantea, entre otras cosas, que Estados Unidos no debe someterse a las decisiones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), (ya que sólo debe obedecer las leyes estadounidenses) así como que su política comercial debe utilizar todos los instrumentos disponibles para abrir los mercados de otros países y para defenderse de prácticas comerciales por parte de terceros que considere injustas" (Steinberg, 2017).

En el caso de México, Trump expresó durante su campaña el interés por eliminar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), argumentando que es responsable de los problemas económicos y los déficits comerciales que tiene Estados Unidos. La presión de los grupos políticos y empresariales que se han visto ampliamente beneficiados por el Tratado lo obligó a echar marcha atrás de este propósito. Ahora plantea una renegociación.

El TLCAN, firmado en 1994 ofreció a Estados Unidos y a sus empresas transnacionales la capacidad de deslocalizar la producción y construir cadenas globales de valor subregionales, así llamadas líneas de producción comparti-

das. El TLCAN, según Trump, ha sido el culpable de la desindustrialización, el creciente desempleo y los bajos salarios estadounidenses. No toma en cuenta que se firmó para beneficio de las trasnacionales estadounidenses y en perjuicio de la industria y agro mexicanos; la consecuencia ha sido la migración masiva del campo mexicano hacia Estados Unidos a partir de entonces (Oscar Ugarteche, 2017).

El 17 de julio de 2017, el gobierno de Donald Trump dio a conocer los objetivos que busca conseguir con la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA por sus siglas en inglés). La Oficina del Representante Comercial encabezada por Robert Lighthizer publicó un documento de 18 cuartillas con los temas que pretende discutir con los gobiernos de México y Canadá. El documento que publica la oficina a su cargo ("*Summary of Objectives for the NAFTA renegociation*") contiene objetivos para la modificación del marco institucional y el comercio de bienes y servicios entre los tres países.

Entre los principales objetivos económicos se encuentra el reducir déficit comercial. Estados Unidos tiene una balanza comercial deficitaria con México en bienes que para el año 2016 alcanzó los -70,527 millones de dólares (mdd), pero también tiene una balanza superavitaria en servicios por 7,576 mdd para el mismo año. Pese a los aparentes números rojos, los principales beneficiarios de este comercio son las propias empresas de capital estadounidense y las trasnacionales que se asentaron en México desde los años noventa cuya producción está orientada a la exportación. Llegaron aquí aprovechando los bajísimos costos de mano de obra y todos los beneficios que les dio el TLCAN (Bagundo, 2017).

Otro objetivo explícito es el tema energético. Estados Unidos ha tratado incesantemente de incluir el tema energético en los acuerdos comerciales con México desde los años ochenta del siglo pasado. Sin embargo, es hasta ahora que las condiciones políticas fruto de la reforma energética se lo permiten. El objetivo es "continuar la apertura del mercado de energía" para acrecentar este sector industrial de importante crecimiento en EE.UU. a costa de los recursos naturales en nuestro país. (Bagundo, 2017).

Otro objetivo plantea que el acuerdo que resulte de la renegociación debe "eliminar barreras a las exportaciones estadounidenses" mediante la "eliminación de subsidios injustos, prácticas que distorsionan el mercado por parte de empresas estatales y onerosas restricciones de propiedad intelectual". (EFE, 2017).

En sectores específicos, se argumenta que se buscarán mejores términos de intercambio para el ramo textil y de vestir que se halla en una drástica caída desde los años noventa.

Otro objetivo es eliminar las barreras a la industria alimentaria de Estados Unidos, la cual es uno de los subsectores industriales que ha tenido de las mejores tasas de crecimiento desde los años noventa y que requiere de nuevos mercados.

Este documento sostiene que Estados Unidos pretende eliminar el Capítulo 19, el cual rige sobre las controversias comerciales entre las partes. Este capítulo preveía la posibilidad de recurrir a tribunales internacionales, por lo que es posible que pretendan dejar a las partes solamente con su débil capacidad de negociación. Exige también nuevas reglas anticorrupción por parte de los gobiernos y modificaciones a las normas ambientales. De forma inédita, entre los objetivos, se encuentra la injerencia sobre la política macroeconómica de los socios. Trump pretende establecer medidas para evitar que la modificación de los tipos de cambio, por ejemplo entre el peso y el dólar, otorguen "ventajas injustas" al comercio (Bagundo, 2017).

VIII. Propuesta

De esta manera, más que una renegociación del TLCAN, lo que se vislumbra son adiciones a la estructura original del tratado, en la que se reproducirá la misma estructura subordinada para México y Canadá. Sin embargo, el discurso proteccionista de Trump sí le abre la posibilidad a México, y a toda América Latina, de repensar la estructura de su base productiva y sus relaciones económicas internacionales. Brinda la oportunidad también para mirar cuán subordinado está el aparato político a la voluntad transnacional y la estructura económica nacional a la producción internacional y el mercado mundial y quizás reaccionar frente a esto. (Oscar Ugarteche, 2017).

Por lo que se propone un cambio de modelo económico hacia un modelo productivo, como lo tuvo México antes de 1982, momento en el que los tecnócratas llegaron al poder. Es necesario restablecer un modelo industrializador y redistributivo, también es necesario volver a la rectoría del Estado en las industrias estratégicas como el petróleo y las minas, recuperar la actividad agrícola y la soberanía alimentaria y llevar a cabo una política de rescate de la economía nacional como la que condujo el General Lázaro Cárdenas. Basándose en la riqueza nacional, volver a impulsar la construcción de infraestructura industrial, escuelas y centros de salud pública. Rescatar los conceptos de soberanía nacional, autodeterminación e independencia económica y combatir la pobreza que priva en una gran parte de la población debido al modelo maquilador que se implantó en México en 1994 con el Tratado de Libre Comercio.

IX. Bibliografía

Andrade, O. G. (2011). La crisis de EE.UU. y el futuro del dólar. *Perspectivas, Cochabamba, Bolivia*.

Bagundo, M. (19 de 07 de 2017). ¿Cuánto más quiere Trump en la renegociación del TLCAN? . *La Izquierda Diario*.

Barba, G. (12 de 08 de 2015). *Inteligencia Financiera Global.* Obtenido de Devaluación del yuan: la desesperación de China : http://inteligenciafinancieraglobal.blogspot.mx/2015/08/devaluacion-del-yuan-la-desesperacion.html

Bloomberg. (27 de 08 de 2015). *China sells U.S. Treasuries to support Yuan.* Obtenido de Bloomberg bussines: http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-08-27/china-said-to-sell-treasuries-as-dollars-needed-for-yuan-support

Caputo, O. (2007). *La economía mundial a inicios del siglo XXI en el libro: Crisis de hegemonía de stados Unidos, coord. Marco A. Gandazegui.* México: siglo XXI.

CEPAL, S. e. (2012). *La crisis financiera y sus repercusiones en América Latina y el Caribe.* Naciones Unidas.

China warns US of retaliation for Trump tariffs. (06 de enero de 2017). *Financial Times*.

Chingo, J. (23 de 02 de 2010). *La difícil vuelta a un equilibrio capitalista.* Obtenido de Fracción Trotskista, Cuarta Internacional: http://www.ft-ci.org/spip.php?page=boletin_nota&id_article=2504&lang=es

Dabat, A. (2009). La crisis financiera en Estados Unidos y sus consecuencias internacionales. *Problemas del Desarrollo vol.40 no.157, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México abr./jun.*

_____ (2016). *La declinación de Estados Unidos y repercusiones generales para México.* Obtenido de www.proglocode.unam.mx: http://www.proglocode.unam.mx/sites/proglocode.unam.mx/files/La%20declinaci%C3%B3n%20EEUUcontexto%20hist%20Prob%20des%2021%2001%2013%20%282%29%20%281%29_0.pdf

Denyer, S. (24 de 01 de 2017). Is Trump ready for war in the South China Sea, or is his team just not being clear? *The Washington Post*.

EFE. (2017). EEUU da a conocer sus objetivos en la renegociación del NAFTA. *Expansión*.

Fernández, L. (06 de 02 de 2017). La oligarquía financiera en la era de Trump. *Listin Diario*.

Gutiérrez, R. (2013). La primera crisis financiera global del siglo XXI: origen, contención e implicaciones productivas y laborales. *Economía Teoría y Práctica no.39*.

LLorente, M. (20 de 02 de 2017). *La desregulación financiera de Trump y las guerras de la globalización.* Obtenido de http://www.mientrastanto.org/boletin-155/ensayo/la-desregulacion-financiera-de-trump-y-las-guerras-de-la-globalizacion

Martin, P. (2017). Trump's fascistic diatribe: On the road to World War III. *World Socialist Washington, Estados Unidos.*

Martínez Legorreta, O. (2016). Las Tres Mega Regiones: La Geopolítica y la Geoeconomía enlazadas. *Proyecto de Investigación, Seminario de Estudios EstratégicosColegio Mexiquense*, 2-3.

Oscar Ugarteche, M. E. (06 de 06 de 2017). *El proteccionismo y la renegociación del TLCAN*. Obtenido de América Latina en Movimiento (alainet): http://www.alainet.org/es/articulo/185955

RT. (28 de 08 de 2015). *¿Porqué China se deshace de los bonos del Tesoro de Estados Unidos.* Obtenido de http://actualidad.rt.com/economia/184365-venta-activos-tesoro-china

____(26 de 07 de 2015). *China se deshace frenéticamente de bonos del Tesoro de Estados Unidos.* Obtenido de RT: http://linkis.com/actualidad.rt.com/ec/FcqXo

____ (01 de 09 de 2015). *Putin presenta una ley que excluye el dólar en las transacciones entre seis países* . Obtenido de RT Sepa más: http://actualidad.rt.com/ultima_hora/184728-putin-ley-excluir-dolar-eurasia

RT. (01 de 09 de 2015). *RT Sepa más.* Obtenido de Putin presenta una ley que excluye el dólar en las transacciones entre seis países : http://actualidad.rt.com/ultima_hora/184728-putin-ley-excluir-dolar-eurasia

Steinberg, F. (2017). El orden comercial multilateral ante el neo-mercantilismo de Trump. *Análisis del Real Instituto Elcano*, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari16-2017-steinberg-orden-comercial-multilateral-neo-mercantilismo-trump.

Symonds, P. (2017). Trump's lavish welcome for Japan's prime minister. *World Socialist*.

Trump, D. (2017). *Discurso inaugural 20 de enro de 2017.* Washington.

*Juan Pablo Prado Lallande**

Política exterior y cooperación internacional para el desarrollo mexicano. Estado actual y la responsabilidad del porvenir para el sexenio 2018-2024

SUMARIO: I. Introducción II. Política exterior y cooperación internacional para el desarrollo: políticas públicas de Estado a favor de intereses nacionales y la gobernanza global III**.** Política exterior y cooperación internacional para el desarrollo de México en el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto IV. Algunos retos que encara México respecto a su política exterior y la cooperación internacional para el desarrollo V. Consideraciones finales VI. Bibliografía

I. Introducción

De cara al actual contexto internacional, que se caracteriza por su dinamismo y complejidad, hoy más que nunca la política exterior constituye una actividad fundamental en todo país, en particular para aquellos gobiernos decididos a promover sus intereses nacionales mediante actividades coincidentes con los preceptos de la cooperación internacional para el desarrollo (CID).

De esta forma, con base en los objetivos y directrices generales de la política exterior, la CID, como ejercicio afín y supeditado a la primera, se erige como una importante herramienta de ésta. Dicho de otro modo, el fin de la CID es contribuir a una mezcla de objetivos políticos y solidarios en temas y latitudes

* Profesor-Investigador en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Puebla, México.

prioritarios que son previamente definidos con base en los lineamientos de política exterior de cada país, en función del interés nacional de practicante.

Este fenómeno ocurre de manera cada vez más evidente en aquellos Estados emergentes, usualmente con altos niveles de interacción con el exterior, que como México ocupan un lugar importante, más no determinante en la agenda internacional y de cuya inserción en el concierto global depende en buena medida su soberanía, estabilidad, desarrollo nacional, así como su capacidad de incidir en asuntos internacionales que le competen, interesan e impactan.

Ante esta situación, política exterior y la CID, en sus respectivos perfiles de políticas públicas de Estado, cobran especial relevancia por el impacto que éstas deben tener como piezas clave en la consecución de las aspiraciones y responsabilidades nacionales e internacionales que determinado gobierno pretende conseguir. Ello en particular en un entorno globalizante que amerita –y obliga– a México y a otros países emergentes a aprovechar su condición de Estados "puente" o "pivote" entre el Norte desarrollado y el Sur en desarrollo, en aras de contribuir al siempre arduo e inacabado proceso en pro de una gobernanza global más integral e integradora.

Tal postura, que puede denominarse de proactividad extraterritorial colaborativa, engendra oportunidades y beneficios para los Estados que la practican, pero también conllevan obligaciones y costos de transacción que los gobiernos en turno deben necesariamente asumir. Dicho de forma más simple: es frecuente que los países emergentes como México dispongan de instituciones especializadas y recursos específicos para ofrecer CID a países socios, en función de propósitos y prioridades de su política exterior, debido a que los réditos generados tras su ejercicio compensan los esfuerzos asumidos para realizarlos. Para conseguir lo anterior se requiere de andamiajes legales, institucionales y financieros de corte gubernamental. En términos ideales, ambas actividades convergen de manera permanente, adecuada y dinámica, en conjunción con respecto a los objetivos nacionales de carácter estructural y coyuntural, de forma adaptativa al ya referido dinámico entorno internacional.

Por si faltara un ingrediente adicional, es necesario que tales ejercicios de cooperación internacional estén en sintonía con objetivos políticos y necesidades de desarrollo de terceros países y sus respectivos gobiernos, así como contribuir a compromisos auspiciados por la comunidad internacional, en pro del bienestar colectivo y sostenible de la humanidad.

¿Cómo conseguir la agregación armónica de tales rubros, a efecto de conformar e instrumentar una política pública de Estado en el ámbito de la política exterior y de la CID de manera compatible entre sí? La respuesta a esta pregunta nodal constituye el eje de análisis del primer epígrafe de este capítulo.

A su vez, vale la pena cuestionar cuál es la experiencia mexicana en este sentido y en qué consisten los logros más evidentes y actuales a ese respecto a un año del cierre del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto. Los planteamientos sobre este asunto se argumentan en la segunda parte del manuscrito.

Con base en lo anterior, resulta fundamental definir cuáles son los retos que encara México respecto a su política exterior en lo general y en cuanto a su CID en lo particular, frente al ocaso del actual periodo presidencial. La pregunta, que corresponde a la tercera y última sección de este capítulo es pertinente, en particular si se considera que en 2018 se realizará el cambio de mando de la autoridad Federal, misma que gobernará al país durante los siguientes seis años, y del cual depende la responsabilidad del porvenir de sus más de 120 millones de habitantes en ese lapso de tiempo.

II. Política exterior y cooperación internacional para el desarrollo: políticas públicas de Estado a favor de intereses nacionales y la gobernanza global

A nivel nacional, y con base en el proyecto de nación de cada país, los gobiernos nacionales confeccionan diversas políticas públicas en múltiples ámbitos, con el fin de satisfacer necesidades colectivas mediante acciones lideradas por las autoridades en turno.

Una política pública consiste en el conjunto de decisiones y acciones, intencionalmente coherentes, realizadas por diferentes actores lideradas por el gobierno, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían, a fin de resolver un problema o conseguir determinado objetivo políticamente definido como colectivo (*Cifr:* Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008: 36).

En una frase, la noción de política pública incorpora el conjunto de actividades normativas y administrativas que tratan de mejorar determinados satisfactores en la sociedad (*Cifr:* Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, *Op. Cit*: 37).

En el crisol de políticas públicas nacionales (salud, educación, seguridad, trabajo, comunicaciones, etc.), destaca la política exterior: ejercicio promotor de objetivos nacionales e incluso internacionales mediante instrumentos y acciones de incidencia extraterritorial.

Uno de los conceptos más acabados sobre política exterior lo aporta Velázquez, quien señala que ésta se conforma de "aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado[1] más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el interés nacional y en objetivos concretos" (Velázquez, 2010: 20). En este sentido, el autor de referencia señala que la política exterior es producto de un proyecto de nación específico y se de-

[1] Por definición, los Estados son las únicas entidades capaces de formular e instrumentar política exterior.

terminada tanto por factores internos (condiciones nacionales) como externos (contexto internacional) de situación, cuyo fin es contribuir a la satisfacción de intereses nacionales.

Ahora bien, los instrumentos de política exterior se refieren a aquellos mecanismos institucionalizados y reconocidos por la comunidad internacional que ayudan al logro de los objetivos y determinan el tipo de relación entre dos o más Estados (Velázquez, *Op. Cit*: 32).

Por mencionar algunos ejemplos de instrumentos de política exterior del orden colaborativo, se encuentran las visitas presidenciales, las cumbres de jefes de Estado, las reuniones ministeriales, las comisiones binacionales, los tratados, las organizaciones internacionales, etc. Desde esta perspectiva propositiva, de manera especial, sobresale la CID, tal y como se verá más adelante.[2]

Para que la política exterior se configure como una política pública de Estado, debe estar regulada legalmente, contar con instituciones y personal especializado y ser financiada mediante recursos adecuados para su ejercicio. Ello de tal modo de que, más o además de atender a objetivos gubernamentales, esta actividad sea capaz de satisfacer propósitos estructurales, en pro del país y del proyecto de nación.

A este respecto, en cuanto al caso mexicano, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la principal instancia que se dedica a instrumentar la política exterior, cuya dirección recae en el Poder Ejecutivo Federal, tal y como lo refiere el artículo 89, fracción X de la Constitución mexicana.

Para ello la SRE se alimenta de personal especializado, en donde destaca el Servicio Exterior. Empero, como los señalan Figueroa y Schiavon, el número de miembros del Servicio Exterior Mexicano es prácticamente igual al de 1975, mientras que los recursos destinados a la Cancillería han aumentado de manera modesta en las últimas dos décadas (Figueroa y Schiavon, 2014: 15).

Esos y otros estudios denotan que en términos generales la política exterior no es una política pública relevante, ni mucho menos prioritaria para los gobiernos de México, en particular para la administración 2006-2012 del presidente Felipe Calderón, la cual puede definirse de "bajo perfil" (Chabat, 2013: 733; Garza, Schiavon y Velázquez 2014: 11)[3] ni, en realidad como se verá más adelante, en términos generales, para la actual.

Ahora bien, la CID, en su perfil de herramienta de política exterior, depende en todo sentido del ímpetu y de las directrices de esta última, en donde la experiencia mexicana no es una excepción.

[2] A esta resumida lista se debe añadir las acciones coercitivas, como la presión diplomática, las sanciones internacionales, etc.

[3] Por ende, la CID en el sexenio del presidente Calderón no fue prioritaria, aunque en sentido opuesto sí lo fue la cooperación internacional en seguridad recibida por Estados Unidos, la cual ocupó el espacio preferencial de la sutil política exterior en este sexenio (Cfr. Covarrubias, 2013: 462).

Se puede entender por CID al "… el conjunto de agentes, instituciones públicas, organismos multilaterales y organizaciones privadas que colaboran e interactúan entre sí para promover la provisión de recursos (humanos, financieros, técnicos, infraestructuras, etc.) y la realización de acciones (programas, proyectos, asistencias técnicas, intercambio de experiencias, etc.) orientadas a la mejoría de las condiciones de vida, al fortalecimiento de las capacidades y al impulso de los procesos de desarrollo de la humanidad, independientemente del origen y destino geográfico" (Ayllón, 2017: 176-177).

Para los fines de este capítulo es importante subrayar que cuando los gobiernos nacionales practican CID desde la perspectiva receptora, ésta es un complemento al desarrollo nacional, mientras que en su dimensión oferente su ejercicio conforma un instrumento de su política exterior.

Asimismo, la CID, más o además de consistir en un ejercicio de política exterior (en razón a que como se vio previamente un sinnúmero de actores internacionales recurren a ésta, con el fin de incentivar aquellos factores de los cuales depende el bienestar sostenible de colectivos humanos y ecostistemas a efecto de generar entornos locales, nacionales, regionales o incluso globales estables y sostenibles), su actuar puede también conceptualizarse como un ejercicio multifacético de proactividad extraterritorial colaborativa.

Volviendo a la perspectiva gubernamental de la CID (tema base de este capítulo) en aquellos gobiernos que ejercen una política exterior activa respecto a la agenda del desarrollo, la CID resulta una labor fundamental que puede contribuir a posicionar, visibilizar y, en definitiva, a contribuir al interés nacional de los Estados que la practican, de forma compatible con necesidades de los países socios y con respecto a objetivos regionales o globales del desarrollo.

Es decir, la CID, en su dimensión de ejercicio solidario con vocación extraterritorial, debe de ser una herramienta instrumental, afín y alineada a la política exterior de los Estados que la practican, la cual pretende satisfacer al interés nacional del oferente, de los socios y de paso preservar o incentivar bienes públicos regionales o globales, así como objetivos mundiales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

De ahí que la relación entre política exterior y cooperación internacional "estriba del nivel de coordinación y sintonía entre ambas actividades y, especialmente, de la subordinación y funcionalidad de la segunda con respecto a la primera. De los resultados de la referida sinergia entre sendos ámbitos de acción deriva la eficacia – en términos de política pública- tanto de la cooperación internacional, como de la propia política exterior" (Prado, 2012: 79).

Las precisiones anteriores son de suma importancia porque indican al menos de una manera general los elementos que resultan necesarios para llevar a cabo una política de Estado en materia de CID, alineada a la política

exterior, mismas que se analizan en el siguiente apartado a la luz de la experiencia mexicana.[4]

III. Política exterior y cooperación internacional para el desarrollo de México en el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto

La política exterior mexicana es una política pública inherente a la vida nacional y gubernamental, tal y como ocurre en todo país soberano. Desde su independencia, México ejerce una política exterior en función de su proceso de conformación como país independiente, de sus capacidades nacionales de desarrollo y de la maduración de sus instituciones gubernamentales.

En este tenor, el actuar de México en cuanto a la CID se refiere no es reciente, sino que data de décadas atrás (Figueroa, 2016).

Por ello, al menos desde la década de los cincuenta del siglo pasado hasta hoy en día la CID mexicana se despliega bajo las directrices de la SRE, en función de los objetivos de política exterior que el gobierno en turno define en determinado periodo o coyuntura específica.

En mayo de 1988, tras años de praxis y subsiguiente gradual perfeccionamiento de su institucionalidad, la CID fue incluida formalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como parte integral de los principios de la política exterior del país, confiriéndole a esta actividad la categoría de política de Estado.

En cuanto a las directrices en materia de política exterior del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) señala que esta actividad es fundamental para que México se constituya como "un actor con responsabilidad global" (Gobierno de la República, 2013: 91).[5]

[4] Una lista más definida al respecto sobre los insumos elementales para contar con una política de Estado en CID es la siguiente: a) Legislación *ad hoc,* coherente con el contexto internacional, nacional y territorial; b) Definición de objetivos explícitos, sectores, regiones y países prioritarios; c) Institución permanente y estable que gestione la cooperación; d) Sistema de control y registro de los convenios, programas y proyectos de cooperación internacional; e) Recursos permanentes y contabilizados, destinados a la colaboración externa; f) Personal capacitado y especializado en el ámbito de la CID; g) Procesos de evaluación sistemática de los resultados de las actividades realizadas; h) Mecanismos de rendición de cuentas, con miras a –en caso necesario– reconducir decisiones y acciones a favor de mejores estándares de calidad; i) Instrumentos a favor de la coordinación con respecto a los objetivos globales de desarrollo, las políticas nacionales y de otros territorios nacionales de cooperación internacional; j) todo ello en consonancia con los objetivos de desarrollo y de política exterior del país en cuestión (Prado, 2011).

[5] Es decir, "un país que muestre su respaldo y solidaridad con el resto del mundo, aportando lo mejor de sí en favor de las grandes causas de la humanidad" (Gobierno de la República, 2013: 10).

Para ello, el Gobierno del presidente Peña Nieto definió cuatro pilares en los que se basa la política exterior del sexenio, los cuales son los siguientes:

— Fortalecer la presencia internacional de México.

— Promover el valor de México en el mundo.

— Velar por los intereses de México en el extranjero.

— Ampliar la cooperación internacional (Gobierno de la República, 2013: 91).

De hecho, como primer punto del plan de acción para consolidar el papel constructivo de México en el mundo, el PND 2013-2018 señala que "la política exterior se basará en la Cooperación Internacional para el Desarrollo, como una expresión de solidaridad y, al mismo tiempo, un medio para impulsar al bienestar y la prosperidad de nuestro país y de la comunidad internacional" (Gobierno de la República, 2013: 991).

Antes de ahondar en el análisis del estado general de la CID en el país, hay que recordar que el presidente Peña Nieto recibió una inédita herencia en materia de CID que provino de la Administración anterior, la cual por cierto no fue fruto de la voluntad o iniciativa del Poder Ejecutivo del presidente Calderón anterior, sino por el contario, de trabajo – y éxito- legislativo del entonces opositor Partido Revolucionario Institucional (PRI): una innovadora Ley de CID, misma que tras un largo y complejo proceso legislativo entró en vigor el 16 de abril de 2011.

Este lineamiento jurídico, que en su artículo 37, señala que "[…] la cooperación internacional constituye una prioridad estratégica tanto para el desarrollo como para la política exterior de México" (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011: 14), incluye una serie de disposiciones dedicadas a concederle al Gobierno mexicano los instrumentos necesarios para promover, coordinar, ejecutar y evaluar de mejor manera su cooperación, con miras a poner sus acciones y efectos al servicio de su política exterior de forma más evidente.

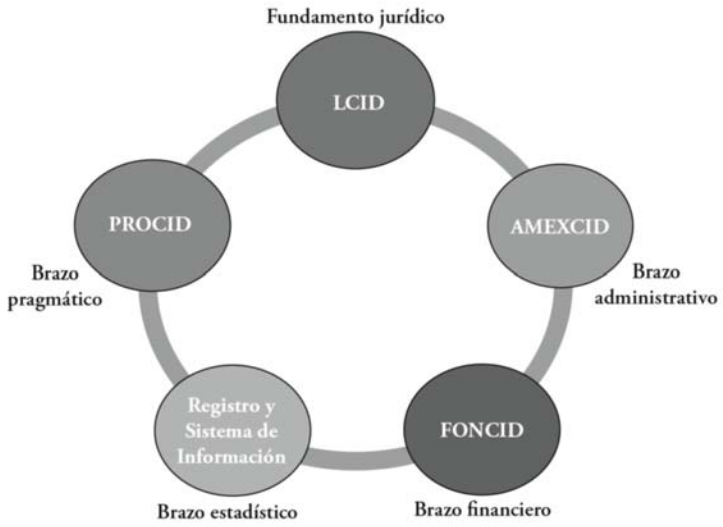
La Ley dota a la CID mexicana de un renovado peso político y legal, a través de la asignación de mecanismos institucionales, programáticos, financieros y operativos estables y consolidados que resistan el embate de los cambios sexenales del Gobierno Federal.

De esta forma y como se verá más adelante, la Ley de CID plantea contribuir en cuanto a los requerimientos básicos para la conformación de una política de Estado en este tema que se revisaron en la sección anterior de este capítulo.

La Ley en comento (pilar jurídico), crea a la Agencia Mexicana de CID (AMEXCID) (pilar administrativo) dispone asimismo la creación del Programa de CID (PROCID) (brazo programático), el Registro Nacional de

CID (RENCID), su respectivo Sistema de Información (INFOAMEXCID) (pilar estadístico) y el Fondo Nacional de CID (FONCID, pilar financiero), a efecto de configurar un renovado, armónico y cohesionado Sistema Mexicano de CID.

Figura 1
El Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México



Fuente: José Octavio Tripp y Bernadette Vega, "Asociaciones complementarias: base para el futuro de la Cooperación Sur-Sur y triangular de México", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, no. 28, Madrid, p. 35.

En su artículo 1 la Ley es clara cuando señala que tiene por objeto:

> […] dotar al Poder Ejecutivo Federal de los instrumentos necesarios para la programación, promoción, concertación, fomento, coordinación, ejecución, cuantificación, evaluación y fiscalización de acciones y Programas de Cooperación Internacional para el Desarrollo entre los Estados Unidos Mexicanos y los gobiernos de otros países así como con organismos internacionales, para la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011: 4).

Conforme a lo que dicta la Ley, la AMEXCID debió fundarse el 16 de agosto de 2011, el RENCID y INFOAMEXCID tenían que existir el 16 de abril

de 2012, mientras que el FONCID debió ser operativo desde el 16 de diciembre de 2012.[6]

En resumen, la Ley, mediante sus preceptos e instancias que emanan de ésta, más que pretender, obliga al Gobierno mexicano, indistintamente de su procedencia partidista, a conformar una política pública de CID que esté alineada de manera más fiel a la política exterior, y por ende a los intereses de la nación.

Dado lo anterior cabe preguntar cuál es el estado general de la CID de México a un año del final del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, tomando como referente precisamente los mandatos que emanan de la Ley dedicada a este segmento de la política exterior.

A manera de antecedente, y como se argumentó en su momento (Prado 2013), es pertinente señalar que el Gobierno del presidente Calderón (proveniente del Partido Acción Nacional), al considerar que la Ley (promovida desde el Senado por el PRI) era un golpe político proveniente del Partido vencido en las elecciones del 2000 y 2006, y que además atentaba en contra de la potestad casi exclusiva por parte del Poder Ejecutivo en cuanto a un asunto de la política exterior (la CID), no la respaldó, por lo que se limitó a cumplir -a mínimos- parte ínfima su contenido.

Como una muestra de ello, si bien la AMEXCID se creó oficialmente el 28 de septiembre de 2011, ésta se conformó a imagen y semejanza de la entonces Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación de la Cancillería; una instancia que el secretario Jorge G. Castañeda creó en el año 2000, bajo el precepto de debilitar a la CID en la SRE, puesto que, desde la óptica de ese Gobierno, la colaboración para el desarrollo con el exterior no fue prioritaria para la Administración del presidente Fox.

Asimismo, los demás preceptos de la Ley citada no se cumplieron, como por ejemplo, el PROCID, que, aunque se elaboró su contenido,[7] no se publicó en el Diario Oficial de la Federación, ni mucho menos entró en vigor. En esta misma línea –también incumpliendo a este mandato legal- tampoco se crearon o se activaron el RENCID, el INFOAMEXCID ni el FONCID.

La llegada del PRI (y del presidente Enrique Peña Nieto) al poder a finales del año 2012 generó la elemental expectativa en cuanto a que, tal y como lo hizo desde el Poder Legislativo en el sexenio anterior, posicionaría a la política exterior y por consiguiente a la CID como relevante instrumento de la política exterior, honrando en consecuencia los preceptos de "su" Ley en la materia.

[6] Dado que conforme lo señala la Ley las fechas de inicio operativo de los últimos cuatro mecanismos toman como inicio de partida la creación de la AMEXCID, debido a que como se mencionó oportunamente ésta vio la luz un mes después de la fecha inicialmente estipulada, la calendarización escrita se recorrió un mes.

[7] Lo cual se hizo con la participación de tres académicos (dos mexicanos, entre los que se contó la participación del autor de este capítulo y un costarricense), mediante una consultoría auspiciada por la Secretaría General Iberoamericana.

Tal expectativa se desvaneció el 1 de enero de 2013, al momento en que el nuevo secretario de Relaciones Exteriores, José Antonio Meade Kuribeña, nombró a Juan Manuel Valle Pereña, quien previamente fue Director de la Unidad de Banca, Valores y Ahorro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y antes que ello otros cargos afines– éstos ajenos a la CID- como el primer Director Ejecutivo de la AMEXCID del nuevo Gobierno Federal.

Lo anterior no llamaría la atención si el artículo de la flamante Ley de CID de 2011 señalase que si bien dicho alto cargo (a nivel subsecretario) es propuesto por el titular de la SRE y elegido por el titular del Poder Ejecutivo Federal (artículo 18), la persona designada debe –obligatoriamente– citando al artículo 20, numeral 2 y 3, respectivamente de este ordenamiento vinculante, "Contar con experiencia en la materia objeto de la AMEXCID" y "Haber desempeñado cargos afines a la cooperación internacional para el desarrollo cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencias en materia administrativa, académica o científica" Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011: 14).

La desconcertante designación -misma que contravino a las expectativas previamente referidas- dejaron sin aliento a los funcionarios de la Agencia y a aquellas personas de otras Secretarías de Estado, academia, etc. vinculados con la CID y el mencionado proceso de conformación de una política pública de Estado en este tema. Dicho de otro modo, tal acto, en contrasentido respecto a la citada Ley, lastimó la percepción de que en ese Gobierno la Ley lograría que la CID elevara su categorización como instrumento privilegiado de la política exterior, atendiendo a las normas que a partir de 2011 la regulan.

Lo anterior no es baladí si se considera que, junto con el Director Ejecutivo, diverso personal proveniente de la SHCP tomó posesión de varios de los puestos más apetecidos de la AMEXCID, lo cual lastimó y ralentizó durante casi tres años (prácticamente la mitad del sexenio) el proceso en pro de una CID nacional más sólida y alineada con respecto a las disposiciones de su Ley.

A pesar de ello, el referido proceso si bien se afectó, no se paralizó del todo y de manera gradual se avanzó en determinados aspectos de la Ley en comento. La muestra más tangible a ese respecto fue la publicación del PROCID el 30 de abril de 2014, el cual contiene los lineamientos centrales de la CID mexicana durante el actual sexenio.

El 9 de noviembre de 2015 la nueva secretaria de Relaciones Exteriores Claudia Ruiz Massieu Salinas, designó a María Eugenia Casar como nueva titular de la AMEXCID.[8] Tal acertada decisión dio nuevos bríos a la Agencia, debido en buena medida a que dicha funcionaria cumplía cabalmente con los lineamientos de la Ley en materia del cargo, puesto que durante 10 años trabajó en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde su más reciente res-

[8] Tras ello Valle Pereña asumió el cargo de director de la empresa paraestatal LICONSA, dedicada a la industrialización y distribución de leche a precio subsidiado en México.

ponsabilidad fue Secretaria General Adjunta y Administradora Asociada del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Lo anterior se hizo sentir de diversas maneras, entre las que destacan el activo papel de México a través de la AMEXCID en distintos esquemas multilaterales de construcción de la agenda global al desarrollo, en donde el país destacó por su papel como puente de diálogo político entre el Norte y el Sur en estos temas (Prado, 2015).

El asunto es que Casar,[9] tras no tener éxito en su intento por presidir un cargo de elección abierta en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, lo cual coincidió con que a finales de 2016 se supo que en 2017 la Agencia recibiría cerca de 50% menos presupuesto para sus operaciones respecto al año anterior, prefirió dejar el cargo.

Tras ello el 5 de abril de 2017, Luis Videgaray, secretario de Relaciones Exteriores, dio la bienvenida a Agustín García López como el siguiente Director Ejecutivo de la Agencia. Tal funcionario, miembro del Servicio Exterior Mexicano, con credenciales afines al cargo, intenta darle un nuevo pulso a la AMEXCID. Empero, la coyuntura no es favorable para ello (recordar la reducción de cerca de la mitad de presupuesto a la Agencia, junto con el calendario electoral que inicia a finales de 2017, lo cual implica que, como se ha visto, independientemente de la Ley de CID, el cargo de Director Ejecutivo de la Agencia se supedita a los cambios y preferencias personales del Titular de la Cancillería, quien posiblemente deje el cargo antes de concluir el sexenio, precisamente por esta razón).

Más allá de eso, al momento de escribir estas líneas (septiembre de 2017), la AMEXCID continúa sin poner en marcha el RENCID, mientras que, sobre el FONCID, el cual, si bien oficialmente existe, al parecer (no se cuenta con suficiente información oficial pública, clara, al respecto), no es del todo operativo. Es decir, al momento actual el retraso de la plena operatividad de estos mecanismos es de más de cinco años, tomando como referente septiembre de 2017.

Debe añadirse que también en materia de rendición de cuentas sobre las acciones de la AMEXCID, un punto a favor es la publicación a partir de 2013 de los montos que se utilizan para financiar a la CID del país, tal y como lo indica la Ley de 2011. A ese respecto, en aquel año la cuantía fue de $ 268,672,379 USD, en 2012, la suma llegó a $ 277,073,094 USD, mientras que en 2013, el monto fue de $ 548,390,253 USD,[10] bajando a $ 288,655,350 USD en 2014 y en 2015 se contabilizaron 207,061,693 USD (AMEXCID, 2017).

Por el otro lado, en cuanto a los informes anuales de las actividades de la AMEXCID, llama la atención que, a diferencia del Gobierno Federal anterior, la

[9] Lo cual intentó en noviembre de 2016, aunque finalmente ello se concretó seis meses después.

[10] Incluye el monto de condonación de deuda a Cuba por $341,249,169.17 dólares.

Administración actual se caracteriza por no publicar ni difundir de manera impresa, abierta o sencilla de encontrar en la plataforma electrónica de la Agencia[11] ni en internet tales documentos. Además de ello, los mismos carecen de una metodología única que permita dar seguimiento a la evolución de la misma información reportada en documentos anteriores o posteriores,[12] lo cual entre otras implicaciones dificulta (por no decir impide) el análisis comparativo de la oferta y la recepción de cooperación mexicana, entre muchos otros asuntos.

Otro aspecto significativo es que, de los cerca de los aproximadamente 350 funcionarios de la Agencia, entre 70 y 80 de éstos (los cuales rondan el 20%; es decir uno de cada cinco personas que laboran en la Agencia), trabajan "por proyecto"; esto es mediante contratos definidos (entre seis meses a un año) principalmente con el PNUD, quienes no cuentan con prestaciones, certeza laboral y, por ende no forman parte de la plantilla formal de la Cancillería y por ende del organigrama oficial AMEXCID.

Esto es de suma relevancia debido a que esta situación genera y amplía la dependencia de la AMEXCID con este organismo de Naciones Unidas; una situación que aleja la posibilidad de contar con una institución fuerte e independiente, aspectos cruciales para incentivar una política nacional de CID con una sana distancia respecto a un organismo internacional con quien celebra diversos proyectos de colaboración y gestiona importantes recursos económicos en este tópico.

En definitiva, junto con algunos avances en torno a la CID mexicana, se detectan importantes inercias, rezagos e incluso incumplimiento de aspectos clave de la Ley en este rubro que permiten aseverar que aún falta un largo trecho para lograr el objetivo deseado en cuanto a conformar una política pública de Estado en este relevante rubro de la política exterior del país.

[11] https://www.gob.mx/amexcid. Sobre este portal es desconcertante que al momento de escribir este párrafo (5 de octubre de 2017),16 días después del terremoto del 19 de septiembre de ese año, éste no contiene ninguna información sobre la recepción de ayuda humanitaria proveída al país por cerca de 20 países/organismos internacionales. Mientras tanto, el portal de la SRE, así como sus páginas en *Facebook* y *tweeter*, sí cuentan con diversa información alusiva al tema (-SRE, 26 de septiembre, 2017- por señalar un ejemplo), lo cual se antoja incoherente si la AMEXCID, mediante su Dirección de Ayuda Humanitaria, es la responsable de atender a esta importante tarea.

[12] Por ejemplo, para 2016, existen dos informes distintos, que reportan información no del todo coincidente entre sí: El Informe "PROCID 2014-2018. Logros 2016" (Gobierno de la República, 2016) y el "Informe del Consejo Consultivo de la AMEXCID" (AMEXCID, 2016). De ambos, el segundo es de relativa mejor calidad, aunque su contenido se alimenta en buena medida de meras de referencias a acciones, proyectos y programas de CID, sin analizar procesos, montos, numeralia de ejercicios de cooperación por destino, modalidad, región o país socio, ni mucho menos análisis del impacto generado.

IV. Algunos retos que encara México respecto a su política exterior y la cooperación internacional para el desarrollo

Con base en lo hasta aquí señalado, es evidente que resulta fundamental en primer lugar reposicionar a la política exterior como una relevante política pública de Estado. Lo anterior, por mencionar tan solo tres ejemplos representativos, se fundamenta si se considera que más el 60% del PIB nacional se explica por el comercio exterior, por el hecho de que cerca de 30 millones de mexicanos viven en el extranjero y por la creciente internacionalización de múltiples sucesos del orden nacional, estatal y local, en los ámbitos públicos y privados, que son influenciados por el entorno exterior.

Si tal triada de aspectos no satisfacen al lector, se puede añadir la latente necesidad de instrumentar una eficaz política exterior que encare la actitud del presidente Donald Trump en contra de los intereses mexicanos en Norteamérica, la necesidad de que México, como país emergente, mantenga un estatus importante en diversos foros multilaterales en donde se definen aspectos clave de la gobernanza global, y, precisamente, mantenga o en el mejor de los casos estimule su actuar en la agenda global del desarrollo.

Para ello es primordial que el titular de la SRE que designe el presidente en turno cuente con conocimientos y experiencia especializados en este tema y, por qué no, en CID.

En el país existen cuadros idóneos que, sin dejar el perfil eminentemente político que requiere tal cargo, cuentan con capacidades suficientes para honrar la alta responsabilidad de conducir la política exterior de un importante país emergente como lo es México.

Con base en esa premisa elemental, la CID debe ocupar el sitio que por Ley le corresponde como importante instrumento de política exterior de México.

Sobre la CID de México, en junio de 2012, a un año de la entrada en vigor de la Ley en dicho asunto, la AMEXCID preguntó a cuatro especialistas en este ámbito su opinión sobre la siguiente aseveración: "La Ley mexicana de CID es un ejemplo a nivel internacional"

La respuesta de quien esto escribe ante esa pregunta fue la siguiente:

> "La CID puede ser percibida como un ejemplo a nivel internacional siempre y cuando en efecto contribuya, mediante el reforzamiento de la política mexicana en el ramo, a los esfuerzos de diversos tomadores de decisiones para promover un sistema de CID mejor estructurado, cohesionado y que tras ello incentive desarrollo y contribuya a la política exterior de México. Desde mi perspectiva, el mejor ejemplo de la Ley para otros países será que *las autoridades mexicanas implementen de manera cabal y en tiempo y forma el contenido integral de la Ley* (énfasis del autor)" (en AMEXCID, 20 de junio, 2012).

Ante ello, el principal, elemental y obligado requerimiento base para que la CID sea un instrumento más proactivo a favor del desarrollo nacional y de su política

exterior es, precisamente, que el Gobierno Federal, a través de la AMEXCID, cumpla los preceptos de la Ley que la constituye y que dispone de diversos mecanismos que en su conjunto pueden implicar mejoras tangibles en la conformación de una política pública de Estado a este respecto.

Lo dicho, entre otros asuntos, conlleva a que la Agencia finalmente concluya y difunda el RENCID y que active de manera clara, evidente y eficaz el FONCID. En este sentido, la emisión de informes mejor estructurados, de libre acceso y dotados de una metodología adecuada que permita hacer análisis comparativos anuales y que ponga atención más allá de meras acciones, a procesos, resultados e impacto de la CID mexicana en materia de desarrollo y política exterior, resulta una condición fundamental si lo que en verdad se desea es escalar en pro de una mejora cualitativa en el tema.

En ese tenor, es urgente que el FONCID cuente con una bolsa adecuada de recursos que le permita a la Agencia operar de manera versátil y con certidumbre, a la luz de las exigencias y obligaciones que países emergentes como México ostentan como proveedores de CID a países geopolíticamente prioritarios.[13]

Ahondando en el rubro financiero, es lamentable que la cuantía y por ende porcentaje de recursos mexicanos para financiar los gastos operativos de la AMEXCID sean en términos generales equiparables a lo que el país invierte por concepto de oferta de cooperación técnica a terceros países, el elemento central de la denominada Cooperación Sur-Sur que realiza prácticamente todo país emergente en el mundo. Es decir, en términos financieros, el medio (la AMEXCID) es igual o incluso más costosa que el fin (el ofrecimiento de CID en el ámbito técnico a terceros países).[14]

Asimismo, la AMEXCID debe contar con suficiente personal capacitado y propio; esto es, que no dependa en exceso como lo hace ahora de organismos internacionales como el PNUD que mediante triangulación de recursos mexicanos financia a cerca de 80 personas que laboran en dicha institución.

Por ende, contar con personal autónomo, que tenga como compromiso laboral y referencial la política exterior de México y la cooperación mexicana y en definitiva a la AMEXCID como su institución primordial, por encima de com-

[13] Esto es relevante y en realidad urgente. Muestra de ello es que, a la luz del terremoto del 19 de septiembre de 2017, diez días después de ese fatídico día, China comunicó la donación al Gobierno de México de un millón de dólares para atender a las víctimas de tal movimiento telúrico. A pesar de que ante ello se solicitó información a la AMEXCID respecto a si estos y otros recursos donados por diversos países para el mismo propósito serían depositados a la cuenta del FONCID, no se recibió respuesta alguna.

[14] En 2014 los gastos operativos de la AMEXCID fueron de 9.2 millones de dólares, equiparables al 3.2% del total de recursos de CID mexicana y para el año 2015 la cuantía fue de poco más de siete millones de dólares (3.3% del total). Mientras tanto, en 2014 la cuantificación de la cooperación técnica fue de 8.9 millones de dólares, equiparable al 3.1% del total y en el año 2015 el monto fue de ocho millones de dólares (3.8% del total) (AMEXCID, 2017).

promisos, lineamientos e inercias operativas provenientes de Naciones Unidas y su enrome aparato burocrático, no contribuye al confeccionamiento de una política pública propia, autónoma y sostenible de CID nacional.

Finalmente, reestructurar a la AMEXCID y a las seis Direcciones Generales que la componen es una tarea urgente de la cual depende la cohesión de las oficinas que la componen y por ende impacto de esta institución que a sus seis años de existencia tiene un tamaño equiparable a la Subsecretaría más grande de la Cancillería; un hecho inédito en las Agencias de CID en el planeta entero.

Sobre este tema, es inadecuado seguir postergando que las dos Direcciones Generales de la AMEXCID dedicadas a promover las relaciones económicas internacionales[15] se aparten de su estructura, a efecto de dejar en su seno exclusivamente aquellas unidades administrativas que, en efecto, se vinculan de manera fiel al ejercicio de la CID.

Ciertamente que esta reestructura amerita la anuencia por parte del secretario de Relaciones Exteriores y del propio Director Ejecutivo de la AMEXCID, lo cual a su vez requiere de una visión de la CID de Estado, más allá de intereses particulares de corto plazo.

Igualmente es necesario que, además de que el timonel de la AMEXCID cumpla con el referido artículo 20 de la Ley, dicha persona cuente con estabilidad en el cargo, a efecto de evitar lo que previsiblemente ocurrirá en este sexenio, en el sentido de que se contabilizarán cinco Directores Ejecutivos (con una duración promedio de 1.2 años por cada uno de ellos), lo cual afecta de forma severa la dinámica y continuidad de las labores de su actuar.

V. Consideraciones finales

La política exterior y la CID deben ser políticas públicas de Estado íntimamente relacionadas entre sí, con carácter prioritario en todo país que como México pretende tener un activismo internacional coincidente respecto a su dimensión política, económica, social, cultural y territorial.

En caso de concatenarse ambas actividades, la CID debe necesariamente alinearse y subordinarse respecto a la política exterior, dado que la primera es un instrumento de la segunda, por lo que se requiere de un esfuerzo gubernamental de armonización entre ambas acciones que pasa por la configuración y cumplimiento de ordenamientos legales y andamiajes institucionales que faciliten dicho proceso.

En el caso mexicano, tras décadas de práctica de CID al amparo de la política exterior, y como un ejercicio de avanzada en cuanto a la institucional-

[15] Dirección General de Cooperación y Promoción Económica Internacional y Dirección General de Cooperación y Relaciones Económicas Bilaterales.

lización de dicha actividad, en 2011 entró en vigor una innovadora Ley dedicada este asunto, de la cual emana la creación de la AMEXCID como la máxima autoridad Federal de promoción, coordinación y guía rectora de la CID a nivel nacional.

Hasta aquí (el año 2011) la trayectoria de una CID propensa a configurarse en una política pública de Estado marchaba por sendero bien orientado. Sin embargo, la débil voluntad política por parte del presidente Calderón y de su canciller a favor de dicho proceso le propinó un severo golpe al mismo, ocasionando que la Ley no fuese cumplida en aspectos clave de su contenido, sino a mínimos, con la mera creación, si voluntad política para hacerlo,[16] de la AMEXCID.

Con el arribo de nueva cuenta del PRI al poder en diciembre de 2012 ganó terreno la expectativa en cuanto a que la política exterior y por consiguiente la CID ocuparían un lugar destacado en la agenda gubernamental nacional. Al fin y al cabo, de 2007 a 2011, desde el Senado y como Partido de oposición, el PRI libró –y ganó- la batalla legislativa a favor de una Ley, Agencia, Programa, Sistema de Información, y Fondo (entre otros preceptos) de CID, que finalmente podrían ser instrumentados conforme a la Ley, y por qué no, incluso yendo más allá de ésta para reforzarla aún más, Por ello, a partir de entonces, las precondiciones legales a favor de tales propósitos estaban listas para recibir el tan ansiado y previamente negado aval político que continuaría con la transformación ascendente de la CID nacional.

Empero, esta lógica no se hizo evidente y en el transcurso del sexenio en turno se han generado un conglomerado de sucesos contradictorios -varios de ellos aquí reseñados- que, a pesar de la existencia de la Ley citada, impide referen-

[16] En mayo de 2013, el autor de este texto, entrevistó a Patricia Espinosa Cantellano, secretaria de Relaciones Exteriores durante el Gobierno del presidente Calderón, quien ante la pregunta respecto a por qué la AMEXCID se conformó en 2011 a imagen y semejanza de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, sin aprovechar el momento para configurar una Agencia más pequeña y por ende conformada exclusivamente por las Direcciones Generales dedicadas al 100% a la CID, respondió lo siguiente, lo cual denota el desinterés y, por decirlo de alguna manera, ligera propensión a favor de una AMEXCID fuerte y con identidad propia: "Lo que pasó, sinceramente, es que no hubo la decisión de asignar recursos para la Agencia, para crear una estructura de la Agencia, que debería haber sido en caso, la verdad. Entonces, la disyuntiva o digamos la situación era (…) se aprueba la Ley, la tenemos que poner en marcha… Había ya un enorme consenso de que la Ley debía de ser aprobada. Entonces ¿cómo la vamos a poner en marcha? Como gobierno, oponerse a la aprobación de la Ley estaba muy difícil, políticamente era muy difícil. Con toda claridad, si se lo hubiéramos preguntado a la Secretaría de Hacienda, nos hubiera dicho desde el principio hasta el final "están locos". Entonces, la manera de destrabar la objeción, de forma pragmática, fue bueno, la echamos a andar con esta parte de la Cancillería que ya existe (es decir, la URECI). Con el deseo y la esperanza de que en el camino se pueda ir generando la posibilidad de crear las plazas para la Agencia, de separar en efecto por ejemplo la parte de relaciones económicas bilaterales en las áreas regionales de la Cancillería y dejar realmente la parte de cooperación" (en Prado, 2013: 72).

ciar un proceso claramente lineal y ascendente en pro de la consolidación de la CID como referente fundamental de la política exterior

Lo anterior no hace sino confirmar lo que se señaló en su momento, en cuanto a que la Ley de CID por sí misma es insuficiente para conseguir una recategorización fáctica, sensible y sostenible de la CID mexicana (Prado, 2013). Ello dado a que, a fin de cuentas, la voluntad política de parte del secretario de Relaciones Exteriores en turno y por consiguiente del Director Ejecutivo de la Agencia misma – más allá de lo estrictamente estipulado en la Ley- determinan en buena medida el devenir de dicha actividad.

Lo anterior amerita, por tanto, cuestionar la validez y sobre todo el impacto de la Ley y de la disposiciones y obligaciones institucionales que de ella emanan en la instrumentación de la CID como instrumento de política exterior; objeto de estudio que, si bien se analiza en el marco de un proyecto de investigación que culminará al final del sexenio,[17] al momento actual no arroja resultados positivos significativos, aunque tampoco determinantes en un sentido o en otro.

El lector avispado se percatará que lo que llama la atención es que, aun y con una Ley alimentada con estipulaciones claras que en principio el Gobierno mexicano debe cumplir obligatoriamente en plazos de tiempo definidos, el principal factor del cual depende su cabal atención continúa siendo la voluntad política del secretario de Relaciones Exteriores y del titular de la AMEXCID para hacerlo, sin que de momento se generen reacciones por parte de sectores clave de la sociedad (por ejemplo, academia y organizaciones de la sociedad civil), políticas (por ejemplo, provenientes del Poder Legislativo) ni mucho menos legales (Poder Judicial) por los retrasos y, por ende, incumplimientos presentados.

Corresponde por tanto que cada integrante del Estado (poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y sociedad involucrada en este tema), atiendan de forma diferenciada pero comprometida, acciones propositivas en pro de una política pública de CID más articulada y eficiente. Ello a efecto de que la CID del próximo sexenio sea capaz de reforzar su capacidad para constituirse como una eficaz herramienta de política exterior, y que se encuentre a la altura de la generación de mejores condiciones de vida en el provenir, no solo de México, sino de la comunidad internacional en los próximos años.

[17] Mediante el proyecto de investigación "La cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior del presidente Enrique Peña Nieto", a llevarse a cabo en 2018, a ser llevada a cabo mediante sendas estancias de investigación del autor en la Universidad Nacional Autónoma de México – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – División de Estudios de Posgrado y en el Centro de Investigación y Docencia Económicas – División de Estudios Internacionales, gracias al apoyo financiero de la Secretaría de Educación Pública y el respaldo institucional de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

VI. Bibliografía

AMEXCID (20 de junio, 2012) "Interview with four experts on International Development Cooperation", AMEXCID, México, disponible en: https://www.gob.mx/amexcid/articulos/interview-with-four-experts-on-international-development-cooperation-idc

_____ (2016), "Informe del Consejo Consultivo de la AMEXCID", AMEXCID, México.

_____ (2017), **"**Resultado de la cuantificación de la CID mexicana 2015", AMEXCID, México.

Ayllón, Bruno (2017), "Latinoamérica en la Cooperación Internacional para el Desarrollo. De la subordinación a los donantes a la autonomía de la Cooperación Sur-Sur", en Sotillo, José Ángel y Ayllón, Bruno (Coords.), *Las transformaciones de América Latina. Cambios políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional*, Madrid, Ediciones La Catarata/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación – Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2011), "Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo", Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.

Covarrubias, Ana (2013), "La política exterior de Calderón: objetivos y acciones", *Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. LIII, nums.213-214, México.

Chabat, Jorge (2013), "La seguridad en la política exterior de Calderón". *Foro Internacional*, *Foro Internacional*, núms. 2013-2014, vol. LIII, México.

Figueroa Fischer, Bruno (2016), *Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, Acervo Histórico Diplomático, México.

Figueroa, Bruno y Schiavon, Jorge (2014), "Brasil y México: Inversión y capacidades en política exterior", *Foreign Policy*, edición mexicana, junio/julio, México.

Garza Elizondo, Humberto, Schiavon, Jorge y Velázquez Flores, Rafael (2014), *Balance y perspectivas de la Política Exterior de México, 2006-2012*, El Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México.

Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo* 2013-2018, Gobierno de la República, México.

_____ (2016), "Logros 2016. Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018", Gobierno de la República, México.

Prado Lallande, Juan Pablo (2011), "La gobernabilidad d ela cooperación internacional para el desarrollo de México", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, no. 28, Madrid.

_____ (2012), "La cooperación internacional y su vinculación con la política exterior de México: Diagnóstico y propuestas prácticas para el periodo 2012-2018", en Schiavon Uriegas, Jorge y Velázquez Flores, Rafael, *La política exterior de México 2012-2018. Diagnóstico y propuestas* (pág. 126), Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, México.

____ (2013), "La cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior del presidente Calderón", *Foro Internacional*, núms. 2013-2014, vol. LIII, México.

____ (2014), "La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, no. 222, México.

____ (2015), "Mexico´s Role in Development Cooperation: Bridging North and South", United Natios University – Centre for Policy Research, Tokyo

Secretaría de Relaciones Exteriores –SRE- (26 de septiembre, 2017), "México agradece el apoyo y la solidaridad de la comunidad internacional", SRE, México, disponible en: https://www.gob.mx/sre/articulos/mexico-agradece-el-apoyo-y-la-solidaridad-de-la-comunidad-internacional-128394?idiom=es

Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varonne, Frederic (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Book Print Digital, Barcelona.

Tripp, José Octavio y Vega, Bernadette (2011), "Asociaciones complementarias: base para el futuro de la Cooperación Sur-Sur y triangular de México", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, no. 28, Madrid.

Velázquez Flores, Rafael (2010), *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México,* Plaza y Valdés Editores, México.

*Leonardo Curzio**

La cooperación en seguridad México-Estados Unidos en la era Trump

SUMARIO: I. Introducción II. Principios y objetivos mexicanos III. Una larga y sinuosa historia IV. De la desconfianza a la invectiva V.Consideraciones finales VI. Bibliografía

I. Introducción

La noche que Donald Trump ganaba el Colegio electoral, en muchos despachos secretariales de México y los Estados Unidos empezó a tomar cuerpo una idea diáfana: se terminaba una etapa dominada por un entendimiento de fondo en dos temas centrales de la agenda: la integración comercial y la seguridad y empezaba una nueva, dominada por la incertidumbre.

En efecto, aunque con innumerables sobresaltos y algunos movimientos pendulares, las relaciones entre los dos países se canalizaban por avenidas más cercanas a la cooperación que al conflicto desde los primeros años de la década de los 90. El llamado "espíritu de Houston" dio como resultado un instrumento comercial que al cabo de más de 20 años ha sido muy productivo para ambas partes (Serra, 2015). Si bien en el tema de la seguridad y la defensa no existe un equivalente institucionalizador al TLCAN, se puede detectar un patrón de creciente convergencia, desde la declaración Clinton / Zedillo sobre las drogas,[1] hasta la Iniciativa Mérida.

* Investigador del CISAN. UNAM. leonardocurzio@gmail.com

[1] Declaración de la alianza México-Estados Unidos contra las drogas. 6 de mayo de 1997. http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_narc.html

El nuevo inquilino de la Casa Blanca ha proclamado su voluntad de cambiar estos pilares y anunció que entre las prioridades establecidas en su famoso contrato con sus votantes para los primeros 100 días de gobierno,[2] figuraban la renegociación (con una eventual salida) del TLCAN (Tratado de Libre comercio de América del Norte) y el retiro del TPP (Trans Pacific Partnership), cosa, ésta última, que cumplió a las pocas semanas de estar en el cargo y la renegociación del Tratado trilateral se iniciará en el mes de agosto del 2017. Por supuesto, no hay manera de establecer, al momento de redactar estas páginas, un cálculo racional de probabilidades de la forma en que concluirá esa negociación; puede ocurrir que rescinda el acuerdo apegándose al artículo 2205 del instrumento o puede suceder también que se abra un espacio para modernizar ciertas prácticas comerciales con nuevos lineamientos que (paradójicamente) se negociaron en el repudiado TPP. Todo está en el aire y como no es el tema central de este capítulo lo dejaremos en este punto.

En el plano de la seguridad, Trump prometía acciones inmediatas en contra de la inmigración indocumentada y la deportación "de más de 2 millones de indocumentados con antecedentes criminales". Y para completar su animosidad antimexicana, amenazaba, de forma velada, con cancelar las visas para aquellos países que se negaran a recibirlos y ha llegado incluso a insinuar que pediría el apoyo de las fuerzas armadas para proceder a redadas masivas.

Aunque amenazadora, la cifra parece fuera de contexto si tomamos en cuenta las capacidades actuales del gobierno americano y las cifras de los años recientes que, dicho sea de paso, no han sido bajas en lo que a deportaciones se refiere.

El número de deportados de los Estados Unidos (con y sin antecedentes criminales) ha tenido un comportamiento relativamente estable en los últimos años Y ello nos permite ubicar la capacidad real de deportaciones posibles y en consecuencia, evaluar lo disparatado de la propuesta planteada por el nuevo presidente. Si en los primeros cinco años del siglo, los números rondaban en torno a las 250 mil deportaciones anuales, a partir del 2006 empezamos a experimentar una especie de escalera hasta el 2013, año en el que se registra el número más amplio de deportaciones con una cifra de 435 mil. Para el 2014 la cifra bajaba a 414 mil. Y en el 2015 el número de deportados se ubicaba en los 330 mil, siempre según cifras del Departamento de Seguridad Interior.[3]

Cabe destacar que en prácticamente todos los años registrados, el número de deportados sin antecedentes criminales es el mayor aunque hubo un par de años, 2012 y 2013, en los cuales prácticamente la mitad de los deportados tenían antecedentes criminales. Para referirnos a la cifras exactas de los 417 mil de-

[2] Donald Trump's Contract with the American Voter. https://assets.donaldjtrump.com/_landings/contract/O-TRU-102316-Contractv02.pdf

[3] Yearbook of Immigration Statistics 2015. https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2015

portados en el año 2012, 200 mil tenían antecedentes criminales Y un número ligeramente inferior se registró el año 2013. Cabe destacar que estos dos años son los que registran el mayor número de deportaciones en la historia reciente de los Estados Unidos y que le dieron a Obama el mote del "gran deportador". Por supuesto, México encabeza la lista de los extranjeros expulsados. En 2015 el número de deportados mexicanos era de 242, 456 de los cuales 106,193 tenían antecedentes criminales. Es verdad que el número de detenidos inadmisibles ha venido creciendo los últimos años. De 2012 a 2015, por ejemplo, pasó de 203 mil a 250 mil y la cifra de connacionales ubicados en esta categoría pasó de 56 mil a 74 mil, en 2015. Desde el punto de vista de las capacidades institucionales para proceder a una deportación de la magnitud propuesta por Trump, los números parecen absolutamente fuera de proporción.

En el mismo contrato con sus electores planteaba también la promulgación de una serie de leyes para terminar con la inmigración indocumentada (ilegal). Esta pieza legislativa contemplaba la construcción del polémico muro que tendría que ser pagado o reembolsado por México y penas más duras de prisión para todos aquellos que reingresaran a los Estados Unidos de manera ilegal.

Otra ley prometida por el nuevo presidente aspiraba restaurar la seguridad en las comunidades y en términos generales, su foco se centraba en trabajar con las autoridades locales, reducir el crimen, la violencia y el consumo de drogas a través del desmantelamiento de organizaciones criminales. Además, se comprometía a reforzar la seguridad nacional a través de una importante expansión del gasto y la atención particular y prioritaria a los veteranos. De manera vaga, establecía el reforzamiento de los mecanismos de protección para ciberataques y el monitoreo de extranjeros "que no compartieran las creencias y valores americanos" cualquier cosa que esto pudiese significar. Una materialización de este planteamiento es el polémico veto migratorio a viajeros de ciertos países de mayoría musulmana que no pudiesen acreditar un vínculo directo con alguna persona o entidad en los Estados Unidos. El veto, como es sabido, ha sido duramente impugnado por organizaciones civiles que defienden los derechos humanos y por diversos jueces que han puesto en tela de juicio su constitucionalidad. Finalmente el veto ha entrado en operación parcial por una decisión de la Suprema Corte.[4]

II. Principios y objetivos mexicanos

De manera simétrica, a los pocos días de la toma de posesión de Donald Trump, el presidente de México hacía público un posicionamiento de política exterior

[4] Statement from President Donald J. Trump. https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/26/statement-president-donald-j-trump

que contemplaba cinco principios fundamentales[5] que aspiraban a ser el eje de la negociación con el nuevo gobierno de los Estados Unidos y un decálogo de objetivos que vale la pena considerar con cierto detalle.

El primero de los principios es de la soberanía nacional. Indiscutible en su rotundidad, el principio de naciones soberanas implicaba que el único interés que iba a guiar la negociación era el nacional. Donald Trump había hecho lo propio al recordar su lema de primero América.[6] El segundo principio se refiere al respeto al Estado de derecho en los dos países. El tercero de los principios enunciados deja la parte puramente declarativa y avanza una apuesta por una visión constructiva y propositiva. La formulación presidencial establecía que: "partimos de que ésta debe ser una negociación ganar-ganar. Para ello, nuestra postura será creativa y abierta a soluciones novedosas y pragmáticas; conscientes de la nueva realidad que se enfrenta en Estados Unidos y en el entorno internacional".[7]

El cuarto principio se refería a la indivisibilidad de Norteamérica y estipulaba que la región estaba compuesta por tres países cuyo dinamismo dependía de que se mantuviera la estructura trilateral. Es curioso que en la formulación inicial no se incluyera a América Central y unos párrafos más adelante apareciera como uno de los objetivos y posteriormente, en la reunión de Miami del 15 y 16 de junio,[8] el tema de América Central tuviera tanta importancia y abriera un espacio de colaboración entre los dos países. Pero volviendo a la literalidad del posicionamiento presidencial, América del Norte eran tres países, es decir, que para México era inadmisible que (como en algún momento se sugirió) el tratado trilateral pudiese transformarse en dos acuerdos bilaterales: uno México - Estados Unidos y el otro Estados Unidos - Canadá.

Y el quinto de los principios era el más novedoso ya que estipulaba la integralidad de las negociaciones bilaterales. El planteamiento es que México trataría de manera abierta y completa todos los temas: desde el comercio hasta las amenazas terroristas, el tráfico de drogas y el de armas y dinero en efectivo. La formulación era y lo sigue siendo, tremendamente audaz, ya que supone que no habría una mesa central donde se discutirían todas las temáticas, pero establecía que si no se registraban avances en determinada materia, eso podría tener un impacto negativo en otros temas.

El planteamiento de los cinco principios se acompañaba con un vigoroso mensaje de recentralización de la negociación con los Estados Unidos en la Cancillería de la República. En décadas anteriores, cada una de las dependencias gu-

[5] Los principios y los objetivos se encuentran en: https://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-el-evento-posicionamiento-en-materia-de-politica-exterior

[6] The Inaugural Address. https://www.whitehouse.gov/inaugural-address

[7] *Ibid*.

[8] https://www.gob.mx/sre/prensa/conferencia-sobre-seguridad-y-prosperidad-en-centroamerica

bernamentales que tenía trato con los Estados Unidos, lo podía hacer por una vía más o menos compartimentada. De esta manera, los temas comerciales caían de manera natural en la Secretaría de Economía. La relación de Hacienda pasaba por el trato con el Tesoro y sus contrapartes de aduanas, así como la conducción del diálogo económico de alto nivel (DEAN). La Secretaría de Gobernación formuló, al inicio de la Administración Peña Nieto, el criterio llamado de la "ventanilla única", merced al cual todos los temas de seguridad serían tratados en Bucareli.

Con el nombramiento de Luis Videgaray como Canciller de la República se marcaba una línea política clara. El hombre más cercano al Presidente desde el inicio de la administración fue (aun cuando ocupaba la cartera de Hacienda) el artífice de la invitación a Trump a visitar México en el mes de agosto del 2016, que como es sabido generó una tormenta política y de opinión pública de tales proporciones que se saldó con la salida temporal de Videgaray del gabinete, para regresar al primer círculo de decisión y con el mandato de centralizar la negociación con los Estados Unidos. Con el advenimiento de Videgaray se redimensionaban las capacidades de la SRE y en lo tocante al proceso de negociación quedaba claro que todas las dependencias debían reportar a Relaciones Exteriores ya que Cancillería llevaría la batuta (Curzio, 2017).

Además de los principios ya comentados y el mensaje político que significaba el retorno de Videgaray, el gobierno formuló un decálogo de objetivos que aspiraban a definir la relación con sus vecinos sobre bases estables y previsibles. De manera resumida, podemos decir que el decálogo tenía como piso mínimo un compromiso del gobierno de los Estados Unidos de garantizar trato humano y respetar los derechos de los migrantes mexicanos. El segundo implicaba que todo proceso de repatriación debía realizarse de manera ordenada y coordinada y apostaba porque los protocolos y acuerdos que estaban vigentes se mantuvieran y eventualmente se mejoraran.

El tercer objetivo dejaba el plano bilateral (incluso el trilateral enunciado en el cuarto de los principios) y se enfocaba al desarrollo hemisférico con una lógica de responsabilidad compartida. El mismo párrafo en el que se aludía el desarrollo del hemisferio concluía con un apunte más preciso sobre el compromiso conjunto de los dos países para promover el desarrollo de Centroamérica. En el documento se establecía con claridad que "el número de migrantes mexicanos a los Estados Unidos ha venido disminuyendo, en los últimos tres años el flujo de migrantes indocumentados que atraviesa México rumbo a Estados Unidos creció en más del 100%" (Curzio, 2017).

El cuarto objetivo era asegurar el libre flujo de remesas ante la amenaza del nuevo inquilino de la Casa Blanca de mermarlas por algún mecanismo impositivo o administrativo. Cabe recordar que solamente en el primer cuatrimestre del 2017, México ha recibido por concepto de remesas 8,945 millones de dólares.[9]

[9] http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA11&locale=es

El sexto objetivo era preservar el libre comercio en Norteamérica sin ningún tipo de arancel o cuota. El séptimo introducía los capítulos que podrían incluirse en la nueva versión del tratado comercial norteamericano y eran las telecomunicaciones, la energía y el comercio electrónico. El octavo parecía más declarativo que otra cosa y hablaba de la necesidad de que el nuevo marco comercial generara mejores salarios para los trabajadores mexicanos. Y aunque en el discurso se dijera que México no compite con mano de obra barata, la realidad es que las diferencias salariales entre los dos países no disminuyeron durante todo el periodo de implementación y madurez del TLCAN. Se incluía también, de manera muy visible, que el flujo de inversiones hacia México debía ser preservado ante las repetidas amenazas del presidente americano de obligar a sus compañías a invertir en su país y a contratar personal norteamericano. Los casos de Carrier y Ford fueron ampliamente comentados en los medios de comunicación y fueron también objeto de tweets muy replicados en la cuenta de Trump.[10]

Dejamos para el final el quinto y el décimo objetivo que tienen como elemento central el tema de la seguridad y la frontera. México exteriorizaba su disposición a trabajar de forma corresponsable con Estados Unidos para detener el ingreso ilegal de armas y también el dinero de procedencia ilícita. No se decía más, pero tampoco menos. No se definía allí si el paraguas de la iniciativa Mérida era tan importante para México como visiblemente lo era el tratado comercial. Y el último de los objetivos era trabajar por una frontera que garantizara seguridad y prosperidad para todos; en otras palabras, que impulsara una mejor convivencia entre los dos países. Tampoco en este caso destacaba de manera explícita el marco normativo de la frontera del siglo XXI[11] que permitiría identificar puntos de cooperación y convergencia que venían madurándose desde la asociación para la seguridad y prosperidad de América del Norte mejor conocida por sus siglas ASPAN hasta el 2016.

Llama la atención que la inequívoca defensa del instrumento comercial contrasta con la matizada y vaga defensa de los instrumentos normativos y regulatorios referidos a los temas de seguridad y gestión fronteriza. Como lo hacía notar Olga Pellicer "de los temas centrales de la relación entre México y los Estados Unidos, la seguridad es el más elusivo" (Pellicer, 2017). Es probable que el gobierno mexicano no se sintiera cómodo con esos instrumentos porque eran una herencia de administraciones anteriores y esa es una historia que vale la pena retomar para entender mejor la coyuntura actual y los probables cursos de acción que puedan materializarse en los próximos meses.

[10] https://twitter.com/realDonaldTrump/status/816635078067490816

[11] Plan de Acción Bilateral México-Estados Unidos adoptado en la Reunión Inaugural del Comité Ejecutivo Bilateral para la Gestión Fronteriza del Siglo XXI. http://www.economia.gob.mx/files/EU_Plan_de_Accion_Bilateral_Frontera_SigloXXI.pdf

III. Una larga y sinuosa historia

Desde que la guerra fría concluyó, las relaciones México – Estados Unidos han tenido un componente temático permanente que es el control de la producción, venta, distribución y consumo de drogas ilícitas y un componente territorial que es la gestión de la frontera.

Como es sabido, en el año 1986 el presidente Ronald Reagan firmó la directiva 221 de seguridad nacional que anunciaba el uso de todos los recursos disponibles para librar una guerra contra el narcotráfico. La decisión del gobierno republicano no aclaraba, de entrada, en dónde se libraría esa guerra, es decir, cuál sería el teatro de operaciones, tampoco era clara en quién sería el enemigo a vencer y mucho menos cuál sería la definición de victoria o umbral a partir del cual se podría considerar que se ganaba la guerra. La ambigüedad de la declaración impedía identificar con precisión cuál sería el papel de los aliados de los Estados Unidos durante todo el periodos de la guerra fría y cuáles serían las responsabilidades que cada una de las partes asumiría en esta cruzada. Se inauguraba así un nuevo capítulo en las relaciones interamericanas. La falta de claridad sobre lo que era prioritario combatir llevó a una situación políticamente compleja. Durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), por ejemplo, la desconfianza y las acusaciones mutuas produjeron un desgaste sin paralelo de las relaciones bilaterales México-Estados Unidos.

El narcotráfico, definido desde Washington, es un fenómeno que tendía a simplificarse y a ser presentado ante la opinión pública como unidimensional: los consumidores son víctimas de feroces cárteles de narcotraficantes latinoamericanos que, sin consideración, envenenan a los jóvenes americanos. La visión latinoamericana y en particular, la mexicana, insistía en que finalmente las drogas se distribuían en el propio territorio norteamericano y si los niveles de consumo se incrementaban eso no podría atribuirse solamente a los países del sur. En América Latina se insistía más en la necesidad de reducir la demanda a fin de evitar que el poder de los cárteles creciera, ya que a su vez éstos estaban debilitando la estructura de los Estados. En ese punto, los responsables de la lucha antinarcóticos consolidaban un consenso estratégico que sigue vigente hasta ahora: decapitar las estructuras criminales como prioridad de la citada guerra. En resumen, las visiones fragmentadas impedían que la guerra declarada por los Estados Unidos alineara los intereses políticos de los países latinoamericanos y en especial de México.

La palabrería belicista eludía la responsabilidad en el consumo y se centraba en la erradicación de los plantíos de droga y la contención del trasiego de enervantes a los Estados Unidos. El énfasis se puso entonces desde la concepción misma de la guerra en combatir la producción de enervantes en territorio latinoamericano y el trasiego de drogas hasta el mismo territorio soberano de la potencia. El enemigo y el teatro de operaciones estaban pues tomando cuerpo:

la guerra se libraría en América Latina a la que implícitamente se responsabilizaba del incremento en el consumo por parte de los norteamericanos.[12]

Las consecuencias de esta decisión estratégica han sido, por un lado, la utilización de una visión regional con pocos matices por parte de los Estados Unidos y la segunda, es la inducción a los gobiernos latinoamericanos a que involucraran a sus fuerzas armadas en el combate a la producción y distribución de drogas en sus propios países. Esto implicó una redefinición de las misiones de las fuerzas armadas y un replanteamiento del diálogo en materia de seguridad entre los Estados Unidos y México.[13] Pasarían muchos años, reproches y malos entendidos hasta que se consiguió establecer la declaración conjunta entre los presidentes William Clinton y Zedillo que entre otras cosas decía lo siguiente:

"Con base en la confianza mutua, y en nuestro compromiso como Jefes de Estado, nuestra colaboración avanzará de acuerdo con los siguientes principios fundamentales: a) respeto absoluto a la soberanía y a la jurisdicción territorial tanto de México como de los Estados Unidos; b) responsabilidad compartida para enfrentar el problema de las drogas ilícitas y delitos conexos, tales como el tráfico ilícito de armas y el lavado de dinero; c) adopción de un enfoque integral contra las drogas ilícitas, enfrentando simultáneamente el problema desde el lado de la demanda y de la oferta; d) equilibrio y reciprocidad en las acciones, programas y reglas desarrolladas para enfrentar la amenaza de las drogas en ambos países; y e) aplicación efectiva de las leyes en los dos países. Nuestros gobiernos han dado a conocer un diagnóstico conjunto sobre la naturaleza del consumo en ambos países, y el grado en el que el narcotráfico y sus delitos conexos afectan a nuestras sociedades. México y los Estados Unidos están de acuerdo en la magnitud del problema en ambos países y tienen la determinación de combatirlo con todos los recursos a su alcance".[14]

Este cambio de enfoque permitió que el paradigma de la corresponsabilidad se fuera abriendo paso en las agencias de seguridad y en los medios diplomáticos se cristalizaba el consenso de que la cooperación discreta y eficaz era más conveniente para los intereses de los dos países y para avanzar en el propósito general de "la guerra contra las drogas", que las diferencias políticas y las subrepticias desconfianzas ventiladas en la arena pública.

El sexenio de Vicente Fox (2000-2006) fue atípico en todos los sentidos. Pero en el tema que nos ocupa, el terrorismo (y su combate) desplazó temporal-

[12] Este tema lo hemos desarrollado con mayor amplitud en "El narcotráfico y la democracia en América Latina" en: ALCÁZAR, Joan, ed. *Historia actual de América Latina 1959-2009*. Valencia. Tirant lo Blanch. 2011. Pág. 179 y siguientes.

[13] En un libro reciente, Deare, hace una revisión panorámica, pero profunda, de las relaciones bilaterales en el campo de la defensa. DEARE, Craig: *A Tale of Two Eagles: The US-Mexico Bilateral Defense Relationship Post Cold War.* New York: Rowman & Littlefield. 2012.

[14] Acuerdos de la XIV Comisión Binacional México – Estados Unidos. Declaración de la Alianza México – Estados Unidos contra las drogas. México, D.F. 6 de mayo de 1997. En: http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_narc.html

mente de las prioridades de la seguridad de la potencia, el tema de las drogas. El impacto de los atentados del 2001 alteró de tal manera la agenda, que la lucha contra las organizaciones criminales pasó a ocupar un tercero o cuarto rango en la agenda de seguridad americana, lo cual tuvo muchas implicaciones organizativas de las agencias de seguridad mexicanas, poco habituadas a lidiar con el terrorismo de origen islámico y a asumir que la idea de un perímetro de seguridad de América del Norte era consonante con los intereses nacionales. Por primera vez en dos décadas, México no era ubicado como la fuente del problema, sino como un socio estratégico en la cooperación bilateral y en el control de ciertos extranjeros que real o potencialmente, pudiesen constituir una amenaza terrorista.

No estoy seguro, como lo he discutido en trabajos anteriores (Curzio, 2007), que México haya conseguido extraer el máximo provecho a esa contribución decisiva a la ecuación de seguridad de la región, pero ese es otro tema.

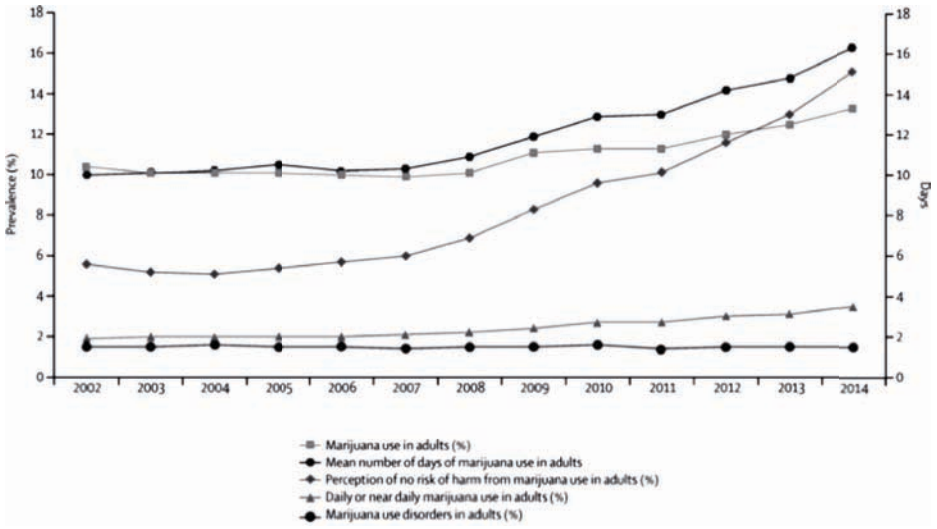
Existe evidencia sólida de que durante la administración de Fox, las organizaciones criminales se reforzaron y al mismo tiempo, las capacidades institucionales mexicanas para hacerles frente, no se desarrollaron al mismo ritmo. Como ha explicado Guillermo Valdés (Valdés, 2013), la tragedia mexicana de los años recientes consiste en la concomitancia de los dos fenómenos (capacidades de las organizaciones criminales y debilidad del Estado). Pero además, la distracción de los aparatos de seguridad americanos, dedicados al combate al terrorismo y la incapacidad de frenar ese (como lo llamó Hillary Clinton) "apetito insaciable por las drogas" (que se refleja en el gráfico 1), empezó a desestabilizar zonas fronterizas y algunos estados, como Michoacán, entidad por cierto, donde iba a arrancar la ya célebre "guerra" de Calderón contra las organizaciones criminales.Ya en las postrimerías de la administración Bush (2008), se suscribe con México (y países de Centroamérica) la llamada Iniciativa Mérida[15] que vale la pena considerar en detalle, pues con toda la incertidumbre que se ha abierto con Trump, es el documento más elaborado de los últimos años en la materia.

En efecto, a finales del 2008 los gobiernos de México y Estados Unidos firmaron la primera carta de acuerdo sobre la Iniciativa Mérida. No era un contexto político sencillo ya que la administración de Bush languidecía y la de Calderón no había encontrado todavía una ventana de oportunidad para establecer un nuevo marco para la relación bilateral. El optimismo de los primeros meses del siglo XXI se desplomó junto con las torres gemelas y el intento por relanzar en 2005 un trilateralismo vigoroso con ASPAN (Asociación para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte) se encontraba ahora con un gobierno canadiense, encabezado por Stephen Harper, mucho más centrado en los temas nacionales y el marasmo político de un George Bush derrotado. La apuesta por una reforma migratoria y una ampliación del NAFTA, que habían sido la apuesta

[15] Véase: RICO, Carlos: *La Iniciativa Mérida y el combate nacional al crimen organizado*. Foreign Affairs En Español, Enero-Marzo 2008.

inicial de México, se exhibían en la vitrina del voluntarismo. Además con el deterioro de la seguridad pública en México se tornaba urgente un nuevo entendimiento en materia de seguridad. En este contexto y con esos objetivos, nace la Iniciativa Mérida que buscaba, de manera simultánea, atacar las estructuras del crimen organizado y construir comunidades fuertes y resilientes.

Gráfica 1
El consumo de marihuana en EEUU aumenta en diez millones de personas en 12 años



Fuente: National Survey on Drug Use and Health.

No era el Plan Colombia, como muchos habían anticipado, pues no contemplaba el despliegue de fuerzas americanas, pero si suponía un reconocimiento explícito de las responsabilidades compartidas y la voluntad de trabajar de manera conjunta en reducir los niveles de violencia ocasionados por las drogas y su combate en ambos lados de la frontera. El primer pilar de la citada iniciativa contemplaba la disminución del poder de las organizaciones criminales. La prioridad, por supuesto, estaba en la captura y procesamiento de sus líderes y después la reducción del poder económico de las mafias a través de la acción en tres frentes: erradicar la producción, el decomiso de narcóticos y el lavado de dinero. La Iniciativa Mérida permitió la entrega de aeronaves de vigilancia, helicópteros equipados con tecnología de vanguardia y la puesta en marcha de un sistema fronterizo de telecomunicaciones que conectaba a diez ciudades de los dos países.

El segundo pilar era la institucionalización de las agencias de seguridad pública, las instituciones judiciales y administrativas para garantizar el imperio de la ley. En otras palabras, mejorar las capacidades del Estado mexicano para mantener el estado de derecho. En este capítulo se incluye un amplio programa de entrenamiento y equipo para mejorar las capacidades de investigación y control de confianza al personal operativo. Hubo también un apoyo de varios cientos de millones de dólares para apoyar la transición al nuevo sistema de justicia penal y en términos más amplios, Mérida proporcionó asistencia para profesionalizar instituciones municipales, estatales y federales.

El tercer pilar tiene que ver con la infraestructura fronteriza y lo abordaremos más adelante con mayor detalle porque es, probablemente, el mayor elemento de contraste entre una voluntad de corresponsabilizarse de la zona fronteriza y la actitud negacionista del actual presidente quien considera que un muro es la solución para los problemas de seguridad de la región. Volveremos más adelante sobre este punto.

El cuarto pilar tiene como objetivo fortalecer a las comunidades mediante una promoción de la cultura de la legalidad y tratar de ganar por esa vía la batalla cultural al crimen organizado, que ha tendido en los últimos años a reclutar a personas cada vez más jóvenes. El eje más importante son los llamados programas de reducción de demanda de droga y la expansión de tribunales especializados para el tratamiento de adicciones.[16]

Además de Mérida, en la administración Calderón tomó forma otro instrumento importante para la gestión, en este caso de la frontera. Vale la pena, igual que lo hacíamos con la Iniciativa Mérida, retomarla con cierto detalle, porque también representa un instrumento racional y aceptable, para ambas partes, para gestionar la frontera común. En el plan de acción bilateral para la gestión fronteriza se establecía un Comité Ejecutivo Bilateral (CEB) encargado de diversas tareas. Una de ellas era la coordinación binacional en infraestructura y la idea que la alentaba era mejorar la coordinación en la planeación, financiamiento, emisión de permisos, diseño, construcción y operación de los puertos de entrada, incluyendo la identificación de prioridades compartidas para la inversión en infraestructura fronteriza

Preconizaba también la gestión binacional de riesgos y proyectaba algunas tareas que ASPAN ya se había planteado como:

— Ampliar el uso de programas confiables de pasajeros y carga.

— Mejorar la cooperación para la identificación y el manejo de riesgos potenciales mediante la ampliación del intercambio de información sobre viajeros, a

[16] Embajada y Consulados de Estados Unidos en México: Iniciativa Mérida. En: https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/

fin de detectar y detener a traficantes de drogas y armas, así como otros criminales que viajen entre México y Estados Unidos.

— Establecer estándares comunes para la revisión de antecedentes de los participantes en programas de viajeros confiables.

— Acordar estándares comunes de seguridad y validación para los programas de transportistas confiables así como el establecimiento en México de un programa que sea compatible con los estándares de seguridad y validación del programa Aduanas y Socios de Negocios contra el Terrorismo (C-TPAT por sus siglas en inglés).

— Fortalecer la cooperación bilateral en materia de repatriación de nacionales mexicanos de forma humana, segura y ordenada de manera tal que desincentive el tráfico de personas y se promueva su reintegración social y económica.

La iniciativa contemplaba igualmente instrumentar un mecanismo binacional coordinado de interacción pública a fin de atender eficazmente las preocupaciones de la comunidad en materia de seguridad y eficiencia en la frontera así como la creación de protocolos que garantizaran plena coordinación antes, durante y después de cierres comerciales por emergencias.

También el espíritu de ASPAN quedó impreso en la inquietud por balancear las preocupaciones de seguridad con la agenda de prosperidad, de manera que se mejorarán los procesos de pre-revisión, pre-escaneo y pre-inspección binacional y para conseguirlo se planteaban mejoras al comercio y los vínculos transfronterizos a través de:

— Un análisis conjunto de costo-beneficio sobre los modelos potenciales para la pre-revisión.

— Cambios legislativos y normativos necesarios para permitir la pre-revisión y el uso de fondos del sector privado para financiar los costos operativos y de personal asociados.

— Programas piloto de revisión, escaneo e inspección previas en sitios que incluyan el aeropuerto de Laredo y el puerto de entrada Nogales-Mariposa.

— Un acuerdo bilateral sobre tecnología y estándares para la medición continúa de los tiempos de espera en los puertos de entrada terrestres, a fin de establecer mecanismos que reduzcan los tiempos de espera y provean de información útil a los viajeros y transportistas.

— Concluir los siete estudios piloto en curso sobre tiempos de espera en Pharr, Laredo, Colombia, Brownsville “Los Tomates”, Nogales “Maripo-

sa", Jerónimo Santa Teresa y El Paso "Ysleta-Zaragoza" a fin de desarrollar bases para su mejora.

— Establecimiento de un Consejo Regulatorio de Cooperación de Alto Nivel, identificar áreas clave de cooperación en las que el Comité Ejecutivo Bilateral pueda trabajar con dicho Consejo.

— Revisar la normatividad y los requisitos en materia de cruces ferroviarios fronterizos.

Además de estas medidas fundamentales para mejorar la convivencia en comunidades fronterizas, se establecía una ambiciosa cooperación binacional en materia de procuración de justicia que contemplaba, entre otras cosas:

— Emitir una declaración binacional que avale el concepto de corredores de transporte seguros.

— Desarrollar una estrategia que promueva el uso creciente de investigaciones y enjuiciamientos basados en información de inteligencia, así como operaciones coordinadas de aplicación de la ley en ambos países.

— Continuar la realización de patrullajes coordinados entre puertos de entrada.

— Establecer protocolos de comunicación y mecanismos para patrullajes coordinados.

A pesar de que estos dos elementos (Mérida y gestión fronteriza) tenían una vocación institucionalizadora y proclive a fortalecer la corresponsabilidad como paradigma, las relaciones México- Estados Unidos en estas materias no fueron tersas. Una de las más completas versiones de cómo se fueron desarrollando las relaciones entre los países en esa coyuntura, nos la ha proporcionado Hillary Clinton en su libro de memorias. (Clinton, 2014, págs. 248-252). La entonces jefa del Departamento de Estado repasa el incremento de la violencia en ciudades fronterizas y el ataque en 2008 al consulado americano en Monterrey, así como los asesinatos de tres agentes consulares en Ciudad Juárez en mayo del 2010.

Al iniciar la administración de Obama en enero del 2009 el planteamiento que Clinton les formuló a Calderón y a la Secretaria Espinosa fue la ampliación de la Iniciativa Mérida pactada con el gobierno anterior y el reconocimiento abierto de la problemática común, cosa que, según el testimonio de la Secretaria de Estado, seguía siendo muy poco aceptada en un sector de la opinión americana que continuaba siendo refractaria a la autocrítica en ese y otros temas. El resultado del buen ánimo de cooperación se tradujo (explica Clinton en sus memorias) en una agresiva agenda de extradiciones (más de 100 en 2009) sin que esto tuviera un im-

pacto inmediato en la liberación de los fondos previstos en la Iniciativa Mérida. El episodio de la salida (a petición del Presidente) del Embajador Pascual, al que también se refería Clinton, y las revelaciones de WikiLeaks, ampliamente comentados en otros textos,[17] no dejaron un buen sabor de boca en ninguna de las dos capitales. En México, el gobierno hablaba con mayor dureza del imparable tráfico de armas y de la creciente demanda y algunas expresiones (un espectacular hecho con armas decomisadas)[18] y el propio discurso de Felipe Calderón en el Congreso de aquel país, que decía, entre otras cosas, lo siguiente:

> "Existe un tema en donde México necesita de su cooperación: detener el flujo de armas de alto poder y otro armamento letal a través de la frontera. Respeto totalmente la Constitución americana. Entiendo que el propósito de la Segunda Enmienda es garantizar a todos los buenos ciudadanos americanos la capacidad de defenderse a sí mismos y a su nación. Pero créanme que muchas de estas armas no están terminando en manos de americanos honestos. En vez de eso, miles de estas armas están terminando en manos de criminales. Sólo para darles una idea, en México en los últimos tres años, hemos decomisado 75 mil pistolas y armas de alto poder, y 80 por ciento de las que se han podido rastrear provienen de Estados Unidos. Y si observan detenidamente, se podrán dar cuenta de que la violencia empezó a crecer un par de años antes de que yo tomara posesión en 2006. Esto coincide con la derogación del Assault Weapons Ban en 2004".[19]

Estas aseveraciones de Calderón en Capitol Hill generaron un alud de críticas en los medios de comunicación y sectores políticos de D.C. Además, la imagen de México se descompuso brutalmente en aquellos años por el incremento de la violencia. En efecto, la inseguridad rampante en México y el incremento de los homicidios explica el enorme desprestigio del país (que se aprecia en la gráfica 2) en los Estados Unidos. La creciente violencia en la zona fronteriza y la pertinaz crítica de los medios de comunicación por no tomar medidas "fuertes" en la frontera sur, complicaban el panorama político. En una apreciable cantidad de artículos y análisis de televisión se sugería que México era ya incapaz (se hablaba incluso de un Estado fallido) de controlar la violencia y poner un límite al poder de los cárteles. En ese aciago contexto Stratfor publicó un artículo de Georges Friedman (Friedman, 2008) en el que se apuntaba que México era un país cercano a lo que podía clasificarse como un Estado fallido y el tema abandonó en-

[17] Ver la entrevista que le hizo ESTEVEZ, Dolia a Pascual en: El Embajador. México. Planeta. 2013. Pág. 225 y siguientes. Puede verse también TORRE, Wilbert: Narcoleaks. La alianza México – Estados Unidos en contra del crimen organizado. México. Grijalbo. 2013.

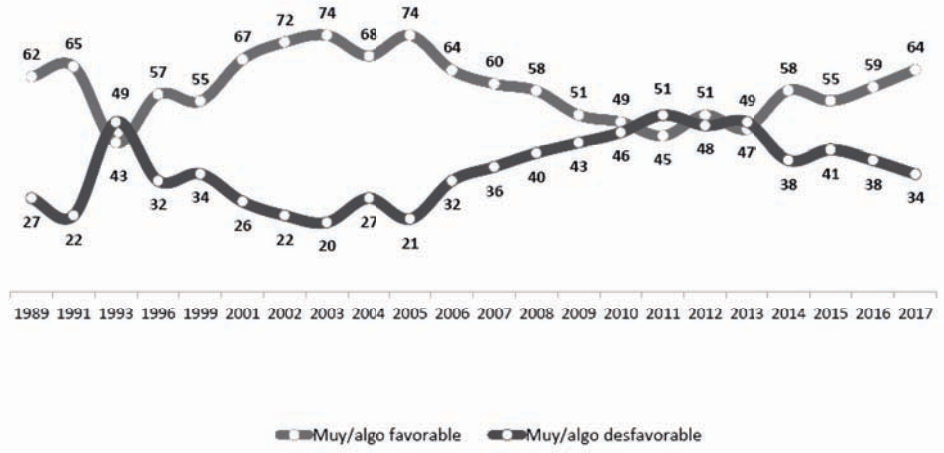
[18] No más armas. 16 feb 2012. En: http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/02/no-mas-armas/

[19] Discurso íntegro de Felipe Calderón ante Congreso de EU. 20 de mayo de 2010. En: http://calderon.presidencia.gob.mx/2010/05/el-presidente-calderon-en-su-participacion-en-la-sesion-conjunta-del-congreso-de-los-estados-unidos-de-america/

tonces las mesas más estridentes y se trasladó a los círculos más influyentes. Posteriormente un informe del Joint Forces Command destacó que la creciente virulencia de los carteles mexicanos y la violencia que estos generaban recordaba, a los Estados Unidos, que un México inestable podía representar una grave amenaza a su seguridad nacional.

Gráfica 2
Imagen de México en Estados Unidos
Opinión acerca de México Gallup, 1989 – 2017

¿Cuál es su opinión acerca de México?
Muy favorable, algo favorable, algo desfavorable, muy desfavorable



Fuente: La imagen de México en Estados Unidos. Buendía & Laredo. 2017.

A pesar de estas discrepancias y una creciente incomprensión de la opinión americana de lo que ocurría en México y por qué ocurría, en las agencias de seguridad se mantenía el consenso de que el gobierno panista mantendría la ofensiva contra los cárteles y la llegada del PRI abría dudas. En un libro reciente, Rosen y Zepeda han analizado la transición de la administración Calderón y la de Peña Nieto y uno de los primeros temas era la presunción de que el regreso del PRI implicaría un retorno al modelo de la "pax mafiosa", no tanto por una voluntad expresa, sino por la debilidad de una democracia con instituciones débiles y una elevada corrupción (Rosen, Zepeda, 2016).

Los temores de una involución se expresaban en publicaciones de gran prestigio como Foreign Affairs. En esa publicación, Robert C. Bonner escribió

un revelador artículo titulado: "The New Cocaine Cowboys: How to Defeat Mexico's Drug Cartels" (Bonner, 2010, pp. 35-47) y decía, textualmente:

> "The problem had become exponentially worse by the 1990s... Mexico's one-party political system, which was dominated by the Institutional Revolutionary Party (PRI) for 70 years, permitted these major drug cartels to increase their influence and power. This was partially due to entrenched corruption and the government's lack of accountability".

La opinión de que el retorno del PRI significaba un regreso a la convivencia con las organizaciones criminales tenía tales proporciones que intentó ser atajada con un artículo en el New York Times escrito por el propio Peña Nieto al día siguiente de la elección en el que afirmaba:

> "There may be considerable hand-wringing in the international community that my election somehow signifies a return to the old ways of my party, the Institutional Revolutionary Party or PRI, or a diminished commitment in Mexico's efforts against organized crime and drugs. Let's put such worries to rest" (Nieto, 2012).

A pesar del énfasis presidencial expresado en el texto, los primeros encuentros entre el gobierno de Obama con el equipo de Peña no fueron del todo clarificadores. En otro texto (Curzio, 2015, pp. 237 a 265) hemos abordado este tema. Conscientes de que falta todavía mucho por investigar de esa coyuntura, lo que es claro es que si la administración arrancó en diciembre del 2012, en abril, poco antes de su visita a México, Obama manifestaba públicamente sus inquietudes sobre lo que administración priista quería hacer y sin muchos circunloquios declaró lo siguiente:

> "So I'm not going to yet judge how this will alter the relationship between the United States and Mexico until I've heard directly from them to see what exactly are they trying to accomplish" (Archibold, 2013).

Si entre los dos gobiernos no parecía haber mucha sintonía, en la opinión pública, la imagen de México se erosionaba cada vez más. Después de una breve luna de miel con la prensa especializada, producto del conjunto de reformas que se aprobaron bajo el paraguas del Pacto por México, los escándalos de corrupción, los desaparecidos de Ayotzinapa y otros capítulos de la vida nacional, que no es cuestión de detallar en estas páginas, tuvieron un efecto bumerang en la prensa económica y a mayor razón en la prensa general. Al igual que había ocurrido en el sexenio de Salinas de Gortari, los corresponsales extranjeros que ayudaron a construir el famoso MeMo (Mexican Moment), escribían crónicas plagadas de desencanto. Aún con desconfianzas obvias y distancias construidas, los gobiernos de Peña y Obama trabajaron discreta y al parecer eficazmente. El peligroso Chapo Guzmán fue extraditado el último día de la administración Obama como sello de una fría pero fluida cooperación.

Es importante reseñar que en la última visita del Secretario Johnson (Homeland) a México[20] se exteriorizó la posibilidad de "blindar" el conjunto de instrumentos binacionales para evitar que los cambios de gobierno los descarrilaran. El fantasma de Trump ya se había instalado en los despachos secretariales de ambos países. Los primeros seis meses de la administración del neoyorquino, no han cambiado las cosas.

IV. De la desconfianza a la invectiva

En primer lugar se debe constatar la glacial relación que se ha instalado entre los dos presidentes. Un muro discursivo ha impedido que Peña y Trump hayan tenido una reunión productiva en el más alto nivel. La primera visita programada (31 de enero del 2017) se canceló por el agresivo tweet de Trump en el que retomaba el trillado tema del déficit comercial y concluía con el pago del muro y la cancelación del encuentro: "The U.S. has a 60 billion dollar trade deficit with Mexico. It has been a one-sided deal from the beginning of NAFTA with massive numbers of jobs and companies lost. If Mexico is unwilling to pay for the badly needed wall, then it would be better to cancel the upcoming meeting".[21] La segunda, un breve intercambio en el marco del G-20, que quedó también marcada por el tema del muro.

En contraste con lo improductivo de las cumbres presidenciales, el contacto en el nivel secretarial parece haber fructificado un poco más y con desiguales resultados según las materias. De manera significativa, las relaciones en el ámbito de la defensa, parecen estar marcadas por una comunidad de objetivos. México fue la sede de CENTEC 2017 y en mayo, tuvo lugar la tercera reunión trilateral de los Ministros de Defensa en la que los Secretarios de Defensa y Marina interactuaron con el Secretario Mattis. Durante el mes de julio el titular de la Homeland (Kelly) tuvo en Acapulco una visita a los dos secretarios (Soberón y Cienfuegos). La continuidad en el ámbito de la defensa parece asegurada.

Otros secretarios, como el de Energía, han visitado México y el mensaje de comunidad de propósito parece asegurado. En el plano en el que ha habido más contrastes (y francos vacíos) es en el diplomático y en concreto en la agenda migratoria y de seguridad. La sensación de vacío e indefinición era tan amplia que la distancia entre los dos países parecía ensancharse por días.

La retórica antimexicana no es un asunto que haya inventado Donald Trump de la noche la mañana. Es un proceso de intersubjetividad asimétrica entre los dos países que se explica por razones históricas y algunas otras coyunturales.

[20] Ver: La Canciller Ruiz Massieu se reúne con el Secretario de Seguridad Interna, Jeh Johnson. SRE. Comunicado No. 451. 11 de octubre de 2016. https://www.gob.mx/sre/prensa/la-canciller-ruiz-massieu-se-reune-con-el-secretario-de-seguridad-interna-jeh-johnson

[21] https://twitter.com/realdonaldtrump/status/824615820391305216?lang=es

México y los Estados Unidos nunca se han sentido cercanos y buena parte de las imágenes que se han intercambiado entre los dos países han tenido contenidos negativos. El tema lo he tratado con amplitud en un libro reciente al que remito al amable lector (Curzio, 2016). Por ahora, nos basta con recordar que en los últimos 15 años se han incrementado las menciones negativas de México en los medios norteamericanos y no ha habido una acción consciente, coherente y sistemática por parte del Estado mexicano para revertir esta desfavorable tendencia. Tampoco se consideró relevante leer el deterioro experimentado por el TLCAN en materia política y de opinión pública. En sucesivas campañas, los demócratas, incluido Barack Obama, hicieron campaña en contra del tratado comercial norteamericano sin que esto tuviera consecuencias. Es probable que muchos demócratas en los estados que definieron el colegio electoral hayan decidido que, ante el incumplimiento de las administraciones demócratas de derogar el instrumento, hayan decidido votar por un individuo que, de forma incisiva, se mostraba contrario al instrumento comercial que vinculaba a los Estados Unidos con México.

Por una cuestión práctica los sucesivos gobiernos mexicanos consideraron que aquello que se decía en campañas electorales no iba a tener nunca un efecto práctico y en consecuencia, no mostraron ningún interés por dar prestigio en la opinión pública al Tratado de Libre Comercio y todo lo que deben se derivaba en términos de beneficios conjuntos, generación de empleos y competitividad global. El supuesto fue que todo seguiría igual y que los intereses económicos serían suficientes para mantener en pie el tratado y en términos más amplios el *statu quo* que regulaba las relaciones económicas y comerciales entre los dos países. Claramente fue un error de apreciación y cálculo. El TLCAN requiere una nueva narrativa que lo haga más cercano a la población norteamericana y en gran medida, también a la mexicana. Con los temas de seguridad ocurre lo mismo. Sugerir que las cosas parecen inalterables es ingenuo.

El ambiente de incertidumbre que las declaraciones de Donald Trump y toda su retórica antimexicana han provocado, llevó a que seis embajadores de los Estados Unidos publicarán, el 13 de febrero en el Washington Post, un artículo en el que se pedía que a México se le tratara como a un socio estratégico.[22] El texto firmado por Negroponte, Jones, Davidow, Garza, Pascual y Wayne, sugería que era de todo punto inconveniente para los intereses de ambos países volver a la animosidad y a la distancia (los celebérrimos vecinos distantes) de las décadas de los 70 y los 80.

El grupo de embajadores, que desde 1989 y hasta 2015 habían representado a los Estados Unidos en México en administraciones republicanas y demócratas, ponderaba el valor estratégico que tenía el cooperar con México para enfrentar problemas como el crimen organizado, el terrorismo y por supuesto la competencia económica global.

[22] Negroponte, John D., Jones, James R., Davidow, Jeffrey, Garza, Antonio, Pascual, Carlos and Wayne, Earl Anthony. *Ambassadors: Treat Mexico as a strategic partner* February 13, 2017. https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2017/02/13/ambassadors-treat-mexico-as-a-strategic-partner/?utm_term=.6164b7612de4

Los embajadores mostraban su preocupación por que los fundamentos de la relación estaban perturbados por actitudes públicas poco constructivas. Recordaban que desde 1993 la construcción de prosperidad conjunta a través de NAFTA había redituado buenos números para ambas economías. Se citaba el caso de los casi 5 millones de trabajos que en los Estados Unidos dependen del comercio con México y por supuesto la condición de segundo mercado para las exportaciones norteamericanas y el tercer comprador de productos agrícolas de ese país.

Sobre la inmigración indocumentada, los diplomáticos apuntan que el número de indocumentados mexicanos se había reducido en poco más de un millón desde el 2007 y que las aprehensiones de mexicanos en la frontera habían llegado a los niveles más bajos del siglo.

La reflexión de los embajadores recordaba que las fronteras comunes convertían a los dos países en socios activos en materia de seguridad nacional. El trabajo conjunto para frenar potenciales terroristas ha crecido a lo largo de los años y es importante conservar la cooperación en el combate al tráfico de sustancias ilícitas, dinero ilegal y armas. En cualquier caso, concluían los firmantes, la cooperación debía reforzarse y no debilitarse. En el mismo sentido, se han expresado otras voces influyentes como Dan Restrepo, quien junto con Werz y Martínez, apuntaba en un artículo reciente:

> "Para no echar por tierra décadas de avance, es esencial que el nuevo gobierno de Estados Unidos se percate inmediatamente de cuáles son las verdaderas dinámicas de la relación entre ambos países y adopte una agenda basada en la cooperación y el reconocimiento de que los lazos entre sus pueblos son la médula de la relación bilateral más significativa del mundo para Estados Unidos" (Restrepo, Werz, Martínez, 2017, p. 15).

Las reuniones entre Tillerson y Videgaray no han sido infrecuentes, pero, hasta el momento de redactar estas páginas, no hay un marco claro para anticipar cómo se pueda dar la relación. Muchas de las reuniones han sido clasificadas como "duras" por la propia diplomacia mexicana. Las señales políticas han sido contradictorias y ominosas. Por ejemplo, la víspera de la visita de los Secretarios Tillerson y Kelly a México el 22 de febrero del 2017, Trump declaraba, en una reunión con presidentes ejecutivos de compañías manufactureras: "por primera vez estamos expulsando pandilleros, traficantes de drogas. Estamos echando a esos tipos, a un ritmo nunca antes visto. Y es una operación militar".[23]

El Secretario Kelly desmintió la posibilidad de deportaciones masivas, pero el mensaje malevolente quedó en el ambiente. El Presidente americano no quería construir un ambiente de convergencia y al mismo tiempo enviaba en misión a sus Secretarios a usar los recursos de la diplomacia. La contradicción no podría ser mayor.

[23] Trump califica visita de secretario de Estado EEUU a México como "viaje difícil". Reuters. 23 de febrero de 2017.

Otro punto delicado fue la llamada telefónica de los dos mandatarios. Según la agencia AP, Trump amenazó, en una llamada telefónica a su contraparte con enviar tropas para detener las actividades de los "bad hombres" en caso de que las capacidades mexicanas se vieran rebasadas. En la nota se decía lo siguiente: "You have a bunch of bad hombres down there, Trump told Pena Nieto, according to the excerpt given to AP. "You aren't doing enough to stop them. I think your military is scared. Our military isn't, so I just might send them down to take care of it" (Salama, 2017).

La Cancillería desmintió de plano esta nota en los siguientes términos: "En relación al texto respecto a la conversación telefónica que sostuvieron los Presidentes de México y Estados Unidos, es necesario aclarar que la publicación está basada en absolutas falsedades y con evidente mala intención. Durante la llamada, el presidente Peña Nieto fue claro y enfático en señalar las diferencias de posiciones respecto a algunas afirmaciones hechas por el presidente Trump en público y que repitió durante su diálogo. Sin embargo, el tono fue constructivo y se llegó al acuerdo entre los presidentes de seguir trabajando y de que los equipos se seguirán reuniendo de manera frecuente para construir un acuerdo que sea positivo para México y Estados Unidos".[24]

Con desmentido de por medio, esta versión ha dado cuerpo a la hipótesis de que Trump estaría considerando superar la etapa de la corresponsabilidad, característica de la Iniciativa Mérida y avanzar en un plan más agresivo, algunos lo llaman "Plan México", emulando al "Plan Colombia". Pero por el momento no hay nada firme.

V. Consideraciones finales

En este contexto incierto, un grupo muy reflexivo de COMEXI (COMEXI, 2017) ha avanzado una serie de recomendaciones de las vías por las que podría circular la relación entre los dos países en el campo de la seguridad que me parecen atinadas y precisas y al citarlas las hago mías:

— Retomar los aprendizajes y las aportaciones de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN), que planteaban lo que debe ser el enfoque de la negociación: que la prosperidad compartida es el eje de la seguridad regional.

[24] Comunicado SRE. 1 de febrero de 2017. https://twitter.com/SRE_mx/status/826937958381060097?ref_src=twsrc%5Etfw&ref_url=http%3A%2F%2Fwww.milenio.com%2Fpolitica%2Fllamada-donald_trump-enrique_pena_nieto-bad_hombres-mexico-usa-milenio_noticias_0_895710453.html

— Reivindicar el principio de responsabilidad común y compartida en materia de drogas.

— Establecer un mecanismo de protección para la sociedad mexicana ante la repatriación de delincuentes violentos.

— Sugerir la creación de una fuerza de inteligencia binacional, compuesta por agentes no vinculados a la zona fronteriza, que identifique, investigue y sancione los actos de corrupción que habilitan el tráfico ilícito de bienes y personas en ambos lados de la frontera. Estudiar la posibilidad de que los agentes tengan doble nacionalidad y doble encargo, con jurisdicción en ambos países, para evitar el amparo de los criminales en los recovecos de los dos marcos legales.

— Solicitar al gobierno estadounidense la participación de representantes del gobierno mexicano en los procesos de deportación contra ciudadanos mexicanos.

— Vigorizar los esfuerzos binacionales por sancionar el lavado de activos y desmantelar efectivamente la estructura financiera de los grupos delictivos.

— En este ámbito debemos aclarar que no podemos ser aliados si no somos amigos.

— Exigir el cumplimiento de los compromisos adquiridos en 2007, en el marco de la Iniciativa Mérida.

Un apunte final. La gestión de lo interméstico requiere un consenso entre las principales fuerzas políticas en ambos lados de la frontera. La seguridad de los dos países, en principio, no debería ser objeto de disputas partidistas. La realidad, sin embargo, ha sido diferente. Trump politizó el tema de la gestión de la frontera y complicó mucho la continuidad del incipiente tejido constitucional para gestionar los temas comunes. Pero México tampoco ha formulado con claridad (y con un amplio apoyo de todas las fuerzas políticas) cuáles son sus aspiraciones. No está claro si todos los actores del arco constitucional quieren seguir con un planteamiento como el de Mérida o pasar a un modelo soberanista en el que cada país se haga cargo de su espacio soberano. Pero tampoco se ha formulado claramente qué pide México que se haga con el mercado de las drogas. El paradigma prohibicionista que sigue provocando desgaste institucional y miles de muertes,[25] no ha sido criticado de manera abierta y consistente, México no ha articulado un discurso potente para re-

[25] En 2016, INEGI dio a conocer que se cometieron 23 mil 953 asesinatos en el país. Comunicado de prensa 298/17. 26 de julio de 2017. http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/homicidios/ homicidios2017_07.pdf

plantear las bases de una guerra contra el narco que parece interminable. En el capítulo de la seguridad en la era Trump, la incertidumbre es la nota dominante en la relación bilateral.

VI. Bibliografía

Archibold, Randal, Cave, Damien and Thompson, Ginger. *Mexico's Curbs on U.S. Role in Drug Fight Spark Friction*. The New York Times. April 30, 2013.

Bonner, Robert. *The New Cocaine Cowboys: How to Defeat Mexico's Drug Cartels.* Foreign Affairs. Vol. 89, No. 4 (July/August 2010), pp. 35-47.

Curzio, Leonardo. *Orgullo y prejuicios. Reputación e imagen de México*. México. Miguel Ángel Porrúa. 2016.

_____ *Videgaray canciller.* En: http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/leonardo-curzio/nacion/2017/01/5/videgaray-canciller, 2017

_____ *La seguridad nacional de México y la relación con los Estados Unidos*. Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) Universidad Nacional Autónoma de México. 2007.

COMEXI. *México– Estados Unidos. Redefiniendo la relación para la prosperidad de Norteamérica.* COMEXI. 2017. En: http://consejomexicano.org/multimedia/1498087698-191.pdf

Clinton, Hillary. *Hard choices*. New York. Simon & Schuster. 2014. Págs. 248-252.

Friedman, Georges. *México: on the road to failed state.* Stratfor Weekly. May 13, 2008.

Pellicer, Olga: *La visita de Kelly: ¿preparativos del Plan México?* En: Proceso. No. 2125. 23 de julio de 2017.

Peña Nieto, Enrique. *Mexico's Next Chapter.* The New York Times. July 2, 2012.

Rosen, Jonathan and Zepeda, Roberto. *Organized crime, drug trafficking and violence in México*. New York. Lexington Books 2016.

Restrepo, Dan, Werz, Michael y Martínez, Joel. *Preservar la relación entre México y Estados Unidos.* Foreign Affairs Latinoamerica. Foreign Affairs. Vol. 17, No. 2 (abril-junio, 2017), p. 15.

Salama, Vivian: *Trump to Mexico: Take care of 'bad hombres' or US might*. Associated PressFebruary 1, 2017.

Serra Puche, Jaime. *El TLC y la formación de una región.* México. Fondo de Cultura Económica. 2015.

Valdés, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. México. Aguilar. 2013.

*José Luis Valdés Ugalde**

Populismo y democracia: el caso de Donald Trump[1]

SUMARIO: I. Introducción II. Republicanos en silla de ruedas. O el principio del fin III. El Estado sin cabeza IV. Terminator vs Negotiator: Destroyer V. TrumpPutinismo caótico VI. La conjura de los necios VII. ¿Autogolpe o espera? VIII. Conclusión IX. Bibliografía

La defensa es para tiempos de escasez,
el ataque para tiempos de abundancia.
Sun Tzu

A mis hijos: Martín, mi cielo y
Julia, mi sol

I. Introducción

Abraham Lincoln decía: "las elecciones pertenecen al pueblo. Es su decisión. Si los ciudadanos deciden darle la espalda al fuego y quemarse el trasero, tendrán que sentarse sobre las ampollas"(Durret, 2009, p. 108). ¿Son las elecciones un reflejo

* Ex director e investigador titular del CISAN, UNAM; profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la FCPyS −UNAM; miembro del Comité de Posgrado en Ciencias Políticas de la UNAM y miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC); jlvaldes@unam.mx.

[1] Agradezco el destacado apoyo que me brindaron Edeer López Moreno, Marina Guadarrama y Laura Elizabeth Luna Pérez, mis asistentes de investigación en el marco del proyecto PAPIIT, núm: IG300217: "Los polos de poder dominantes en el sistema internacional del siglo XXI: Estados Unidos, la Unión Europea y China: el problema del declive relativo de Estados Unidos frente a sus contrapartes". Este texto se preparó en el marco de dicho proyecto, por lo que agradezco a la DGAPA de la UNAM por su apoyo.

de las virtudes de la democracia? ¿Son acaso la expresión de aquellos dos valores que definen al republicanismo: virtud cívica y excelencia? ¿Son la expresión del rigor cívico y la virtud republicana? ¿Son los ciudadanos capaces de gobernarse a sí mismos, como postulaban los padres fundadores en EU? Aunque quizá aún es temprano, podemos vislumbrar el alcance de estas preguntas, en las contundentes respuestas que ya está arrojando la polémica gestión de Donald Trump.[2]

Mi argumento aquí es que con el triunfo de Trump, la tentación populista se reforzó transnacionalmente en varios ámbitos ideológicos, pero principalmente en la derecha. Después del *Brexit*, se ensancha el espacio de oportunidad para que el nacionalismo nativista y chovinista - provisto de una narrativa denigrante contra todo el que se oponga- se empodere en el seno de los sistemas democráticos. Está por verse si se va a aprovechar la asunción de la demagogia populista del *trumpismo* para celebrar no tan atinadamente el fin del liberalismo (en el que se gesta el propio populismo) como estratagema para operar -incluso antidemocráticamente como lo hizo Trump-, sólo en aras de conseguir los jugosos beneficios inmediatistas del poder: el poder por el poder. El resultado electoral en EU, así como es un resultado del proceso democrático que toma lugar dentro de los confines de la democracia liberal, es también una expresión de su crisis sistémica;[3] lo mismo, aunque no tan severamente, ocurre en Europa. Esto aparece, tanto por que se cuestiona la validez de dos conceptos que clásicamente han caminado juntos y que hoy se miran con extrañeza: democracia y liberalismo; como por el hecho de que el subproducto electoral más visible representa una amenaza directa a lo que queda de éste, precario, pero único sistema político posible para la convivencia civilizada.

Es un hecho que el éxito de la ola populista de derecha se basa en la existencia de una masa multi clase salvajemente pauperizada por un capitalismo financiero de casino y hasta hoy imparable, y que ha sido desatinadamente acogido por el proceso globalizador. La globalización irracional provocó un proceso generalizado de inequidad económica y de *oligarquización* de la sociedades; también le quitó legitimidad a aquella y engendró un neo nacionalismo excluyente y rudimentario que por más que exprese la crisis de la democracia, es inaceptable toda vez que es acompañado por liderazgos intole-

[2] s/a. (20 de Enero de 2017). *Transición en Estados Unidos: el legado de Barack Obama*, El País. Recuperado de : http://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/transicin-en-eeuu-el-legado-de-barack-obama/5072

[3] No se diga el polémico tema que llama al debate, a saber, que el sistema electoral estadunidense, basado en un Colegio Electoral y no en el voto directo, ya empezó a causar una crisis de legitimidad en EU. Ver *Katrina vanden HeuvelTwitter*, **America Needs Electoral Reform.** *Progressives need to drive a bold new agenda to invigorate democracy and capture greater power for the people*, JULY 1, 2008. An electoral System in Crisis, update, 2016 Presidential elction: http://www.electoralsystemincrisis.org"The Crisis of Electoral Politics", *The Atlantic*, May 1997 issue: https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1997/05/the-crisis-of-electoral-politics/376864/

rantes, anti pluralistas y potencialmente totalitarios que hacen descansar su narrativa en la xenofobia, el racismo y la misoginia: una amenaza triple al debate transformador democrático que obligatoriamente se tendría que estar dando en nuestras sociedades. Si las contradicciones económicas de la globalización en las que descansa este debate no se superan, entonces no podremos aspirar a la recuperación de las formas y relaciones equilibradoras que en su sentido más clásico, la democracia ofrece.[4]

La "trumpización" de la política ha supuesto, en una más cruda dimensión de lo que provocaron en Europa el *UKIP* británico, *Ley y Justicia* de Polonia o el *Fidesz* húngaro, el partido de la Libertad en Austria y Holanda, la confrontación entre "los nosotros" contra "los ellos", no entre los de "abajo" frente a los de "arriba", como propondría el teórico del populismo, Ernesto Laclau.[5] Cannetti decía que al dividir esa masa laxa y amorfa en dos grupos como en formación de batalla, los hace exclusivos y los llena de enemistad mutua lo que al final conduce inevitablemente a verdaderas bandas de guerra. ¿Guerras culturales?, ¿eso nos espera? Ojalá que no. No obstante, lo que veremos en esta embestida de la *Internacional Populista* (Applebaum, *2016)* es que su impulso en contra de la institucionalidad democrática existente, implicará que, más allá de transformarla y mejorarla, la querrán erradicar por la fuerza inventándose otra que pertenece al pasado, no al futuro. ¿Permitirá esto el precario *Establishment* en EU? ¿Contagiará el *trumpismo* al resto del mundo en su peor versión nacional-populista?

II. Republicanos en silla de ruedas. O el principio del fin

Algo debe de andar muy mal con la psiquis de los republicanos en Estados Unidos como para haberse colgado desesperadamente de la candidatura de un hombre perdido en su laberinto mitómano y no haberse todavía desmarcado de él, muy a pesar de que su futuro político está hoy más que nunca en entre-

[4] Cabe recordar el famoso Discurso de Gettysburg pronunciado por el Presidente Abraham Lincoln en la Dedicatoria del Cementerio Nacional de los Soldados en Gettysburg, Pensilvania el 19 de noviembre de 1863 tras una de las batallas más importantes durante la Guerra Civil. En este documento se establecen dos principios fundamentales para entender a los Estados Unidos: Equidad al expresar que "todos los hombres nacen iguales" y democracia, al reconocer la labor que se tiene por delante para evitar que la sangre vertida en batalla lo haya hecho en vano y así su nación "vea renacer la libertad y que el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo no desaparezca de la faz de la tierra". (Referencia: Lincoln, Abraham. "DocumentforNovember 19th: Gettysburg Address" Archivos Nacionales. Recuperado de: https://www.archives.gov/historical-docs/todays-doc/?dod-date=1119)

[5] Véase, Ernesto Laclau, *On Populist reason, London,* Verso, 2007.

dicho. Algo anda mal en la derecha de EU.[6] Primero, se negaron a ver, en el interior del Partido Republicano (PR), el anuncio de su decadencia cuando Trump propinó un golpe de estado a los republicanos que aún no se acaba de entender del todo que es un golpe de época a su saga política. Trump representa la antítesis del conservadurismo del partido de Lincoln, que en forma más civilizada que salvaje era conducido por decorosos representantes del PR. Lo que ocurre con este partido es que vive una descomposición ideológica de dimensiones aún inconmensurables y que de seguro se reflejarán en los resultados electorales de 2018. Trump se ha caracterizado por ser un hombre enojado, corroído por la rabia y por la ira, lo que a su vez comparte con sus furiosos seguidores, quienes amenazaron en su momento, al igual que lo hizo él, con no reconocer los resultados electorales si no triunfaba (otro golpe a los republicanos). Además, advirtieron que el proceso era fraudulento y que operaba en su contra una conspiración orquestada por la prensa, los Clinton y los sectores progresistas. El impacto negativo que esto tuvo ya ha empezado a traducirse en resultados electorales adversos para el PR en Virginia y Nueva Jersey y quizá muy pronto en Alberta.

En 2015 Trump lo empezó todo. Al principio no se vislumbró peligro alguno, hasta que ganó la nominación. Lo cierto es que en ese momento Trump ya no supo qué hacer con *Trump*, sino seguirlo alimentando en su versión más brutal. De haber tenido 16 rivales, a los cuales en su mayoría humilló, se quedó sólo con una, para ser precisos. En sólo tres debates presidenciales su misoginia, mitomanía, racismo y su xenofobia se pondrían a prueba en horario estelar y en cobertura nacional. Tenía que mostrar su mejor rostro. La elite republicana, envuelta en la confusión y en una extraña impotencia suicida creciente, confiaba en que Trump asumiría una actitud racional y mesurada ante un público ya no sólo republicano sino nacional. ¿Qué pasó? Reapareció el Trump de siempre, ese que acaba siempre matando a Trump: *Trumpestein*. Desde que el Washington Post reveló un video en el cual Trump denigraba a las mujeres su caída fue estrepitosa, pero, visto esta ya, no fatal. Aunque estuvo muy por detrás de Clinton en las encuestas de estados clave Trump ganó la partida por mínimos en Wisconsin, Michigan y Minnesota, todo lo cual lo llevó al poder al ganar más de los 270 votos necesarios en el Colegio Electoral. Adam Haslett, ha coincidido con los conceptos vertidos por la prensa internacional, como *Der Spiegel,* que señalaban a Trump como un hombre peligroso.[7] Indica que durante los últimos 24 meses se ha presen-

[6] Ver, Charles J. Sykes, *How the Right lost its mind* (Kindle Edition), 2017

[7] De acuerdo al artículo de Feldenkirchen, Markus; Medick, Veit; Stark, Holger. (1 de febrero de 2016). *Donald TrumpistheWorld'sMostDangerousMan*, Der Spiegel. Recuperado de: http://www.spiegel.de/international/world/donald-trump-is-the-most-dangerous-man-in-the-world-a-1075060.html

ciado un gran carnaval en el que Trump se ha convertido en el animador y receptor del descontento de un sector recalcitrante del EU blanco y cristiano, que ve cómo en la actualidad sus privilegios de raza y religión se van perdiendo ante la creciente emergencia del Estados Unidos multirracial. Más aún, en su afán por continuar con su discurso racial reivindicatorio, Trump se ha convertido en un *vándalo* político (Adam Haslett, 2016) quien a su vez ha secuestrado en forma infame a un sector marginado de la población, disminuido política y económicamente, que furiosamente responde a sus llamados a la violencia, también como vándalos, todo lo cual ha generado un temor legítimo de desestabilización que de hecho se ha impuesto en forma peligrosa hoy en todos los órdenes del gobierno.[8] Esta debacle llevó a que la campaña se contaminara. Y a que, particularmente en la facción golpista de Trump en el Grand Old Party (GOP), se recurriera a todo tipo de artimañas para amañar la contienda. Tanto haciendo uso de una retórica sensacionalista en la que el discurso del miedo se impuso, como llevando al extremo los varios flancos débiles de su contrincante demócrata. Los cuáles fueron expuestos por wikileaks y Moscú, como se señalará líneas adelante.

Después de todo, fuimos testigos de la inédita elección de *Trumpestein* como presidente de EU. Nos equivocamos, en mucho basados en el pulso electoral que la gran mayoría de las encuestas de opinión nos ofrecían, los que apostamos por confiar en que la opción del progreso y la civilidad política serían la piedra de toque de la votación. Argumento aquí que la sorpresiva elección de Trump significó el triunfo del pasado sobre el futuro, de la regresión política sobre la factibilidad de lograr el urgente avance progresivo y civilizado del arreglo democrático. Con su elección se enfrenta a un serio peligro el arreglo civilizatorio global. Con Trump en la Casa Blanca (está visto), corren peligro los principios universales de la república democrática. Y aun así ni siquiera se asoma el viejo proyecto hegemonista de la potencia dominante, hoy desgastada por su declive y orfandad programática (Valdés Ugalde, 2015, pp. 61-98). Y representa el triunfo de las mentiras, la misoginia, el odio, el racismo, la violencia, la ceguera estratégica y el vandalismo político, que él y sus seguidores como ya dijimos, han promovido, a fin de obtener el poder y que seguramente mantendrán al sostener sus políticas duras frente a fenómenos como el de la migración. Se está viendo ya: los derechos civiles se ven amenaza-

[8] Prueba de la fragmentación del Partido Republicano y el distanciamiento de varios cuadros que anteriormente apoyaban a Trump se demuestra ante la negativa por parte de los senadores republicanos Bob Corker de Tennessee y Jeff Flake de Arizona para buscar la reelección a causa de su rechazo para respaldar incondicionalmente al Presidente. (S/a. (25 de octubre de 2017). *"Peligroso" y "totalmente mentiroso": las duras críticas a Trump de Bob Corker y Jeff Flake, los influyentes senadores del partido Republicano,* BBC Mundo. Recuperado de: http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41730189).

dos por la incitación de Trump para resucitar las guerras culturales (Williams, Patricia, 2016). Por lo cual un cada vez más amplio sector de la sociedad se ha estado pronunciando masivamente contra Trump en prácticamente todas las ciudades de aquél país. Este hecho, a un año de su elección puede significar un pasivo hacia las intermedias de 2018.

Paradójico pero cruelmente cierto: la misma sociedad que dio un paso histórico gigantesco y eligió en 2008 a un afro estadunidense progresista moderado, con ideas novedosas sobre sociedad, política, ciencia y cultura, cómo presidente, ahora retrocedió y respaldó el discurso del miedo, y la indecencia política más grave desde Richard Nixon. El gran problema de esta temible elección en la que las facciones más retardatarias e ignorantes del coro estadunidense votaron y mandaron, será cómo superar las tensiones entre lo que Trump prometió (muro fronterizo, expulsión de inmigrantes, desmantelamiento del *Obamacare,* represión contra musulmanes,[9] castigo a mujeres que aborten, desconocimiento del cambio climático, etc.). Y el "cómo", "cuándo" y qué de esto, se cumplirá de esta abominable agenda de desvaríos nativistas que fueron articulados en su discurso. ¿Construirá el muro y lo pagaremos los mexicanos? ¿Expulsará a los más de 11 millones de extranjeros irregulares? ¿Atacará a las familias musulmanas "sospechosas"? ¿Castigará a las mujeres que opten por ejercer sus derechos sobre los derroteros de su maternidad? ¿Abandonará la OTAN? ¿Se aliará con Putin? ¿Reimpondrá la tortura a los presos enemigos? Estos pendientes impondrán tensión local y global al clima político y nos harán desatender temas imprescindibles de la agenda del presente y futuro de un mundo en el que pareciera que el enojo se duplica minuto a minuto. De hecho, en su reciente gira por Asia, Trump mostró sólo parte del desparpajo diplomático que caracteriza a su gobierno.[10]

Ha sido, pues, su tono insultante y despreciativo el que no deja más que pensar en la regresión política en un país dividido y con un resultado electoral que evidencia más que elocuentemente lo que Piketty había anunciado: la pobla-

[9] Medida ante la cual el Juez Federal de Hawai, Derrick Watson bloqueó la prohibición de ingreso a residentes de Chad, Irán, Libia, Corea del Norte, Siria, Venezuela, Somalia y Yemen. De acuerdo con Watson, la disposición "claramente discrimina con base en la nacionalidad". (De Vogue, Ariane. (18 de octubre de 2017). *Hawaiijudge blocks Trump 'slatesttravelban,* CNN Politics. Recuperado de: http://edition.cnn.com/2017/10/17/ politics/travelban-3-0-blocked/index.html).

[10] Martínez Ahrens , Jan, 4 de noviembre 2017).*Trump viaja a Asia para respaldar a los aliados y reforzar el cerco a Pyongyang*, El País. Recuperado en: https://elpais.com/internacional/ 2017/11/03/actualidad/1509738135_893569.html Vale la pena señalar que antes de iniciar su viaja a Asia, Trump descalificó nuevamente a su Secretario de Estado, poniendo en duda su continuidad.

[11] Ver Thomas Piketty, *El Capital en el siglo XXI*, Ciudad de México, México, FCE, 2014, tercera parte.

ción pobre se triplica en EU y en el mundo. Se trata del que el 1% de la población concentra los medios y los resultados productivos de la riqueza.[11] En esta premisa basó Trump su triunfo. También la basó en la inviable e irreal consigna de volver a EU grande de nuevo (Inglehart, R. F. & Norris, P, 2016). Esto último es lo que más aterra al mundo. Que EU opte de nuevo desordenadamente y por la fuerza para dirimir conflictos y diferencias con sus opuestos. O, incluso más, por un discurso en favor de la fuerza desacertado y delirante Si Trump revierte el pacto nuclear con Irán, cancela la reconciliación con la Habana, le construye el muro a México, invade Siria o Iraq, regresará al siglo pasado y entonces EU se preguntará de nuevo, como lo hizo Gore Vidal, ¿cómo es que logramos ser tan odiados?

III. El Estado sin cabeza

El principal reto que Donald Trump tenía era dejar de ser el candidato estruendoso, agresivo, colérico y convertirse en un actor político cuyo actuar estuviera a la altura de la alta investidura que es la jefatura del Estado. Después de más de nueve meses de gestión se pone en evidencia día tras día que Trump seguirá en la línea de provocación que lo ha caracterizado. De entre todas las tareas en las que Trump ha sido eficaz, la de provocar e infundir el miedo a sus contrapartes, es quizá la más sobresaliente.

En lugar de reivindicar suavemente su mote de campaña, "Estados Unidos primero", invitando al resto de las naciones a acompañarlo como parte de un esfuerzo compartido, optó por parapetarse en el discurso divisivo, explicablemente prepotente y paranoicamente aislacionista, y refugiarse únicamente en el minoritario ámbito de su base electoral, ignorando a aquella base, mucho más amplia, que no votó por él en forma apabullante (casi tres millones, es la diferencia en votos con la que Clinton lo superó en el voto popular).

Ya desde antes del discurso de toma de protesta, Trump había arremetido en contra de China, aún ante el riesgo de la confrontación, se había pronunciado contra la OTAN, había menospreciado a Ángela Merkel y había amenazado a México en un tono francamente neocolonial. Lo destacable de su narrativa es que, ignorando las dimensiones de lo que son las economías abiertas en el marco de la globalización -ciertamente inequitativa y maltrecha-, acusó a los culpables de siempre de haber robado las riquezas y los empleos estadunidenses, haciendo caso omiso de que la tasa de desocupación que le

[11] Ver Thomas Piketty, *El Capital en el siglo XXI*, Ciudad de México, México, FCE, 2014, tercera parte.

heredó Obama fue una de las más bajas de la historia. Trump parece creerse en serio que EU es una nación abusada, explotada, ninguneada por aquellos (China, México, la UE, la OTAN, la ONU) que son partes del conjunto del sistema internacional. El tono de esta queja permite suponer que Trump no pretende sumar sino restar, lo cual ha cumplido al pie de la letra. Si sus alianzas internacionales se concentraran en Rusia e Israel (y cumple su absurda promesa de apoyar la mudanza de la capital israelí a Jerusalén), ambos escenarios poco probables; es muy factible pensar que los próximos años serán de tensión y no de distensión con todos los riesgos implícitos que esto tiene para la paz y la seguridad mundiales.[12] En el ámbito global, como en el interno, no se observa en Trump al Jefe de Estado, responsable, sereno y prudente que se estaría esperando con ansias en EU y el mundo después del *annushorribilis* 2016 que creíamos haber superado. Los desplantes del magnate, atronadores, egocéntricos, masivos, dejan mucho que desear con miras a la estabilidad de la gobernabilidad en EU. En efecto, Trump inició su mandato con menos del 40% de aceptación (al momento de escribir esto, se encuentra en 34%), con el rechazo del movimiento feminista, homosexual y de latinos y afroestadunidesnes. En suma, ocupa la presidencia con una legitimidad continuamente puesta en duda por amplios sectores de la sociedad y de la clase política. Ante el riesgo potencial que esto representa para la estabilidad de su mandato, la lógica llamaría a la cautela. Pues no, Trump volvió a ser *Trump* y en su ofuscación se ha mantenido en la línea de lanzar agrios discursos en contra del establishment, del libre comercio y de sus antecesores.[13] Esto ha implicado a la larga que el presidente haya minado su propio teatro de guerra. Lamentable comienzo y mal presagio para el futuro de la gobernanza de Estado y de los equilibrios globales.

[12] El senador republicano y disidente trumpista, Bob Corker, ha dicho, en referencia al caso de Corea del Norte e Irán, que "sus acciones pueden poner a EU en el camino a la tercera guerra mundial". Sus comentarios fueron precedidos por una referencia a que la Casa Blanca es una "guardería de adultos: "sé que es un hecho cada día en la Casa Blanca se presentan situaciones en las que se le intenta contener". Con Rusia todo se derrumbó después de que emergiera el *Rusiagate.*(Worley, Will. (9 de octubre de 2017).*Donald Trump's recklessness 'could start third World War', senior Republican senator warns,* The Independent. Recuperado de: http://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/donald-trump-recklessness-third-world-war-senator-bob-corker-administration-us-president-a7990051.html).

[13] Especialmente contra su villano favorito, Obama. Aquien recientemente recriminó el no haber llamado a su Jefe de Gabinete, John Kelly, cuando este perdió a un hijo en el frente afgano. (Liptak, Kevin. (17 de octubre de 2017). *In troop dispute, Trumppitshimselfagainst a favorite-foil: Obama,* CNN Politics. Recuperado de: http://edition.cnn.com/2017/10/17/politics/president-donald-trump-obama-blame-relationship/index.html

IV. Terminator *vs* Negotiator: Destroyer

¿Es Trump un estratega genial o un destructor demoledor? La evidencia reciente sobre este personaje, que de alta moral no tiene nada, es que lo que toca lo hace añicos, incluso lo que más ame. Es esa la constante de la personalidad psicótica: destruir y de pasada auto destruirse. Trump no es un populista de extrema derecha cualquiera. Es además, un soberanista de corte nacionalista conservador y también un actor impredecible que hace uso repetidamente de la misma mentira como manera de construir el "sentido común" de su público. Se trata de un manipulador en jefe y a la vez, un distractor en jefe. Evade la verdad en tanto que inventa la propia sobre la base de falsedades varias y esta acaba de ser impuesta al escucha en turno. Se conoce como la pos verdad.[14] Y cuando no funciona, usa la coerción, el chantaje y la amenaza vociferante propia de un déspota. Su personalidad tiránica ha sido ya puesta de manifiesto en los escasos 10 meses que tiene de ocupar la presidencia.

El estratega en jefe empieza a devenir en lo que realmente es: un apostador de poca monta y con ocurrencias locuaces e irracionales, más que ideas de gran calado, pero, ojo, con el poder nuclear más avasallador del planeta y una economía local que aún domina la economía global.[15] Ciertamente, no poca cosa, toda vez que sus decisiones han puesto de cabeza a la Casa Blanca, si atendemos las noticias aparecidas en el Washington Post (Joseph Rogin, 2017). Las mismas alertan sobre las confrontaciones entre el ex asesor súper poderoso de Trump, Steve Bannon y enlace con el supremacismo blanco, y los generales John Kelly, ex Secretario de Seguridad Nacional y hoy Jefe de Gabinete, y Jim Mattis, Secretario de Defensa, además e Rex Tillerson, Secretario de Estado. Estos actores se

[14] Este término además se refiere a la manera en que algunos líderes políticos hablan acerca de la "verdad". Líderes como Trump ya no se basan en hecho reales, si no en enunciados que "se sienten reales", pero no tienen ningún sustento verdadero. (Zeynalov, Mahir. (20 de septiembre de 2016). *Trump, Erdogan And Post-Truth Politics*, The Huffington Post. Recuperado de:https://www.huffingtonpost.com/mahir-zeynalov/trump-erdogan-and-post-tru_b_12090684.html# También ver Rabin-Havt, Ari, (2016), *Lies, incorporated the world of post-truth politics*. Estados Unidos: Anchor. Y Ralph Keyes, The Post-Truth Era: Dishonesty and Deception in Contemporary Life, 3 octubre 2004.

[15] Si bien el crecimiento anual del PIB en los EU. pasó del 2.2% en 2012 al 1.6% en 2016, similar al declive presentado en China quien disminuyó del 7.9% al 6.7% durante los mismos años, EE.UU. sigue ocupando la posición número uno a nivel mundial en lo que respecta al PIB total. En 2012 el PIB total de EU. estuvo cerca de duplicar al de China con 16,155,255.00 USD frente a 8,560,546.87 USD, para 2016 la brecha se reduce; sin embargo, EU. se mantiene como potencia al registrar 18,569,100.00 USD, muy por encima de los 11,199,145.00 USD del país asiático. Además, algo que podría aunar a cerrar la brecha es el incremento en la inversión en ciencia y tecnología por parte de China quien en 2011 invirtió un 1.8% del PIB para este rubro, aumentando a 2.07% para 2015, mientras que EE.UU. ha mantenido una inversión estable que ronda alrededor del 2.8% del PIB durante el último quinquenio. (Datos del Banco Mundial).

inconformaron por haber sido excluidos por el exiliado Bannon del proceso de emisión de las múltiples órdenes ejecutivas de Trump, especialmente la que prohibía la entrada de refugiados previamente aceptados y de residentes legales (incluidos los poseedores del permiso de trabajo conocido como "greencard"). Se conoce ya que Bannon fue despedido una vez que el general Kelly fue llamado por la nomenclatura republicana a poner orden en la Casa Blanca.

Según revela el *New Yorker (*Benjamin, 2017), la orden ejecutiva que prohibía la entrada a EU de nacionales de siete países árabes, entre ellos Irán, Irak, Siria y Libia (redactada presumiblemente por Bannon), y que ha sido revocada varias veces por jueces federales, no fue revisada por nadie dentro del gabinete con la autoridad para poder ofrecer insumos que la clarificaran. Se trata de una disposición que pretende proteger la seguridad nacional contra el terrorismo, pero atentando de remate contra ciudadanos que tienen residencia legal permanente, tales como los ya mencionados "greencards". Por lo demás, existe evidencia suficiente que demuestra que los países vetados en la orden ejecutiva no han sido responsables de los fatales atentados terroristas en territorio estadunidense.

Esta iniciativa de Trump ha sido congelada recientemente por un juez federal de Hawái (octubre de 2017), aunque hay otras que prosperaron y que afectan los intereses de la comunidad homosexual y los derechos reproductivos de las mujeres. Además, Trump también ha emprendido una confrontación con México, Irán, China y Australia, a cuyo primer ministro le colgó el teléfono cuando este le exigió honrar el compromiso de Obama de recibir más de mil refugiados asentados temporalmente en aquel país. Para consolación parcial delos inquietos con Trump, existen reportes acerca de la resistencia de miembros de PR que se oponen a la construcción del muro por caro e inefectivo. China ha reaccionado a los ataques con firmeza y amenazas de endurecimiento. El presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk ha afirmado que "Trump es una amenaza para la Unión Europea" y la Euro cámara rechazó al embajador designado por Trump, Ted Malloch, anti europeísta de cepa. En EU, el general David Petraeus, ex director de la CIA, ha advertido que Trump está a punto de destruir la estabilidad mundial. Así pues, Trump se ha quedado solo en apenas 10 meses. ¿En dónde quedó el genial negociador?

V. TrumpPutinismo caótico

El general Michael Flynn, fungió, por 24 días como titular del Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca. Ahora está a punto de ser llamado a declarar por el fiscal especial, Robert Mueller III, acerca del *Rusiagate.* Desde que lo corrió Obama de la Agencia de Inteligencia para la Defensa Flynn se caracterizó por su mitomanía y propensión a sostener teorías conspirativas, siendo una de

ellas aquella de que Obama era un "yihadista" que "lavaba dinero" para los terroristas musulmanes; una perla muy al estilo de las que suelta Trump en forma permanente. Su caída en desgracia fue consecuencia de su participación en la muy temida conexión rusa que el equipo de Trump presumiblemente inició antes de ser electo. Más aún, ya siendo Trump presidente electo, Flynn, conversó con el embajador ruso en EU, Sergey Kislyac, sobre la posibilidad de levantar las sanciones que Obama le impuso a Moscú como consecuencia de las acciones conspirativas de Rusia en contra del proceso electoral. Y sobre esto, mintió al vicepresidente Mike Pence y quizá al propio FBI, que está a cargo de la investigación. ¿Será posible pensar que Trump y su grupo compacto de campaña, ahora en la Casa Blanca, hayan cometido traición a la patria al aceptar que un gobierno extranjero emprendiera un complot contra el sistema político de EU? ¿Ordenó Trump que se emprendieran estos contactos antes de ser presidente? ¿Sabía Trump que Flynn mentía? Todas estas son preguntas que están ya rondando las puertas del poder presidencial y que parecen provenir desde todos los ámbitos de la política partidista, la prensa, el aparato de seguridad y amplios sectores de la sociedad que temen que esta alianza *TrumpPutinista* comprometa la gobernanza de EU en el corto plazo.[16]

De las respuestas que arrojen las investigaciones ya emprendidas acerca de la conexión rusa, se verá hasta dónde la violación de la norma constitucional por Trump, merecerá el proceso de destitución (*impeachement*) que ya empieza a mencionarse en esta muy temprana hora de su gobierno. La de Trump es la presidencia que más rápido (8 días) logró una desaprobación del orden del 40%, todo un récord en la política presidencial. Sólo para contrastar con cinco de sus antecesores: para llegar a este índice de desaprobación, a Reagan le tomó 727 días, a Bush padre 1336, a Clinton 573, a Bush hijo 1205 y a Obama 936 días. Y así como esta tendencia sigue en picada, toca mencionar que es también la primera presidencia que se expone en forma tan rápida al desafuero congresional, que constituye el primer paso para la destitución del poder. Está por verse si la conexión rusa y el visible caos gubernamental apuntan hacia allá en los meses por venir, que ciertamente no auguran nada bueno para Trump.

Tal caos y el rechazo que han causado las múltiples órdenes ejecutivas, nos lleva a sospechar si (especialmente sabiendo ya del sadismo que ha distinguido a Trump), no se estará usando el caos como un arma táctica. O si también este es resultado de la franca incompetencia del nuevo gobierno. El

[16] Hoy mismo, revelaciones de los llamados *Paradise Papers*, denuncian que Wilbur Ross, Secretario de Comecio y RexTillerson, Secretario de Estado, hicieron negocios con empresarios rusos ligados a Vladimir Putin y lavaron dinero en inversiones en paraísos fiscales. (Corbett,Jessica. (6 de noviembre de 2017). *Probe Demanded After Wilbur Ross, Rex Tillerson Implicated in Paradise Papers,* Common Dreams. Recuperado de: https://www.commondreams.org/news/2017/11/06/probe-demanded-after-wilbur-ross-rex-tillerson-implicated-paradise-papers).

senador republicano, John McCain, férreo opositor trumpista, parece apuntar a lo último cuando reclamó la disfuncionalidad del aparato de seguridad nacional y acusó a la Casa Blanca de ser un lugar en donde ´nadie sabe quién está a cargo y nadie sabe quién está definiendo políticas'. El General Tony Thomas cabeza del Comando de Operaciones Especiales expresó recientemente su preocupación por la visible convulsión en el gobierno. Así lo dijo: "nuestro gobierno continúa estando en una increíble confusión. Espero que lo resuelvan porque somos una nación en guerra"(Valdés Ugalde, 2017). Ya se conocía la ausencia de racionalidad política en Trump, pero no esperábamos ver una descalificación de la opinión pública tan fulminante a raíz, por ejemplo, de la descalificación a los jueces que rechazaron su ilegal decreto de viaje a ciudadanos musulmanes y a quiénes responsabilizó de próximos ataques terroristas. A raíz de esto, Paul Krugman ha dicho que Trump parece desear que estos ataques ocurran lo cual mostraría a todos lo estúpido que ha sido que restrinjan su poder. Caótico y terrorífico.

En su discurso anual de febrero pasado ante el Congreso y ante la Nación, Donald Trump bajó el tono provocador y quiso introducir contenidos programáticos y anunciar sin mucho éxito resultados de su primer mes en el poder; nos quiso mostrar a un "nuevo Trump". Simultáneamente a esto, el escándalo de Michael Flynn continuaba y afloraba en el seno de su gabinete. Su recién nombrado Fiscal General, Jeff Sessions, acababa de ser denunciado por también haber tenido contactos con el embajador ruso, durante la campaña e incluso después del triunfo de Trump. Sessions también es acusado de haber mentido al Senado durante las audiencias de confirmación, sobre los pormenores de dicho contacto. Se empiezan a confirmar las sospechas: Paul Manafort, director de la campaña trumpista durante varios meses de 2016 y amigo personal del presidente, ha sido acusado de lavar más de 75 millones de dólares resultado de sus tratos con el gobierno de Victor Yanukovych, expresidente de Ucrania, protegido de Putin, sospechoso, además, de robar 12 mil millones de dólares del erario. Manafort está bajo el régimen de prisión domiciliaria y se le ha exigido el pago de 10 millones de dólares de fianza, así como a su socio Rick Gates, quién ha pagado 5 millones de fianza y también sometido a arresto domiciliario. Ambos hechos les dan a ambos la opción temporal de libertad condicional. Después se supo que Manafort y sus socios no eran los únicos acusados, George Papadopolous, asesor de política exterior de Trump, quien ha confesado haber mentido al FBI sobre sus contactos rusos, se encuentra ya como testigo protegido del FBI. Se sabía que otros miembros de la campaña trumpista, J.D. Gordon y Carter Page se habían reunido con el diplomático ruso; de hecho Page renunció por esto a la campaña el 26 de septiembre. Para rematar, se acaba de conocer que Jared Koshner, yerno y asesor especial de Trump, junto con el fallido Flynn se reunieron con el tal embajador en la Torre Trump, en diciembre de 2016. De nuevo, la trama *TrumpPutinista*, persigue a la presidencia más grosera-

mente escandalosa, discriminatoria, mentirosa y mediocre que ha tenido EU desde Truman y Nixon.

Se hace cada vez más evidente que en algo anduvieron metidos los rusos, como para que de alguna manera se explique tal insistencia de parte de los trumpistas en hablar con el embajador, quien a estas alturas, podría contar muchas historias; desde el complot contra la campaña de Hillary Clinton, hasta el muy particular interés en lograr que su aliado Trump fuera presidente. Su curriculum es rico en actividades en donde el acopio de información de inteligencia y de actividades de vigilancia ha sido su fuerte. Las ya muchas reuniones de los hombres de más confianza de Trump con el embajador ruso y otros funcionarios de alto nivel de Putin,[17] obligan a pensar por lo menos dos cosas: que celebrar tales reuniones en un lugar tan emblemático como es la Torre Trump, hace sospechar en mucho que fueron instruidos por su jefe para encargarles cumplir con tan alta misión, de la que se tienen que revelar contenidos, y dos, que de los contenidos de los que seguramente el FBI guarda evidencia, se descifrarán los muchos misterios de la operación *TrumpPutinista* durante y después del proceso electoral, primero para ganar la presidencia y segundo para afianzar los múltiples resultados, hoy en secreto. Es más que seguro que la investigación habrá de continuar y cercará aún más a esta presidencia tan impredecible.[18]

Dado que los escándalos y la mitomanía trumpista no ceja en asolar a un gobierno que no queda claro que tan cohesionado quedará después de tantas sacudidas, Trump se propuso distraer la atención e intentó hacer un discurso de Estado ante el congreso y por lo visto no le salió muy bien. Presumió un aumento de los empleos que en realidad ocurrió durante el gobierno de Obama; además este dato no era corroborable aún, debido a que el reporte oficial del Departa-

[17] Natalia Veselnitskaya abogada de Rusia, Aras Agalarov empresario moscovita, Nikolai Patrushev, Sergei Ivanov, Dmitry Medvedev, Alexei Kudrin, Igor Sechin, los funcionarios que forman el circulo de hierro del Gobierno de Vladimir Putin, Sergey Kislyak embajador ruso en EU. Ellos fueron algunos funcionarios y empresarios que se reunieron con gente cercana a Donald Trump cuando él era candidato. s/a. (11 septiembre 2017) *Trump Jr. aceptó la ayuda de Rusia contra Hillary en la campaña. El Financiero*. Recuperado en: http://www.elfinanciero.com.mx/mundo/donald-trump-jr-tuitea-emails-sobre-reuniones-con-rusos.html También ver el interesante análisis sobre las anillos de poder que Putin ha tejido: Karen Dawisha, *Putin´s Kleptocracy. Who owns Russia?, NY-London, Simon and Schuster, 2014.*Y el Trump Russia Intelligence Dossier (versión de Kindle), Enero de 2016.

[18] En un reporte del 9 de noviembre de 2107, la agencia AP informa que agentes rusos clandestinos en Twitter se apresuraban a minimizar las noticias escandalosas acerca de Trump, a la vez que trataban de concentrar las críticas en la prensa y la campaña de Clinton. La estrategia detrás de la ciberintrusión rusa era: reaccionar rápidamente, distraer la atención de cualquier noticia perjudicial para Trump. Algunas de las cuentas con respaldo ruso, fueron "America_1st_" y "BatonRougeVoice ". No obstante, Twitter informó al Congreso de EU de la existencia de 2752 cuentas operadas por la Agencia de Investigaciones Rusa, ver: https://www.cnbc.com/2017/11/09/the-associated-press-ap-exclusive-russia-twitter-trolls-deflected-trump-bad-news.html

mento del Trabajo anunció hasta el 10 de marzo informes de febrero, primer mes completo de su gobierno. Respecto a migración, construcción de infraestructura, gasto militar y gasto social, escuchamos puras generalidades y no se sabe aún con precisión cómo hará Trump para pagar un aumento en el gasto militar de 54 mil millones de dólares, más de mil billones (un trillón en EU) en la construcción de infraestructura y el reemplazo del programa de salud de Obama, y al mismo tiempo reducir impuestos, tal y como lo propone la nueva ley fiscal. (19) A lo que si apuntan estas medidas, por lo menos en el tema militar, es que Trump emprenderá acciones de fuerza para negociar desde la dureza; también se avizoran nuevos tiempos de unilateralismo en política exterior si seguimos su narrativa aislacionista a todos los niveles de su política internacional. No se había visto en tiempos recientes en EU tal desorden político-administrativo que no augura nada sano. Dentro de todo, lo que sí parece que se mantendrá al acecho de Trump es la sombra Rusa.

VI. La conjura de los necios

A estas alturas de su presidencia autodestructiva y desperdiciada, haga lo que haga Trump, es percibido como falso, mentiroso y hasta perverso. Ya incluso, se le considera como un sujeto bipolar. Es este, en suma, un período de gobierno de tal regresión que el gobierno estadunidense se encuentra, no sólo hecho bolas, sino en una crisis institucional sin precedentes, quizá desde que Nixon despidió al fiscal especial Archibald Cox, como parte de su estrategia del "Madman" en los aciagos tiempos del Watergate y a través de la cual intentaba intimidar a sus contrincantes, aparentando un perfil de inestabilidad. Y con esto evitar su desafuero y posterior destitución.

Desde el abrupto despido del director del FBI, James Comey, quien a su vez estaba a cargo de la investigación sobre el involucramiento del *trumpismo* en el *contacto ruso,* hasta ahora en que Mueller llamará a comparecer a varios imputados más, aparte de Flynn, la presidencia de Trump parece haber empezado –sin entenderlo él mismo- a descender en caída libre. Las reacciones a este acto impune no se hicieron esperar. Adam Schiff, miembro del Comité de Inteligencia de la Cámara Baja, comentó: "para un presidente que acusó sin bases a su predecesor de haberlo espiado ilegalmente, sugerir que él mismo incurrió en una conducta similar es asombroso ... el presidente debería hacer entrega al Congreso

19 Office of the Press Secretary. (28 de febrero de 2017). "Remarks by President Trump in Joint Address to Congress" The White House. Recuperado de: https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/28/remarks-president-trump-joint-address-congress

de cualquier grabación, o admitir una vez más haber hecho deliberadamente una declaración desviada y, en este caso, amenazante".[20] Día tras día Trump ha creado nuevas crisis. En su afán por combatir el establishment, no es capaz, debido a su terco narcisismo y a su supina ignorancia de la cosa pública, de entender sus obligaciones constitucionales y la división de poderes de la democracia estadunidense, que hasta ahora se ha mantenido gracias, principalmente, a las acciones de contención del poder judicial. A su ausencia de sensibilidad la cual es rebasada por su megalomanía, Trump se muestra como un sujeto sin convicción democrática alguna. Su estilo es personalista y autoritario. Se trata de un actor desequilibrado, en crisis emocional permanente, inseguro y paranóico que está poniendo en serio riesgo el orden constitucional estadunidense y de pasada los muchos arreglos institucionales locales y globales, que está desintegrando consistentemente.[21] Es Trump y su ego contra el mundo y en contra de todo lo que lo cuestione. Se encuentra enfrascado en un juego *suma cero* en defensa sólo de sí mismo y en el que el "ganar" es su único objetivo, no importando en todo esto, el interés nacional y la seguridad global.

Desde el caso Comey, Trump ha sellado para mal su futura relación con el sistema de inteligencia, el cual ya le está haciendo mucho daño de continuar su cruzada en contra del FBI y filtrar la información que tan bien Trump ha ocultado, incluíos sus vínculos con Rusia, tiempo atrás con la mafia y el verdadero estado de su misteriosa situación fiscal, que se niega a revelar y detrás de la cual –si

[20] Ya ha trascendido que Trump intentó intimidar a Comey durante una cena privada en la Casa Blanca, exigiéndole lealtad absoluta y la garantía de que no había caso judicial en su contra en el *Rusiagate*. También trascendió que el presidente le ofrece a Comey no divulgar la conversación, que presumiblemente grabó, a cambio de su silencio y abstención de declarar en los comités congresionales y en otras instancias en que esta investigación se lleva a cabo. Al despido grosero de un personero que incluso había sido útil para permitir su triunfo al desprestigiar a Hillary Clinton, se añade ahora este nuevo escándalo de chantaje que rebaja aún más a este presidente y su equipo a la medianía que lo distingue día tras día. Esta fue su amenaza en twitter: "James Comey desearía que no hubiese grabaciones de nuestras conversaciones antes de empezar a filtrar contenidos a la prensa". http://www.rollingstone.com/politics/features/rep-schiff-what-comey-testimony-means-for-house-russia-probe-w487082

[21] Veáse el interesante reporte de miembros la Asociación Psiquiatrica estadunidense, Lee Bandy X.., *The Dangerous Case of Donald Trump: 27 Psychiatrists and Mental Health Experts Assess a President,*Estados Unidos: Thomas Dunne Books, 2017. Entre los argumentos que se sostienen es que dada la amenaza que Trump representa, se puede recurrir a la enmienda 25, sección 4,de la Constitución, que a la letra dice: "en caso de que el Presidente sea removido del cargo o de que se produzca su fallecimiento o dimisión, el Vicepresidente se convertirá en Presidente […] siempre que el Vicepresidente y una mayoría de los funcionarios principales de las secretarías del ejecutivo, o bien de cualquier otro organismo que el Congreso designe con apego a la ley, les transmitan al Presidente pro tempore del senado y al Presidente de la Cámara de Representantes su declaración escrita de que el Presidente está incapacitado para desempeñar las facultades y funciones de su cargo, el Vicepresidente asumirá de inmediato las facultades y funciones de dicho cargo como Presidente Interino". *La Constitución de los Estados Estados Unidos de América. Con notas explicativas.* Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1999.

hiciera su pública su declaración de ingresos- se podrían aclarar muchas dudas acerca de sus vínculos con Rusia y Putin. Está también en entredicho el apoyo de los republicanos, quienes ya empiezan a mostrar signos de cansancio ante la ineptitud y múltiples patologías de Trump. El desgaste institucional provocado por el *trumpismo* ha provocado que el presidente esté siendo devorado por todos los demonios que ha despertado. Ciertamente, consecuencia de la existencia de un déspota ignorante y grotesco.

VII. ¿Autogolpe o espera?

¿Es Trump una figura de transición, una falla de la geología política estadunidense? ¿O es punta de lanza de un movimiento de nacionalismo intolerante y autoritario de extrema derecha, que ha llegado para quedarse en el seno mismo del espacio de la política democrática? Las respuestas a estas preguntas dependerán de la medida en que sus políticas internas y externas tengan el éxito que prometió. Por otro lado, también dependerán del éxito que los movimientos populistas afines al trumpismo vayan a tener en Francia, Alemania y la fuerza que puedan tomar en el resto de los países europeos que están bajo la lupa del Kremlin y sus tácticas intervencionistas.

Si juzgamos el "éxito" de Trump por los resultados en política interna, se puede augurar desde ya un fracaso estrepitoso. No sólo es el presidente más impopular de la historia en tan breve tiempo en la presidencia, también es el que menos ha logrado en función de lo prometió. Revisando en retrospectiva nos podemos dar una idea del desastre trumpista.[22] Así como Trump no ha podido tener el éxito que se proponía, su costumbre de hacer lo que le viene en gana con puñetazos sobre el escritorio o denigrando a sus críticos, se ha topado con pared. Y con la oposición de republicanos y demócratas en las cámaras, y del aparato de inteligencia, que lo ve como una amenaza a su integridad. Ya está visto que no podrá expulsar a 11 millones de indocumentados sin hacerle serio daño al mercado interno. Trump ya mintió a su gran público al declarar al inicio de su gobierno sobre el número de empleos creados en los últimos dos meses, mismos que fueron resultado de las políticas económicas de Obama; falló en la emisión de sus tres decretos en los que prohibía el viaje de ciudadanos musulmanes; difamó a Barack Obama respecto a la intercepción de llamadas y perdió aún más gravemente la poca credibilidad que le quedaba; engañó a todos al informar sobre el costo del muro; su promesa de acabar en 30 minutos con ISIS y en otro tanto con los talibanes,

[22] Dado que la investigación sobre la intromisión de Rusia en política interna estadunidense continuará, este pendiente muy probablemente tendrá a Trump contra las cuerdas lo que resta de su presidencia y muy bien se puede convertir en su Watergate.

al tiempo que mantiene su amenaza de doblegar a Corea del Norte y su líder Kim Jong Un, esta vez afirmándolo en el seno del parlamento surcoreano en su gira por Asia de noviembre pasado, que había llegado el momento de usar la fuerza, sin entender ni prever el importante escenario chino, ni tampoco entender la importancia de lograr los consensos aliados antes de amenazar. Y por último, la promesa de acabar con el TLCAN está en veremos por las graves implicaciones que tendría esto para la economía estadunidense, principalmente la fronteriza que depende primordialmente de la relación comercial con México. Un conjunto de escenarios inconvenientes, que muestra que, al contrario de como se suele vender, Trump ha resultado ser un pésimo negociador.

Si bien en Hungría (*Fidesz*) y en Polonia (*Ley y Justicia*) se han afianzado en el poder gobiernos con la misma plataforma extremista, xenófoba y antieuropea del trumpismo, las tendencias de votación cambiaron sustancialmente en Austria y Holanda en donde perdieron los Partidos de la Libertad, aliados de aquellos. En las elecciones de este año, el Frente Nacional (FN) de Marine Le Penn y Alternativa para Alemania (AfD), aunque obtuvieron porcentajes importantes, no lograron hacer avanzar sus posiciones ultranacionalistas excluyentes y autoritarias. Si el populismo extremista europeo pierde fuerza en Europa es muy probable que el *TrumpPutinismo* acabe derrumbándose (o viceversa) y con esto termine la espera.

VIII. Conclusión

Con Trump llegó a Estados Unidos un momento estelar de la tragicomedia política que en el pasado remoto y cercano tuvieron a Hitler, Mussolini y Berlusconi como protagonistas estelares. Ha hecho de todo para llenarse el camino de espinas. Pero nunca se había visto, en la historia moderna de EU, a un presidente que fuera tan eficaz en cavar su tumba en forma tan expedita. ¿Qué pasa con la Casa Blanca? Desde 2015, en que Trump se lanzó a buscar la presidencia, empezaron la serie de muy paradójicos autogoles. Primero, el autogol mexicano con el que nace su narrativa rupturista. Al día de hoy, no ha obtenido suficiente presupuesto para construir el tan criticado muro, ni consenso social para sacar a los 11 millones de indocumentados, lo cual supuestamente haría al entrar a la Casa Blanca. El autogol de su toma de posesión desangelada y que se reconfirmó no sólo con la contundente marcha de mujeres organizada al día siguiente, sino también con la evidente minoría mostrada -por los medios- que tuvo, en comparación con las dos tomas de posesión de Obama, mellaron su credibilidad desde el comienzo del mandato. La marcha de las mujeres fue consecuencia directa del autogol que se auto propinó cuando, en campaña, humilló a las mujeres en forma denigrante. Su islamofobia de campaña y sus ulteriores decretos presidenciales para vetar la entrada al país de ciudadanos musulmanes, fue otro autogol que

le ha ocasionado la confrontación con jueces estatales y federales que los han detenido, ocasionándole desprestigio interno y externo, así como el enfrentamiento con el poder judicial. Y el autogol más certero y que ha definido el marcador en su contra es, de nuevo, el *Rusiagate*. Estos días asistimos a una *soap opera* montada magistralmente por los medios y el congreso, alrededor de muchos temas, que son, al tiempo, frentes abiertos. Todos ellos descritos en este trabajo, último de los cuales destaca por su trascendencia coyuntural, las investigaciones del FBI sobre el *Rusiagate* y la importante derrota sufrida por el GOP en las recientes elecciones estatales en Virginia y Nueva Jersey (Se habla de que también se podría perder el estado de Alabama). No se diga la importante diáspora de miembros del gabinete que se ha desatado en tan corto tiempo en el poder; un record en la historia del poder presidencial en Estados Unidos.[23]

En todo caso, lo que es muy visible a finales de 2017, es que, técnicamente lo que ha ocurrido es que el gobierno *trumpista* ha minado consecutivamente la eficacia real y potencial de las instituciones del Estado que se suponía debía administrar y dirigir. Más aún, ha atacado vulgarmente a las instituciones republicanas que tanto orgullo producen a los estadunidenses y tanta estabilidad socio política, y también económica, han logrado construir desde el siglo antepasado. ¿Es esto un autogolpe producto de un plan demencial o de la torpeza política, que todos sabemos ha caracterizado a Donald Trump desde que se volvió bufón en jefe de EU?

Hemos sido testigos desde principios de 2017 del desorden descomunal que llegó a la Casa blanca con Trump. Para empezar, la elección de miembros en

[23] A continuación se enlistan las renuncias o despidos durante la administración de Donald Trump:

1. Sally Yates – Fiscal General Interina
2. Michael Flynn - Consejero de Seguridad Nacional
3. Anthony Scaramucci – Director de comunicaciones
4. Reince Priebus – Jefe de Gabinete. Estuvo en el cargo 189 días y fue sustituido por el General John Kelly
5. Michael Short – Portavoz de la Casa Blanca
6 Sean Spicer – Secretario de Prensa de la Casa Blanca
7 James Comey – Director del FBI
8 Mike Dubke – Director de Comunicaciones
9 Steve Bannon – Jefe estratega
10 Sebastian Gorka- Asistente Adjunto de Donald Trump
11 Katie Walsh – Subjefa de Gabinete
12 Tom Price - Seceretario de Salud
13 Preet Bharara – Fiscal
14 Walter Shau – Oficina de Ética

Ver: http://www.excelsior.com.mx/global/2017/11/08/119985;
http://wradio.com.mx/radio/2017/08/19/internacional/1503105274_253008.html;
http://www.excelsior.com.mx/global/2017/08/25/1184126

el gabinete de ideología de extrema derecha, que van del supremacismo blanco, al desconocimiento del calentamiento global y, en general, la ignorancia estratégica en varios frentes internos como externos. Despidos prematuros de consejeros importantes y cercanos, vetos presidenciales fallidos contra ciudadanos de seis naciones mayoritariamente musulmanas, incumplimiento de la expulsión de los más de 11 millones de ciudadanos indocumentados, la mayoría de ellos mexicanos, a lo cual se añade su fracaso en la intentona de agregar más kilómetros al muro ya existente en la frontera con México. Su vacilante respuesta (y en el fondo empatía) ante al terrorismo racista de los supremacistas blancos y neonazis, que atentaron contra la vida de manifestantes en Charletossville, Virginia, matando a una de ellas, haciéndolo aparecer como lo que realmente es: como un presidente: racista y xenófobo. Su mal gusto al retar a las vencidas a cada líder que saluda de mano en cada visita de Estado, queriendo dar la impresión de que el que manda es él. Este comportamiento gestual y corporal, esta estética del poder ha sido repudiada por propios y extraños y evidencian una nueva e inconveniente (dada la realidad conflictiva que afecta el sistema global) postura unilateralista. Y lo peor, el probable encauzamiento en el Congreso del desafuero y posterior destitución. Todos estos importantes eventos han sido provocados por el muy cuestionable estilo para conducir los asuntos del Estado y por la incapacidad de los asesores presidenciales para instalarse en la ecuanimidad y dejar de responder a impulsos cada vez que se toman decisiones.

No deja de ser paradójico, al tiempo que interesante, que desde la salida del ex general Michael Flynn y del Jefe del gabinete, Reince Priebus, los sustitutos en ambos puestos sean militares de alto rango y amplia experiencia en el campo de batalla: el nuevo Consejero de Seguridad Nacional es el teniente general Herbert Raymonds McMaster y el nuevo jefe de gabinete es el general retirado John Kelly, veterano de la intervención en Afganistán. Estos dos actores junto con el secretario de defensa, el también general James Mattis, mejor conocido como "mad dog" (perro furioso) y primer militar en un cargo que se encomendaba por tradición a un civil, están definiendo en gran medida los asunto del Estado, tanto a nivel nacional como internacional.[24] Esto incluye, desde luego, la destitución de Steve Bannon, quien fungía como asesor especial de Trump y representaba la cabeza de playa más importante en el centro del poder estadunidense de los sectores más recalcitrantes de la derecha silvestre estadunidense. Esta situación sin precedentes en la política tradicional estadunidense, la paradoja consiste en que sean los militares los que estén poniendo en orden y acotando a Trump (si es que esta hazaña fuera posible) y dándole un sesgo de cierta racionalidad a algunas de sus decisiones,

[24] Ver James Mann, "The Adults in the Room", The New York Review of Books, (Kindle edition, 2017). En este intersante artículo Mann argumenta que sólo con la llegada de estos personeros se pudieron acotar mejor los impulsos infantiles de Trump.

tanto corrigiendo sus dichos sobre la OTAN, sobre Corea del Norte, sobre China, sobre Irán, e incluso sobre México.

Con la presidencia de Trump se desdibujaron los patrones de conducta políticos, así como se afectó importantemente la coalición conservadora, construida desde Reagan. Se está sometiendo al sistema político a múltiples presiones y se ha buscado explícitamente el desgaste de las instituciones republicanos del Estado. Desde su inicio y fundamento el trumpismo tiene las características clásicas de un movimiento desestabilizador, lo cual no es poca cosa, si atendemos a que esto ocurre desde el centro del poder de una potencia, aunque en declive hegemónico, aún con gran poder en el mundo. Se trata de un movimiento tribal que no valora ni los principios ni la verdad. Las ideas han sido sustituidas con desplantes impulsivos sin dirección estratégica o incluso programática. El trumpismo fragmentó al PR y fulminó de un lance a sus teóricos, Edmund Burke y William F. Bucley Jr., a los cuales reemplazó por las ocurrencias reaccionarias de Ann Coulter y Milo Yiannopoulos, ambos asociados con la *Alt Righ*t. Ni siquiera la vulgaridad política del *Tea Party*, ha podido desangrar el tejido político del conservadurismo, como lo ha hecho el trumpismo.

Se trata de un movimiento involutivo y antidemocrático. No defiende la causa de la democracia, sino tiende hacia la compactación de los espacios más duros e inhóspitos de la política por medio de la intolerancia. El trumpismo es anti pluralista y anti incluyente. En consecuencia, su narrativa y acción políticas descansan en el desprecio a la diferencia y la diversidad. Se podría decir, incluso que es antiliberal tanto en lo político como en lo económico. Representa todo lo que se había dejado atrás en la segunda posguerra y la guerra fría y refuerza tradiciones como el Macartismo, una de las peores épocas de la moderna quema de brujas. Es, en suma, un parteaguas de la modernización política en EU y en el resto del mundo y de cuya evolución dependerá la sobrevivencia de la tradición democrática estadunidense y mundial.

IX. Bibliografía

Applebaum, Anne. (2016). *Trump y la Internacional Populista*, El País, 8 de noviembre, Recuperado de: http://elpais.com/elpais/2016/11/08/opinion/1478611874_220348.html

Adam, Haslett. (2016). *Vandal in Chief,* The Nation*,* Octubre 24

Benjamin Wallace-Wells. (2017). *A dangerously isolated President,* New Yorker*,* enero 29

Corbett, Jessica. (2017). *Probe Demanded after Wilbur Ross, Rex Tillerson Implicated in Paradise Papers*, *Common Dreams,* 6 de noviembre, Recuperado de: https://www.commondreams.org/news/2017/11/06/pro be-demanded-after-wilbur-ross-rex-tillerson-implicated-paradise-papers

Dawisha, Karen. (2014). *Putin´s Kleptocracy. Who owns Russia?, NY-London, Simon and Schuster.*

Departamento de Estado de los Estados Unidos. (1999). *La Constitución de los Estados Unidos de América. Con notas explicativas.*

De Vogue, Ariane (2017). *Hawaii judge blocks Trump's latest travel ban, CNN Politics*. 18 de octubre, Recuperado de: http://edition.cnn.com/2017/10/17/politics/travel-ban-3-0-blocked/index.html

Durrett, Deanne (2009). *Right to vote.* (Traducción) Infobase Publishing. p. 108.

Feldenkirchen, Markus; Medick, veit; Start, Holger.(2016). *Donald Trump is the World's Most Dangerous Man*, Der Spiegel. 1 de febrero, Recuperado de: http://www.spiegel.de/international/world/donald-trump-is-the-most-dangerous-man-in-the-world-a-1075060.html

Inglehart, R.F. & Norris, P. (2016). *Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash*. *Rage againstthe Machine: PopulistPolitics in the U.S., Europe and LatinAmerica,* Conferencia Anual sobre la Asociación Americana de Ciencia Política, Filadelfia, Estados Unidos, 2 de septiembre.

Joseph Rogin.(2017).*Inside The White House-Cabinet battle overTrump's immigration order*,the Washington Post, 4 de febrero.

Keyes, R. (2004). *The Post-truth Era: Dishonesty and Deception in Contemporary Life*, Estados Unidos: St Martin's Pr.

Kranish, Micael y Fisher Marc. (2016). *Trump Revealed. The definitive Biography of the 45th Presidente,* Nueva York: Scribner.

Lee, Bandy X. (2017). *The Dangerous Case of Donald Trump: 27 Psychiatrists and Mental Health Experts Assess a President,* Estados Unidos: Thomas Dunne Books.

Lincoln Abraham. *Document for November 19th: Gettysburg Address* Archivos Nacionales. Recuperado de: https://www.archives.gov/historical-docs/todays-doc/?dod-date=1119

Liptak, Kevin. (2017). *In troop dispute, Trump pits himself against a favorite foil: Obama, CNN Politics*. 17 de octubre, Recuperado de: http://edition.cnn.com/2017/10/17/politics/president-donald-trump-obama-blame-relationship/index.html

Mann, James, (2017). *The Adults in the Room*, The New York Review of Books, (Kindle edition)MARTÍNEZ AHRENS, JAN. 2017. "Trump viaja a Asia para respaldar a los aliados y reforzar el cerco a Pyongyang", *El País*. 4 de noviembre, Recuperado en: https://elpais.com/internacional/2017/11/03/actualidad/1509738135_893569.html

Martínez Ahrens, Jan. (4 de noviembre 2017).*Trump viaja a Asia para respaldar a los aliados y reforzar el cerco a Pyongyang*, El País. Recuperado en: https://elpais.com/internacional/2017/11/03/actualidad/1509738135_893569.html

Office of the Press Secretary. (2017). *Remarks by President Trump in Joint Address to Congres*s, *the White House*. 28 de febrero, Recuperado de: https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/28/remarks-president-trump-joint-address-congress

Rabin −Havt. (2016). *Lies, incorporated the world of post-truth politics*. Estados Unidos: Anchor

S/A. (2017). *Transición en Estados Unidos: el legado de Barack Obama*, *El País.* 20 de enero, Recuperado de: http://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/transicin-en-eeuu-el-legado-de-barack-obama/5072

____ (2017).*Peligroso y totalmente mentiroso*: las duras críticas a Trump de Bob Corker y Jeff Flake, los influyentes senadores del partido Republicano", *BBC Mundo*. 25 de octubre Recuperado de: http://www.bbc.com/ mundo/noticias-internacional-41730189

Sykes, Charles J. (2017).*How the Right lost its mind*, Estados Unidos St. Martin´s Press ebook (Kindle edition).

Trump Russia Inteligence Report. Enero de 2016 (versión de kindle)

Valdés Ugalde, José Luis. (2015).Lucha de poder y política exterior. *Smart Powe*ry hegemonismo mesiánico:¿ declive de Estados Unidos?". En LEÓN MANRIQUEZ, J.L, MENA ALEMÁN, D. Y VALDÉS UGALDE, J. L (coordinadores) (Ed.), *Estados Unidos y los principales actores de la reconfiguración del orden mundial en el siglo XXI* (pp. 61-98).Ciudad de México, México, Editorial: Universidad Iberoamericana.

Valdés Ugalde, José Luis (2017) *TrumPutinismo caótico*, Excélsior. 19 de febrero, Recuperado en: http://www.excelsior.com.mx/opinion/jose-luis-valdes-ugalde/2017/02/19/1147211

Williams, Patricia (2016) *Trump Doesn't Want to Lead the Country—He Wants to Lead a Culture War*. The Nation. 8 de septiembre, Recuperado en: https://www.thenation.com/article/trump-doesnt-want-to-lead-the-country-he-wants-to-lead-a-culture-war/

Worley, Will (2017) *Donald Trump's recklessness 'could start third World War*, senior Republican senator warns", The Independent. 9 de octubre, Recuperado de: http://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/donald-trump-recklessness-third-world-war-senator-bob-corker-administration-us-president-a7990051.html

Zeynalov, Mahir (2016). *Trump, Erdogan And Post-Truth Politics*, The Huffington Post. 20 de septiembre, Recuperado de: https://www.huffingtonpost.com/mahir-zeynalov/trump-erdogan-and-posttru_b_ß12090684.html#

*Romer Cornejo**

Las perspectivas de China y el nuevo contexto global

SUMARIO: I. Introducción II. Las propuestas del 13° Plan Quinquenal III. Los valores: entre el sueño chino, el socialismo y el nacionalismo IV. México ante el nuevo contexto global y la posición de China

I. Introducción

En varias ocasiones, desde hace ya tres décadas, he escrito diversos textos sobre las enormes transformaciones en todos los ámbitos de las reformas económicas en China y las consecuencias que este fenómeno inédito en el mundo contemporáneo podría tener para América Latina y para México en particular. Al principio creí que era importante resaltar que podrían aprovecharse las experiencias en las soluciones de grandes problemas comunes, más tarde pensé en las posibilidades que el desarrollo del país asiático pudiera ofrecer. Casi siempre, como en esta oportunidad, lo he hecho en el contexto de instituciones académicas que de manera muy loable intentan aportar algo para que las elites políticas de estos países, y en particular de México, tomaran decisiones que condujeran al enfrentamiento de los problemas particulares de cada uno, aprovechando las ingentes ventajas naturales y hasta institucionales de sus respectivos países, muy por encima de las que tenía China, si descontamos su enorme población.

En esta ocasión es un honor para mí colaborar con el mismo tema para la obra *México 2018: la responsabilidad del porvenir*, Coordinada por el Dr. Arturo

* Profesor-Investigador del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México (COLMEX).

Oropeza García, y probablemente pensada para el posible cambio de gobierno que se dará en México en ese año, teniendo en mente las expectativas que ello genera.

En trabajos anteriores he enfatizado el carácter gradual, tanto espacial como sectorial, de las reformas en China, en consideración a los diferentes niveles de desarrollo de su población e instituciones, en los esfuerzos paralelos para combatir la pobreza, en su insistencia en la seguridad alimentaria, en la diversificación de sus mercados y en su eficaz política de inversión en ciencia y tecnología, así como en la transferencia de ésta, obligada en los contratos con las grandes empresas tecnológicas que allí se establecieron. Entre otros es interesante el reciente caso de Apple.[1] Si bien muchos autores han tratado de establecer que existe un "modelo chino", creo que las particularidades históricas, las especificidades de su gobierno, su tamaño y población, entre otros factores, hacen difícil hablar de "modelo" en la medida en que su experiencia no puede ser replicable. No obstante pensando en algunas elites políticas que hipotéticamente pudieran estar interesadas en aprovechar la experiencia de China en la solución de problemas similares, vale la pena mencionar algunas características específicas de las acciones del Partido Comunista en el Poder en China.

Una de esas características muy importante es el discurso y la acción guiados por un nacionalismo propositivo, es decir por construir y transmitir una sólida idea de país y cultura nacional y buscar que su país tenga un lugar muy importante en el mundo en todos los ámbitos. Esto es importante desde América Latina debido a que en este continente las elites políticas e intelectuales han optado por asumir, sin bases, el miedo europeo al nacionalismo, justificado en ese continente por las experiencias traumáticas a nombre del nacionalismo en el siglo XX. Ni China ni América Latina han tenido semejantes experiencias, sus nacionalismos, cuando han existido, han sido un marco defensivo contra la agresión de potencias extranjeras, o en discursos vinculados a la construcción de los estados modernos. A partir de las reformas liberales, en América Latina una parte importante de las elites en el poder renunciaron a pensar en esos términos, mientras la elite política China sí sigue recurriendo al nacionalismo como fuerza unificadora en las políticas que requieren el concurso de toda la población y como punto de partida para la emulación de los países más avanzados económica o tecnológicamente, a quienes de manera explícita aspira de a superar.

Otra de las características importantes que impregnan el pensamiento y la acción política y económica de China es la idea del progreso y de la modernidad. Ambos conceptos íntimamente vinculados, fueron tomados del pensamiento europeo post renacimiento, con ellos se confrontó la dominación de China por las potencias en el siglo XIX, posteriormente fueron aún más asimilados a través del marxismo, y están presentes precisamente en el afán de superar las falencias del

[1] https://www.cnbc.com/2017/03/17/apple-china-two-more-research-centers-as-challenges-continue.html, consultado el 2 de abril de 2017.

atraso económico y social. China no se considera un país totalmente moderno todavía, está perfectamente consciente de la pobreza material y educativa de una parte importante de su población, de manera que el progreso material y cultural no se ha perdido de vista en las acciones políticas y económicas. China ve no solamente las regiones pobres como carentes de modernidad y de progreso, también lo ve en el comportamiento de la población de las grandes ciudades, en la corrupción y en los defectos de su sistema político. China no ha copiado los sistemas políticos europeos porque piensa que tiene un camino por recorrer en la modernización y en el progreso material y cultural.

Estos elementos de nacionalismo, progreso y modernidad son fundamentales para comprender las políticas de ese país, particularmente cuando su gobierno adjetiva la definición de su socialismo, de su apertura al capitalismo, de su sistema económico y político con las conocidas "características chinas".

Dado el acelerado crecimiento de China, que ya la coloca como segunda potencia mundial, y el comportamiento de las elites políticas en México, cuyo conjunto de creencias sobre el desarrollo económico del país está sólo enfocado a situarse como proveedor de mano de obra barata y algunos productos básicos para Estados Unidos, sin consideración alguna de la diversidad de los diferentes niveles de desarrollo dentro del propio país, de los ingentes problemas de pobreza, ni de la vulnerabilidad que implican estas circunstancias, en esta oportunidad voy a destacar algunos de los elementos que plantea China en su 13° Plan Quinquenal para el Desarrollo económico y Social 2016-2020.[2] Pues allí están contenidas las circunstancias económicas y las políticas de ese país con las que la elite política que esté en el poder a partir de 2018 en México tendrá que lidiar, o ignorar. En este trabajo voy a omitir en la medida de lo posible citar cifras que ya están disponibles para cualquier estudiante o investigador en internet, con el propósito de ajustarme al espacio limitado de este texto y así hacer más fluido el discurso.

II. Las propuestas del 13° Plan Quinquenal

Para el presente Plan el gobierno chino parte de haber alcanzado en 2015 un producto interno per cápita de 7,924 dólares, una inversión en investigación y desarrollo de 2.1 por ciento del PIB, 6.3 patentes registradas por cada 10,000 personas y un porcentaje de consumo de energías renovables de 12 por ciento, entre otros logros ampliamente conocidos como sacar de la pobreza a cientos de millones de personas y demás índices económicos ampliamente conocidos.

[2] Véase el texto completo en http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201612/P020161207645765233498.pdf, consultado el 18 de mayo de 2017. Omitiré repetir esta referencia, pues todas están en el mismo texto, excepto algún otro comentario de otra fuente.

En general el Plan ha sido presentado como el plazo decisiva para la construcción de una sociedad "moderadamente próspera para el 2020., lo cual implica un crecimiento económico medio-alto, estándares de vida más alto para toda la población y una mejor calidad del ambiente.[3] El objetivo es doblar el PIB de 2010 y el ingreso per cápita para toda la población, tanto urbana como rural. La llamada sociedad moderadamente próspera ha sido definida en diversos textos oficiales en los siguientes términos: 1 Ninguna persona debe estar por debajo de la línea de pobreza, es decir erradicar la pobreza aun en las áreas más remotas. 2 Garantizar un nivel de vida mejor para todas las personas, se espera que el bienestar social abarque a grupos más grandes de la población necesitada, para lo cual la educación, el cuidado de la salud, las condiciones de vida y el sistema de distribución del ingreso serán mejorado para beneficiar a más personas. La equidad y la justicia social deben ser promovidas con el propósito de garantizar los intereses fundamentales del pueblo, el progreso de una sociedad reside en la justicia y la equidad, y 4 Se tomarán más medidas para reducir las emisiones de carbono y combatir la contaminación más rápidamente.

Una de las características de la elite China ha sido su capacidad de ser crítica de las falencias de su modelo de desarrollo. En este caso el Plan señala lo siguiente : El Desarrollo desigual, descoordinado y no sustentable continúa siendo un problema fundamental; los diferentes ritmos en el crecimiento, ajustes estructurales y la transformación en los impulsores del crecimiento presentan problemas que están entrelazados, así como otros problemas estructurales que se están haciendo más evidentes; las ventajas comparativas tradicionales se están haciendo cada vez menos eficaces; las capacidades de innovación no son suficientemente fuertes; hay presiones sobre el crecimiento de la economía; el desbalance entre los ingresos y los gastos del gobierno está creciendo con riesgo de afectar el sector financiero. De la misma manera el Plan reconoce que las bases de la agricultura son todavía débiles, con sobre capacidad en algunos sectores, hay una sobre construcción de viviendas, las ganancias de las empresas están bajando y su deuda crece. El desarrollo es desigual entre las áreas urbanas y las rurales, el desarrollo espacial es ineficiente y cada vez se contraen más los recursos, así como la tendencia continua de la degradación ambiental y ecológica tiene que ser todavía fuertemente revertida.

El Plan parte de que la provisión de servicios públicos básicos permanece insuficiente, la diferencia de ingresos es amplia, el envejecimiento de la población se está acelerando y la tarea de erradicar la pobreza es formidable. Hay una gran incidencia de accidentes en lugares de trabajo, los factores que afectan la estabilidad social son crecientes y hay mucho por mejorar en la calidad de la población y el nivel de civilidad de la sociedad, el nivel del estado de derecho tiene que ser aún más elevado, y convertirse más estricto para asegurar la armonía social y la estabilidad.

[3] "Building a Moderately Prosperous Society in All Respects: A Crucial Step for Realizing the Chinese Dream", *Qiushi Journal,* octubre.diciembre,2015|Vol.7,No.4,No. 25.

Además de reconocer los grandes problemas nacionales e internacionales, el Plan propone como una meta importante prepararse para aún peores escenarios.

Principios Teóricos

El plan define al sistema como "una economía socialista de mercado con características chinas". Y, con la idea de integrar todas las políticas del Partido Comunista, hace explícito que sigue las líneas del pensamiento marxista leninista pensamiento Mao Zedong, la teoría de Deng Xiaoping, la teoría de las Tres Responsabilidades y la concepción científica del desarrollo, así como la puesta en práctica de los principios guías de las grandes directrices de Xi Jinping.

En este marco, afirma que busca establecer las bases para lograr las dos metas de los Dos Centenarios, que son terminar la construcción de una sociedad medianamente prospera en todos los aspectos para 2021 que es el centenario de la fundación del Partido Comunista, y convertir al país en uno socialista, moderno, próspero, poderoso, democrático, culturalmente avanzado y armonioso para el centenario de la República Popular en 2049, en lo cual se incluye la consigna del Sueño Chino de rejuvenecer la nación, de Xi Jinping.

El Plan estatuye que es imperativo permanecer dedicados a la noción del desarrollo centrado en la gente, en hacer el desarrollo integral de las personas el punto de partida y meta última del desarrollo, el desarrollo de la democracia popular, la salvaguarda de la equidad social y la justicia, la protección de los derechos a la participación equitativa e igualitaria y propiciar la existencia del entusiasmo, la iniciativa y la creatividad. Todo lo cual se vincula con la modernización y la capacidad de gobernanza del país.

De todo lo anterior, es fundamental la integración de la política del Partido Comunista en el poder con centrar en el bienestar de la gente la principal meta del desarrollo del país. Esto último puede ser interpretado a través de la teoría de la clasificación de las contradicciones de Mao Zedong.[4]

Grandes objetivos del Plan

El plan asume como guías la innovación así como el desarrollo verde y la apertura económica, así como mejorar los mecanismos del mercado para estimular la competencia justa y la sobrevivencia de las empresas más aptas.

— Al mismo tiempo que se trabajará por un desarrollo más balanceado, incluyente y sustentable, es necesario asegurar que el PIB del país en 2010 y el ingreso personal sea el doble del de 2010 para el 2020, que los grandes

[4] Véase Romer Cornejo, "Hacia el mundo contemporáneo", en Flora Botton, Coordinadora, *Historia Mínima de China,* México, El Colegio de México, 2010, pp. 311-314.

indicadores económicos sean balanceados, y que la calidad y eficiencia del desarrollo sea significativamente mejorada.

— El gobierno buscará un desarrollo basado en la innovación, asegurar el establecimiento de empresas vinculadas a la innovación y que la productividad fabril sea sustancialmente mejorada. La ciencia y la tecnología se convertirá en aun más vinculadas a la economía, los factores necesarios para la innovación serán distribuidos para lograr un mayor efecto y la capacidad de innovación se verá completamente mejorada.

— El desarrollo será más coordinado

— Los estándares y la calidad de vida serán mejorados. Los sistemas de servicio público vinculados con el empleo, la educación, el deporte, la seguridad social, el cuidado de la salud y la vivienda serán mejorados, y el acceso a los servicios públicos básicos serán más equitativos. Todos los residentes rurales que estén por debajo de la línea actual de pobreza serán capacitados para salir ellos mismos de esa circunstancia.

— Mejorar la calidad general de la población y el nivel de civilidad de la sociedad. Vamos a enarbolar ampliamente el nacionalismo, el colectivismo y el socialismo. Continuar expandiendo la influencia de la cultura china.

— Lograr una mejora general de la calidad del ambiente y de los ecosistemas.

—Asegurar que todas las instituciones se conviertan en más maduras y en mejor establecidas. Se completará el establecimiento del gobierno de la ley y se logrará una marcada mejoría en la credibilidad del sistema judicial. Los derechos humanos serán protegidos y los derechos de propiedad salvaguardados. Tomarán forma nuevos sistemas necesarios para una economía abierta. Mejoraremos un sistema militar moderno de estilo chino y una mayor institucionalización en las estructuras del Partido.

Ciencia y Tecnología

Cuando se trata de priorizar algunos sectores, se revela el plan estratégico cuyo objetivo es fortalecer las altas tecnologías para las exploraciones marinas profundas, las exploraciones profundas en tierra, el espacio exterior y la tecnología de la información.

Los programas de innovación en ciencia y tecnología para 2030 se enfocarán en:

— Motores de aviones y turbinas de gas.

— Estaciones en aguas profundas.
— Comunicaciones cuánticas y computación.
— Ciencia del cerebro e Investigaciones inspiradas en los hallazgos en ese campo.
— Seguridad nacional en relación al ciberespacio.
— Exploración en el espacio profundo y sistemas de mantenimiento de naves espaciales en órbita.

De la misma manera se llevarán a cabo proyectos relacionados con:

— Innovación en la industria de semillas.
— Uso limpio y eficiente del carbón.
— Redes inteligentes.
— Redes integradas de Información espacio-Tierra..
— Big data.
— Inteligencia artificial y robótica.
— Investigación, Desarrollo y aplicación de nuevos materiales.
— Gobernabilidad ambiental en la región Beijing-Tianjin-Hebei. Uno de los grandes proyectos de formación integral regional del gobierno de China.
— Cuidado de la salud.

Tierra y agricultura

La propiedad de la tierra fuera de las ciudades sigue siendo un gran problema en China, pues se mantienen una gran variedad de formas de propiedad. Dada la gran cantidad de esta que permanece como propiedad colectiva o estatal, se han suscitado enormes abusos por parte de empresas constructoras o que requieren de grandes territorios para cultivos específicos, ello ha provocado infinidad de levantamientos locales y descontento entre los campesinos. Por lo tanto el Plan dedica una parte importante a este asunto, sin que proponga una solución definitiva. El texto advierte que sobre la base de que la tierra se administra de acuerdo con los planes estatales, se utiliza de conformidad con el marco reglamentario garantizados por la ley, las tierras rurales de propiedad colectiva designadas para la construcción entrarán al mercado en pie de igualdad y sujetas a los mismos derechos y precios que las tierras estatales designadas para el mismo fin. El sistema de requisición de tierras de propiedad colectiva será mejorado. Se busca establecer procedimientos de requisición normados y mejorar los mecanismos de hacer valer los derechos e intereses de aquellos cuya tierra es requisada. Se van a llevar a cabo ensayos para hacer que las tierras rurales para la vivienda privada puedan ser utilizadas como garantía para asegurar las transferencias apropiadas de dichas tierras y permitir que sean cedidas voluntariamente a cambio de compensaciones justas. Se mejorarán los sistemas para la asignación basada en el mercado de tierras destinadas a fines industriales. Con ello se busca garantizar un mejoramiento de los mecanismos para salvaguardar los derechos y los intereses de aquellos cuyas tierras sean requisadas.

El plan se asegura de reiterar que se hará lo posible por lograr una autosuficiencia básica de granos y una absoluta seguridad alimentaria, para lo cual hará ajustes estructurales y mejoras en la agricultura, elevará la capacidad de producción de bienes agrícolas, su seguridad y calidad. El Plan propone buscar activamente la cooperación agrícola y el desarrollo con el extranjero, establecer centros de producción, procesamiento, almacenamiento y transporte de productos agrícolas, y estimular la creación de empresas multinacionales competitivas a nivel internacional en ese rubro. Con esa política en mente se mejorarán los subsidios para la adquisición de maquinarias e instrumentos agrícolas, y para darles prioridad a los productores de granos, a nuevos tipos de negocios agrícolas y la ampliación de las tierras de cultivo. Estas políticas, como en otros casos se probarán primero en lugares de ensayos, como tradicionalmente se ha hecho en el país.

Innovación y Tecnología en la industria

Las metas de China en este rubro son muy dignas de ponerle atención por parte de los países que les interese tanto su modelo como su inserción en sus cadenas productivas.

Las metas en innovación y desarrollo de equipos de alta tecnología que propone el plan son las siguientes:

Equipo aeroespacial

— Hacer avances en tecnologías de motores de avión y turbinas de gas.
— Acelerar el desarrollo de grandes aviones.
— Promover el desarrollo industrializado de aviones de troncales y aviones de alimentación, helicópteros, aviones de uso general y vehículos aéreos no tripulados.
— Desarrollar equipos y sistemas avanzados espaciales.
— Fortalecer los sistemas de apoyo para aviones civiles.
— Desarrollar vehículos de lanzamiento de nueva generación y pesados, nuevos tipos de satélites y otras plataformas espaciales y cargas útiles.
— Hacer avances en tecnologías para componentes clave aeroespaciales y ponerlos en uso, así como en equipo de ingeniería.

Marina y buques de alta tecnología

— Desarrollar equipos y sistemas para la exploración de aguas profundas, exploración oceánica, exploración y desarrollo de recursos marinos y operaciones marítimas de apoyo.
— Promover el desarrollo y la ingeniería de estaciones de alta mar y grandes estructuras flotantes y proyectos de lanzamiento a este respecto.
— Centrarse en los avances en tecnologías clave para los cruceros y otras embar-

caciones de alta tecnología, así como para el diseño integrado, inteligente y fabricación de equipos accesorios clave para dichos buques.

Equipo de tránsito ferroviario avanzado

— Desarrollar productos de tránsito ferroviario avanzados y confiables y sistemas ligeros, así como productos ferroviarios en serie.
— Desarrollar la próxima generación de trenes de alta velocidad y carga pesada.
— Mejorar la capacidad de proporcionar a los usuarios con un sistema de tránsito ferroviario extremadamente eficiente.
— Establecer un centro nacional de innovación tecnológica de alta velocidad.

Herramientas de alta calidad de Control de Computadoras Numéricas. (CNCmachine).

— Desarrollar máquinas y herramientas CNC rápidas, flexibles y de alta precisión, equipos de fabricación y sistemas integrados de fabricación.
— Desarrollar sistemas de alta calidad con control digital, cojinetes, rejillas, sensores y otros componentes importantes, así como software de aplicación clave, con un enfoque en la mejora de la fiabilidad y la retención de la precisión.

Robótica

— Desarrollar robots industriales, de servicio, quirúrgicos y militares.
— Promover la independencia en el diseño y producción de alta precisión de retardadores, controladores de alto rendimiento de alta velocidad, servomotores de alto rendimiento y unidades y otras partes y componentes clave.
— Facilitar la aplicación comercial de las tecnologías de inteligencia artificial en todos los sectores.

Máquinas y equipos agrícolas modernos

— Desarrollar maquinaria agrícola avanzada adecuada para todo cultivo y condiciones, con un enfoque en tractores de alta potencia y operaciones compuestas, maquinaria, cosechadoras grandes y eficientes, sembradoras de precisión y otros cultivos alimenticios, equipos, así como maquinaria para siembra, manejo de tierras, cosecha de algodón, caña de azúcar y otros cultivos comerciales.

Equipo de alto rendimiento

— Centrar los esfuerzos en la investigación y desarrollo del diagnóstico y tratamiento, equipo de imagen de medicina nuclear, materiales magnéticos super-

conductores, sistemas de resonancia magnética y ventiladores no invasivos, así como diagnóstico in vitro, como analizadores bioquímicos completamente automáticos y sistemas avanzados de secuenciadores genómicos.
— Desarrollar y poner en uso aceleradores médicos y otros tratamientos, así como dispositivos médicos implantables e insertables, como corazón artificial, válvulas y marcapasos, stents y articulaciones artificiales.
— Desarrollar y poner en uso dispositivos médicos que utilicen las fortalezas de la medicina tradicional china.

Un conjunto completo de máquinas químicas avanzadas

— Con el apoyo de proyectos que demuestren mejoras a la moderna industria química, trabajar en el diseño y producción independientes de un conjunto completo de la maquinaria química avanzada, centrándose en la clasificación del carbón, la gasificación del carbón, la purificación de gas sintetizado, utilización de energía limpia, tratamiento de aguas residuales.

— Acelerar la investigación y el desarrollo de equipos clave para la integración de la refinación del petróleo y las industrias químicas, así como para los productos petroquímicos, y ayudar a mejorar la asistencia complementaria.

El Plan busca garantizar que el valor agregado de las industrias emergentes alcance el 15% del PIB de China. De manera que prevé el estímulo de todas las industrias de punta biotecnológicas, robótica, inteligencia artificial, conservación de energía eficiente, hasta realidad virtual en cine y televisión, entre otras.

La pobreza y el asunto de la contaminación del agua

Acorde con el compromiso del gobierno de combatir la terrible contaminación de ríos y mantos freáticos, así como del cambio climático, China promete en el Plan mejorar la red de infraestructura y los trabajos pertinentes para asegurar un desarrollo cuidadosamente planeado, una distribución racional, un uso económico y una utilización eficiente de los recursos acuíferos del país y fortalecer la capacidad de asegurar la seguridad en el abastecimiento de agua dulce.

El Plan se propone asegurarse que los programas de asistencia sean más eficaces para las personas que vivan en situación de pobreza extrema, que tengan alimentos y ropa adecuados y pueden acceder a la educación obligatoria, a la atención médica básica y vivienda segura.

El plan se propone identificar de manera precisa y levantar un registro de los que viven en la pobreza en todo el país, así como mecanismos de evaluación para la mitigación de la pobreza, y la formulación de normas estrictas, transparentes, procedimientos y medidas de revisión que permitan la retirada de condados que han erradicado la pobreza de los programas de asistencia. Se espera

establecer mecanismos de supervisión pública sobre el desempeño de la reducción de la pobreza, encuestas de satisfacción sobre los esfuerzos de reducción de la pobreza, mecanismos de seguimiento y auditoría de cómo se implementan las políticas de reducción de la pobreza y para la evaluación de desempeño de terceros en la reducción de la pobreza.

El plan propone guiar a los miembros jóvenes y de mediana edad de la fuerza laboral en las zonas pobres a buscar empleo en otras áreas, haciendo coincidir la oferta y la demanda, de esa manera se busca que diez millones de personas salgan de la pobreza encontrando empleo alternativo

El objetivo es atender a aproximadamente 50 millones de personas, que son económicamente desfavorecidos, para salir de la pobreza y asegurarse de que pueden, entre otras cosas, desarrollar negocios basados en sus fortalezas locales, encontrar empleo alternativo, reubicarse, reclamar subsidios para la conservación de los ecosistemas y tener acceso a programas educativos y de capacitación, seguro médico y asistencia para tratamiento médico. El gobierno se asegurará de que otras poblaciones pobres, que han perdido parcial o totalmente la capacidad de trabajar, satisfagan sus necesidades básicas de vida mediante políticas de seguridad social, ayudándoles a obtener rendimientos de las inversiones de activos, garantizando mayor participación de los rendimientos a través de fideicomisos de tierras, a través de la transferencias para el alivio de la pobreza en acciones de valor equivalente en cooperativas y empresas rurales, ya través de la concesión de participaciones en cooperativas y empresas rurales a cambio de su contribución de los derechos de uso de la tierra.

Entre otras medidas concretas, el Plan propone:

Reubicaciones de personas en áreas más favorecidas por su localización y recursos

— Reubicar a aproximadamente diez millones de personas que viven en áreas inhóspitas.
— Proporcionar a estas personas nuevas viviendas, así como infraestructuras de apoyo y servicios básicos públicos.
— Crear más puestos de trabajo para estas personas a través del desarrollo de pequeñas ciudades y parques industriales.
— Trabajar para ayudar a las personas reubicadas a mejorar su capacidad de autodesarrollo.
— Asegurar oportunidades de empleo adecuadas y una reducción estable de la pobreza.

Comercio exterior

El Plan se propone la importación de una mayor cantidad de tecnología avanzada, equipos avanzados y bienes de consumo de alta calidad., así como mejorar el

sistema de alertas tempranas de posibles fricciones comerciales y desactivar las tensiones y conflictos.

El Plan se centra en abrir más sectores a la inversión extranjera, relajar las restricciones en el acceso al mercado, trabajar de manera proactiva y efectiva para atraer capitales extranjeros y tecnología y aumentar la eficacia general de la utilización de capital extranjero. Eliminar las restricciones al acceso al mercado del capital extranjero en los sectores de cuidado de la salud, diseño arquitectónico, contabilidad y auditoría, y ampliar el acceso a los mercados de la banca, seguros, valores, atención a personas mayores y otros sectores. Se estimulará más la inversión de capital extranjero en sectores como la fabricación avanzada, las nuevas tecnologías, la conservación de la energía y la protección del medio ambiente, y espacialmente en inversiones en las regiones central, occidental y noreste. Se apoyará el establecimiento de centros de investigación y desarrollo con capital extranjero.

Se apoyarán a las empresas en el aumento de las inversiones en el extranjero que estén más profundamente integradas en las cadenas globales de producción, valor y logística. Se establecerán centros de producción en el extranjero y zonas de cooperación.

La promoción del desarrollo de la cooperación económica internacional favorecerá los corredores internacionales, como el corredor China-Mongolia-Rusia, el China-Asia Central-Oeste, el corredor de Asia, el corredor de la Península China-Indochina, el corredor China-Pakistán y el corredor Bangladesh-China-India-Myanmar. En ellos se aumentará la conectividad de las infraestructuras con los países vecinos y además se construirán redes de infraestructura que conecten sub-regiones dentro de Asia, así como Asia, Europa y África. Esto es la parte medular al gran proyecto de "Un Cinturón, una Ruta".

III. Los valores: entre el sueño chino, el socialismo y el nacionalismo

Dado el marco político, el Plan recurre a lo que el gobierno de Xi Jinping ha llamado "El sueño chino" y a los valores socialistas básicos para intentar contribuir al consenso nacionalista. En ese sentido el plan propone reunir fuerzas diferentes y fortalecer la identidad nacional, la conciencia del estado de derecho, la conciencia moral, un sentido de responsabilidad social y conciencia ecológica a escala nacional. El plan enfatiza en incorporar los principales valores socialistas en todas las áreas del desarrollo social y todos los aspectos de la vida social mediante el fortalecimiento de la educación sobre los ideales y las de la teoría del socialismo con características chinas, las cuales deberán estudiarse con más ahínco dentro del país.

El Plan afirma textualmente que a través de la educación, la orientación, la publicidad, la cultura, la práctica, las instituciones, trabajarán para que el pueblo *internalice y crea firmemente en los valores fundamentales del socialismo*. Así mis-

mo se propone reforzar la comunicación y el trabajo cultural en las comunidades, promoviendo la moral cívica y fomentando un sentido de juicio y responsabilidad moral. Como en el pasado, esto se llevará a cabo a través de un trabajo conjunto trans departamental y trans regional, *adoptando mecanismos para prevenir absolutamente y tomar medidas severas de acuerdo con la ley contra la infiltración, la subversión y el sabotaje por fuerzas hostiles, actividades terroristas violentas, actividades separatistas étnicas y actividades extremistas religiosas. El plan propone intensificar la lucha contra las fuerzas hostiles en torno a la soberanía del ciberespacio y fortalecer la orientación sobre el discurso público en el internet.* Así mismo se fortalecerá el uso de la tecnología en la protección fronteriza y se llevará a cabo un gran esfuerzo para asegurar el trabajo ideológico, que es visto como fundamental para salvaguardar la seguridad ideológica del país.

En términos de política interna el Plan se propone continuar con el compromiso de mejorar el sistema de congresos locales, el sistema de cooperación multipartidista y la consulta política en el marco del liderazgo del PCCh, el sistema de las regiones autónomas étnicas y el sistema de comités a nivel comunitario, con el fin de ampliar la participación política sistemática de los ciudadanos. El Plan concibe la democracia consultiva como un sistema basado en la consulta entre los partidos políticos existentes y la ampliación de los canales del poder estatal, los comités de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino (CCPPCh), establecida antes de 1949), los partidos políticos tradicionales representados allí desde su fundación , las organizaciones de nivel comunitario, y otras organizaciones sociales. Asimismo el Plan se compromete a mejorar el sistema de participación popular a nivel comunitario, perfeccionar los mecanismos electorales, las discusiones, el acceso público a la información, y la rendición de cuentas a nivel comunitario.

Retomando el lenguaje de las épocas muy duras de la década de 1950, el Plan propone que los funcionarios del partido deben adherirse a las *Tres Rigideces* (Ser rígido con uno mismo en la práctica del auto cultivo, en el buen uso del poder y en el ejercicio de la autodisciplina) y las *Tres Honestidades* (En el pensamiento, en el trabajo y en la conducta), así como mantenerse fieles a las normas y las reglas del Partido.

IV. México ante el nuevo contexto global y la posición de China

Posiblemente uno de los países más afectados ante los nuevos retos globales sea México. Si resumimos estos retos en su expresión más concisa, estos serían en primer lugar la nueva política de Estados Unidos, primera potencia mundial, que se dirige al rescate de sus tendencias nativistas y al proteccionismo comercial. Ambas en el supuesto de que solucionarían los enormes problemas de desempleo

y rezago de una parte importante de su población, llevadas a ese punto por las políticas liberales centradas en la mayor productividad al menor precio posible, utilizando al planeta como punto de referencia en términos de búsqueda de menores costos y mayores mercados. Junto al proteccionismo, y vinculada con él, se han impuesto en ese país restricciones hacia la migración, aderezada con argumentos racistas, que afectan directamente a México. El segundo gran reto es el de las consecuencias del calentamiento global y el agotamiento o contaminación de las fuentes de aguas dulces. La negativa del gobierno de Estados Unidos a seguir los acuerdos de París sobre el calentamiento global, tendría efectos importantes sobre México por la enorme frontera compartida. En ambos casos la política casi simbiótica que han escogido las élites políticas en México, colocan al país en una situación en extremo vulnerable, no sólo ante el proteccionismo de la potencia del norte que puede afectar seriamente a un comercio muy concentrado, sino también a la migración de trabajadores mexicanos cuyas remesas representan una parte importante de las divisas del país.

Por lo tanto, si bien estar al lado de una gran potencia económica conlleva beneficios obvios para muchos productos mexicanos, para inversiones y para el turismo es imperativo atender los llamados a la diversificación que en muchos foros académicos se han planteado desde principios de la década de 1990; todo lo cual resulta difícil si las elites carecen de concepto de país, de nación, y centran sus creencia sobre el desarrollo económico fundamentalmente en la balanza positiva en la exportación en algunos sectores manufactureros, en la recepción de remesas de los migrantes y en la exportación de materias primas, lo cual deja de lado automáticamente a una parte muy importante de la población.

Visto de una manera superficial, tanto el apego de China al libre comercio como su posición ente el calentamiento global que le ha llevado ya a convertirse en el principal productor de energías renovables, podrían hacer parecer que una fuerte relación con China significaría una alternativa importante para México. No obstante, China tiene algunas particularidades que dificultan esta relación. En principio es un país muy variado geográficamente, con pobreza y con una determinación política de incorporar a las regiones pobres a su desarrollo, por lo tanto la especialidad mexicana de ofrecer mano de obra barata a la economía internacional no es una opción con China. Así mismo, a diferencia de otras décadas cuando México pudo haber volteado hacia China para observar sus políticas de apertura gradual o su inversión en ciencia y tecnología, en este momento ya es tarde. Además, como acabo de exponer en algunas partes del Plan de desarrollo de ese país, sus objetivos ya son las de una gran potencia industrial y su interés es claramente en tecnologías de punta, junto a las metas sociales de terminar con la pobreza extrema. Y lo que identifica como grande problemas: conservación del ambiente, autoabastecimiento en alimentos, erradicación de la pobreza, entre otros, los concibe como asuntos de seguridad nacional. Una política muy eficaz y muy lejos del estilo de enfrentar los problemas por la elite política mexicana

De manera que creo que establecer proyectos de cooperación y de imitación con respecto a los programas de energías limpias y conservación del ambiente es una opción posible que todavía puede lograr que México aproveche algo importante de la experiencia de China.

Otro ámbito posible es aprovechar la oportunidad tanto de inversión como de colaboración tecnológica que China puede ofrecer en el campo de vías de comunicaciones o sistemas de trenes rápido, que en el pasado cercano han provocado problemas por la dirección del gobierno mexicano de esas inversiones hacia empresas coludidas de manera corrupta con el gobierno. En este sentido, una posibilidad casi utópica en la cual China tiene un enorme potencial, es en la construcción de ferrocarriles que la elite mexicana decidió desmantelar, para privilegiar transportes de carretera más caros, más contaminantes y más inseguros.

Finalmente China es una sociedad de consumo, con un sector muy importante que demanda productos de lujo, por lo que empresas dedicadas a la exportación de ese tipo de productos o a la atracción del turismo tienen todavía espacios en el mercado de ese país. Claro está que esto puede traer beneficios sectoriales pero no pueden ser el centro de un proyecto que se considere nacional.

Un elemento importante que no puedo dejar de mencionar es que paralelamente al conjunto de creencias sobre el desarrollo económico concentrado sólo en la potencia del norte y en algunos sectores de la economía, que han guiado a la elites políticas en México en las últimas décadas, existen dos problemas graves íntimamente vinculados: 1. Como ya he mencionado la elite política mexicana ha centrado el crecimiento económico en sectores, en cambios institucionales a veces radicales, han tomado al país sólo como "una economía de exportación", y no han querido considerar las diversidades regionales, integrar a toda la población, ni dar pasos más allá sobre esas creencias altamente ideologizadas; y 2. Un problema urgente y muy grave sin cuya solución, la integración de la población al desarrollo y una eficacia mayor en las políticas económicas que afecten al país por entero no podrá tener buenos resultados, es el de la ingobernabilidad, ello afecta a enormes partes del territorio nacional y está en vinculación íntima con la corrupción. Este problema es continuamente negado por la elite política. Esas serían premisas importantes para cualquier gobierno que desee emprender un proyecto económico con un crecimiento más vigoroso, estable y que pudiera integrar a la mayoría de la población a los beneficios que se obtuvieran

México, julio de 2017

*Enrique Dussel Peters**

México - China ante la creciente complejidad de su relación. Implicaciones institucionales y agenda para el 2020

SUMARIO: I. Introducción II. La creciente complejidad de la relación estratégica e integral entre México y China desde la década de los noventa III. La propuesta de las Zonas Económicas Especiales en México y el caso del Puerto Lázaro Cárdenas IV. Conclusiones y propuestas: hacia una agenda para la atracción de IED china en el corto, mediano y largo plazo V. Bibliografía

I. Introducción

La relación bilateral entre México y China ha progresado significativamente en las últimas dos décadas y desde los 1990s. No sólo es relevante en el ámbito formal –el establecimiento de una "asociación estratégica integral" desde 2013 y múltiples instituciones bilaterales que permiten un diálogo periódico entre ambas partes desde hace más de una década-, sino que particularmente en el ámbito socioeconómico: con base en la intensificación de las relaciones comerciales desde la década de los noventa del siglo XX, la relación ha logrado crecientes niveles de profundización, extensión y complejidad en los ámbitos de la inversión extranjera directa (IED), financiamiento y en proyectos de infraestructura. Si bien la relación bilateral en cada uno de estos rubros pudiera ampliarse cualitativa y cuantitativamente es significativo partir de la premisa anterior, la cual será sustentada en los siguientes apartados.

* Profesor del Posgrado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Coordinador del Centro de Estudios China-México (Cechimex) de la Facultad de Economía de la UNAM y Coordinador de la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (Red ALC-China), dusselpeters.com

No obstante lo anterior, particularmente en el rubro de la IED la relación bilateral ha estado muy por debajo de las expectativas: durante 1999-2016 la IED china representó menos del 0.1 por ciento de la IED total acumulada por México y menos de 400 millones de dólares acumulados; no se percibe incluso una tendencia a la alza en el último lustro. ¿A qué se deben estas tendencias que se encuentran muy por debajo de las expectativas bilaterales e incluso de los flujos de IED china hacia otros países de ALC? El aspecto anterior será analizado en el contexto de la reciente promulgación de un grupo de regulaciones vinculadas a las Zonas Económicas Especiales (ZEE) en México y el potencial que la IED china pudiera jugar en al menos una ZEE.

El objetivo y enfoque del documento será pragmático y con énfasis en propuestas puntuales –potenciales proyectos de la IED china en la ZEE del Puerto Lázaro Cárdenas (PLC)– y con la expectativa de que estas propuestas pudiera retomarse en el corto plazo por el sector público –estatal y federal– en México en las diversas instituciones bilaterales existentes y con el objetivo explícito de lograr una efectiva estrategia y campaña para la atracción de IED china en cadenas de valor relevantes para México y que sobrelleven algunas de las diversas limitaciones estructurales actuales de la economía mexicana. No obstante lo anterior –una orientación pragmática y de política económica para 2017-2020– es de la mayor relevancia comprender las instituciones y experiencias existentes entre México y China.

Con base en lo anterior el documento se divide en tres apartados. El primero examina brevemente la creciente complejidad de la relación México-China desde la década de los noventa del siglo XX –con énfasis en el comercio, el financiamiento, la IED y proyectos de infraestructura–, así como diversas recientes estrategias planteadas por la República Popular China y que son fundamentales para comprender tanto las relaciones actuales como para futuras estrategias vinculadas al fomento de la IED china. La segunda sección presenta la propuesta de Zonas Económicas Especiales (ZEE) en México, su estado actual y el potencial que pudiera lograr en el corto, mediano y largo plazo; de igual forma se analiza el potencial del Puerto Lázaro Cárdenas (PLC) como una ZEE. La tercera sección retoma las principales conclusiones del documento y presenta un grupo de propuestas específicas para la atracción de IED china en México. Desde esta perspectiva la contribución del análisis se concentra, por un lado, en la "creciente complejidad" de la relación bilateral y, por otro, en un grupo de propuestas puntuales en términos de política económica, ante la aparente falta de propuestas al respecto en la actualidad.

II. La creciente complejidad de la relación estratégica e integral entre México y China desde la década de los noventa

La relación bilateral entre México y China ha transcurrido por un grupo de etapas históricas; en lo que sigue sólo se hace referencia a fase más reciente o moder-

na desde la década de los noventa del siglo XX. Para la comprensión de la situación bilateral en 2017 y su potencial, se propone que la relación es resultado de un grupo de fases yuxtapuestas (es decir, no excluyentes) desde entonces y que resultan, en 2017, en una creciente complejidad con respectivos retos. Esta perspectiva, como se verá más adelante, es de la mayor trascendencia para su análisis y el planteamiento de propuesta de políticas económicas y la efectiva atracción de inversión china en México.

Con base en lo anterior se sugieren al menos tres fases claramente definidas: i. la creciente intensificación del comercio (1990s- …), ii. el crecimiento de la inversión extranjera directa china y del financiamiento (2007/2008-…) y, iii. crecientes proyectos de infraestructura (2013-…). En lo que sigue se elaborará sobre estas diversas fases, comprendiendo tanto las estrategias del sector público chino como las especificidades de la relación bilateral.

Si desde el inicio de las relaciones diplomáticas en 1972 y hasta los noventa del siglo XX la relación bilateral se había fundamentado en aspectos políticos (Anguiano Roch 2010), las respectivas reformas en China y México, así como el creciente intercambio comercial permitieron una nueva fase en la relación bilateral. Como resultado –desde 2003 China es el segundo socio comercial de México y sólo después de Estados Unidos– desde entonces se crean un grupo de instituciones bilaterales que perduran hasta hoy en día: la Comisión Binacional México-China y el Grupo de Alto Nivel (GAN), ambos desde 2005. Desde entonces se han firmado docenas de acuerdos bilaterales significativos en materias de turismo, minería y marítimo, entre otros (Dussel Peters 2012; Yang 2016). En 2013 la relación se definió como una "asociación estratégica integral" –en 2003 había sido una "asociación estratégica" además de la firma de un Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) en 2008 y el establecimiento de un Grupo de Alto Nivel Económico (GANE) y otro Grupo de Alto Nivel sobre Inversión (GANI), ambos desde 2013. En esta primera fase de la relación bilateral China incrementó dramáticamente su participación en el comercio de México hasta alcanzar un 9.85 por ciento del comercio de México en 2016, después de un 1 por ciento en 2000 (cuadro 1). Más allá de este sustantivo incremento, es importante señalar un par de características del comercio bilateral: i. el comercio bilateral ha representado un significativo déficit comercial para México y en 2016 la relación importaciones / exportaciones fue de 13:1, ii. alrededor del 91 por ciento de las importaciones provenientes de China son bienes intermedios y de capital, es decir, son insumos relevantes para posteriores procesos (que pudieran tener como fin el mercado doméstico o el externo), iii. la mayor parte del comercio bilateral es de carácter interindustrial (más del 95 por ciento), y a diferencia de niveles cercanos al 40 por ciento de comercio intraindustrial con Estados Unidos, el principal socio comercial de México, y iv. el gráfico 1 refleja que el comercio bilateral resulta en una creciente brecha tecnológica: en la última década el 37.44 por ciento de las exportaciones a China eran de nivel tecnoló-

gico medio y alto, mientras que las importaciones provenientes de China lo fueron con un 72.36 por ciento. Desde esta perspectiva, el comercio bilateral presenta un grupo de significativos retos para México.

Cuadro 1
México: comercio total por principales países (1993 – 2016)

	1993	1994	1995	2000	2015	2016	1993-2000	2000-2016
				Exportaciones (millones de dólares)				
							TCPA	TCPA
Total	51,886	60,619	79,541	166,294	380,601	373,930	18.1	5.2
(1) Estados Unidos	42,935	51,198	66,339	146,600	309,213	302,654	19.2	4.6
(3) China	24	100	37	310	4,873	5,407	44.5	19.6
(2) Canadá	1,562	1,531	1,986	3,581	10,545	10,427	12.6	6.9
(8) Japón	705	923	979	1,115	3,017	3,771	6.8	7.9
(6) Alemania	426	401	515	1,542	3,508	3,951	20.2	6.1
(49) Vietnam	0	0	0	2	168	1,042	68.3	49.9
				importaciones (Millones de dólares)				
	65,272	79,335	72,453	174,397	395,232	387,064	15.1	5.1
(1) Estados Unidos	48,321	54,813	53,973	127,690	187,301	179,583	14.9	2.2
(2) China	454	499	520	2,878	69,988	69,521	30.2	22.0
(6) Canadá	988	1,620	1,374	4,015	9,948	9,632	22.2	5.6
(3) Japón	3,057	4,778	3,951	6,463	17,368	17,751	11.3	6.5
(5) Alemania	2,652	3,100	2,686	5,757	13,975	13,878	11.7	5.7
(15) Vietnam	0	8	8	35	3,692	4,013	151.8	34.4
				Balanza comercial (Millones de dólares)				
Total	-13,386	-18,716	7,088	-8,103	-14,631	-13,135	-6.9	3.1
(1) Estados Unidos	-5,386	-3,615	12,366	18,910	121,912	123,072	-219.7	12.4
(2) China	-431	-399	-483	-2,568	-65,115	-64,113	29.0	22.3
(6) Canadá	574	-89	612	-435	597	796	-196.1	--
(3) Japón	-2,352	-3,855	-2,972	-5,349	-14,351	-13,980	12.5	6.2
(5) Alemania	-2,227	-2,699	-2,171	-4,215	-10,467	-9,927	9.5	5.5
(15) Vietnam	0	-8	-8	-34	-3,523	-2,971	207.3	32.3

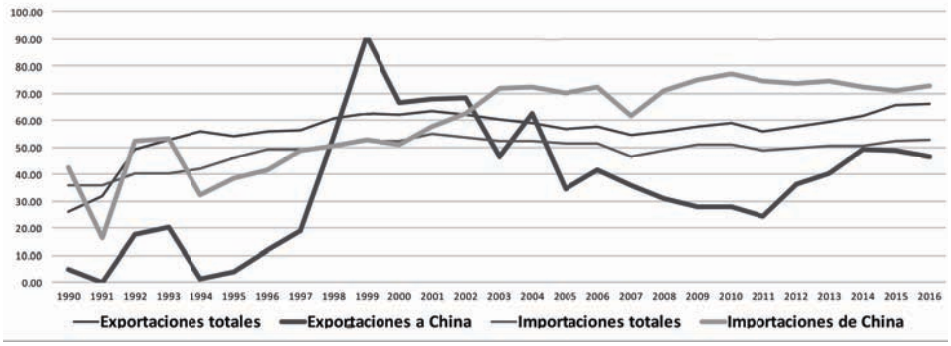
TCPA = tasa de crecimiento promedio anual para el respectivo período

Fuente: elaboración propia con base a UN-COMTRADE (2017) y Banxico (2017).

En una segunda y reciente fase desde 2007/2008, China se ha convertido en una significativa fuente de financiamiento y salida de inversión extranjera directa (OFDI, por sus siglas en inglés). Durante 2005-2014 China ha incrementado significativamente su presencia financiera en América Latina y el Caribe (ALC), con más de 120,000 millones de dólares en créditos, los cuales se han concentrado significativamente en Venezuela, Brasil y Bolivia (Gallagher, Irwin y Koleski 2013). Esta tendencia, el financiamiento de China ha sobrepasado al Banco Inter-Americano (BID) y al Banco Mundial conjuntamente en los últimos años, muy seguramente aumentará ante la dinámica en la OFDI y proyectos de in-

fraestructura, como se verá más abajo. México prácticamente no ha participado en estos flujos de financiamiento ni en las principales iniciativas de financiamiento como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) del cual México ha decidido no ser miembro. El Fondo China-México –con recursos por 1 200 millones de dólares disponibles desde 2016– (1) es la gran excepción.

Gráfica 1
México: Comercio por nivel tecnológico
Medio – Alto 1990-2016 (%)



Fuente: elaboración propia con base a UN-COMTRADE (2017).

Como parte de esta segunda fase, es importante recordar que si bien China se ha convertido en la segunda fuente de IED a nivel global, desde 2010 en ALC fue la segunda fuente de IED (CEPAL, CAF y BID 2016), aunque desde entonces ha vuelto a caer su participación en la región. El cuadro indica, entre otras cosas, que el 87.31% de la IED de China durante 2000-2012 fue de propiedad pública (Dussel Peters 2013). De igual importancia, el 89.38% de la IED china se concentró en procesos vinculados con materias primas y otro 9.82% al mercado doméstico. Es decir, la IED china pareciera reproducir los existentes patrones del comercio en ALC. A diferencia de ALC, los flujos de IED china en México han

[1] El Fondo México-China es un fondo de capital por 1 200 millones de dólares y administrado por la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial; el gobierno mexicano, el *China Development Bank* (CDB) y la *China Investment Corporation* (CIC) aportaron al Fondo. Adicionalmente, a bancos como el Banco Comercial e Industrial de China (ICBC) ya les fue autorizada la operación como institución de banca múltiple en México (IFC 2016; Zamora Torres 2016).

sido todavía minúsculos e incluso inferiores a países como Panamá, con quien China no tiene relaciones diplomáticas: hasta 2016 la IED china ha acumulado menos de 400 millones de dólares o el 0.1 por ciento de la IED recibida por México durante 1999-2016 (véase el cuadro 2). Incluso en el último lustro la IED china en México ha sido oscilante y no refleja una tendencia ascendente,[2] aunque pudieran esperarse cambios en el corto plazo.[3]

Cuadro 2
México: IED proveniente de países seleccionados
1994 a 2015 (%)

	1999	2005	2010	2014	2015	1999-2015
TPP	68.71	51.81	37.03	47.53	63.56	55.65
Países sin TLC /a	0.53	0.23	0.36	0.51	2.63	0.69
TLCAN	59.18	50.29	34.15	41.52	55.45	52.15
Estados Unidos	54.23	47.51	26.62	29.61	51.74	46.14
Vietnam	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Alianza para el Pacífico	0.08	0.56	0.40	0.44	0.74	0.36
UE	27.84	34.52	59.16	45.13	27.07	37.42
China	0.04	0.06	0.06	0.28	0.09	0.09
Otros países	3.41	13.60	3.76	7.06	9.28	6.83
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

/a Incluye a todos los países del TPP con los que México no tiene un TLC: Australia, Brunei, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Economía (2016).

China, en una tercera y más reciente fase de relación con ALC (y el mundo), ha planteado concentrarse desde 2013 masivamente en proyecto de infraestructura. Hasta mediados de 2016 China realizaba 2,133 proyectos de infraestructura en el extranjero y representando 43,250 millones de dólares, particularmente en la construcción de proyectos de transporte (puertos, sector ferroviario y aeropuertos) y en proyectos de energía (Mofcom 2016). China ha invertido desde el inicio de la estrategia de "Un Cinturón-Un Camino" 51,100 millones de dólares –alrededor del 12% de la OFDI china- y se han firmado 12,500 proyectos con un valor de 279,000 millones de dólares, además de 52 zonas económicas y de comercio establecidas por empresas chinas (Mofcom 2016/b). Considerando las serias dificultades para acceder a información por proyectos y países, el CGIT

[2] Recientes estudios (Dussel Peters y Ortiz Velásquez 2017) reflejan que la IED china bien pudiera acumular más de 3,200 millones de dólares.

[3] El potencial de la IED china pareciera haber incrementado coyunturalmente su atractivo ante las exigencias de renegociar el TLCAN y la reciente inversión de una empresa china (CNOOC) en el marco de la reforma energética mexicana.

(*China Global Investment Tracker*, 2016) ofrece información para más de 1 000 proyectos de infraestructura de China en el mundo durante 2005-2016 (hasta junio).[4] Entre los principales resultados destacan:

— Por un lado, el espectacular monto total de los proyectos de infraestructura de China en el mundo, de alrededor de 580,000 millones de dólares durante 2005-2016. Asia –del Este y Oeste- representó el 37.44% de los más de 1 000 proyectos y el 37.07% del monto de los proyectos de infraestructura en el mundo durante 2005-2016. ALC, por otro lado, participó con el 9.04% y 9.48%, respectivamente. Venezuela y más recientemente Argentina contribuyeron con el 2.16% y 2.07% del monto de los proyectos para el período, mientras que Brasil y México lo hicieron con apenas el 1.05% y 0.11%, respectivamente. En ALC llama la atención la importante presencia de países como Bolivia y el Ecuador que, si bien son de una población y tamaño muy inferior a otros países de la región, captaron un grupo de proyectos de infraestructura de China muy significativos.

— Para el caso específico de ALC, con 91 proyectos por casi 55,000 millones de dólares durante 2005-2016 el cuadro 2 revela que el costo por proyecto de infraestructura china es ligeramente superior que para el promedio de los proyectos de infraestructura chinos; en países como Argentina, sus siete proyectos tuvieron un costo promedio de 1,711 millones de dólares que representaron el 298% del promedio de los proyectos de infraestructura chinos en el extranjero.

Un adicional aspecto es relevante para el resto del análisis y la relación México-China: un relativamente pequeño grupo de empresas chinas –destacando Sinomach, China Communications Construction, China Railway Construction, State Construction Engineering y Power Construction Corp, entre otras- han sido beneficiadas por estos proyectos de infraestructura y participan fundamentalmente en los sectores de transportes y energía. Las principales 19 empresas han realizado el 79.34% de los proyectos que representaron el 76.06% del valor de los 1,007 proyectos considerados; las principales 5 empresas representaron el 44.46% del monto de los proyectos de infraestructura de China durante 2005-2016. Con mínimas excepciones, todas estas principales empresas son de propiedad pública.

[4] La información del CGIT (2016) debe considerarse como preliminar y requiere de una futura revisión puntual para cada uno de los países; la información incluye tanto proyectos realizados y finalizados como otros sólo acordados y otros en construcción. No obstante, y considerando las limitaciones, es por el momento la única fuente de información medianamente estructurada sobre la temática.

Para el caso de los proyectos de infraestructura la situación entre México y China es contundente: de tres proyectos de infraestructura que China ha buscado realizar en México –DragonMart, el tren rápido Ciudad de México-China y la hidroeléctrica Chicoasén II– los tres no se han realizado por el momento.[5]

En lo que sigue se presentarán, brevemente, un grupo de recientes estrategias y políticas por parte del sector público chino y que son de la mayor relevancia desde una perspectiva mexicana. Al menos cuatro aspectos son significativos al respecto:

— La más reciente propuesta de política de China hacia ALC (GRPC 2016). El documento, además de retomar aspectos del anterior "Libro Blanco" de la política de China hacia ALC de 2008, busca concentrar y aclarar en forma explícita la agenda que China le propone a ALC, incluyendo a México. Sin el objetivo de analizar a detalle la amplia agenda propuesta, y en aras de ser funcional para los siguientes apartados, cuatro planteamientos son relevantes en esta "nueva fase de cooperación integral" (GPRC 2016:3). Primero, la propuesta parte de "persistir en el intercambio y el aprendizaje mutuo" (GPRC 2016:5) en múltiples rubros de interés bilateral (de la cultura y la política hasta el comercio, la IED y el intercambio académico), enfatizando la importancia de mecanismos de diálogo y consulta. Segundo, en el ámbito económico-comercial (GPRC 2016:7-11) se destacan 13 áreas prioritarias, incluyendo la promoción del comercio de "productos de alto valor agregado y de alto contenido tecnológico" (GPRC 2016:7), la "cooperación en inversión industrial y capacidad productiva" (GPRC 2016:7), la "cooperación en infraestructura" (GPRC 2016:8), en la "industria manufacturera" (GPRC 2016:9) y la "cooperación entre las cámaras e instituciones de promoción de comercio e inversión" (GPRC 2016:10). En tercer lugar, nos parecen particularmente relevantes para este documento el énfasis en la promoción comercial de productos de alto valor agregado y contenido tecnológico y que las empresas chinas en ALC debieran "promover el acoplamiento de la capacidad productiva de calidad y los equipamientos aventajados de China con las necesidades de los países de ALC para ayudarles a mejorar su capacidad de desarrollo con soberanía" (GPRC 2016:7) y, en el marco de proyectos de infraestructura, fomentar las asociaciones público-privada "en ámbitos de transporte, logística comercial, instalaciones de almacenamiento, tecnología de información y comunicación, energía y electricidad, obras hidráulicas, urbanismo y viviendas, etc." (GPRC 2016:8). Cuarto, la agenda propuesta por China hacia ALC destaca explícitamente la cooperación hacia la industria manufacturera para "establecer líneas de producción y sedes de mantenimiento para materiales de construcción, metales no ferrosos, maquinarias, vehículos, equipos de comunicación y de electricidad, etc." (GPRC 9). La

[5] Para un mayor análisis, véase: Cechimex (2017) y Dussel Peters y Armony (2017).

cooperación institucional entre organismos promotores del comercio y la inversión pudieran jugar un papel importante en este rubro.

— En el marco del Foro de ALC-China llevado a cabo en Brasil en julio de 2014, el Presidente Xi Jinping presentó un marco de cooperación entre ambas partes denominado "1+3+6", es decir, un plan (el Plan de Cooperación 2015-2019 en el marco de la CELAC, ver abajo) + tres fuerzas propulsoras (comercio, inversión y cooperación financiera) + 6 campos clave de la cooperación, incluyendo: energía y recursos, obras de infraestructura, manufactura e innovación científico-técnica. Este marco de cooperación sigue siendo válido en 2016 y para el futuro de la relación bilateral con ALC y México (GRPC 2016:4-5).

— Desde 2013 China ha lanzado dos estrategias significativas internacionalmente y para ALC y México: la Nueva Ruta Marítima de la Seda Marítima y la de Un Cinturón-Un Camino, ésta última a cargo del Vicepremier y miembro del Comité Permanente del Buró Político Central del Partido Comunista Chino, Zhang Gaoli, así como de otros cuatro líderes de alto nivel. Ambas estrategias tienen como objetivo central incrementar la cooperación de China con más de 60 países de Asia, África y Europa, los cuales representan más del 60% de la población mundial y, específicamente, mediante cinco vínculos: políticas, caminos y carreteras, comercio, tipo de cambio y un último de pueblo-pueblo (Long 2015). Estas estrategias buscan el beneficio mutuo de las respectivos países para el desarrollo económico, promover la división del trabajo, infraestructura y la interconexión dentro y entre los propios países considerados. Entre los principales retos de esta estrategia –además de aspectos geopolíticos donde China pudiera generar conflictos de intereses con otras hegemonías regionales- se considera explícitamente la falta de instrumentos financieros para el fomento de la construcción de infraestructura (Long 2015:6). La iniciativa de "Un Cinturón-Un Camino" busca hacer explícitamente frente a esta carencia mediante fondos propios –originalmente por unos 40,000 millones de dólares del Consejo de Estado (Zhang 2014)– y regionales.

— El Foro CELAC-China y desde su Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC-China en enero de 2015, estableció un Plan de Cooperación de los Estados Latinoamericanos y Caribeños-China (2015-2019) con un amplio grupo de instrumentos concretos en los ámbitos político, cultural, educativo y económico, entre otros. Para los temas que a este documento compiten resulta de particular interés la promoción bilateral entre las micro, pequeñas y medianas empresas, de instituciones financieras, la infraestructura y el transporte y de la industria, ciencia y tecnología y sectores específicos como la industria aeroespacial, industrias de la información y comunicación, entre otras. El documento hace referencia explícita a la "construcción conjunta de parques industriales, ciencia y tecnología, zonas económicas especiales y par-

ques de alta tecnología entre China y los Estados miembros de la CELAC, en particular en actividades de investigación y el desarrollo, con el fin de mejorar la inversión industrial y la formación de cadenas industriales de valor" (CELAC 2015:4). Además del establecimiento de Foros especializados –por ejemplo de un Foro sobre Desarrollo y Cooperación Industrial China-América Latina y el Caribe– se definen un grupo de Fondos específicos según los particulares objetivos: el Fondo de Cooperación China-América latina y el Caribe, el Crédito Especial para la Infraestructura China-América Latina y el Caribe y se plantea la posibilidad de obtener "otros recursos financieros para apoyar los proyectos de cooperación prioritarios entre China y los Estados miembros de la CELAC" (CELAC 2015:2).

Los aspectos estratégicos para China arriba destacados son particularmente relevantes en el contexto de la "omnipresencia" del sector público chino en la actualidad. Bajo el primer rubro, fortalezas institucionales, es de la mayor relevancia considerar que una de las principales características chinas de su desarrollo socioeconómico desde finales de la década de 1970 es la "omnipresencia" del sector público –comprendido como un grupo de instituciones del gobierno central, provincias, ciudades y municipios- que compiten entre sí y con estrategias de desarrollo –incluyendo comerciales, de ciencia y tecnología, educativas e industriales, entre muchas otras– en el corto, mediano y largo plazo (Dussel Peters 2015). Esta característica –y a diferencia de ALC– le permite unificar y efectivamente implementar objetivos, estrategias e instrumentos en el corto, mediano y largo plazo con relativa eficiencia y celeridad. El aspecto es crítico, ya que de esta forma el sector público chino logra ofrecer proyectos de infraestructura "en paquete" –o en formatos "llave en mano"– es decir, integrando aspectos de diseño, fabricación, financiamiento y otros servicios requeridos para la efectiva realización de los mismos. Mientras que en otros países estos proyectos de infraestructura pudieran licitarse en sus diversos segmentos –diseño, fabricación, financiamiento y otros servicios- en China –y con base en las experiencias de creación de infraestructura en las últimas décadas (Gransow 2015)– estos proyectos se ofrecen ya integrados o en paquete a potenciales países interesados o demandantes.

III. La propuesta de las Zonas Económicas Especiales en México y el caso del Puerto Lázaro Cárdenas

El capítulo examinará la reciente propuesta de las Zonas Económicas Especiales (ZEE) y, en el segundo apartado, el caso del Puerto Lázaro Cárdenas (PLC). Las respectivas presentaciones de ambos casos se concentrarán en aspectos y factores relevantes para la promoción de la IED china en México (véase la siguiente sección).

Zonas Económicas Especiales

Durante 2015 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) realizó diversas gestiones con el objetivo de presentar una iniciativa al congreso sobre la creación de Zonas Económicas Especiales (ZEE) en México, la cual fue aprobada por la Cámara de Diputados el 27 de abril de 2016 y posteriormente ratificado por el Senado. La nueva Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (DOF 2016/a) busca impulsar el desarrollo regional mediante instrumentos público-privados y particularmente en tres regiones del País: el Corredor del Istmo de Tehuantepec (incluyendo a polos de Coatzacoalcos en Veracruz y Salina Cruz, en Oaxaca), Puerto Chiapas, en Chiapas y el Puerto Lázaro Cárdenas en Michoacán, incluyendo un grupo de municipios de Michoacán y Guerrero.

Las ZEE se definen como territorios delimitados geográficamente y buscan que con base en las respectivas especializaciones territoriales, logren un efectivo desarrollo socioeconómico con base en "beneficios fiscales, un régimen aduanero especial, un marco regulatorio ágil, infraestructura competitiva, programas de apoyo y otros estímulos y condiciones preferenciales" (Zamora Torres 2016:53). Así, las ZEE ofrecen un marco legal especial –diferente al resto del territorio nacional– para las empresas que aquí se establecieran, nacionales y extranjeras. La Ley de las ZEE, en forma interesante, aborda explícitamente el tema del "área de influencia" (artículo 3) de las ZEE.

Es importante, además, señalar que en las ZEE los tres niveles de gobierno tienen participación en el desarrollo y ejecución a través de Convenios de Coordinación; a través del Programa de Desarrollo la SHCP definirá las políticas y acciones de la respectiva ZEE y en cada una existirá un Administrador Integral que funja como desarrollador y/o operador (CEFP 2016:10); los beneficios fiscales y económicos específicos se definirán con el Decreto de creación de cada ZEE. Además de una Ventanilla Única cada ZEE contará con un Consejo Técnico de la Zona y como "instancia intermedia entre la SHCP y el Administrador Integral" (CEFP 2016:18) y con miembros de los sectores privado y social, así como de la educación superior.[6] Existe también una Comisión Intersecretarial presidida por la SHCP y con el objeto de coordinar las políticas de las ZEE y sus áreas de influencia.

Es importante considerar que hasta principios de diciembre de 2016 se había creado la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (AFDZEE) encargado de la vigilancia y cumplimiento de las normas vinculadas con las ZEE y adscrito a la SHCP; la AFDZEE está encabezada por

[6] El Consejo Técnico de la Zona contará con 9 representantes –tres de cada uno de las instituciones educativas, del sector empresarial y de representantes de los trabajadores de empresas establecidas en la ZEE- y prevé a invitados del gobierno federal, el Ejecutivo de la entidad federativa, los municipios donde se establece la ZEE, entre otros (CEFP 2016:19).

Gerardo Gutiérrez Candiani. De igual forma, hasta ahora ninguna de las ZEE ha logrado la aprobación del Dictamen, con cuya aprobación se da paso al Decreto de Zona Económica Especial (específico para cada una de las tres ZEE). Con el Reglamento de la Ley establecido el 30 de junio de 2016 se delega en la AFDZEE el definir los mecanismos específicos de promoción en las ZEE, así como los criterios de selección de las empresas y el financiamiento de los respectivos instrumentos. Con base en algunas entrevistas realizadas para este proyecto, la AFDZEE se encuentra actualmente en negociaciones con los respectivos gobiernos de las entidades federativas y respectivas Cartas de Intención para también definir los predios donde se definirán las ZEE. Por el momento pareciera ser que la ZEE en el PLC es de las más avanzadas en términos de negociaciones con la entidad federativa y el inicio de búsqueda de un predio (DOF 2016/b).

La propia AFDZEE ha estimado que las ZEE pudieran destinar más de 115,000 millones de pesos –el 70 por ciento de recursos privados–; por el momento se han identificado alrededor de 140 obras (González Garzón 2016; Milenio.com 2016). La AFDZEE plantea avances sustantivos en unos 45 proyectos con una inversión de 13 500 millones de pesos en infraestructura (electricidad, gas, conectividad y transporte) para 2018 (Ramírez Marín 2016). Instituciones como Banobras también han indicado su interés para financiar infraestructura y asistencia técnica requerida por las ZEE (El Economista 2016). Según el Gobierno del Estado de Michoacán (2016) y la AFDZEE la ZEE en el PLC pudiera generar alrededor de 50 000 empleos en un período de hasta 20 años.

En el ámbito anterior se vislumbran un grupo de potenciales retos a las ZEE, particularmente: i. la discrepancia entre objetivos sociales –y la propia definición de las ZEE según el grado de rezago en el desarrollo social y pobreza multidimensional (art. 6.1)- y expectativas y probables evaluaciones con base en criterios económicos, además de que existe una empresa inversionista privada que seguramente buscará rentabilidad en el proyecto, ii. el tema anterior es muy significativo ya que en las ZEE establecidas en China los criterios fueron estrictamente económicos y con el objetivo de lograr un proceso de desarrollo territorial y económico en el largo plazo (Ley 2010), iii. los criterios para la selección de empresas que pudieran beneficiarse e integrarse a las ZEE –con base en generación de empleo, valor agregado, innovación tecnológica u otros- serán crucial y pudieran generar controversia a nivel nacional y en los respectivos municipios, iv. la SHCP es la responsable de presentar los planes de desarrollo, otorgar beneficios, presidente las instituciones relevantes de las ZEE, da seguimiento y autoriza los proyectos de inversión (art. 34), entre muchos otros, mientras que las instituciones municipales y estatales parecieran cumplir con funciones marginales; es previsible que el proyecto de las ZEE sea considerado como "centralista" y la relación de la SHCP y la AFDZEE con estas instituciones será crucial, v. los derechos sobre los terrenos –en algunas ocasiones la AFDZEE ha indicado el requerimiento de 2 800 hectáreas por unos 3 000 millones de pesos (Ramírez Marín 2016)- serán complejos de conseguir y dependerán mucho de la relación

entre la SHCP, los gobiernos de los estados y los respectivos municipios. Si no se plantea un efectivo compromiso público a todos los niveles en aras de apoyar a las ZEE, el proyecto pudiera fracasar desde un principio ante casos de especulación y corrupción con los potenciales terrenos y, vi. será crítico para la SHCP y la propia AFDZEE obtener recursos en el corto plazo; el tema es significativo ya que no será fácil obtener por primera vez recursos en 2018, el último año del sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto.

El Puerto Lázaro Cárdenas

El Puerto Lázaro Cárdenas (PLC) se encuentra en el Estado de Michoacán y uno de los 5 puertos mexicanos más importantes según su participación en el movimiento de carga especializada en granel mineral, contenerizada y en petróleo y sus derivados (Reforma, 2016). Sin la intención de realizar un detallado análisis o presentación del PLC, destacan un grupo de aspectos:[7]

— Los puertos en la actualidad son complejas instituciones económicas públicas concesionadas que no sólo integran procesos de transporte, sino que al menos tan importante son procesos de logística, corredores logísticos multimodales y el vínculo con su "Hinterland" en términos de infraestructura, capital humano, potencial de manufactura y el transporte hacia otros centros de proveeduría o de consumo final. En la actualidad, así, los puertos son mucho más que meros centros de recepción y envío de carga.

— El PLC cuenta en la actualidad con las empresas navieras más importantes del mundo, destacando Hutchison Port Holdings y Maersk Line, la mayor del mundo, entre otras. Ambas son las operadoras de las dos terminales del PLC; la nueva terminal de Maersk Line iniciará actividades a finales de 2016. Si bien por volumen los puertos mexicanos no pueden competir con los asiáticos –tan sólo el Puerto de Shanghaí movió 7 veces más de contenedores que la suma de todos los puertos mexicanos-, sí existen oportunidades importantes tanto por la falta de capacidad instalada adicional en Long Beach como por el incremento del comercio e intercambio con Asia y particularmente China.

— Hutchison Port Holdings (HPH) es el mayor operador portuario del mundo y parte de la empresa de Hong Kong Hutchinson Whampoa Limited. Cuenta con más de 30 000 empleos globalmente y opera más de 50 terminales en 26 países con más de 66 millones de TEU (del inglés *twenty-foot equivalent unit*) en 302 posiciones de atraque. En 2004 HPH adquirió Lázaro Cárdenas

[7] Para un puntual análisis de la historia, desarrollo y situación actual, destacando múltiples retos del PLC, véase: Heredia Zubieta (2015).

Terminal Portuaria de Contenedores S.A. de C.V., operadora de la primera terminal de contenedores en PLC; también compró otros puertos en Veracruz, Ensenada y Manzanillo. HPH es un proveedor de servicios de logística para la cadena global de suministro, cuenta con docenas de alianzas y coinversiones con empresas en Amsterdam, Londres, China y Asia.

— El PLC, por el momento, cuenta con un muy frágil vínculo con su "Hinterland"; en general está desarticulado con el resto del Estado de Michoacán y del País y no existe una "logística social" que permita redistribuir las rentas generadas en el propio PLC en forma sustentable. Los beneficios sociales han sido particularmente limitados en la población local, lo cual profundiza su característica de "enclave mundial"; de no atenderse estas evidentes contradicciones sociales y del medio ambiente incluso la propia navegación estaría en cuestión (Heredia Zubieta 2015:206-207).

— No obstante los aspectos anteriores y el importante potencial del PLC como bisagra con el Puerto de Long Beach como con Asia y particularmente China, el PLC presenta un serio riesgo: la falta de seguridad. El crimen organizado y sus violentas disputas a plena luz del días han profundamente cuestionado la viabilidad del PLC "fuera de la Administración Portuaria Integral Lázaro Cárdenas (API)" y por el momento han desincentivado cuantiosas inversiones en la región (Rivera Ballestero 2009, 2015); el tema también fue explícitamente señalado en varias entrevistas a empresas vinculadas con el PLC.

IV. Conclusiones y propuestas: hacia una agenda para la atracción de IED china en el corto, mediano y largo plazo

México cuenta en la actualidad con poderosos instrumentos bilaterales para promocionar y atraer IED china aunque, por el momento, no han sido aprovechados por falta de una estrategia explícita hacia China y la concreción de instrumentos y grupos de trabajo especializados. En el último lustro los presidentes de China y México se han reunido en seis ocasiones y se han elaborado sofisticadas estrategias bilaterales (Agendasia 2012; Dussel Peters 2011, 2016/c), aunque no han sido consideradas ni implementadas.

— El documento, de igual forma, ha señalado que la "creciente complejidad" de la relación bilateral debiera ser el punto de partida y evaluación de la relación bilateral; ya no es suficiente monitorear y evaluar a la misma sólo en términos del comercio y/o de la IED china. El financiamiento y particularmente proyectos de infraestructura son de particular relevancia para las contrapartes chinas.

— Por el momento llama la atención que México –y a diferencia de otros países de ALC- no ha sabido sacar provecho de su privilegiada relación bilateral con China, particularmente en términos de la IED proveniente de China y los ínfimos proyectos de infraestructura gestionados y realizados. En la privilegiada "relación triangular" (entre Estados Unidos, China y México) en que se encuentra México, el potencial sin lugar a dudas es muy significativo. Al respecto, sin embargo, es crítico que se invierta en instituciones públicas, privadas y académicas con una visión de corto, mediano y largo plazo para profundizar y extender el conocimiento sobre China en México que permita el diseño y la realización de efectivos proyectos concretos.

¿Qué significa lo anterior en términos concretos y específicos hacia China?

En lo que sigue se elaborarán aspectos generales y puntuales con respecto a una "*Agenda Estratégica para la Atracción de Inversión Extranjera Directa China en el Corto, Mediano y Largo Plazo*".

Primero. Una estrategia mexicana para la atracción de IED china debe partir de un consenso básico sobre el tema en México. Es decir, la estrategia mexicana debe partir de efectivas demandas y una adecuada comprensión para la atracción de la IED china en cadenas de valor específicas.

Segundo. Con base en los consensos arriba señalados, es indispensable que antes de abordar temas abajo señalados, el Ejecutivo Mexicano logre un acercamiento específico con su contraparte china, y considerando los arriba señalados aspectos de la "omnipresencia del sector público chino". Es decir, cualquier tipo de nueva estrategia e instrumentos de México con China requiere del explícito visto bueno del sector público chino. Las instituciones existentes –particularmente el GANI– pueden jugar un papel relevante para que instituciones como la *National Development Reform Commission* (NDRC) en China estuviera informada y apoyara activamente la estrategia bilateral. Su peso político en la jerarquía política china es fundamental para una estrategia política y la elaboración de un diseño de una agenda específica, con instrumentos específicos y respectivo financiamiento.

Tercero. En caso de que México efectivamente estuviera interesado en implementar una estrategia en el corto, mediano y largo plazo para la atracción de IED china, se debiera establecer un "Grupo de Trabajo"[8] de alto nivel –con miembros del sector público, privado y académico- que sesionara periódicamente y evaluara

[8] Este "Grupo de Trabajo" pudiera institucionalizarse también como una "Comisión México-China Siglo XXI", con base en la experiencia reciente de Corea del Sur y México, por ejemplo.

periódicamente en el corto, mediano y largo plazo los objetivos y resultados logrados. Instituciones como la SHCP o Banobras debieran convocar y liderar este proceso y darle continuidad en el GANI. El sector académico puede ser un aliado significativo para esta iniciativo en términos de darle agilidad a los procesos arriba señalados y evaluar en forma independiente los resultados.

Cuarto. El "Grupo de Trabajo" arriba señalado debiera partir de las condiciones arriba señaladas en cuanto a la procedencia y las dificultades de las empresas chinas al invertir en México (Dussel Peters 2014): poco conocimiento del mercado en el que invierten y enormes dificultades para comprender la organización industrial (proveedores y clientes) a diferencia de empresas transnacionales que se han establecido desde hace décadas en México. Es indispensable partir de la premisa de la poca experiencia y conocimiento de México por parte de las empresas chinas, con esfuerzos explícitos que no se harían para ningún otro país, ya que de otra forma, y como ha sucedido en la última década, la IED china no fluirá a México.

Quinto. México y el "Grupo de Trabajo" arriba propuesto debieran partir de las puntuales propuestas por parte del sector público chino para mejorar el nivel tecnológico y de valor agregado en el comercio bilateral, inversiones de largo plazo y un intercambio de mutuo interés. El último "Libro Blanco", así como la CELAC, y la estrategia "1+3+6", entre otros, permiten el espacio y financiamiento para una estrategia de corto, mediano y largo plazo, tal y como se propone arriba.

¿Qué significa lo anterior en términos puntuales y concretos en el corto plazo?

La "*Agenda Estratégica para la Atracción de Inversión Extranjera Directa de China en el Corto, Mediano y Largo Plazo*" debiera incluir los siguientes aspectos:

— Conceptualizar una campaña de promoción para la atracción de la IED china en México en China. Además de los contactos del GANI y de la Comisión Binacional México-China, resultante del "Grupo de Trabajo", debiera realizarse un esfuerzo específico –con presupuesto y material adecuado en chino-mandarín- para promocionar estas actividades en China.

— Esta campaña requiere de un presupuesto de al menos 5 millones de dólares para permitir un grupo de medidas durante 24 meses inicialmente (coordinación, pasajes, traducciones, contactos con contrapartes chinas, etc.). Se sugiere el apoyo de una contraparte china como pudiera ser el propio NDRC y/o el *Development Research Center* del Consejo de Estado de China; ya existen importantes contactos y cooperaciones con esta última institución.

— Esta campaña debiera partir de las 19 empresas chinas arriba señaladas y beneficiadas por la estrategia de "Un Cinturón-Un Camino" y visitar a cada una

de éstas (o al menos a las principales 10) para promocionar a México, su potencial con Estados Unidos y ALC, etc.

— Concretamente en la próxima reunión del GANI –a definir la fecha– se propone que se organicen al menos 5 reuniones en Pekín, Shanghái, Hangzhou y Chongching con contrapartes chinas –el sector público, empresas y académicos– para promover con información especializada a la IED china en México.

— ¿Qué significa lo anterior para el proyecto de Zonas Económicas Especiales en México y específicamente en el Puerto Lázaro Cárdenas? Se sugiere que la campaña arriba señalada sea funcional con los objetivos de la ZEE y específicamente en el PLC, concretamente:

— La propuesta no busca excluir a empresas –nacionales y/o extranjeras- a participar en la ZEE del PLC. Sin embargo, se propone un esfuerzo particular para la atracción de la IED china. Como resulta del análisis en el documento, los flujos de IED china a México han sido mediocres, además del significativo potencial que México les ofrece (tanto en el mercado doméstico como vía exportaciones).

— Convocar a participar como inversionistas y operadores a empresas chinas en la ZEE de PLC. Empresas como China Merchants Group Limited (Li Jian Hong, Chairman) y las experiencias del Parque Industrial en Zhongguancun en Pekín (Cárdenas Castro, 2008) pueden ser de la mayor relevancia.

— Hutchinson Ports Holding, con más de 10 años de experiencia en el PLC, pudiera jugar un papel crítico y de "empresa ancla" para la promoción de la IED china en México. Es crítico que el "Grupo de Trabajo" arriba señalado, así como las máximas autoridades de la SHCP y Banobras, tomen contacto directo con HPH para contar con su apoyo en estas actividades. El efecto que HPH pudiera tener en China, y puntualmente en las actividades propuestas en China, también en la convocatoria de empresas, es importantísimo.

— Con base en las experiencias actuales (Dussel Peters 2014; 2016/c), al menos en el corto plazo existen importantes oportunidades por parte de empresas chinas para invertir en las cadenas de autopartes-automotriz, construcción y telecomunicaciones. Empresas como BAIC, SAIC, BYD, ZTE y Huawei pudieran estar particularmente interesadas en establecerse en la ZEE del PLC; la fracasada experiencia de FAW con Grupo Salinas y el establecimiento de una planta en el PLC son también referencias significativas. Las experiencias de empresas mexicanas como GML con FAW (camiones ligeros, no para autos para pasajeros) (Dussel Peters 2014) es de la mayor trascendencia.

— El "Grupo de Trabajo" arriba propuesto debiera vincularse directamente con la Embajada de México en Pekín y con los Consulados en Guangzhou y Hong Kong. Este intercambio permitiría sumar esfuerzos y experiencias con los diversos funcionarios y con los objetivos arriba señalados de la campaña.

V. Bibliografía

Agendasia. 2012. Agenda estratégica México-China. Dirigido al C. Presidente Elector Enrique Peña Nieto. Agendasia, México.

Anguiano Roch, Eugenio. 2010. "Perspectivas a largo plazo de la relación sino-mexicana". En, Dussel Peters, Enrique y Yolanda Trápaga Delfín (edits.). *Hacia un diálogo entre México y China. Dos y tres décadas de cambios socioeconómicos.* Senado de la República, CICIR y UNAM/CECHIMEX, México, pp. 429-444.

Cárdenas Castro, Lorena. 2008. "Propuesta para la creación de una organización no gubernamental afiliada al Gobierno (ONAFIG) para el fomento a la innovación en parques de ciencia y tecnología de la Ciudad de México, basado en casos de estudio de parque de ciencia y tecnología Zhongguancun, Beijing. En, UNAM/CECHIMEX. México-China: propuestas de cooperación. Gobierno del Distrito Federal y UNAM/CECHIMEX, México, pp. 25-35.

CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas). 2016. Zonas Económicas Especiales. Aspectos Relevantes de la Iniciativa de Ley Aprobada. CEFP/Cámara de Diputados, México.

CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe). 2015. *Plan de Cooperación de los Estados Latinoamericanos y Caribeños-China (2015-2019).* CELAC.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), CAF y BID. 2016. INFRALATAM. Datos de inversión en infraestructura económica en América Latina y el

CGIT (China Global Investment Tracker) (2016). CGIT. American Enterprise Institute, https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/. Consultado en septiembre.

Chen, Yougang y Jonathan Woetzel. 2013. Chinese infrastructure: the big picture. McKinsey Quarterly

Djankov, Simeon. 2016. "The Rationale Behind China´s Belt and Road Initiative". *China Development Forum 2016. CDF Journal.* CDF, Beijing, pp. 36-39.

DOF (Diario Oficial de la Federación). 2016/a. "Decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y se adiciona un quinto párrafo al artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales". *DOF*, junio 1.

DOF. 2016/b. "Decreto por el que se crea la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". *DOF*, junio 30.

Dussel Peters, Enrique. 2011. "México: hacia una agenda estratégica en el corrto, mediano y largo plazo con China. Propuestas resultantes de las labores del Grupo de Trabajo México-China (2009-2010)". *Cuadernos de Trabajo del Cechimex* 1, pp. 1-11.

_____ 2012. "Aspectos comerciales y de inversión entre China y México: ¿colisión o acuerdo?". En, Dussel Peters, Enrique (coord.). *40 años de la relación entre México y China. Acuerdos, desencuentros y futuro*. UNAM/CECHIMEX, Cámara de Senadores y CICIR, México pp. 81-90.

_____ 2015. "The Omnipresent Role of China´s Public Sector in its Relationship with Latin America and the Caribbean". En, Dussel Peters, Enrique y Ariel Armony (edits.). Beyond Raw Materials. *Who are the Actors in teh Latin America and Caribbean-China Relationship?* Red ALC-China, Friedrich Ebert Stifung y University of Pittsburgh/CLAS, Buenos Aires, pp. 50-72.

_____ 2013. "Características de la inversión extranjera directa china en América Latina (2000-2011)". En, Dussel Peters, Enrique (coord.). *América Latina y el Caribe-China. Economía, comercio e inversiones*. Red ALC-China, UDUAL UNAM/Cechimex, México, pp. 171-202.

_____ (coord.). 2014. *La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 casos de estudio*. Red ALC-China, UDUAL y UNAM/CECHIMEX, México.

_____ 2015. "The Omnipresent Role of China´s Public Sector in Its Relationship with Latin America and the Caribbean". En, Dussel Peters, Enrique y Ariel C. Armony (coords.). *Beyond Raw Materials. Who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* Red ALC-China, Friedrich Ebert Stiftung y University of Pittsburgh/CLAS, Buenos Aires, pp. 50-72.Dussel Peters, Enrique (coord.).

2016/a. *La nueva relación comercial de América latina y el Caribe con China, ¿integración o desintegración regional?* Red ALC-China, UDUAL y UNAM/Cechimex, México.

_____ 2016/b. "Latin America and the Caribbean and China. Socioeconomic Debates on Trade and Investment and the case of CELAC". En, Cui, Shoujun y Manuel Pérez García (eds.). *China and Latin America in Transition. Policy Dynamics, Economic Commitments, and Social Impacts.* Palgrave MacMillan, Estados Unidos, pp. 157-173.

_____ (coord.). 2016/c. La relación México-China. Desempeño y propuestas para 2016-2018. UNAM/CECHIMEX y MEXCHAM, México.

_____ y Ariel C. Armony. 2017. Efectos de China en la cantidad y calidad del empleo en América Latina y el Caribe. *OIT Américas Informes Técnicos* 2017/6, pp. 1-103.

_____ y Samuel Ortiz Velásquez. 2016. *Monitor of China´s OFDI in Mexico.* GEGI, Boston University.

_____ y Samuel Ortiz Velásquez. 2017. Monitor de la OFDI de China en América Latina y el Caribe (2001-2016). http://www.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/DusselPeters_OrtizVelasquez_2017_MonitorOFDIchinaALC_Espanol.pdf

El Economista. 2016. "Banobras, listo para apoyar las ZEE". *El Economista*, octubre 25.

González Garzón, Circe. 2016. "Zonas Económicas Especiales, por potenciar el desarrollo". *Mundo Ejecutivo Negocios*, agosto 24.

Gobierno de Michoacán. 2016. "Avanza Michoacán en consolidación de Zona Económica Especial de Lázaro Cárdenas". *Gobierno de Michoacán*, noviembre 3.

Gransow, Bettina. 2015. "Chinese Investment in Latin American Infrastructure: Strategies, Actors, and Risks". En, Dussel Peters, Enrique y Ariel C. Armony (coords.). *Beyond Raw Materials. Who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* Red ALC-China, Friedrich Ebert Stiftung y University of Pittsburgh/CLAS, Buenos Aires, pp. 86-115.

GRPC (Gobierno de la República Popular China). 2016. Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe. GRPC, noviembre 24.

Heredia Zubieta, Carlos Antonio. *El Puerto Lázaro Cárdenas: su papel como plataforma logística y sus efectos sobre el desarrollo territorial 2002-2012.* Tesis de Doctorado en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Hernández Cordero, Rubén. 2016. "El Banco Popular de China y su política crediticia". *Cuadernos de Trabajo del Cechimex* 2, pp. 1-22.

IFC (Corporación Financiera Internacional). 2016. "IFC y el Fondo China México invierten USD 200 millones en Citla Energy". *IFC*, Washington D.C.

Ley, Sergio. 2010. "La industria maquiladora mexicana y las Zonas Económicas Especiales de China: dos caminos hacia un mismo objetivo". En, Dussel Peters, Enrique y Yolanda Trápaga Delfín. *Hacia un diálogo entre México y China. Dos y tres décadas de cambios socioeconómicos*. Senado de la República, CICIR y UNAM/CECHIMEX, México, pp. 95-99.

Long, Guoqiang. 2015. "One Belt, One Road": A New Vision for Open, Inclusive Regional Cooperation". *Cuadernos de Trabajo del Cechimex* 4, pp. 1-8.

Milenio.com. 2016. "Esperan 100 mil mdp para las Zonas Económicas Especiales". *Milenio.com Negocios*, agosto 18.

Mofcom (Ministerio de Comercio). 2016/a. Regular Press Conference of the Ministry of Commerce on May 17th, 2016. Mofcom, Pekín.

_____ 2016/b. Regular Press Conference of the Ministry of Commerce (agosto 17, 2016). Mofcom, Pekín.

OCDE/CAF/CEPAL. 2015. *Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China.* OCDE, París.

PROSPECTA. 2016. Zonas Económicas Especiales en México. PROSPECTA, México.

Ramírez Marín, Aida. 2016. "127 mil millones de pesos para las Zonas Económicas Especiales: Hacienda". *Ovaciones*, julio 17.

Reforma. 2016. "La infraestructura es clave". *Reforma*, noviembre 14.

Rivera Ballesteros, Alexis. *El Puerto Lázaro Cárdenas como impulsor de la infraestructura comercial entre México y China.* Tesis de Licenciatura en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

_____ Alexis. 2015. *Mexico and China: Analysis of Geographic and DEographic Factors of Special Economic Zones and their Hinterland.* University of California-San Diego, Fall.

Serebrisky, Tomás, Ancor Suárez-Alemán, Diego Margot y María Cecilia Ramírez. 2015. *Financing Infrastructure in Latin America and the Caribbean: How, How much and by Whom?* IADB, Washington,D.C.

Yang, Zhimin. 2016. "México y China: condiciones y propuestas desde una perspectiva china". En, Dussel Peters, Enrique (coord.). *La relación México-China. Desempeño y propuestas para 2016-2018.* UNAM/CECHIMEX, MEXCHAM, México, pp. 38-48.

Zamora Torres, Abraham. 2016. "Oportunidades de inversión en México: infraestructura y ZEE". En, Dussel Peters, Enrique (coord.). *La relación México-China. Desempeño y propuestas para 2016-2018.* UNAM/CECHIMEX, MEXCHAM, México, pp. 49-55.

Zhang, Yuzhe. 2014. "With New Funds, China Hits a Silk Road Stride". *CaixinOnline*, marzo 12.

Zheng, Yongnian y Jiwei Qian. 2015. "The New Normal: Two Fundamental Traps". *China Development Forum. Background Papers.* CDF, Pekín, pp. 339-350.

Salvador Arriola *

México: América Latina, la Frontera Sur y Centroamérica

SUMARIO: I. Introducción II. La coyuntura económica en América Latina, desafíos III. América Latina y la agenda 2030 IV. La SEGIB y su contribución a la integración de América Latina V. México y la Frontera Sur VI. Centroamérica: 5 Plagas VII. La respuesta internacional VIII. Conclusiones

I. Introducción

El presente artículo, aborda tres temas principales: el primero, basado en una descripción sucinta de la economía de América Latina y de la grave problemática social por la que atraviesa, así como de la dificultad para lograr consensos regionales. Se propone para avanzar, el adoptar una Agenda Común, que aborde las prioridades adoptadas por todos, destacando en ello, el aporte que México realiza y el que habrá de llevar a cabo.

En una segunda parte, se llama la atención, para partiendo de la creación de las Zonas Económicas Especiales y de anteriores compromisos binacionales entre México y Guatemala, se revitalice el accionar político, económico y social, de la zona estratégica más importante que tiene México en América Latina: la Frontera Sur.

Finalmente, a la luz del 65º Aniversario en 2018, del primer proceso institucional más completo que se haya producido a nivel mundial, anterior al europeo, se otorgue a Centroamérica, atención especial, dadas las graves con-

* Embajador de México en Brasil.

secuencias que han erosionado dramáticamente su desarrollo, derivadas de las llamadas 5 PLAGAS, que al unísono han azotado a dicha región, en los últimos decenios.

II. La coyuntura económica en América Latina, desafíos

Para enmarcar el presente artículo, se adelanta una breve introducción sobre la coyuntura actual en América Latina, y los principales desafíos de cara al futuro.

Lo primero que debemos decir es que la ralentización económica de América Latina y el Caribe se ha mantenido y en algunos casos se ha profundizado. Según las últimas estimaciones, en 2016 el PIB regional se contrajo en -1.1% y en 2015 lo hizo en -0,5 %. La última vez que la economía latinoamericana se contrajo en dos años sucesivos, fue el periodo 1982-1983.

En 2017, la región crecerá 1.1%, en un complejo escenario internacional. Se registrará según la CEPAL, "una mayor desaceleración del comercio sumada a la escasa inversión física, en capital humano y en investigación y desarrollo y a la persistencia de la vulnerabilidad externa y de los desequilibrios estructurales, como el estancamiento en la reducción de pobreza, estimado en 29.2% para 2015 y la limitada diversificación productiva".

Asimismo, el crecimiento de las exportaciones se redujo en -5% en 2016 y la inversión extranjera directa, hizo lo propio, al haber disminuido en un 9.9% en 2015. (Fuente CEPAL)

Aunque es indiscutible que la región atraviesa su etapa de menor dinamismo económico en décadas, también es cierto que la región es diversa, que los efectos han sido dispares, y que no hemos visto un derrumbe generalizado de sus economías. Las consecuencias han sido reales y algunas cifras nos preocupan especialmente, pero en general se puede decir que la región evitó el alarmismo excesivo y que el impacto de la desaceleración ha permanecido en cierta medida controlado.

Esto no es fruto del azar. América Latina es una región mucho más madura que la que atravesó la crisis de los años ochenta, una región con instituciones más fuertes, con mayor estabilidad macroeconómica, con más instrumentos para hacerle frente a los ciclos, y con una población más saludable y más educada. La situación no ha alcanzado proporciones mayores porque las condiciones no son las mismas.

Ahora bien, que no haya motivo para el pánico no quiere decir que no haya motivo para la legítima preocupación. En particular nos preocupa el efecto que la desaceleración pueda tener sobre las ganancias sociales que la región acumuló a lo largo de este siglo. Entre el año 2003 y el año 2013, la proporción de personas en situación de pobreza en América Latina se redujo casi a la mitad, pasando de entre 41-44% de la población a 24-28%. Esto representa más de 60 millones de personas que salieron de la pobreza y unas 90 millones de personas

que ingresaron a la clase media. Por primera vez en la historia, hay más latinoamericanos en la clase media que bajo la línea de pobreza.

En tándem con esto, América Latina pasó a ser la única región en el mundo que recientemente logró reducir la desigualdad, a una tasa media anual del 0.7 por ciento.

Estos logros, que son encomiables, han empezado a revertirse como antes señalé. La CEPAL estima que, entre el año 2014 y el año 2015, 7 millones de personas regresaron a la pobreza, mientras 5 millones cayeron en la pobreza extrema. Esto es así porque el mayor segmento de nuestra población, más de un tercio, se encuentra en una categoría intermedia entre la pobreza y la clase media: no son pobres en estricto sentido, pero tampoco pueden considerarse clase media. Esta población vulnerable está particularmente expuesta a los ciclos económicos, porque carece de un "colchón" para absorber contingencias como el desempleo, la enfermedad o los desastres naturales.

En la reciente edición del Panorama Social de América Latina 2016, de la CEPAL, se advierte que la distribución del ingreso es solamente una de las dimensiones de la desigualdad, en dicho estudio, se analizan las desigualdades en el uso del tiempo entre hombre y mujeres, y aquellas asociadas a la condición étnico racial y que se evidencian en distintas etapas del ciclo de la vida.

Por ejemplo, "las mujeres destinan un tercio de su tiempo al trabajo doméstico y a los cuidados, -tareas no remuneradas-, y los hombres solamente el 10%. Además, el valor económico del trabajo no remunerado, no se contabiliza en el PIB, lo que equivale aproximadamente a un quinto del mismo.

La condición étnico racial es otro factor de desigualdad estructural en América Latina, señala el Panorama Social 2016, en la región viven cerca de 130 millones de personas afrodescendientes (2015), aproximadamente 21% del total de la población.

Este grupo de población está sobrerrepresentada en el estrato socioeconómico de menores ingresos y sufre desigualdades profundas en todas las áreas del desarrollo social, que se manifiestan en mayores tasas de mortalidad infantil y materna, gravidez y desempleo en la adolescencia y menores ingresos en el trabajo, -comparados con los no afrodescendientes-.

Ante la reciente tendencia del regreso a la pobreza por parte de los más vulnerables y de mantenerse ejemplos marcados de desigualdad en grupos específicos de la población en nuestra región.

Por otra parte, y a pesar de que el gasto social en América Latina alcanzó en 2015 su máximo histórico: 10.5% del PIB para el gobierno central y del 14.5% del PIB para el sector público, los presupuestos del gasto social de 2016-2017 registran reducciones en la mayoría de los países.

Los déficits fiscales de la región (con un promedio de -7% del PIB para 2015) aumentaron en dos puntos porcentuales respecto de 2014, y aunque se espera una mejora general del balance fiscal en 2016, es claro que los gobiernos latinoamericanos tendrán que ser mucho más creativos y mucho más certeros en la gestión en los próximos años.

No se trata solo de una discusión fiscal, aunque claramente la región debe elevar su carga tributaria si quiere universalizar los servicios y elevar la calidad de esos servicios. No se trata, de una tarea de esfuerzos nacionales aislados, los desafíos deben ser abordados igualmente a través de un esfuerzo real en materia de cooperación e integración regional.

El gran desafío en los próximos años es proteger las ganancias sociales, sin abandonar la agenda de reformas pendientes, entre ellas un aumento considerable de la productividad y una mayor diversificación de nuestras economías, junto con el impulso a alianzas público-privadas que nos permitan reducir la brecha en áreas como infraestructura y logística.

La marcha de la población no se detiene. La demanda de las nuevas demografías no esperará a que mejore la economía global ni a que se recuperen los precios internacionales de las materias primas. Por difícil que sea, debemos encontrar avenidas para avanzar a pesar de las condiciones adversas, incluido un limitado espacio fiscal.

Ante esta grave situación, se hace cada vez más urgente atender de forma prioritaria y "sin que nadie se quede atrás", la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, Agenda en la que América Latina tiene la gran oportunidad para reducir de forma drástica, la creciente desigualdad que le caracteriza.

III. América Latina y la agenda 2030

En los últimos años, la principal decisión política a nivel multilateral que han adoptado los países de América Latina y el Caribe, ha sido el establecimiento de la llamada Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC, mecanismo de diálogo, concertación política, cooperación e integración, puesto en vigor en diciembre de 2011 en la Declaración de Caracas.

La CELAC, establecida con la intención de renovar las tareas y esfuerzos efectuados previamente por el llamado Grupo de Río, ha celebrado hasta hoy, cinco Cumbres de Jefas y Jefes de Estado y abordado en las mismas, temas prioritarios de la Agenda Regional e Internacional.

Revisando la documentación generada en las mismas, es difícil en razón del poco tiempo trascurrido, encontrar avances significativos en las diversas áreas que se han abordado.

En mi criterio, hay varias acciones que deberían emprenderse para que dicho mecanismo contribuya con acciones concretas a dar sentido a los mandatos y pronunciamientos políticos correspondientes.

En primer lugar, debemos estar claros de que la llamada Consulta y Coordinación ante terceros, concepto relevante en los 70s, sean (Países y/u Organismos), no tiene por ahora, salvo algunas excepciones y a pesar de recientes manifestaciones positivas de diversos gobiernos, una avenida fluida y basada en el consenso.

América Latina debe preservar y reforzar a la CELAC, como único mecanismo que puede abordar los temas, con los diversos actores internacionales, y en foros multilaterales y bilaterales, que permitan detonar la vieja aspiración del SELA y del Grupo de Río de lograr una verdadera Coordinación hacia fuera de la región.

Central igualmente, es el tema de la cooperación e integración entre sus miembros. Si uno observa los temas de cooperación e integración tratados en la última Cumbre de CELAC, se lleva la impresión de que difícilmente se habrán de dar avances específicos en la mayoría de ellos, razón de la dificultad en el seguimiento de tales compromisos y de la dispersión y diversidad que les caracterizan.

Partiendo de ello, y no solo en el tema de la Consulta y la Coordinación, me permito reconocer algunas acciones y propuestas que permitieran mejorar el seguimiento de los Mandatos de la CELAC, avanzar hacia una mayor convergencia institucional entre los organismos de cooperación e integración; incorporar con mayor fuerza el tema del **financiamiento para el desarrollo* y al propio tiempo, vincular las tareas nacionales y regionales al compromiso común a nivel internacional, es decir, la Agenda 2030.

En lo que hace a la tarea institucional, desde el inicio de la creación del Grupo de Río se decidió no crear ninguna Secretaría Técnica del mismo, lo cual generó en muchas ocasiones el incumplimiento de muchas de sus decisiones.

Si bien, la CEPAL, la FAO, el SELA y otras instituciones vienen colaborando con las tareas de la CELAC, debería conformarse una Secretaría Técnica que de manera oficial incluyera a dichos organismos y a otros, que por su especialidad pudieran apoyar a la Presidencia *Pro-Témpore*.

La amplia Agenda de la CELAC, debería ceñirse a aquella que comprende las prioridades comunes, esto es, a aquellas acciones que contenidas en la Agenda 2030, implicarían en su desarrollo, beneficios a los 33 países del mecanismo en lo nacional, en lo regional y en lo internacional.

Hay un consenso de 193 países (Naciones Unidas, sept 2015) en favor de la Agenda 2030, esa es la ruta que América Latina debe emprender con prioridad y con la mayor celeridad. No inventemos otros rumbos, sobre todo teniendo en cuenta, que la región carece de consensos políticos, por ello, tanto las acciones de la CELAC en materia de Cooperación e Integración, así como en las tareas de Consulta y Coordinación, deberían conformarse al consenso latinoamericano alrededor de la Agenda 2030.

El consenso está dado, faltaría de los 17 objetivos de Desarrollo Sostenible, seleccionar aquellos que mayor efecto positivo tuvieran sobre la erradicación de la pobreza y la reducción significativa de la desigualdad. Se debería además, construir una postura común que asegure en el marco de la Agenda 2030, la promoción de un sistema integral, sin exclusiones y derecho al desarrollo, evitando establecer criterios inadecuados como el ingreso per-capita que hoy influye en el rumbo que debe caracterizar a la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Recientemente, se celebró en el ámbito de la CEPAL, la Primera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe para el Desarrollo Sosteni-

ble (26-25 abril 2017), y que tendrá como labor fundamental, la de servir de apoyo a los gobiernos en la implementación de los ODS.

En el Foro comentado, habrán de participar los diversos organismos e instituciones de la región que por su especialidad, contribuyan al seguimiento y logro de los ODS, lo cual será una oportunidad singular para avanzar y coordinar mejor las distintas responsabilidades.

Brasil y México se comprometieron en 2008 a reforzar la tarea de la integración y cooperación para el desarrollo en América Latina y el Caribe, lo que se tradujo en 2011 en el establecimiento de la CELAC. Continuar con dicho compromiso en favor del reforzamiento de la CELAC, será sin duda un importante activo para refrendar el valor del mecanismo, en donde ambos países deberían tener una relevante participación.

En el caso de México, debe destacarse el haber presidido la reunión inicial del Foro Regional de Desarrollo Sostenible y haber sido electo como miembro del ECOSOC, entidad encargada a nivel de Naciones Unidas, de dar seguimiento al cumplimiento de la Agenda 2030.

IV. La SEGIB y su contribución a la integración de América Latina

El tema pasa desapercibido en las discusiones de actores, instituciones y grupos, cuando se refieren a cómo avanzar en la integración regional de América Latina. Después de décadas de rodeos, esperanzas y pocos avances en dicho proceso, una institución no regional que incorpora a todos los países latinoamericanos y comprometida con la cooperación iberoamericana, ha contribuido de forma singular con el desarrollo de unas de las prioridades que deben caracterizar a la integración latinoamericana, incluso más allá del comercio, me refiero a la cultura.

El principal elemento constitutivo que dio inicio a las llamadas Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, en el año de 1991, en la ciudad de Guadalajara, México, fue sin duda, su gran acervo cultural. "Convertir al conjunto de afinidades históricas y culturales en un instrumento de unidad y desarrollo basado en el dialogo, la cooperación y la solidaridad".

Después de 25 años, las acciones para fortalecer dichos vínculos, se agrupan en el denominado Espacio Cultural Iberoamericano, integrado principalmente por los Programas e Iniciativas de Cooperación Cultural que fortalecen la producción, coproducción, circulación y estimulo directo a creadores culturales.

A partir del trabajo conjunto para posicionar y considerar a la cultura como eje transversal del desarrollo, se fortalecen los Programas e Iniciativas de Cooperación mencionadas. Deseo, dar ejemplos concretos de cómo tales Programas e Iniciativas son la vía para articular a países latinoamericanos de las distintas ge-

ografías de la Región para contribuir de forma significativa al avance real de la integración entre los mismos.

Es el caso del Programa Ibermedia que reúne a los países del Mercosur; Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; a países del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla: México, Guatemala, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Colombia; a países andinos como Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela, la mencionada Colombia, Chile y del Caribe, a Cuba.

Asimismo, en el Programa Iberoamericano de Orquestas Juveniles participan países de las diferentes áreas geográficas y procesos de integración: Argentina, Brasil, Uruguay (Mercosur); Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua y Panamá (SICA); países de la zona andina como Ecuador, Venezuela, Chile y México.

En el Programa Ibermúsicas se confirma el mismo fenómeno, al participar en él: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, junto con México, Costa Rica, Panamá, Cuba, Colombia, Perú y Chile.

En Iberarchivos son miembros: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, México, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Cuba, Colombia, Ecuador, Chile y Perú.

En los restantes Programas Culturales Iberoamericanos, la característica de la participación por zonas geográficas se sigue presentando, al igual que la presencia de España y Portugal.

No existen en el panorama latinoamericano, ejercicios que contribuyan más y con mayor contenido al esfuerzo de la integración que los Programas Culturales del Espacio Iberoamericano. Lamentablemente, en los otros ámbitos de la agenda de la integración entre nuestros países, no hay proyectos concretos de la relevancia e impacto social como los aquí señalados, y que cuenten además, con la participación de representantes provenientes de las distintas zonas geográficas de América Latina.

V. México y la Frontera Sur

Sin duda alguna, la primera prioridad para México en su relacionamiento con América Latina, debe encontrarse en el urgente y debido diseño de una estrategia integral en nuestra Frontera Sur. Independientemente de las tareas que México acompaña con otros miembros de la comunidad internacional, en favor del desarrollo sustentable de Centroamérica, incluyendo diversos proyectos de cooperación en seguridad, combate al crimen organizado y fortalecimiento institucional, nuestro país debe emprender en forma conjunta con Guatemala, la puesta en marcha de acciones permanentes que favorezcan a las poblaciones fronterizas de ambos países.

En la pasada Visita Oficial del Presidente Peña Nieto a Guatemala, (junio 2017) se refirió en una de sus intervenciones, a que "con el establecimiento de las Zonas Económicas Especiales (ZEE) en México, aprovecharemos el potencial

productivo del sur de mi país, que se encuentra vinculado estrechamente con Centroamérica, y de manera especial con Guatemala. Asimismo, daremos un nuevo impulso a la integración de nuestra región, atrayendo mayor inversión y facilitando el comercio. Buscaremos ampliar la cooperación bilateral, particularmente en materia de educación, seguridad alimentaria y desarrollo social. Los sectores público, privado y social nos involucraremos de manera proactiva para atender mejor a las poblaciones vulnerables en ambos lados de la frontera".

Este último mensaje, relativo al involucramiento de los sectores público, privado y social para atender mejor a las poblaciones vulnerables en ambos lados de la frontera, significa un cambio importante en la concepción de la Frontera Sur, que recupera compromisos previos de ambos gobiernos, que han quedado fuera de la Agenda Bilateral desde principios de la década pasada.

En efecto, el 9 de septiembre de 1996 ambos gobiernos pusieron en práctica, el llamado Programa para el Desarrollo Sostenible de las Poblaciones Fronterizas, –PRODESFRO– mismo que se responsabilizaba de promover proyectos de infraestructura, como fue el caso del Nuevo Puerto Fronterizo Ing. Luis Cabrera (Suchiate II), de interconexión eléctrica, caminos rurales, programas de educación, salud y medio ambiente.

El Programa estaba sustentado en cinco áreas de acción: 1) económica productiva; 2) social; 3) medio ambiente y territorio, 4) infraestructura básica y 5) descentralización.

Para la aplicación del Programa en su primera etapa se consideraron del lado guatemalteco 19 municipios fronterizos, correspondientes a los Departamentos de San Marcos, Huehuetenango, Petén y Quiché; en contraparte del lado mexicano, participaron en la primera etapa del Programa, 16 municipios fronterizos del Estado de Chiapas.

Existía para la conducción del Programa, el Comité Coordinador Binacional compuesto de tres niveles:

Nivel Ejecutivo: conformado por los Secretarios y Subsecretarios de SEDESOL y SEGEPLAN.

Nivel Técnico: Identificable y concertaba las acciones del Programa. Lo integraban las Secretarias Técnicas de SEDESOL y SEGEPLAN y técnicos de otras dependencias, de acuerdo a las necesidades del Programa. En este nivel participaban las Cancillerías de ambos países.

Nivel Operativo: encargado de la ejecución directa de las acciones, y lo integraban las autoridades locales y los Delegados Estatales de las Dependencias Federales.

Para el seguimiento y evaluación del Programa y términos de normatividad de los proyectos de cooperación, se coordinaban las acciones con la Secretaria y el Ministerio de Relaciones Exteriores de ambos países.

La puesta en marcha de las Zonas Económicas Especiales, algunas de las cuales se encuentran en Estados como Chiapas, Tabasco y Campeche, colindantes con Guatemala, y el abandono años atrás, del PRODESFRO, deberían pro-

piciar para cumplir con el pronunciamiento del Presidente Peña Nieto del pasado junio en Guatemala, el rediseño y nueva concepción del citado PRODESFRO, para que además del objetivo de ampliar y profundizar su agenda temática, se vincule de forma explícita, con las actividades, proyectos y programas de las Zonas Económicas Especiales que correspondan.

La Frontera Sur debe ser el punto focal de la cooperación de México con Guatemala, lugar en el que deben darse cita adicionalmente, las Universidades y los Centros Académicos de prestigio de los dos países, con el objetivo de analizar de forma permanente la problemática fronteriza en todos sus frentes y contribuir así con la necesaria visión integral de la misma. Una evaluación y revisión de las tareas que desempeña el Colegio de la Frontera Sur, podría ser de utilidad para reunir a los expertos académicos mencionados.

Como tarea pendiente y de gran importancia que adicionaría activos y valores fundamentales al esfuerzo fronterizo estaría, la de concebir y poner en práctica un Circuito Cultural entre las principales ciudades de ambos lados de la frontera, que no solo redescubriría las íntimas e históricas relaciones culturales que las caracterizan, sino permitiría contar, con una herramienta que las revaloriza.

VI. Centroamérica: 5 Plagas

Hace justamente 30 años y en oportunidad de la I Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, Grupo de Río, México presentaba ante dicha instancia, la propuesta "de adoptar un Programa de Emergencia Económica en favor de Centroamérica"[1] En ese momento, dicha región vivía momentos difíciles, en particular, derivados de los diversos enfrentamientos civiles y militares que afectaban sensiblemente el futuro de sus economías.

En estos tiempos, se puede afirmar, que la situación por la que atraviesa la región centroamericana guarda síntomas todavía más graves que aquellos que la caracterizaban a mediados y fines de los años ochenta.

Hoy Centroamérica presenta los mayores niveles de pobreza que se registran en la más desigual región del planeta –América Latina– así como lugares nada satisfactorios para la mayoría de sus países, en lo que hace al "ranking" del llamado Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

Adicionalmente a las anteriores características, la región centroamericana es seriamente afectada por 5 PLAGAS simultáneas y de carácter estructural, que condicionan aún más la posibilidad de alcanzar el desarrollo sostenible, orillando a la región a ubicarse en graves niveles de involución política, económica y social.

[1] La propuesta mexicana fue aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno.

Principales determinantes del desarrollo sostenible en Centroamérica, las 5 PLAGAS simultáneas

Crisis financiera y recesión en los países industrializados socios de Centroamérica

La crisis financiera internacional, ha traído aparejada desde sus inicios, una severa recesión y contracción económica en los principales socios en materia de comercio e inversión de Centroamérica, principalmente los Estados Unidos y la Unión Europea, lo que repercute de forma importante en los ingresos por exportación de la zona y en la consecución de diversos proyectos productivos.

Reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo AOD

Los datos más recientes de la OCDE, preludian como efecto de la crisis mencionada en la mayoría de los principales países donantes, una desaceleración en el crecimiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

El desplazamiento de América Latina como receptora de AOD es notable, desde el 9% en 2001 hasta el 4,5% en los años recientes.

Ciertamente la referida reducción de la AOD, y su perspectiva futura, tendrá sin duda, un mayor impacto en los países centroamericanos que en el resto de América Latina, dada su calidad de receptores netos.

Efectos del Cambio Climático

Las diferentes clasificaciones de Naciones Unidas y de las entidades no gubernamentales, sitúan a Centroamérica como una de las pocas regiones a nivel mundial que menos impactan el cambio climático y que sin embargo, son de las más seriamente afectadas por el mismo. No debe sorprender por ello, el permanente asedio el territorio centroamericano de toda clase de desventuras, con pérdida de miles de vidas humanas y de destrucción de la infraestructura básica, a través del más amplio rango de catástrofes naturales.

Durante los últimos cien años, el número de muertos como consecuencia de desastres ha llegado a 400,000. Millones de personas han sido afectadas directamente por los daños o la destrucción de sus viviendas, sus medios de subsistencia y sus comunidades. En los peores casos, las inundaciones, los terremotos, los huracanes y los deslizamientos de tierra han resultado en la pérdida de más de 20,000 personas por vez.

La cifra abrumadora de US$30,000 millones en daños de los últimos años probablemente sea inferior al verdadero impacto de los desastres en la región, ya que miles de fenómenos de menor intensidad que afectan a localidades aisladas no se notifican necesariamente y debido a la complejidad del impacto económico y social de los desastres es difícil atribuir un valor monetario al costo total para la sociedad y el medio ambiente. De 1990 a 1995 en Costa Rica, El Salvador y

Guatemala, se consignaron más de 2,400 fenómenos locales en pequeña escala con un impacto importante pero no cuantificado.

Hambre e inseguridad alimentaria

Un examen del cumplimiento de las Metas del Milenio en materia de hambre indica, que los únicos países de América Latina que no lograron alcanzar la meta relativa a subnutrición y desnutrición infantil fueron cuatro centroamericanos: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En Panamá se alcanzaría la meta de desnutrición infantil, pero no así la relativa a subnutrición.

Los países centroamericanos comparten con los demás países de la región, la pronunciada desigualdad de acceso a los alimentos, la más alta en promedio en todas las regiones del mundo.

Esta situación conduce a que una proporción de la población no acceda a los alimentos necesarios, debido a la falta de recursos para adquirirlos y asimismo, a los sucesivos fenómenos naturales que han dejado en evidencia la vulnerabilidad del sector agropecuario centroamericano.

Ejemplo reciente de lo anterior, han sido las tormentas que han azotado Centroamérica, provocando severas pérdidas en los cultivos de alimentos básicos, haciendo surgir nuevamente el riesgo de hambrunas.

América Central, con 42 millones de habitantes, la mitad de ellos en la pobreza y con picos de desnutrición es según Naciones Unidas, una de las regiones más golpeadas por el cambio climático y su secuela de temporales alternados con sequías.[2]

Violencia y Narcotráfico

El crimen y la violencia constituyen un severo problema para lograr el desarrollo de los países centroamericanos. En tres países, EL Salvador, Guatemala y Honduras- los índices de crimen y violencia se encuentran entre los tres más altos de América Latina. A fin de poner en contexto la magnitud del problema, la población total de Centroamérica es aproximadamente la misma que la de España, sin embargo, en 2006, España registró 336 asesinatos (es decir menos de uno por día) y Centroamérica registró 14,257 (es decir casi 40 por día).

Más allá del trauma y sufrimiento de las víctimas, el crimen y la violencia conllevan costos económicos abrumadores. De hecho dichos costos son estimados en cerca de 8% del Producto Interno Bruto Regional si se incluye la seguridad de los ciudadanos, los procesos judiciales y el gasto del sistema de salud. El crimen y la violencia también debilitan el crecimiento económico, no solo por

[2] Índice de Desarrollo Humano 2016 Costa Rica (66); El Salvador (117); Honduras (130); Nicaragua (129) y Guatemala (125).

los salarios perdidos, sino porque contaminan el clima de las inversiones y desvían los escasos recursos gubernamentales para fortalecer la aplicación de justicia en lugar de promover la actividad económica.

Existen tres causas principales de la violencia en la región: el tráfico de drogas, la violencia juvenil y las maras y la disponibilidad de armas de fuego.

El tráfico de drogas es por un lado un promotor importante de los índices de homicidios en Centroamérica y al mismo tiempo el factor principal de los modos de violencia en la región.

Se estima que el 90% de la cocaína que llega a Estados unidos viene a través del corredor centroamericano. Los flujos financieros relacionados también son enormes y el valor agregado del flujo de cocaína del corredor centroamericano alcanzaría el 5% del PIB regional.

La violencia juvenil y las maras son una preocupación fundamental en Centroamérica. Existen más de 900 maras que operan, con un estimado de 70,000 miembros.

Las largas guerras civiles y el aumento en la importación de armas de fuego en los años posteriores a la guerra interna, han dejado a Centroamérica sumergida en armas. Estudios independientes indican que aproximadamente 4.5 millones de armas pequeñas se encontraban en la región en 2007, la gran mayoría de las cuales eran ilegales.

Débiles instituciones de justicia limitan la eficacia en el castigo y prevención del crimen y la violencia. Por ejemplo, en 2006 en Honduras se presentaron 61,537 denuncias penales, de las cuales 49,198 se remitieron a investigación y solamente 1,015 terminaron en condena.[3]

VII. La respuesta internacional

Ante el dramático panorama que caracteriza a Centroamérica, se hace difícil imaginar una pronta solución en favor del desarrollo sostenible de la región.

Se hace evidente por tanto, iniciar como fuera el caso de la I Reunión de Jefes de Estado del Grupo de Río, un ejercicio, que a través del SICA y la CEPAL, pudiera estructurar una respuesta que evitando la dispersión sectorial, reúna las prioridades regionales y diseñe las medidas necesarias para la acción, todo ello con el objetivo de convocar a la comunidad internacional, y acordar un Programa de Emergencia en favor de Centroamérica. En este sentido, México, al igual que lo encabezara en 1987, deberá acompañar con los países Mesoamerica-

[3] Ver.- Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible y Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región de América Latina y el Caribe. Banco Mundial, 2011.

nos y la CELAC, la tarea que permita apoyar a Centroamérica, que por cierto, sigue siendo ejemplo de voluntad y avances específicos en favor de su integración.

El próximo mes de octubre, se llevará a cabo en San Salvador, la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, de la CELAC – Unión Europea, que debería ser el momento político para apoyar una iniciativa como la antes descrita.

La Unión Europea es reflejo fiel de la integración, iniciada en 1953 con la Comunidad del Carbón y del Acero, sin embargo, Centroamérica avanzó en ese mismo año en la creación de la ODECA – Organización de Estados Centroamericanos – iniciándose en esa década, una serie de decisiones que institucionalizaron el proceso de integración centroamericana, avance sustantivo, que los europeos no alcanzarían a tener hasta adentrados los años 70´s.

Un símbolo de reconocimiento al esfuerzo de la integración centroamericana de más de 60 años, debería ser, el adoptar por parte de la Cumbre de El Salvador, una Resolución que de pié al inicio de la Respuesta Internacional que requiere dicha región para superar la grave problemática que la aqueja y continuar así, sirviendo de ejemplo al resto de América Latina en el avance hacia una verdadera integración.

VIII. Conclusiones

América Latina lleva en su haber, varias décadas de fallidas iniciativas en favor de su integración, que permitieran a los involucrados beneficiarse en su desarrollo económico y social de la participación de los demás socios.

Desafortunadamente ese fenómeno, no solo se aprecia en la búsqueda de la integración entre todos los países de la región, sino también ha permeado a los diferentes procesos subregionales, salvo contadas excepciones.

No es fácil diseñar y definir una Agenda Latinoamericana, a pesar del denominador común que caracteriza a nuestros países, esto es, la no reducción de la pobreza y los altos niveles de desigualdad al interior de nuestras sociedades.

La Agenda 2030 brinda la enorme oportunidad para que América Latina se concentre en la misma y la convierta en su principal guía para concretar y vincular a las tareas nacionales, con las regionales a través del apoyo solidario que debe brindar la cooperación entre nuestros países y con las tareas internacionales, vía la coordinación de posiciones, en Naciones Unidas, ante países y organismos internacionales y otros actores que correspondan.

Adicionalmente a las acciones de cooperación en favor de Centroamérica, que México lleva a cabo con países de fuera de la región, la creación de las Zonas Económicas Especiales, (ZEE) particularmente las que habrán de operar en los Estados de Chiapas, Tabasco y Campeche, serán de gran importancia para contribuir al desarrollo fronterizo con Guatemala, a través de las economías externas que generen.

La conexión vía proyectos de desarrollo productivo social y ambiental derivados de una nueva concepción del Programa de Desarrollo de las Poblaciones Fronterizas de México y Guatemala –PRODESFRO– con las citadas Zonas Económicas Especiales, conformarían una línea estratégica singular en favor de la construcción de una verdadera frontera para el desarrollo sostenible.

Las tareas bilaterales y multilaterales en materia de seguridad, combate al crimen organizado, migración y derechos humanos, entre otras, no deben singularizarse como la única y fundamental agenda fronteriza.

El círculo virtuoso de la relación bilateral debe completarse con las acciones y compromisos establecidos en el marco de la Comisión Binacional, así como en la importante contribución que lleva a cabo el denominado Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, que incluye proyectos importantes en la frontera entre los dos países, que deberían sincronizarse con la puesta en marcha de un nuevo Programa para el Desarrollo Fronterizo.

En el plano multilateral, México debería encabezar una cruzada en favor de Centroamérica, como la iniciada en 1987, que justificaba convocar a la comunidad internacional, a contribuir de forma emergente para evitar las graves consecuencias de la guerra civil que afectaba principalmente a Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

El momento actual, guarda amplia similitud con lo arriba señalado, al sufrir la región centroamericana los embates de 5 PLAGAS que impiden el avance de la región hacia nuevos estadios de desarrollo.

La celebración en octubre próximo, del encuentro CELAC-Unión Europea a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno en San Salvador, sede de SICA, brinda una importante ocasión política para lograr el establecimiento de un Programa de Emergencia en favor de Centroamérica.

Julio 2017

*Cassio Luiselli Fernández**

México - Brasil: un entendimiento clave para la integración latinoamericana del siglo XXI

SUMARIO: I. Brasil y México ante tiempos inciertos II. Dos gigantes con pies de barro III. La estrategia sudamericanista de Brasil IV. Desconstruir para dimensionar al BRICS V. La inacabable crisis del MERCOSUR VI. La UNASUR y su progresiva irrelevancia VII. Premisas para un posible reencuentro entre Brasil y México VIII. La industria y la agricultura en perspectiva comparada IX. Bibliografía

A la memoria de Octavio Rodríguez,
Uruguayo lúcido y apasionado,
Ciudadano pleno de nuestra Patria Grande

I. Brasil y México ante tiempos inciertos

Este trabajo se propone analizar las posibilidades y conveniencia de una nueva relación entre México y Brasil que, además de su importancia en sí misma, pudiera detonar una integración más profunda y relevante para el resto de América Latina. Ciertamente, este ejercicio se ha intentado ya infinidad de veces y por muy diversos autores. Si bien el propósito y el interés no es nuevo, quizá si lo sean las actuales circunstancias: América Latina vive tiempos inciertos que reclaman re-

* Investigador Asociado del PUED-UNAM y Profesor Emérito del TEC de Monterrey. Fue embajador de México en diversos países, Subdirector de la CEPAL y Director General Adjunto del IICA y Representante Permanente de México ante la ALADI.

definiciones importantes. Antes que ninguna otra circunstancia está la crisis y confrontación interna en Venezuela, cuyo desenlace atañe a toda América Latina, si bien toca solo los propios venezolanos darle salida a su crisis, América Latina debe en todo momento buscar opciones de negociación y procurar evitar a toda costa mayores derramamientos de sangre.

Por otra parte, y una vez más, el crecimiento se ha frenado en casi todos los países, amenazando revertir los tenues avances de la década anterior en materia de distribución, pobreza y empleo. La enorme deuda social, redistributiva y educativa sigue ahí, esperando tiempos mejores en prácticamente todos los países. Brasil y México, con mucho los más poblados y de mayor economía en la región tienen un importante papel que cumplir en este nuevo momento y ante los nuevos desafíos. Es la hora de dejar atrás rivalidades y estériles disputas y buscar caminos de convergencia y cooperación. Brasil viene sufriendo una profunda crisis que posiblemente lleve a sus elites y gobierno a un replanteamiento de fondo de sus estrategias de desarrollo e inserción global y México, tras décadas de un crecimiento casi letárgico y un descontento generalizado con su deriva violenta y creciente ingobernabilidad, enfrenta en el norte, a un presidente hostil que, sea cual fuere el resultado de los replanteamientos del TLCAN, ha hecho evidente vulnerabilidad de concentrar una relación de tal nivel con un solo socio y abrumadoramente más poderoso.

Por otro lado, como hemos dicho, la dolorosa crisis de Venezuela reclama una mayor coherencia y consistencia en la diplomacia continental. No solo son las crisis de Brasil y de México, es la inoperancia real de instancias como UNASUR o CELAC la que también reclama una América Latina más cercana y compacta. Esto solo será posible en la medida que México y Brasil decidan acercarse más y trabajar juntos. Así pues, las circunstancias son otras; habrá que ver si son suficientes para relanzar una relación que, por una u otra razón ha eludido una alianza y una cercanía que realmente marque una nueva dinámica histórica.

Resulta casi ocioso señalar la importancia objetiva de Brasil y de México, no solo en el concierto latinoamericano actual, sino incluso en el escenario global. Se trata, bajo cualquier métrica y parangón, de dos de las principales potencias emergentes en el mundo. Abundan los ejercicios de comparación entre México y Brasil[1] y de hecho se han convertido en una pequeña disciplina académica (de la cual el autor ha formado parte); ya no es el caso repetirlos aquí (Luiselli 2010). Se pueden consultar muchísimos estudios y cuadros comparativos, pero lo que queda claro es esto: Ambos son ya dos países de grandes economías, con industrias bastante desarrolladas pero muy lejos aún de satisfacer su potencial. Brasil es más grande y también su economía. También más cerrado e intros-

[1] Para una comparación sistemática y relativamente al día véase: http://www.datos macro.com/paises/ comparar México vs. Brasil.

pectivo en lo económico y activo en política exterior. México más moderno y competitivo en buen número de ramas manufactureras, pero de muy tenue proyección internacional. Ambos tienen sectores dinámicos y competitivos. Su competitividad y capacidad tecnológica autónoma deja mucho que desear. Sus respectivas deudas sociales son muy abultadas y, ante la coyuntura actual, quizá crecientes de nuevo. En suma, dos gigantes con pies de barro.

En todo caso, hay bastante consenso entre estudiosos y especialistas en que a pesar de estos obstáculos y debido a su dimensión y nivel de desarrollo, para el 2050, Brasil bien podría ser la 5ª economía del mundo y México la sexta[2] y si esto se diera en el contexto de un proceso de integración genuina con el resto de América Latina el potencial se multiplicaría. Aun cuando estas cifras no se realizaran o resulten exageradas, es claro que el peso de Brasil y de México, se irá afianzando en la economía internacional durante las próximas décadas. Cuando se analizan los modelos de desarrollo de ambos países, no se puede dejar de pensar que ambos tendrían muchas lecciones que aprender de países más pequeños pero que le apostaron en serio a la educación y la innovación tecnológica, y que hace no mucho eran mucho más pobres y atrasados que los dos gigantes latinoamericanos, como es el caso de la República de Corea, por citar solo un ejemplo.

Ante todo esto, se hace también presente la perplejidad de que las relaciones entre ambos países son ya muy antiguas y sería de esperar que las relaciones fuesen más estrechas e intensas: pronto celebraremos el bicentenario de las mismas. México fue el segundo país en el mundo en reconocer al Imperio brasileño independiente en 1825. Han sido 192 años de relaciones frecuentemente cordiales, pero de escaso perfil y puntuada por anuncios grandilocuentes de inminentes relanzamiento y alianzas duraderas, que luego se difuminan y postergan indefinidamente. Encuentros y desencuentros, pero sobre todo distancia: "amigos distantes" es quizá la frase que mejor captura la esencia de nuestro vínculo bilateral. A pesar de tantos años de relaciones, los brasileños y los mexicanos nos conocemos muy poco en realidad.

En por lo menos tres de los momentos históricos que apuntaban a la integración latinoamericana, Brasil y México no solo no actuaron juntos hacia tal propósito, sino que fueron, por una u otra razón, factores contrarios a la sinergia integracionista iberoamericana. Es el caso de los esfuerzos anfictiónicos encabezados por Bolívar, al arranque de las independencias nacionales iberoamericanas; tampoco nos acercamos mayormente a inicios de siglo XX, a pesar del entusiasmo de José Vasconcelos cuando visito Brasil y vislumbró su "raza de bronce" continental y también del empeño de muchos iberoamericanos en forjar la "Patria Grande" Quizá solo cuando la fundación de la CEPAL en 1948 y el difícil arranque de la ALALC, y no sin vencer resistencias mutuas, México y

[2] Vease "The World in 2050:Will the shift in global economic power continue?" PWC consulting. 2015, New York.

Brasil contribuyeron fugazmente a la causa de la integración. Pero a partir sobre todo del MERCOSUR a fines de los años ochenta[3] y del TLCAN (NAFTA) a inicios de los 90 que se inicia de nuevo un ciclo de distanciamiento, exacerbado por la *sudamericanización* de América Latina, encabezada por Brasil a inicios de este siglo XXI.

Somos si, importantes socios comerciales en el horizonte latinoamericano, con alrededor de 10 mil millones de dólares de comercio bilateral; a veces favorece a uno el saldo, a veces al otro; el sector automotriz con las cadenas de autopartes, son y serán decisivas en el futuro predecible. Las inversiones, sobre todo mexicanas, fluyen a Brasil como ningún país latinoamericano y superan quizá los 40 mil millones de dólares[4] y son ya de importancia estratégica para ambos. A su vez, las inversiones privadas brasileñas en México, menos cuantiosas, están sin embargo distribuidas en más de 650 empresas. Aquí debemos incluir la adquisición de la Cervecería Modelo y la inversión de Braskem-Idesa en planta de etileno en Veracruz. El sector de autopartes y de aeronáutica es otro campo de promisorias inversiones recíprocas, sobre todo ante la cerrada competencia de China y de Asia del Este en este sector.

En todo caso, dada la magnitud de ambas economías, el modesto comercio y la inversión, no logran despuntar un gran vínculo, no se diga una alianza, toda vez que las relaciones políticas, tanto bilaterales como intralatinoamericanas o multilaterales, dejan que desear y se encuentran muy por debajo de su potencial. Baste decir, por ejemplo, que el comercio con Brasil le representa a México poco menos del 2% de sus intercambios globales.

Es importante reparar en el hecho de que por importantes que sean Brasil o México, dentro del conjunto latinoamericano, individualmente son minoritarios y ninguno de los dos, inclusive Brasil, puede imponer fácilmente en la región -e incluso en sus subregiones- su voluntad e influencia. América latina es objetivamente importante para ambos. Hay una suerte de hecho estilizado sobre América Latina, que podríamos llamar la regla de los "tres tercios" Tanto en población como en Producto Interno Bruto (PIB por paridades de compra), América Latina se divide muy precisamente en tres entidades de muy similar dimensión: Brasil, Sudamérica sin Brasil[5] y México más América Central y las Grandes Antillas[6] Brasil y México son las dos más grandes economías de Améri-

[3] El Tratado de Asunción se firma en 1991, pero ya desde años atrás existieron acuerdos, sobre todo entre Brasil y argentina. El TLCAN se negocia a partir de 1991 y entra en vigor en enero de 1994.

[4] Las estadísticas de inversión son harto imprecisas pues no suelen reportarse de un solo modo: hay fusiones, compras a través de terceros, adquisiciones a través de Bolsa de Valores o de terceros socios, o se disfrazan de " asociaciones estratégicas, etc.

[5] Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela.

[6] Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, Belice; Cuba, Haití y República Dominicana.

ca Latina. Sumadas, representan poco menos del 60% del PIB regional,[7] pero el conjunto sudamericano sin Brasil, es mucho más grande que el centroamericano y antillano sin México.

Esto es algo más que una curiosidad estadística, tiene implicaciones para balances de poder, alianzas y vínculos económicos. Aquí nos es útil solo para destacar que tanto para Brasil como para México, resulta muy conveniente la integración regional, al menos en términos económicos e influencia, si esta fuese una variable *proxy* del peso o influencia política general. En otras palabras, tanto a Brasil como a México les conviene no solo la relación o los vínculos entre ellos, pero sin menoscabo de sus zonas vecinas o de influencia más próximas.

Ahora, la pregunta que se impone es: ¿porque, a pesar de una relación dos veces centenaria, de encuentros y esfuerzos de ambos lados, no logra consolidarse un cambio; no se da un avance definitivo? Más allá de la lamentable y ya añeja desconfianza mutua y determinados desencuentros; hay que reconocer que una de las razones más poderosas es que existen dos visiones muy arraigadas del papel de cada país y, hasta cierto punto, de modelos divergentes de desarrollo. Eso es necesario explorarlo con más detalle en el presente artículo. Toda vez que ambos países dieron recientemente inicio a un ambicioso programa de negociaciones con vistas a la ampliación y profundización de su acuerdo bilateral de complementación económica (ACE-53) y que ahora solo incluyen alrededor de 850 productos. Es bueno avanzar en la liberación comercial, que duda cabe, pero se debe incursionar en terrenos de cooperación en otras materias, empezando por la política. La relación es mucho más que esto.

II. Dos gigantes con pies de barro

Brasil vive todavía hoy una triple crisis de proporciones históricas: Por un lado una muy prolongada recesión económica que dura tres años y que es la mayor de su historia contemporánea y de la que apenas empieza –tibiamente– a remontar. Por el otro, una crisis política la destitución de su presidenta electa democráticamente, Dilma Rouseff y por último una crisis moral, ejemplificada en la violencia en las calles[8] y la corrupción de proporciones inéditas, cuyo epítome es el de Petrobras y la constructora multitentacular Odebrecht.

A pesar de todo esto, su potencial está acreditado: Con casi 209 millones de habitantes y 8.5 millones de kilómetros de territorio, se trata de un país de di-

[7] Brasil el 32.7% y México el 26%

[8] Brasil supera México en la medida más dura de violencia, la de asesinatos por 100 mil habitantes 26 contra 16, según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés).

mensiones continentales, y la de Brasil es la octava economía del mundo. Su industria, muy afectada, sigue siendo grande y relativamente diversificada, capaz de producir aviones y sofisticado equipo militar. Pero son dos sectores los que le imprimen un horizonte singular y promisorio: su enorme potencial agroalimentario y su perfil energético no solo asegurado, sino que por sus enormes las hidroeléctricas en su territorio, serán básicamente energías limpias pudiendo enfrentar ventajosamente los desafíos del cambio climático.

Brasil es un país de muy alta urbanización: el 85% de la población vive en ciudades y su panorama demográfico es ya el de una avanzada transición demográfica. La población crece a menos del uno por ciento (0.75%)[9] y envejece rápidamente. Ello le plantea serios dilemas y restricciones en el mercado de trabajo y, sobre todo, en relación al enorme esfuerzo fiscal necesario para pagar pensiones, un 10% del PIB, cifra muy superior a la de México que es del orden del 3%. El nivel de urbanización de México es apenas de un 80% y su población relativamente más joven y con un crecimiento sensiblemente mayor, aún así las proyecciones demográficas a futuro entre los dos países no se alteran demasiado[10] si bien Brasil tendrá una población ligeramente más vieja.

En todo caso, la economía brasileña es hasta un 20% mayor que la de México, sus exportaciones son prácticamente la mitad de las mexicanas y muy centradas en bienes primarios, tampoco se puede decir que sus exportaciones de manufacturas sean irrelevantes. Es claro que Brasil tiene una economía más cerrada y volcada al mercado interno. México exporta una proporción mayor de manufacturas y, en general, bienes con mayor contenido tecnológico, pero concentra una desmedida proporción de su comercio con Estados Unidos[11] en ambos caso el sector automotriz es estratégico por su volumen y encadenamientos interindustriales[12] Todo esto, *prima facie*, sugiere con fuerza la posibilidad y conveniencia de un mayor comercio bilateral: estamos muy lejos del verdadero potencial de crecimiento.

Brasil, agobiado por su crisis, tiene todavía enormes y dolorosos ajustes fiscales y macroeconómicos pendientes, y su comercio se ha contraído por su aguda recesión. Necesariamente, su estrategia de inserción externa está por redefinirse. El gobierno impopular de Temer ha dado ya algunos pasos, algunos muy extremos, como congelar el gasto público por veinte años. Todo indica que el ajuste penalizará al trabajo y echará por tierra gran número de medidas y avances sociales de la era Lula-Dilma. Por su parte, la economía mexicana ha podido eludir una crisis de las dimensiones de la brasileña, pero su crecimiento de largo plazo,

[9] En México es del 1.1%

[10] Entre 2105 a 2050 la proporción de México aumentara marginalmente en el total: del 37% al 38.3% a 2050 (UN pupulation fund statistics).

[11] Casi el 80% de sus exportaciones y el 60% de sus importaciones.

[12] Ver Dicken (2011).

de alrededor del 2% anual deja mucho que desear. Ambos países tienen un bajo coeficiente de inversión pública frente a ingentes necesidades de formación de capital. En México, la caída de los precios del petróleo y la incertidumbre en relación al nuevo gobierno de los Estados Unidos han creado mucha volatilidad cambiaria y presiones inflacionarias de consideración. La deuda pública, por primera vez en años, ha superado el 50% y los ajustes no se han hecho esperar.

Por su parte, México tiene que aproximarse más intensa y seriamente en los asuntos de toda Latinoamérica. Si en el ámbito global Brasil pecó de excesos, México lo hizo de excesiva mesura y pasividad. El país no ha logrado definir su lugar en el mundo actual y actuar en consecuencia. A diferencia de Brasil, pareciera desconfiar inclusive de su verdadera dimensión en el mundo. Mientras Brasil ha tenido una política externa muy activa y sobredimensionada. La política externa de México en los últimos años ha sido más pasiva y retraída (Orozco, 2013), más concentrada en América del Norte y, hasta cierto punto, en el Pacífico Asiático, así como en administrar sus numerosos TLCs.

En todo caso, México tiene claras ventajas de localización que por deficiencias en logística e infraestructura no ha podido aprovechar plenamente. Hay progresos, es cierto, pero queda mucho por hacer en materia, sobre todo de carreteras y puertos. El nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAICM) será en realidad un gran HUB latinoamericano y le dará no solo a la zona metropolitana de la Ciudad de México, una gran ventaja competitiva. En suma Pareciera que México no ha sabido utilizar a su ventaja su doble condición de potencia latinoamericana y, al mismo tiempo, un país de Norteamérica y socio prominente del TLCAN.

La inseguridad, por otro lado, genera problemas serios además de dañar muy seriamente la imagen y reputación de México en el exterior y pone en duda la capacidad del Estado de resolver sus problemas de seguridad interna, sobre todo a la luz de una muy deficiente administración de justicia, impunidad y combate a la corrupción. A pesar de la gran red de corrupción observada en Brasil, cuyo punto focal ha sido la empresa Odebrecht, que tendió una extensa red de corrupción en toda América Latina, es común en México hacer comparaciones entre la muy activa y severa justicia brasileña y la relativa inoperancia de la mexicana.

Es cierto que, entre el 2003 y el 2013, en la década de la *sudamericanización* México enfrentó rechazo, exclusión y hasta una cierta hostilidad en Brasil y el Sur de América Latina, también hay que señalar que entre sus elites y en parte del gobierno, se ha desdeñado la relación con América Latina, que exigían concentrarse con América del Norte y específicamente con los Estado Unidos. Como si fuesen opciones tajantemente excluyentes. Esa posición de gran miopía, debe ser superada radicalmente: México tiene esa doble pertenencia: es América Latina y está en América del Norte. Debe aprender a manejar esa dualidad de modo positivo y equilibrado. Brasil y el resto de América del Sur lo deben entender y verlo de la misma manera. América Latina comienza en Tijuana y termina en Ushuaia.

Si Brasil está en crisis, México se encuentra al filo de la navaja con el hostil, específicamente antimexicano gobierno de Donald Trump, algo que no se había visto en décadas, quizá solo en los tiempos de la expropiación petrolera en 1938. El insultante Muro, que de alguna manera se pretende erigir de cara a la migración de América Central y el resto de Latinoamérica. La revisión del TLCAN está en curso y si bien se espera que continúe vigente, no está ni asegurado y no se conocen las mutaciones que tendrá finalmente.

Aún así y a pesar de Trump, esto no conculca la realidad de la avanzada integración de México en América de Norte, con por lo menos 20 millones de mexicanos de primera y segunda generación viviendo en unos Estados Unidos crecientemente hispánico. Son realidades fuertemente arraigadas, durante muchas décadas y fruto de imperativos geográficos e históricos. Pero México pareciera atrapado: no ha entendido que puede y debe jugar en ambas canchas y proyectarse aún más allá.

III. La estrategia sudamericanista de Brasil

Para encontrar puntos de encuentro y conveniencia de Brasil y México para acercarse más y replantear la integración latinoamericana, se debe empezar por entender la coyuntura que llevó a Brasil a plantear -y lograr- una estrategia ya no latinoamericana, sino explícita y exclusivamente "sudamericana". Es imprescindible detenernos en esto, pues de otra manera no es posible proponer alternativas creíbles de acercamiento e integración.

Durante el gobierno de Lula da Silva y, en menor medida, el primero de Dilma Rouseff se generó y puso en práctica una política externa brasileña que, impulsado por el fuerte crecimiento económico, a su vez inducido por el boom de *commodities,* intentó un liderazgo sudamericanista con una clara exclusión de México. La estrategia se proponía hacer que Brasil, apoyado e impulsando al grupo de países emergentes lideres conocido como el BRICS, tomaría un decisivo liderazgo en Sudamérica, en buena medida sustitutivo de América Latina. Para ello tendría como instrumento económico primordial un renovado MERCOSUR y, en lo político, creó e impuso la llamada Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), que por primera vez en doscientos años de vida independiente las naciones hispanoamericanas quedaban divididas, fragmentadas por una demarcación no histórica ni lingüística, sino meramente geográfica. Se cumpliría por fin el sueño geopolítico de la hegemonía o "proyección" brasileña en Sudamérica. Todo esto suponía una visión ideológica progresista que subrayaba el liderazgo continental de Lula y donde Hugo Chávez, con su socialismo del siglo XXI, así como los gobiernos de izquierda de Argentina, Bolivia y Ecuador se sentían cómoda y plenamente incorporados. Juntos, combatieron el proyecto del ALCA, meramente una zona de libre comercio en las Américas, como si fuese el

Caballo de Troya del más avieso imperialismo. Además, México quedaba fuera: demasiado cerca de los Estados Unidos y en la órbita del TLCAN para tener cabida en este nuevo "milenio sudamericanista" que suplantaría a la antigua Latinoamérica. De pronto, el discurso diplomático brasileño se centró en hablar de Sudamérica,[13] no ya de América Latina y fue seguido por un buen número de países sudamericanos.

Las cosas no sucedieron como se esperaba. Hoy por hoy, Brasil pareciera rehén de una visión geopolítica romántica, sudamericana y atlantista, ya superada por su propia realidad, pero reacia a desvanecerse, es la visión, sobre todo, de Mario Travassos en su clásica, la "Proyección Continental de Brasil" (Travassos, 1978) escrita en 1931 pero ahora impulsada en versión actualizada y con particular celo por el Canciller Celso Amorím y bajo la tutoría intelectual de Marco Aurelio García y otros prominentes intelectuales brasileños. Conviene pues, analizar la progresiva crisis y parálisis tanto del Mercosur, como de la UNASUR. Es pertinente comenzar por el concepto de los BRICS, que tiene mucho más de mito que de realidad actuante o de bloque alternativo al poder global establecido, con los estados Unidos todavía a la cabeza.

IV. Desconstruir para dimensionar al BRICS

El mito del BRIC(S) sigue ocupando mucho espacio en la literatura sobre el Brasil contemporáneo. Por esto, conviene analizarlo brevemente aquí a fin de darle dimensión y perspectiva; de lo contrario se corre el riesgo de que ese supuesto "bloque" siga confundiendo la verdadera posición y alcances de Brasil en el concierto internacional. Al gobierno de Brasil, apenas llegado Lula al poder le cayó del cielo un regalo de dudosa procedencia: el banco de inversiones de Wall Street Goldman Sachs lo designó como uno de las cuatro potencias del futuro, al lado de Rusia, India y China.[14] Una sigla acrónima muy afortunada, que todos pueden pronunciar y alude a un muro en construcción, un bloque en un futuro muro, por cierto, ya sin el antiguo Occidente. Pero el problema es que se trata de poco más que una entelequia. Un club de conveniencia para eventos y despliegues políticos puntuales. En realidad se trata de un agrupamiento en torno al gran peso de China y, hasta cierto punto, de la India.

[13] Curiosamente la propia constitución de Brasil vigente desde 1988 señala en su artículo IV, expresamente: "La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones".

[14] Luego, para quitarse un poco el estigma de ser un invento de una casa financiera de dudosa reputación, y -se dice- a insistencias de Celso Amorim, se invitó a Sudáfrica, una economía relativamente pequeña que simplemente no encaja en los atributos originales del grupo.

Desde luego que los países que constituyen el llamado BRIC son y serán importantes, como también lo son Indonesia, México, Corea del Sur, Turquía y otros más. El punto no es ese: Se trata de realismo y geopolítica. De los cuatro BRIC (o si se quiere de los cinco, incluyendo a la mucho más pequeña Sudáfrica), el peso de China es abrumador y creciente; solo seguido, todavía a distancia por la India. Baste decir que la economía de China[15] es seis veces mayor que la de Rusia y casi ocho veces mayor que la de Brasil. La población china es casi de siete veces la de Brasil y algo semejante sucede con India. Rusia -que enfrenta severas sanciones comerciales- sufre una seria recesión económica y padece además, de serios problemas demográficos y de una economía poco diversificada, fincada en el gas, el petrolero y la venta de armamentos. Brasil lleva años en recesión y por esto, las distancias entre ellos y China e India, lejos de disminuir, se han ido aumentando.

Dos de los BRICS son miembros del Consejo de Seguridad de la ONU y tres son potencia nuclear. Brasil, no tiene ninguno de estos atributos. Los países "RIC" (Rusia, China e India) son contiguos y forman la superficie dominante en el macizo euroasiático. Brasil está a decenas de miles de kilómetros de ahí, en Occidente, en el Atlántico Sur de América. Rusia y China tienen dos frentes de frontera, no exenta de fricciones, pero hoy esencialmente en paz y sin disputas. Pero China e India mantienen también diferencias y disputas fronterizas profundas, que se exacerban por los graves problemas fronterizos entre India y Pakistán justamente en parte de la misma geografía (Jammu y Cachemira). China e India mantienen diferencias graves en Aksai Chin al Poniente del Himalaya y al Oriente en Arunachai Pradesh (o Sur del Tíbet). Resulta difícil exagerar la importancia estratégica del Tíbet para ambos, sobre todo para China. En parte por eso ya libraron una guerra en 1962 y las disputas no se han resuelto, solo se ha postergado su solución

Pero en el mar también hay disputas y desconfianza recíproca. Pero es con la India, la tensión más directa, en relación con el Océano Indico y las rutas de navegación desde el Sur de China y, sobre todo, hacia el Golfo Pérsico y el Canal del Suez. El llamado "Collar de Perlas", una serie de inversiones y operaciones para abasto y defensas chinas en el Índico y es visto con gran desconfianza por India, sobre todo en Gandar, en el sur de Pakistán, país con el que India tiene sus más serios conflictos. La inmensa mayoría del petróleo que necesita India proviene del Pérsico, pero también el 80% del petróleo y gas que recibe China tiene que utilizar el paso al Índico desde el Estrecho de Malaca.

El "Collar de Perlas" tiene que ver también con el enorme proyecto de infraestructura chino llamado la "Franja y la Ruta" de reconstruir las "rutas de la seda" y que preocupa a la India, sobre todo, en su ensamble pakistaní, el llamado "Corredor Económico china-Pakistán" con un nuevo puerto, virtualmente chi-

[15] Estimaciones con base en el FMI para el 2017 "World Economic Outlook".

no, de Gwadar en la costa del Baluchistán pakistaní porque entre otras cosas, atraviesa por Cachemira, en disputa entre India y Pakistán. Por eso India se abstuvo de participar en el Foro Inaugural del vasto proyecto, celebrado en Beijing en mayo de 2017.

Si bien China y Rusia no tienen conflictos por reivindicaciones marítimas, ambos observan las tensiones entre Japón y los dos países en el mar del Este de China y en el mar de Okhotsk, en torno a las islas Kuriles: Las disputas en el Mar del Sur de China, por su importancia vital, son parte de tensiones con todas las potencias del Pacífico del Este.

Por cierto, cuando la euforia del BRICS, China impulsó la idea de un Banco de "los BRICS" que prudentemente pronto cambió su nombre a solamente: Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) originalmente formado por los cinco países del grupo con sede en Shanghái y con gran peso de China en el mismo que forma, con el Banco Asiático de Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) Ambas facilidades financieras, son sobre todo parte de las iniciativas de China para conformar un sistema financiero paralelo al de Estados Unidos, Europa y Japón, sobre todo el FMI y el Banco Mundial.

El grupo BRIC(S) como tal tiene por estas razones un futuro, pero limitado y modesto. Pero, debe quedar claro, que los países que lo conforman sin duda alguna son y serán importantes. Por un tiempo a Itamaraty le vino bien el BRIC(S). Abonaba a la idea de un gran bloque ya desprendido de Occidente. Pensamos que por estas razonas, debiera quedar claro que el camino geopolítico del Brasil no puede fincarse en los BRICS.

V. La inacabable crisis del MERCOSUR

El Mercosur fue, desde sus inicios a finales de los años 1980, una pieza clave de la integración de la Sudamérica atlántica, impulsada por Brasil. Tuvo un inicio muy exitoso pero con el tiempo fue perdiendo ímpetu y en la última década su declive ha sido persistente. Tras más de veinticinco años de historia, su desempeño ha sido francamente modesto y más político que económico. Siempre fue un proyecto político antes que un esquema meramente económico o comercial. Ahí están también hoy, sus grandes debilidades y fortalezas.

El MERCOSUR por un lado fue muy ambicioso y se propuso una "unión aduanera plena" tipo la Unión Europea y lo quiso hacer sin gradualismo ni la debida parsimonia de llegar por etapas a la adopción de un condicionante y muy restrictivo arancel externo común (AEC) sin pasar por etapas previas de consolidación, de acuerdo comercial, como ha sido el caso de otros ejercicios de integración semejante. Se trataba de construir en pocos años un Mercado Común. Por otro lado, dejó fuera del esquema y sus disciplinas a sectores clave, como son, por ejemplo, el automotriz y el azucarero. Tampoco pudo crear un código adua-

nero común realmente vigente y sus mecanismos de solución de controversias han dejado mucho que desear. Se observa un gran voluntarismo y pocos resultados concretos y eficaces.

Un problema de fondo en el complejo diseño de MERCOSUR ha sido el de poder dar cuenta de la enorme diferencia en tamaño y peso político entre Brasil, Argentina y los demás socios. Por otra parte el Mercosur tiene aciertos y avances importantes, como la progresiva consolidación de una "ciudadanía regional" y proyectos de cooperación muy encomiables. Mantiene un modesto fondo para la construcción de infraestructura regional y otros proyectos semejantes, llamado Fondo de convergencia (FOCEM), una buena idea sobre todo destinada a enfrentar la asimetría entre Brasil y Argentina y sus dos socios menores originales como Uruguay y Paraguay. La inclusión de Venezuela, desde el principio fue muy polémica, aprovechando una temporal suspensión del Paraguay. El enfoque político bolivariano y luego la crisis misma de Venezuela han complicado mucho la operación de MERCOSUR. Finalmente, tras cambio de fondo en los gobiernos de Argentina y Brasil, se llegó a la suspensión de Venezuela por razón de violación de la Carta Democrática de la Institución.

Quizá el más preocupante aspecto de la crisis del MERCOSUR sea, justamente, su fracaso en cuanto a incrementar el comercio y la integración: Sus exportaciones al resto del mundo pierden peso relativo, pero sobre todo, el comercio intrarregional se ha venido contrayendo (llegó a un magro 13.6% en 2015) y jamás ha superado el 20%. Las materias primas (*commodities)* y manufacturas basadas en las mismas siguen representando más del 70% del comercio extrazona, lo que revela una grave deficiencia estructural en materia industrial. Es de notar que para el propio Brasil el MERCOSUR es cada vez menos relevante: para 2015 significó solo el 11.5% de sus ventas, esencialmente, eso sí, sobre todo de manufacturas. Es China su principal socio comercial, sobre todo gran comprador de materias primas brasileñas.

También en términos comparativos su desempeño exportador ha sido decepcionante, si lo comparamos con la alianza del Pacifico o inclusive otros bloques de integración continental.[16] México más que duplica el comercio e todo MERCOSUR. Si bien sigue existiendo resistencias[17] a que los países miembro del MERCOSUR negocien acuerdos comerciales (o TLC) con países fuera del bloque, como fue el osado caso de Uruguay y México en el 2004. La realidad es que el propio MERCOSUR ni ha logrado la libre circulación de bienes y ha puesto tantas excepciones al AEC que en realidad no es una Unión Aduanera, sino una "zona de libre comercio" *sui generis*. Las reformas

[16] Véase "Informe MERCOUSR No 21" BID 2016.

[17] Véase Celso Amorim Cfr.: Brasil precisa de novo rumo para reconquistar credibilidade." Por Pamela Mascarenhas, Jornal do Brasil. 19 de junho de 2016. Brasil y el vuelco radical en su política externa". Por Eric Nepomuceno. Página 12, Buenos Aires, 22 de mayo de 2016.

impostergables al MERCOUSR deben partir de estas realidades, sobre todo de revisar su AEC.

Las reformas al MERCOSUR no deberían hacerse esperar. Cualquiera que estas sean deberán tomar en cuenta por los menos dos cosas: Primero, la necesidad de mucho más flexibilidad para que los países miembro o el bloque puedan negociar con terceros, diversas modalidades de comercio e inversión. Para algunos parece anatema, pero se antoja indispensable dada la parálisis de la institución. Incluso, sería realista y conveniente reformular el AEC y revertir a una forma avanzada de TLC. Segundo, un proceso real de acercamiento y convergencia con la Alianza del Pacifico (y otros bloque de integración sub regionales). Tómese en cuenta, que buena parte de los avances del MERCOUSR, como la construcción de ciudadanía y los diversos mecanismos de cooperación, como el FOCEM no solo deben mantenerse, sino ser ejemplo para otras regiones de América Latina. Por cierto, este sería un marco adecuado para que Brasil y México dinamizaran al resto de la región latinoamericana. Aquí debería jugar un papel clave la CELAC,[18] que podrá llegar tan lejos como Brasil y México la decidan impulsar, como foro articulador de la convergencia integracionista, con el apoyo técnico ye instrumental de una ALADI renovada y vigorizada.

VI. La UNASUR y su progresiva irrelevancia

Si bien sus orígenes se remontan al 2004, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) se lanza en el 2008 con sede en Quito, si bien su diseño e inspiración fueron brasileñas. Era la "joya de la corona" en el diseño sudamericanista de Lula. El eje político, que debería suplantar a la OEA y ser la voz de la Sudamérica bajo liderazgo e inspiración brasileña, al interior de la región sudamericana y en el resto de América Latina. Algo así como el hermano mayor sudamericano.[19] Funcionó bien en los años del auge. Los gobiernos de izquierda sudamericanos lograron armonizarla con la Alianza Bolivarianas de los Pueblos las Américas (ALBA) de inspiración cubana y venezolana.[20] Si bien Brasil, Argentina y otros países, nunca se incorporaron al ALBA a pesar de que hubo un tiempo de convergencia de intereses.

Desde luego, no hay nada por si mismo negativo en una asociación regional de países como la UNASUR. El problema surgió cuando, excluyendo a Mé-

[18] CELAC: Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) creada en 2010 y cuenta con la participación de todos los países de la región, incluyendo a Cuba.

[19] Véase el papel de UNASUR en Centroamérica cuando la cris del golpe en Honduras en 2009.

[20] Además de Venezuela, solo Bolivia y Ecuador en Sudamérica se incorporaron al ALBA.

xico y a por lo menos a otros a otros diez países de Centroamérica y el Caribe se pretendió convertir en vocero de una suerte de nueva Latinoamérica y al comando de un solo país: Brasil. UNASUR tiene, que duda cabe, un papel que cumplir en asuntos que competen solo a los sudamericanos, pero sin pretender suplantar a otros agrupamientos o hablar por los demás. La agenda estrictamente sudamericana es muy vasta, no solo el comercio sino la inversión en infraestructura y conexión física, la seguridad y la preservación de la muy rica biodiversidad, el combate conjunto al cambio climático son solo algunos ejemplos. Pero la UNASUR no debe conculcar a la CELAC, como sucedió cuando pretendió, sin éxito, convertirse en el interlocutor de la región en relación a la crisis de Venezuela. Justamente, mientras se agudizaba la crisis en Venezuela, la UNASUR como valedor abierto del gobierno de Nicolás Maduro, perdió credibilidad e importancia. Desde enero (2017), cuando expiró la gestión de Ernesto Samper, no ha podido ocupar la vacante de Secretario General. Así, al igual que el MERCOSUR, a la UNASUR le espera una redefinición a fondo de su papel y operación en la región sudamericana.

Dos premisas que resultaron falsas dieron al traste con el modelo "sudamericanista" de Lula: Que los BRIC(S) eran una real alternativa u otro centro cohesionador del poder global y, segundo, el dudoso supuesto de que la exportación masiva de commodities podría generar un poderoso proceso de crecimiento y modernizador económico y a largo plazo.

El gran activismo del ex Canciller Celso Amorín acabó estrellándose en la realidad tanto en Irán como en su frustrado intento de entrar a la Franja de Gaza donde simplemente la cancillería israelí le prohibió la entrada. Tuvo razón Jorge Castañeda (2010) en su ya clásico artículo "Aún no están listos para el tiempo estelar" (Castañeda, 2010).

El experimento sudamericanista y la prosperidad fincada en las *commodities* terminó en una gran crisis, de la que aún no se recuperan plenamente ni Brasil ni la región. No es propósito de este ensayo el análisis y descripción de la actual crisis económica de Brasil[21] Baste recordar que en muy buena medida se debió al colapso de los precios de las *commodities* que en forma masiva se vendieron sobre todo a China y que generaron un enorme pero efímero auge económico, que entre otras cosas, sobrevaloró marcadamente el tipo de cambio, restó competitividad a la industria brasileñas: Un preocupante proceso de desindustrialización que en Brasil se conoció como la "reprimarización" de la economía.[22] Esto se combinó con un fuerte ciclo expansivo del gasto público y del crédito al consumo y obligó a un duro ajuste fiscal cuando sobrevino la

[21] Luiselli 2016 http://www.nexos.com.mx/?p=27867

[22] Una forma extrema y *sui generis* de lo que en economía se conoce como la "Enfermedad Holandesa. Véase: " W. M. Corden "Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation" *Oxford Economic Paper Nov. 1984s.* http://www.jstor.org/stable/2662669

brutal caída de ingresos por exportación. La crisis económica, que arranca en realidad de finales del 2012, llevó al país a su más prolongada recesión en por lo menos ochenta años: desde el segundo trimestre de 2014 el país viene decreciendo y solo hasta el segundo trimestre del 2017 retomó un leve crecimiento. Se estima que en este 2017 la economía habrá crecido un ínfimo 0.5 % y será casi un 8% menos que en el 2014.

Pero se trata en realidad de una triple crisis: económica, de corrupción masiva[23] y política que culminó en la destitución de la presidente Dilma Rouseff y el enjuiciamiento del todavía muy popular ex presidente Lula da Silva. El gobierno de precaria legalidad y autoridad de Michel Temer, también señalado por actos de corrupción, es débil y visto por todos como un gobierno de mera transición. Será a fines de 2018 cuando Brasil elija a un(a) presidente(a) con plena autoridad y legitimidad.

VII. Premisas para un posible reencuentro entre Brasil y México

Si bien pensamos que está acreditada la conveniencia de un acercamiento entre Brasil y México en las actuales circunstancias, queda de todos modos un arduo camino por recorrer, empezando por modificar toda la parafernalia institucional sudamericanista y excluyente. Es otra la situación internacional, más allá de lo que pueda suceder con la volátil presidencia de Donald Trump. El ciclo globalizador conducido por los Estado Unidos y Europa, parece estar llegando a su fin y será ahora Asia del Este, con china a la cabeza, el núcleo más grande y dinámico de la economía global. Pero no es tampoco, ni mucho menos, un mundo conducido por la entelequia de los BRICS. Se trata de un mundo mucho más complejo diverso. China, sin duda, será la economía más grande, pero tardaría décadas en tener los niveles en términos de ingreso *per cápita* y calidad de vida[24] de los países hoy desarrollados. En el caso brasileño (y de gran número de países sudamericanos) se corre el riesgo de la perpetuación del modelo agrario exportador de *commodities* con el correspondiente castigo a la industria y la postergación de la adopción de las innovaciones y tecnologías de la llamada "cuarta revolución industrial".

México también enfrenta grandes riesgos de competitividad internacional; si bien se encuentra más integrado que Brasil a cadenas globales de oferta, no

[23] Los escándalos de Petrobras, del "lava coches" (lava jato), y "mensalao", son del dominio público y han sido ampliamente difundidos por los medios internacionales.

[24] Contrástese el Índice de Desarrollo humano (HDI) del PNUD de China con aquellos e Japón, Europa Occidental o Estados Unidos. Incluso, la mayor parte de América Latina y, desde luego, Brasil y México tienen un HDI superior al de China actual.

puede fincar su inserción solamente en logística y mano de obra cada vez más barata respecto a China y otros países, sobre todo asiáticos. No es concentrando la riqueza y generando brechas cada vez más grandes en términos de regiones y niveles de ingreso que se accede a la modernidad. Tómese en cuenta, además, que India y otros países asiáticos de muy bajos salarios, son cada vez más competitivos e innovadores.

Antes de poder postular una ruta de convergencia y entendimiento entre Brasil y México, hay que atender, si bien brevemente, a sus respectivos modelos económicos, por lo menos, en lo que tiene que ver con su inserción internacional y las posibilidades de mutua interacción. Ya hemos dicho que México mantiene un modelo más abierto e integrado a las cadenas globales de valor. Pero Brasil tiene una industria grande y un gran mercado interno. Todo esto traería para ambos, ventajas, desventajas o desafíos, pero sobre todo, oportunidades muy interesantes. Para ello, brevemente exploraremos de manera comparada e dos sectores clave para las dos naciones y para le economía internacional: la industria y la agricultura. Mientras en la primera, se juega el tránsito a la modernidad tecnológica y competitiva, en la segunda, se debe entender el papel de Brasil, ahí si una potencia de primer orden mundial.

VIII. La industria y la agricultura en perspectiva comparada

Es en estos sectores donde ambos definen su patrón de inserción internacional y donde se ubican grandes ventajas competitivas. Asimismo, es ahí y donde en uno y otro país se encuentran las mayores resistencias a la integración recíproca. En la industria es donde las ventajas de uno y otro país son a la vez más claras pero difíciles de evaluar. En la agricultura (agroindustria) el análisis comparativo es más sencillo, si bien en lagunas ramas y agroindustrias las diferencias son sustantivas y deben tomarse en cuenta.[25]

El sector industrial brasileño es más amplio, *horizontalmente* considerado, más protegido y se apoya más en el mercado interno. Es válido decir que se trata de una industria más protegida que la mexicana. La industria mexicana, sobre todo en algunas ramas, como la automotriz y sus derivaciones, es mucho más integrada a las cadenas globales de oferta. Es por aquí por donde debe analizarse la conveniencia o la posibilidad de mayor integración bilateral.

[25] Al respecto, existe un valioso ejercicio comparativo publicado por el CIDE que desafortunadamente se refiere a investigaciones anteriores a la gran crisis brasileña del 2013 a la fecha. Por eso a menudo, sus conclusiones aparecen, ante los hechos de los últimos cuatro años, excesivamente optimistas, al menos en relación a Brasil. Véase: CIDE: Magaldi de Sousa, Mariana y Maldonado Trujillo Claudia (2014).

De manera sorprendente, a finales del 2012 el proteccionismo de Brasil asestó un duro golpe a la integración del sector automotriz entre los dos países. Tras apenas pocos meses en vigor, el Acuerdo de complementación Económica (ACE 55) que había avanzado a la libración completa de los sectores automotrices entre los dos países (y también Argentina, quien siguió a Brasil en esto). A instancias de Brasil, se cambió la liberación comercial sin aranceles, a un oneroso sistema de cuotas que prevalece con algunos cambios menores. México, que había tenido déficit importante en el sector, comenzó a tener superávit muy apreciable. Esto, debido en parte al crecimiento de la demanda de Brasil y a que México llevaba al mercado automóviles de gran calidad y con mayores atributos tecnológicos, que el consumidor final apreciaba mucho. De entonces para acá, México ha recibido masivas inversiones del sector automotriz internacional, muchas de las cuales optaron por México y no por Brasil. México es el 7o productor mundial de automóviles, con alrededor de 4 millones de unidades (exportando la mitad de los mismos), superando a Brasil holgadamente que produce alrededor de 2.5 millones. En general, México ha integrado un pujante sector de autopartes, que está invirtiendo en diversos países del mundo, incluido Brasil. En la cadena autopartes-automóviles por lo menos, porcentaje de contenido nacional ha crecido, contrariamente a lo que Brasil reclamaba cuando denunció el acuerdo ACE55.

Se trata en realidad de un claro ejemplo de dos modelos de industrialización.[26] Brasil se ha abierto menos, y lo ha hecho pausada y gradualmente, mientas que México lo hizo de manera más abrupta y desde hace ya más de dos décadas. Mientras el comercio exterior de México supera el 61% del PIB, en Brasil representa apenas el 22.7 por ciento[27] México se ha concentrado en las exportaciones de manufacturas, mientras que Brasil tiende a exporta más materias primas, tanto agrícolas como de minerales. Las exportaciones totales de México, duplican a las de Brasil. Pero se encuentran sumamente concentradas en los países del TLCAN, sobre todo en los Estados Unidos. También hay que decir que México ha tendido a deprimir sus salarios para ganar competitividad,[28] sobre todo en relación a China, mientras que Brasil había privilegiado, por lo menos hasta la crisis, su recuperación salarial (y crediticia) apuntalando el mercado interno.

En este contexto, Brasil posee a su vez una diversificada base industrial, concentrada en torno a São Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais (Región del Sureste) y Rio Grande do Sul, y que representa de media el 26-27% del PIB. Ahí está su industria más importante, empezando por automotriz que da pie a que

[26] Véase " The Economist" (2012).

[27] Véase Abreu e Lima Sergio F y Nolan García Kimberly 2014 " Los paradigmas de apertura comercial e inserción internacional de Brasil y México" en Magaldi de Sousa et. Al. CIDE 2014, *Óp.Cit*.

[28] Ante el actual proceso de revisión y renegociación del TLCAN (2017), es previsible que esto no se permita más.

Brasil sea un gran exportador de automóviles. No muy distinto al patrón de exportaciones automotrices de México.

Por otro lado, hay que considerar, entre México y Brasil, otro Acuerdo de alcance parcial, el llamado Acuerdo de Complementación Económica (ACE 53), que regula el comercio bilateral en general, mientras que el ACE 55 se concentra en el sector automotriz. Existe un proceso en curso de ampliación y profundización del ACE 53, que cubre cerca de 800 productos, y únicamente prevé el libre comercio (arancel cero) para el 20% de los mismos, ampliarlo en por lo menos tres veces más, es una meta asequible y un buen preámbulo a un acuerdo de más profundidad.

El caso de la agricultura es muy distinto: La Agricultura de Brasil es una de las cuatro mayores del mundo, solo detrás de China, La India y los Estados Unidos. Brasil espera una cosecha récord para 2017, de más de 220 millones de toneladas de granos[29] Brasil es, sobre todo, la gran "frontera" de la agricultura a nivel mundial. Ningún país tiene más tierra disponible para la expansión agrícola que el "cerrado" brasileño. Se calcula que en esta vasta sabana de casi dos millones de kilómetros cuadrados en el centro del país, por lo menos 1.5 millones de kilómetros cuadrados serian teóricamente aptos para la expansión agrícola.[30] La frontera agrícola general actual asciende a cerca de 265 millones de hectáreas, superficie superior a todo el territorio mexicano. Pero hoy por hoy, se siembra solo poco más de una cuarta parte de esa superficie. Sin embargo, hoy por hoy las tres cuartas partes de este territorio lo ocupan los pastos permanentes y apenas una cuarta parte es superficie de siembra (62 millones de Ha). Las autoridades calculan ir gradualmente aumentando la superficie agrícola y hacerlo sin tocar la enorme selva amazónica. Por lo menos 30 millones de hectáreas pueden ser incorporadas en el mediano plazo de 15 años. Brasil, a diferencia de México tiene un notable sector agroindustrial de grandes propietarios; su sector de pequeña agricultura es mucho menos relevante que en el caso mexicano. Si bien las definiciones varían mucho y no hay consenso en lo que se entiende por "pequeña agricultura familiar" es plausible que esta signifique alrededor del 20% de las unidades productivas con un porcentaje muy menor de la superficie total (entre el 1% y el 5% dependiendo de las definiciones). (Anriquez, y Bonomi, 2007). En México por lo menos dos terceras partes de la superficie agrícola está constituida por pequeños minifundios de dos hectáreas o menos.

El actual auge agrícola brasileño está liderando su recuperación económica: Es el mayor productor mundial de café, azúcar (de caña),[31] naranja y el

[29] Ver Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

[30] Desde luego, esto no está exento de polémica es en torno a los ecosistemas y la biodiversidad. En particular por la necesidad de introducir cal y otros mejoradores de suelo en extensas partes del "cerrado". Aún así, podemos afirmar que existen grandes superficies aptas para la expansión agropecuaria.

[31] Segundo productor mundial de etanol a partir de caña.

segundo productor mundial de soya y el tercero de maíz; pero crece más rápido que todos sus competidores. Las empresas brasileñas agroindustriales ocupan, el segundo lugar en la producción mundial de carne,[32] tanto de vacunos, y el tercero en porcicultura y avicultura. Si bien México tiene un sector agropecuario muy desigual -bimodal- su sector en conjunto ocupa también un lugar destacado, el número once mundial y es un productor relevante de frutas y hortalizas, ocupando el primer productor mundial de aguacates y el segundo en tomate y limones, y muy significativo en los llamados "arándanos" y otras moras. El sector de carnes y avicultura ha crecido mucho: México es el 6o productor mundial de huevo, superando a Brasil, que ocupa el séptimo. En suma, existe entre ambos sectores primarios una cierta complementariedad, pero sin duda, la agricultura brasileña es mucho mayor y en gran número de cultivos es más competitiva. El comercio bilateral puede ser mutuamente benéfico, pero requerirá de algunas importantes excepciones y salvaguardias, sobre todo en materia de granos, algunos cárnicos y cítricos. Pero también es cierto que Brasil puede ser competitivo y sustituir exportaciones norteamericanas en México en algunos rubros, incluido el maíz amarillo. En el área de inversiones cruzadas en el sector existe también un claro potencial. De hecho, un empresa en parte brasileña es la actual accionista principal de la cervecería modelo, fabricante de la cerveza "Corona" de muy amplia presencia en el mercado mundial.[33] Aún así, es difícil pensar que una mayor integración agroindustrial entre Brasil y México pueda sustituir la amplia y profunda integración en cadenas de oferta agroalimentarias que ya se han formado desde hace décadas en Norteamérica (TLCAN), donde entre otras cosas, la distancia y la logística juega un papel decisivo.

Es claro pues, que existe un gran trecho por recorrer en la liberación comercial bilateral.[34] El enfoque actual de aproximaciones graduales dentro del marco del ACE 53 parece ser el adecuado, todas vez que es necesario atender como progresa el muy estratégico ACE55, una verdadera "prueba de ácido" de la real voluntad de Brasil de abrirse más y avanzar en la integración del sector automotriz con México.

Convergencia entre Mercosur y Alianza del Pacifico (AP)

Otro campo de acción donde Brasil y México pueden cooperar creativamente, es en la progresiva convergencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, que

[32] Brasil tiene todavía importantes problemas sanitarios en materia ganadera, lo que frenaría su comercio con México.

[33] Anheuser-Busch In Bev.

[34] Otro sector importante, aquí no considerado es el de servicios, notablemente los de transporte y financieros.

mencionamos brevemente párrafos atrás.[35] La Alianza del Pacífico (AP) surge en el 2011 entre México, Colombia, Perú y Chile. Se formaliza tras la Declaración de Lima y se trata de un TLC y es de una orientación claramente pragmática; incluye movilidad de personas profesionales y mecanismos de intercambio de becas y estudiantes. Esta convergencia, desde luego, rompería la visión sudamericanista excluyente de México, pero recupera la visión integral iberoamericana o, si se quiere, latinoamericana. Es también una prueba de la voluntad real de Brasil y México de transformar el estado de cosas y avanzar decididamente en la integración regional. Por fortuna, se ha podido por fin evitar el discurso excesivamente ideológico y predomina hasta ahora un saludable pragmatismo. De hecho existe ya una "hoja de ruta" entre MERCOSUR y la AP que busca, entre otras cosas, integrar cadenas regionales de valor (con acumulación de origen), facilitación del comercio, cooperación aduanera y una activa promoción comercial, incluyendo a los servicios. Se plantea también arrancar un proceso de eliminación de "Barreras no Arancelarias." Todo este proceso podría ser supervisado en lo político por la CELAC y, en lo técnico se apoyaría en el mandato y la experiencia de la ALADI, toda vez que todos los miembros de la AP y del MERCOSUR son a su vez, miembros de ALADI. Pero, sobre todo, si los dos países de mayor dimensión demográfica y económica en cada u no de los bloques -Brasil y México- se deciden impulsar el proceso, este podrá tener éxito. Por cierto, una consideración no menor sería el de la infraestructura y la posibilidad de emprender de modo conjunto una mayor conexión física e infraestructura, que aminore las distancias y obstáculos entre la Sudamérica Atlántica y la Andina.

Terminemos diciendo que Brasil y México deberían, por fin, tomarse en serio el uno al otro y llegar a un nuevo entendimiento de cara al futuro. Para ello hay que dejar atrás un pasado de desencuentros innecesarios y mezquindades mutuas para poder construir un futuro, que le imprima un renovado dinamismo a América Latina y la inserte en la modernidad global. Esto a su vez retroalimentaría aún más y dará vigor sus respectivas economías. Por razones harto distintas, los actuales gobiernos no podrán ya llegar demasiado lejos en toso esto: En el año 2018 hay elecciones presidenciales en ambos países. México tendrá en Los Pinos otro presidente(a) en diciembre y en enero del 2019 en el Palacio de la Alvorada lo tendrá Brasil: Ambos países pueden inauguran nuevos y auspiciosos tiempos. Ojalá arranque también una nueva era de acercamiento e integración entre los dos, que se viene delineando en este y muchos otros trabajos. (CLF)

Agosto, 2017

[35] De hecho, este proceso de convergencia tendría que incorporar, en algún momento, al Mercado Común Centroamericano (MCCA), el más avanzado de todos, al caribeño (CARICOM) y a la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

IX. Bibliografía

Anriquez , G. y Bonomi G. (2007) "Long term farming and rural demographic trends" citado en P. Hazell and Atiqr Rahman (Ed) 2014 "New Directions for Smallholder Agriculture" Oxford University Press, Oxford.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) "Informe MERCOSUR No 21" 2016, Washington.

Bethel, Leslie 2012 " Brasil y "América Latina" Prismas, revista de Historia Intelectual, Número 16.

Caetano, Gerardo (2016) ¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el MERCOSUR? Contextos y desafíos de la Encrucijada Actual" Relaciones Internacionales (GERI-UAM)).

Castañeda, Jorge (2010) "Not ready for Primetime" Foreign Affairs September-October 2010 Issue.

W. M. Corden "Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation" *Oxford Economic Paper Nov. 1984s.* http://www.jstor.org/stable/2662669

Dicken, Peter (2011) "Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy" 6th. Edition, The Guilford Press, N.Y.

Economist, The, 2012 march 10th "Two Ways to make a car" London

IMF, (2017) "World Economic Outlook" Washington.

Luiselli Fernández, Cassio (2016) marzo "Brasil atrapado en su laberinto" Nexos. México.

Luiselli Fernández Cassio (2010) " Brasil y México: El acercamiento necesario Revista Mexicana de Política Exterior No. 90º Julio-Octubre 2010. https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n90/01luiselli.pdf

Magaldi de Sousa , Mariana y Maldonado Trujillo Claudia (editoras) 2014 "La Integración de Políticas Públicas para el Desarrollo: Brasil y México en perspectiva comparada" CIDE, México.

Orozco Gutiérrez Stefania 2013 "Análisis Comparado del Uso de los códigos geopolíticos empleado por México y Brasil en su posicionamiento como líderes regionales" Tesis de Grado, Relaciones Internacionales Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá.

PWC consulting. "The World in 2050: Will the shift in global economic power continue?" PWC consulting. 2015, New York.

Travassos, Mario 1978 "La proyección continental de Brasil" El Cid editor, México.

Vivares, Ernesto y Calderón, Mauricio s/f "Desarrollo, Poder y Regionalismo Sudamericano," FLACSO, Ecuador.

*Edgar Jiménez Cabrera**

América Latina y el nuevo contexto Internacional

SUMARIO: I. Introducción II. El contexto Internacional y la nueva estrategia norteamericana III. La recomposición del orden mundial IV. La importancia de China en el nuevo orden internacional V. China en América Latina VI. Situación actual de América Latina VII. Las perspectivas de América Latina en el nuevo contexto mundial VIII. Bibliografía

I. Introducción

No es posible en las circunstancias actuales pensar América Latina al margen de lo que acontece en Estados Unidos y en el contexto internacional. Desde esta perspectiva, el proceso que se observa en la región, independientemente de las particularidades nacionales, es resultado de la confluencia de factores de perturbación externa y de las políticas económicas derivadas de las reformas de nueva generación aplicadas a nivel interno.

El contexto internacional está en proceso de una profunda transformación, se observa un cambio como consecuencia de la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos.

* Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Católica de Lovaina- Bélgica y Doctor en Economía por el Instituto de Altos Estudios de América Latina- Universidad de la Sorbona – Paris Francia. Catedrático e Investigador titular del Posgrado en Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana.

Es realmente crucial lo que está aconteciendo en el mundo, aproximadamente hace cuarenta años a finales de los setenta e inicios de los ochenta los países fueron testigos del fin de la era industrial y de la modernidad, situación que fue entendida por Alan Touraine como el proceso de des-modernidad (Touraine, 1997).

El mundo se enfrentó a la emergencia de la sociedad post-moderna a la par de la globalización y la mundialización de las actividades económicas.

Sobre ese período C. A. Viano, afirmó que el mundo vivía un momento de transformación entre dos épocas y, en este sentido la transición modernizadora significaba la completa renovación del viejo paradigma y el surgimiento de otro nuevo (C. A. Viano, 1989).

Era un hecho que marcó la conciencia de la emergencia de una "nueva realidad" sustentada en una crítica al modelo intervencionista, al modo de vida, a la sociedad y a la cultura occidental desde distintos puntos de vista como el proyecto no resuelto de la modernidad. En esta perspectiva se distinguen la Teoría de la acción comunicativa (Habermas, 1998) de Jürgen Habermas; la sociedad postindustrial de Daniel Bell, y la crítica filosófica de Jean François Lyotard y Guini (Lyotard, 1990; Bell, 2000), entre otros.

En la actualidad, en las recientes dos décadas del siglo XXI surge una nueva fase o etapa de la globalización, marcada por el aumento de la importancia de las economías emergentes.

El proceso que ha seguido surge nítidamente a partir de la crisis financiera del capitalismo en 2008-2009, aunque también está marcado en América Latina por el auge del precio de las materias primas en el mercado internacional durante la década de oro transcurrida, entre 2003-2013, que le permitió crecer en ese periodo a una tasa anual promedio de 4.5 por ciento.

América Latina en las dos últimas décadas del siglo pasado se integró a la economía global a través de las políticas de ajuste estructural, y su reinserción en el mercado internacional la región aceleró su modernización y su competitividad.

En este contexto las soluciones propuestas por las reformas de tercera generación, basadas en la liberación del mercado, la apertura económica, el proceso de recomposición institucional y de modernización del sistema en su conjunto, se enfrentan a un conjunto de factores no resueltos, en el periodo de las reformas de primera y segunda generación. Debemos mencionar en este aspecto que la región ha dejado de lado la innovación tecnológica (salvo contadas excepciones y se ha concentrado en mantener la estabilidad macroeconómica y el equilibrio financiero postergando el debate y la puesta en marcha de una estrategia) encaminada al desarrollo productivo y tecnológico de largo plazo, que le permita cerrar la brecha de productividad con el mundo desarrollado.

Este breve artículo analiza los rasgos generales de la situación económica de América Latina, así como los problemas sociales y políticos emergentes. Sin pretender hacer un análisis profundo de carácter coyuntural, buscamos señalar algunos aspectos relevantes de las perspectivas de Latinoamérica en el nuevo orden internacional.

II. El contexto Internacional y la nueva estrategia norteamericana

El orden liberal internacional que surgió después de 1945, Estados Unidos brindó una gran ayuda a otros países y desplegó sus fuerzas armadas en el extranjero. Invirtió grandes sumas en la reconstrucción de Europa con el Plan Marshall de 1948, contribuyó en la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949, encabezó una coalición militar para proteger a Corea del Sur y firmó con Japón un nuevo acuerdo de seguridad en 1960.

Estados Unidos expresaba su preferencia por la democracia y la apertura económica en el marco de una hegemonía compartida en la Unión Soviética hasta 1989-1993.

En la actualidad Donald Trump sostiene que "el costo de mantener el orden supera los beneficios" y que Washington haría mejor si mejora sus relaciones con otros países en un esquema de relaciones bilaterales, asegurándose de "ganar" en lugar de "perder" con cada acuerdo o compromiso.

Algunos autores señalan que los pilares del orden se están desdibujando por los efectos de una transición del poder mundial vinculada al ascenso de las economías asiáticas, particularmente China y la India. Sin embargo otros analistas como Joseph A. Nye, Jr. (Nye, 2017) argumenta que China, pese a que "su economía ha crecido en las décadas recientes, su tamaño es apenas del 61% de la economía estadounidense" y que China no podrá desplazar a Estados Unidos del Pacífico occidental y menos aún ejercer una hegemonía militar mundial.

El mismo autor retoma el pundo de vista del Instituto Internacional para Estudios Estratégicos que Estados Unidos no se quedará con los brazos cruzados y que ese país tiene una tecnología líder en el mundo.

Arturo Oropeza con un punto de vista diferente, comenta que el valor económico de Asía Pacífico será el de la Unión Europea en 2020 y que para 2050 China será la primera potencia mundial, desde 1978 se encontró este país en la globalización, y que el modelo económico asiático de Desarrollo, de socialismo de mercado dinámico y eficiente permite visualizar ese futuro liderazgo (Oropeza, 2017).

Estados Unidos tenía la idea de que el orden liberal internacional dirigido unilateralmente por ese país expresaba valores universales. Esa premisa hoy está siendo cuestionada. China y su rol como potencia en la economía mundial y en franco ascenso planteado en Davos, permite imaginar la posibilidad de un "orden incluyente y compartido" a la altura del siglo XXI, con la participación de las principales potencias globales políticas y económicas como la Unión Europea, Rusia, Alemania, Francia, Japón y la India entre otras. En este marco el liderazgo, todavía de Estados Unidos en las próximas décadas, seguirá siendo importante para la estabilidad mundial.

En la situación actual la polarización creciente que se observa a nivel internacional, las estrategias externas de China y Estados Unidos van adquiriendo cada vez más enormes diferencias. La de China es la de un multilateralismo expansivo en cambio la de Estados Unidos es la de un bilateralismo más defensivo.

Esa situación claramente se expresó y observó en la reciente cumbre de las BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) celebrada en la ciudad Xiamen de China.[1]

En este marco es importante reconocer algunos de los puntos de la declaración final y las palabras del presidente de China, Xi Jinping: "necesitamos abogar por una nueva economía global, apoyar el régimen de comercio multilateral, oponernos al proteccionismo y volver a equilibrar la globalización económica para hacerla más incluyente y equitativa". En la cumbre se habló de un "BRICS plus", es decir, un bloque que podría sumar nuevos miembros permanentes como Egipto, Tayikistán y México.

Por otra parte en la Cumbre del G-20 celebrada los días 7 y 8 de julio en Hamburgo, se hizo visible las posiciones contradictorias entre las tesis proteccionistas de EEUU y la defensa del Libre Comercio y del acuerdo de París (Cambio climático) por parte de la Unión Europea, China, Japón, Corea del Sur, Canadá, Australia y otros países (Parra, 2017).

La tendencia aislacionista de Donal Trump aceleró el giro de la Unión Europea hacia Oriente para fortalecer las relaciones con los países de Asia Pacífico. La Unión Europea ya firmó acuerdos de libre comercio con Corea del Sur, Singapur y Vietnam; y está negociando con Malasia y otros países de la región. Pero el reciente acuerdo firmado con Japón, la tercera economía mundial, tiene un impacto geoestratégico y económico. La Unión Europea es el tercer socio comercial de Japón, después de China y Estados Unidos.

En lo que se refiere a la Unión Europea en los últimos años, los Tratados de Maastricht, Amsterdam y Niza han reformado y transformado la Unión Europea cuyo tamaño ha aumentado en más del doble. El tratado de Lisboa y la importancia de la década anterior han abierto un nuevo capítulo de la integración europea.

Con motivo del 60 aniversario de la Unión Europea, se reunieron en Roma el 25 de marzo del presente año los veintisiete jefes de Estado y de gobierno, fue presentado en esa oportunidad el Libro Blanco que analiza los factores "impulsores del cambio" en el próximo decenio y presenta una serie de escenarios del futuro desarrollo de Europa hacia el 2025 (Comisión Europea, 2017).

Hacer de Europa una economía más inclusiva, competitiva y preparada para el futuro es el mayor reto que debe enfrentar esa región.

[1] Participaron en el evento Brasil y México como invitados el 2 y 5 de septiembre del 2017.

El Libro Blanco remarca la importancia de la Unión Europea, como el "mayor mercado único del mundo, es la mayor potencia comercial y cuenta con la segunda moneda más utilizada y está a la vanguardia de la innovación".[2]

Reconoce el documento el relativo debilitamiento de la posición de Europa en el mundo, su poder económico que en la actualidad representa el 25% del PIB mundial, para el 2030 podría descender a menos del 20% del PIB.

La Unión Europea, adaptó en la cumbre el escenario cinco "Hacer mucho más conjuntamente en todos los ámbitos políticos" que contempla "defensa del comercio libre y configurar la globalización de manera que beneficie a todos los países". La cooperación entre todos los Estados miembros debe ir más lejos que nunca en todos los ámbitos señala la Unión Europea (Comisión Europea, 2017).

III. La recomposición del orden mundial

En un momento en que la primacía de Estados Unidos está disminuyendo, Asia está emergiendo rápidamente como el centro del crecimiento económico mundial. Las implicaciones geopolíticas son significativas y los arreglos institucionales, en Estados Unidos para gestionar esta situación parecen no existir o son débiles e insuficientes.

La nueva Ruta de la Seda, tiene el potencial de provocar un cambio profundo en el orden mundial hacia un "nuevo multilateralismo". En cierto sentido, es la principal iniciativa de infraestructura estratégica, por parte de China que brindará conectividad económica y social a los 65 países a lo largo de esta nueva red.

A través de la Red, China busca utilizar las fuerzas del mercado de la mejor manera, se prepara para la Cuarta Revolución Industrial y revivir el "espíritu de prosperidad compartida".

La Ruta de la Seda fue el nombre dado en 1877 por el geógrafo alemán Ferdimond Van Richthofen a la antigua red de rutas comerciales que unían a China con Asia Central y occidental, India y la región mediterránea, hoy se conoce como la iniciativa de Belt and Road (BRI). (Abraham, 2006).

Parece ser que, el orden mundial del siglo XXI se caracteriza por la transición de la "unipolaridad hacia la multipolaridad".

El nuevo orden emergente desplaza el poder del espacio occidental de Europa y Estados Unidos, y se expande hacia el área de Asia Pacífico.

El crecimiento económico de este espacio ha aumentado los flujos de comercio e inversión en África y América Latina y el Caribe.

[2] Las empresas europeas poseen el 40% de las patentes mundiales de tecnologías energéticas renovables.

La Unión Europea por su parte intenta recuperar su dinamismo económico, ha concentrado su política exterior en el Medio Oriente, Europa y Asia y con una presencia igualmente significativamente en América Latina.

No olvidemos que por más de 100 años, la idea de Hemisferio Occidental según la cual los países de América Latina y el Caribe, junto con Estados Unidos y Canadá, eran considerados como un conjunto aparte del resto del mundo, con valores e intereses compartidos, que ha sido una premisa fundamental de la postura general estadounidense respecto de América Latina.

En los hechos, EEUU ya no elabora una "política hacia América Latina". Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina se están enfriando paulatinamente.

Por un tiempo los países de Latinoamérica parecían avanzar en una dirección más estrecha: entre 1980 y 1995, las insurrecciones urbano-rurales centroamericanas se resolvieron en gran medida por la intervención norteamericana; la propuesta Brady contribuyó a poner fin a la década perdida provocada por la deuda externa en América Latina. Posteriormente Estados Unidos, México y Canadá firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); Estados Unidos fue sede de la primera cumbre hemisférica de jefes de Estado y de gobierno, y durante las décadas de los 80 y 90 ese país impulsó las reformas de primera y segunda generación (Consenso de Washington). Posteriormente en 2004 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio con Chile.

Debemos señalar también la normalización de las relaciones diplomáticas el 17 de diciembre del 2014 firmado por el presidente norteamericano Barack Obama y Raúl Castro mandatario de Cuba y en agosto de 2015 se izó la bandera estadounidense en la recién inaugurada Embajada de Estados Unidos en la Habana. La llegada de Donald Trump ha vuelto a generar una situación de incertidumbre particularmente para Cuba.

Después del 11 de septiembre del 2001, Estados Unidos perdió interés en América Latina y las relaciones se han deteriorado, a consecuencia de una falta de liderazgo de Washington.

En la actualidad bajo el gobierno de Trump la región será considerada como una zona periférica a los intereses centrales de la política norteamericana. En suma, Estados Unidos no está en posición de propagar ninguna de las iniciativas que permitan atender las prioridades latinoamericanas.

Por otra parte, pese a sus desacuerdos e insatisfacción con la política estadounidense en la zona, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos quieren y buscan fortalecer sus relaciones con EEUU.

A EEUU le preocupa la creciente presencia de China en América Latina, ve en aquel país como el más serio desafío a los intereses estadounidenses en la región desde la caída de la Unión Soviética. La región se ha vuelto una fuente de materias primas y alimentos para China.

En este orden de ideas, cabe resaltar que la globalización sigue su marcha, vinculando a personas, desconociendo barreras nacionales y particularidades culturales. El volumen del comercio y la inversión internacional también ha seguido

creciendo. Según la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la OCDE en los últimos años tanto el volumen de comercio de bienes y servicios como de inversión extranjera directa se duplicaron. Iniciativas como la Ruta de la Seda impulsado por China, contribuye a impulsar a la globalización en toda Asia, Europa y África (Fukuyama, 2016).

El Banco Asiático de Infraestructura e Inversión o el nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, están impulsando los flujos de inversión globales y contribuyendo a la actividad que desempeñan las instituciones como el Fondo Monetario Internacional.

Según la OCDE (OCDE, 2017), las perspectivas sugieren que es necesario un enfoque integrado para que la globalización funcione para todos.

En esta perspectiva Alan S. Blinder[3] plantea que cada país debe decidir cómo aprovechar las ventajas de la globalización y reducir las desventajas, porque unas no existen sin las otras.

La Comisión Europea publicó en mayo de este año un documento de reflexión sobre cómo "aprovechar la globalización" para responder a los retos y oportunidades que plantea; el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio, prepararon un documento en abril para el G-20 sobre el comercio internacional como "un motor de crecimiento para todos".

La globalización despierta recelo porque se asocia con la perdida de la soberanía nacional y control sobre la economía, y con la titularidad del mercado, como el nuevo actor que define las posibilidades del crecimiento y desarrollo económico.

La crisis de 2007-2008 y los datos de la OCDE muestra un estancamiento en los niveles de vida del 40% más pobre de la población mundial, según Oxfam, ocho personas acumulan tanta riqueza como la mitad de la población mundial, y lo más preocupante manifestado por los "descontentos" es que un número creciente de ciudadanos se siente al margen del sistema y una sociedad del consumo que no funcionan para ellas, prisioneros de una modernidad líquida y desbocada (Bauman, 1999).

La globalización política no está a la altura de la globalización de la economía y la sociedad.

No menos importante son las expresiones de aislamiento, proteccionismo y unilateralismo que, promovido por las nuevas tendencias del populismo de izquierda y de derecha, despierta interrogantes sobre el orden internacional y la globalización cada vez más insuficiente para solucionar los problemas del planeta, el aumento de las desigualdades de ingreso, riqueza y oportunidades; el estancamiento de las condiciones de vida de las clases medias, y, de forma más generalizada la pérdida de confianza en el sistema y sus instituciones.

[3] Profesor de Economía y Relaciones Públicas de la Universidad de Princeton (2016).

Kaim (2008), sugiere que la transición de un sistema bipolar a uno temporalmente unipolar después de la Guerra Fría facilitó las políticas regionales de los Estados Unidos, especialmente porque las grandes potencias eran débiles o debían adaptarse al ambiente cambiante. Así, una política hegemónica por parte de los Estados Unidos pudo desarrollarse en varios órdenes regionales y conducir incluso a transformaciones regionales, tales como el proceso de paz en Oriente Medio (Ozkan, 2011) en la década de 1990 y el fin de varias guerras interestatales en el África subsahariana. No obstante, el influjo estadounidense en las regiones compite o entra en conflicto con la política regional de grandes potencias del sistema internacional, tales como Rusia y China. Habría que discutir qué papel cumple América Latina en este rompecabezas, otrora patio trasero de los Estados Unidos y que se reflejó en las doctrinas Monroe, Truman/Kennan y la de la guerra mundial contra las drogas. Por supuesto, el cambio reciente hacia un orden crecientemente multipolar implica no solo el repliegue material y estratégico de los Estados Unidos frente a varios órdenes regionales, sino además la apertura de espacios para los objetivos regionales, transrregionales y globales de las potencias emergentes, en particular para aquellas que han recortado distancias materiales frente a la otrora superpotencia (especialmente China). (Arroyave, 2017).

Eduardo Pastrana y Diego Vera mencionan que todo orden internacional enfrenta tarde o temprano dos desafíos: el cuestionamiento de su validez y, consecuentemente, la redefinición de su legitimidad (Kissinger, 2014, pp. 365-366), o un cambio significativo en la distribución de poder que desequilibra el sistema de pesos y contrapesos existente.

La diversidad de interpretaciones sobre las normas fundamentales de dicho orden se expresa fácticamente, por un lado, en el creciente incumplimiento en que incurren muchos actores internacionales de tales principios; y por el otro, en el surgimiento de órdenes regionales que los relativizan. Además, en Oriente próximo, África (norte y meridional) y Asia Central se ha producido la implosión de órdenes regionales (Arroyabe, 2017).

En cuanto al segundo desafío que enfrenta un orden mundial para su estabilidad, la distribución del poder mundial ha cambiado sustancialmente durante la última década, mediante lo cual la estructura unipolar del orden mundial contemporáneo se está transformando en multipolar. Las nuevas potencias emergentes como China, la India, Rusia (renacida), Brasil y Sudáfrica han ganado un peso relativo en el marco internacional y actúan como fijadores de agenda, intermediarios, forjadores y conductores de coaliciones. Por tal motivo, son relevantes las redes de política exterior que se han ido conformando particularmente en América Latina. Es el caso de la Alianza de Países del Pacífico integrado por México, Chile, Colombia y Perú.

Además, la multipolaridad del siglo XXI presenta algunas características particulares: su ámbito geográfico se ha ampliado más allá del concierto europeo u occidental que predominó en los siglos pasados. Como efecto de la globaliza-

ción económica, el nuevo orden es mucho más global, cuyos polos se extienden a África, Asia y América Latina.

IV. La importancia de China en el nuevo orden internacional

La vía de desarrollo iniciado por China en 1978 hasta la fecha, ese país se comprometió con una estrategia de modernización con visión de futuro, vinculando su política de reformas con la apertura económica, en el marco de la mundialización capitalista (globalización), manteniendo su plena independencia, que ha sido definida por algunos analistas como capitalismo de Estado (Zhiming Chen, 2011, pp. 445-489).

Para China el espacio mundial, implica el multilateralismo y un cambio en la naturaleza de las relaciones internacionales.

China ha buscado fortalecer las relaciones internacionales y en esa perspectiva, se distinguen los nuevos mecanismos de cooperación unilateral como los "Foros Regionales": Foro de Cooperación China-África en 2000, en Foro de Cooperación China-Países Árabes en 2004, China y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) en 2015.

En 1989, año de la caída del muro de Berlín se crea también el Foro de Cooperación Asía-Pacífico (APEC). En la actualidad las economías de APEC producen más del cincuenta por ciento del PIB del mundo y más del 45% del comercio mundial.[4]

Se vislumbra que estratégicamente China disputa el liderazgo con Estados Unidos en el orden internacional en la era Trump.

En la época de los países emergentes China no se ve como emergente, sino "reemergiendo". La deriva presidencial de EEUU permite a Xi Jinping mostrase líder del Libre Comercio y alternativa al orden internacional occidental modelado en los últimos 100 años.[5]

Ese orden dicho de manera simple mantuvo una estabilidad durante muchas décadas, hasta (1989-1993). En el siglo actual, el orden de sistema ha sido puesto en duda particularmente por Donald Trump, quien "sostiene que el costo de mantener el orden supera los beneficios".

[4] Los países integrantes de APEC son; Australia, Brasil, Canadá, Chile, Hong Kong, Indonesia, Japón, República de Corea, Malasia, México, Nueva Zelanda, Guinea, Perú, Filipinas, Rusia, Singapur, Taiwan, Tailandia, Estados Unidos y Vietnam.

[5] Ver Yan Xuetong. Intelectual por excelencia de China. Decano de Relaciones Internacionales de la Universidad Tsinghua, es asesor del consejo de Estado, autor de "Análisis de los interese nacionales de China".

La nueva situación creada por el sistema unipolar y por el profundo malestar económico y social provocado por la crisis financiera de 2008-2009 ha puesto en la mesa del debate internacional de que la "globalización ha alcanzado sus límites".

El presidente de China XI Jimping en su discurso inaugural de la 47 edición del Foro Económico Mundial en Davos advirtió al presidente de Estados Unidos, que "puede desatarse una guerra comercial por su política proteccionista de la que nadie saldría ganando" (World Economic Forum Annual Meeting, 2017).

En el mismo discurso el presidente Chino dijo que, no sirve echar la culpa a la globalización de todos los problemas globales, recordó la globalización "es el resultado natural de la evaluación científica y tecnológica, y ha facilitado de libre circulación de bienes, capital, avances económicos y científicas y la evolución social".

Para XI Jim Ping, "la globalización en un gran océano del que nadie puede escapar", la economía mundial debe optar por nuevos motores de crecimiento y aprovechar las ventajas de la cuarta revolución industrial. Planteó de manera contundente que "debemos seguir comprometidos con el libre comercio y facilitar la apertura de los mercados, diciendo no al proteccionismo".

"El proteccionismo es cómo enamorarse en un cuarto oscuro: mantener fuera la lluvia y el viento, pero cerrarse a la luz y el sol" comentó XI Jimping.

Respecto al déficit comercial de Estados Unidos, es importante señalar que China concentra el 50% de ese déficit, aproximadamente 347 mil millones de dólares y posee además el 30% de la deuda de Estados Unidos (Villamil, 2017).

China aprovechó en Davos en 2017 para sacar gran ventaja para mantener su posición ascendente y dominante en el mercado mundial.

El discurso del presidente chino de lanzar su estrategia integradora y de apertura comercial para posicionarse como un país con "visión, rumbo, proyecto para el siglo XXI", al integrar a 70 países en la "nueva ruta de la seda".

La agenda norteamericana, en la parte comercial y económica está perdiendo fuerza y muestra cierto desdén por el Foro y también por la OEA al haber enviado a las dos reuniones a funcionarios de segundo nivel.

Trump, expresa los viejos tiempos de la "presidencia imperial" que funciona al jefe de gobierno y al jefe de Estado en una misma persona y propensa a rebasar sus límites constitucionales.

Trump firmó el 23 de enero de 2017 los documentos para iniciar el retiro de Estados Unidos del acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) cumpliendo así con uno de sus procesos de campaña.[6]

Durante la compañía Donald Trump ha señalado que no cree que el libre comercio esté siendo positivo para Estados Unidos, que el cambio climático no

[6] El TPP concebido como un contrapeso a la influencia creciente de China y promovido por el expresidente Barack Obama fue en el 2015 por 12 países de la región Asia-Pacífico. Australia, Nueva Zelanda, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Perú, Singapur y Vietnam.

le preocupa y que Estados Unidos debe acelerar su repliegue estratégico para acelerar su repliegue estratégico para centrarse en promover políticas internas para revitalizar la industria y el empleo que, según su diagnóstico, la "injusta competencia" internacional (sobre todo China, Alemania y México) han generado un gran déficit comercial.

La nueva ruta de la Seda se inició en 2013 con la idea de conectar a los países de África, Asia, Europa y Medio Oriente que representan el 30% del PIB mundial y 63% de la población total del mundo.

La estrategia de China es impulsar la capacidad industrial a fin de crear redes manufactureras internacionales (Oropeza, 2017).

En la reciente visita de Donald Trump a China (10 de noviembre de 2017) en el marco de una visita oficial al presidente chino, Xi Jinping, fue escenario de distintos acuerdos entre compañías de los sectores energético, aeronáutico, agroalimentario y automovilístico, entre otros.

China y Estados Unidos, tradicionalmente enfrentados por el superávit comercial chino, acercaron sus posturas con la firma de acuerdos por valor 253 mil 500 millones de dólares, que podrían equilibrar la balanza comercial si se llevan a la práctica (La Razón, 2017).

Los datos de comercio exterior del gigante asiático durante los diez primeros meses del año, que muestran que China registró un superávit con Estados Unidos en el comercio de bienes por valor de 233 mil millones de dólares.

Según declaró el viceministro de Exteriores chino, Zheng Zeguang, tras el encuentro entre Xi y Trump, "China facilitará significativamente el acceso al mercado" para el sector financiero, informo la agencia estatal de noticias Xinhua.

Entre los acuerdos destaca el alcanzado entre la aeronáutica Boeing y el grupo China Aviation Supplies Holding, que le comprará 300 aviones por 37 mil millones de dólares para aumentar su capacidad y satisfacer así la creciente demanda del sector.

Los tratados fueron calificados por el presidente Xi como "buenos ejemplos del gran potencial y de la naturaleza de beneficio mutuo de la cooperación entre China y Estados Unidos".

En este orden de ideas, Kissinger (Kissinger, 2014, pp. 367-369) diagnostica que "los desequilibrios del orden mundial del siglo XXI develan la ausencia de ciertos elementos que podrían apuntalar su estructura. En el primer escenario, la naturaleza misma del estado ha sufrido grandes transformaciones a causa del efecto de los procesos de globalización. Los cuales han incidido en los cambios de su estructura y en la redefinición de sus funciones. Por tanto, los Estados han creado nuevas formas colectivas de gobernanza regional con fundamento en la soberanía compartida (Unión Europea) y, en el segundo, el carácter transfronterizo de los desafíos que enfrentan los ha llevado a constituir mecanismos colectivos de gestión en los procesos de regionalización".

Por otra parte la globalización se expresa a través de un mercado mundial único. Nunca antes se había alcanzado tal grado de interconexión, las cuales están

entrelazadas en una red de interdependencias a escala planetaria. Las dinámicas económicas globales, por su carácter transfronterizo, desbordan las capacidades de regulación y de gestión de los Estados en dicha materia. Mientras los actores económicos se mueven en un espacio global con un horizonte cosmopolita, los Estados siguen atrapados en los marcos de la política territorial con su mirada nacional (Beck, 2004). Es por eso que la estructura política del mundo sigue basándose en el Estado Nación y en conceptos como el interés nacional, lo cual impide que los Estados respondan con un proceso de renovación transnacional para hacer frente de manera eficiente a las fuerzas del mercado mundial (Palacios, 2009).

Desde esta perspectiva, las potencias emergentes vienen impulsando en los foros internacionales la reforma de las organizaciones de alcance global, tanto del sistema de la ONU como de las instituciones financieras internacionales, las cuales enfrentan grandes desafíos de legitimidad y eficacia, Por consiguiente, se requieren nuevas estructuras de gobernanza global, más inclusivas, que contemplen los nuevos cambios en la estructura del sistema internacional. Para la construcción de nuevas estructuras de gobernanza global, se necesitan dos grandes reformas: la del sistema se seguridad colectiva y la del sistema económico-comercial internacional (Amorin, 2010).

Asimismo, hay que destacar el papel que las potencias emergentes pueden desempeñar en la conformación de estructuras de gobernanza regional, las cuales contribuyen tanto a la gestión de asuntos comunes como a la solución de problemas regionales (Betz, 2012).

Es necesario destacar la importancia creciente de las regiones en la reconfiguración del orden mundial *posunipolar*, lo cual ha conducido a que en la literatura especializada se hayan formulado durante la última década una variedad de conceptos, tales como regionalización, regionalismo, sistemas, subsistemas regionales, órdenes regionales o complejos de seguridad regional.

En suma, estamos presenciando el surgimiento de un sistema multirregional de las relaciones internacionales (Nolte, 2012) o la construcción de un orden mundial multilateral regionalizado (Farrel, 2005, p. 9). Por tanto, si partimos de la premisa de que las regiones van a desempeñar un papel importante en la comprensión del futuro orden mundial, el análisis de las relaciones internacionales debe pasar de los dos niveles tradicionales, es decir, el nacional y el internacional, a un modelo analítico que contemple cuatro niveles: el nacional, el internacional, el regional y el interregional, en cuyo contexto la gobernanza global ofrece alternativas viables.

V. China en América Latina

China aprovechó el vacío que deja paulatinamente Estados Unidos. En el nuevo contexto global, el relativo repliegue del gobierno de Trump ha permitido que otros actores globales como China, India, Japón y Rusia se vinculen a los países de América Latina.

En este marco la creciente presencia de China en América Latina y el Caribe es el resultado natural, primero del declive norteamericano y segundo, del ascenso de ese país como potencia global además, debemos destacar que la intensificación de la globalización y la existencia de diferentes polos políticos ofrecen más oportunidades para la construcción de relaciones más cercanas (Haibin Niu, 2013, p. 7).

La presencia de China en América Latina a permitido a la región de la venta de materias primas a China en la llamada época de oro entre 2003 y 2013. También debemos recordar que Brasil, Argentina, Venezuela y Ecuador han sido los mayores receptores de créditos, en el período de auge de los países bolivarianos aunque, la relación entre China y América Latina se ha centrado en el campo comercial y financiero los datos del Stockholmn International Peace Research Institute, entre 1900 y 2015, reporta en el campo de la defensa y seguridad solo cinco países receptores. Estos han sido Venezuela, Bolivia y Ecuador.

En cuanto a transferencia de tecnología, destacan el sector de la aeronáutica con Argentina y Brasil y el de producción de satélites para Brasil, Venezuela, Ecuador y Bolivia.

La nueva relación de China con América Latina se dió en la década de 1970, en el marco de la relación entre China y los Estados Unidos y el regreso de China a las Naciones Unidas. Cuando China implantó la política de apertura en 1978, recién dos décadas después ese país pudo lograr compromisos con África, Oriente Medio y América Latina.

En la presente década China se ha convertido en el segundo socio comercial de América Latina y en una de las mayores fuentes de inversión extranjera directa en la región basado en una lógica de beneficio económico marítimo.

En Banco Mundial (2011) señaló al respecto que "el robusto crecimiento de América Latina desde 2003 fue en gran medida producto de sus relaciones con China".

Por último en lo que se refiere a las relaciones de China con América Latina retomamos el punto de vista de Haibin Niu (2016:11-12) para entender el impacto de la presencia China en Latinoamérica, "tenemos que entender cómo China percibe el actual sistema internacional y cómo los factores del sistema afectan la proyección China en América Latina. Por otra parte la globalización escrita como un factor posesivo para el crecimiento de la economía China y el ascenso de los países emergentes generó más espacio para que China tuviera más presencia en el mundo.

Es así como China se unió a la Organización Mundial del comercio en 2001. Posteriormente China suscribió tratados de libre comercio con Chile, Perú y Costa Rica.

Por otra parte Brasil, Chile y México considerados países emergentes de América Latina tienen más espacio y capacidad para seguir su propia agenda y contribuir en el curso de una agenda más global.

En contexto América Latina tiene, que navegar en un marco de competitividad creciente, en una nueva estructura productiva del mundo y con nuevos actores emergentes, algunos países con economías exportadoras de materias primas, dibuja un panorama de elevada incertidumbre.

Es por lo anterior que se puede afirmar que es importante para México y América Latina, descifrar la complejidad y las interrogantes que plantea la visión norteamericana sobre el proteccionismo frente a la subsistencia y fortalecimiento de la economía de libre mercado, mercado encabezado hoy por China y la Unión Europea.

América Latina se enfrenta a la necesidad de elaborar escenarios posibles y viables, a fin de promover las estrategias que analice las diferentes trayectorias que México y América Latina podrían seguir en los próximos años.

Todo parece apuntar a que la política económica y comercial de la nueva administración norteamericana será mucho más aislacionista y dispuesta a desconocer muchas de las normas e instituciones internacionales para centrarse en la promoción de políticas internas.

El nuevo proteccionismo norteamericano sin duda tendría un impacto considerable en la formación de la agenda global para el futuro inmediato se vislumbra, niveles de crecimiento más alto para la economía norteamericana a 2.3% en 2017 y a 2.5% en 2018.

Los países que integran la región latinoamericana al concluir el "Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible" reafirmaron su compromiso con la agenda 2030.[8]

Según la Dra. Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL señaló que "En tiempos complejos, de gran incertidumbre y cruzados por dificultades, América Latina y el Caribe ha dado una demostración de acuerdo y unidad". Sostuvo también y en lo más relevante de su discurso que "aspiramos a nuevo modelo de desarrollo, justo, igualitario, próspero y solidario".

El Foro Económico Mundial sobre América Latina que se realizó en Hamburgo el 10 de Abril de 2017 tuvo dos grandes temas que fueron debatidos con gran amplitud: los escándalos de corrupción en los países y el ambiente de "crisis política" que se observa en algunos países de la región: Guatemala, Brasil, Perú, entre otros. En ese Foro nuevamente Alicia Bárcena plateó que "si queremos tener futuro, tenemos que cambiar profundamente el estilo de desarrollo latinoamericano. Debemos repensar el capitalismo para reducir la desigualdad".[9]

Muchos de los participantes en el Foro coincidieron en que el modelo actual de crecimiento latinoamericano con enorme desigualdad y basado en las ma-

[8] La agenda 2030 establece 17 de Desarrollo Sostenible y 169 metas. El Foro se realizó en convención en mayo de 2017.

[9] Retomado de Daniel Zovatto, Director Regional del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

terias primas no es sostenible. Incidieron también en la necesidad de reformar las instituciones de los países de la región para enfrentar con realismo a las nuevas demandas de la clase media emergente.

México debe aprovechar la situación ante la nueva política creada por Donald Trump.[10] La Unión Europea se ha consolidado como el segundo socio comercial y destino de las exportaciones mexicanas y la segunda fuente de Inversión Extranjera Directa (IED) de México.[11]

VI. Situación actual de América Latina

A nivel económico

La reducción en el volumen comercial, la disminución de los precios de las materias primas (petróleo) y de incertidumbre en las condiciones financieras y monetarias globales.

El débil crecimiento de la Unión Europea, el menor dinamismo de la economía China y el endurecimiento de la política monetaria de Estados Unidos, están impactando negativamente en América Latina. Los nuevos cimientos de la economía son el mercado, la inversión privada externa, la apertura, la productividad y la competitividad externa.

La productividad de la región sólo creció en 20 años el 1,6%, frente al 3% en Polonia, y el 4% Turquía.

La informalidad en el empleo afectó al 60% de los trabajadores de América Latina, sin seguridad social, sin prestaciones. Es decir que 180 millones de trabajadores tienen una productividad 70% inferior al resto de la economía.

Escasa capacidad de recaudación fiscal, el 13,6% del PIB en 1990, ha pasado al 21% en 2015. En los países de la OCDE, superan 38% y Estados Unidos con más de 24% de su PIB.

La tasa de crecimiento económico de América Latina en 2014 fue de 1,2%, inferior tanto a la media mundial 2,6% como a la registrada en la región del 2,8% un año antes. En 2015 la solidez macroeconómica se desarrolló con una tasa promedio de 1,0%. En este año 2016 se espera una contracción promedio de -0,9%, y para el 2017 se estima un crecimiento promedio de 1,5%. Muchos países están en recesión económica Venezuela -8% con una inflación cerca de 720%, Ecuador -4.5%, Brasil -3,8% y Argentina -1% con 25% de inflación.

[10] Enrique Graue. Rector de la UNAM.

[11] Informe presentado por el FMI en vísperas de la Reunión de Ministros de Finanzas y gobernadores de Bancos Centrales del G-20 en Baden, Alemania, 17-18 marzo del 2017.

Actualmente gran parte del comercio y de la producción mundial se lleva a cabo dentro de las llamadas cadenas de valor, ya sean regionales o globales. De este modo, es posible identificar tres grandes redes de producción:

– La fábrica Europa (Alemania)

– La fábrica América del Norte (Estados Unidos)

– La fábrica Asia (Japón y China)

En América Latina las materias primas representan en la actualidad algo más del 40% del valor exportado al mundo, con escaso valor agregado (5%).

En esta perspectiva el Banco Mundial señala que la región invierte en investigación y desarrollo el 0,7% del PIB, la OCDE invierte el 2,4% del PIB.

Nivel Social y Político

Las movilizaciones sociales y las tensiones políticas en muchos de los países de la región, reflejan la erosión en la confianza en las instituciones en los partidos políticos y en la democracia.

América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo, el 31% de su población continúa siendo pobre. El 20% más rico de la población capta en promedio el 47% del ingreso total. La pobreza en 2015 fue de 168 millones (la pobreza en 1990 fue de 245 millones de personas), de los cuales 70 millones se encuentran en situación de indigencia, ambas cifras superan en dos millones las registradas en 2013.[12]

En América Latina hay 21 millones de Jóvenes que no trabajan ni estudian (NINIS) y 27 millones de Jóvenes desempleados (48 millones).

América Latina, tiene el 10% de la población mundial, y solamente el 1,9% de la inversión mundial en tecnología e innovación mundial, en cambio Estados Unidos con el 4% de la población mundial invierte el 43% y la Unión Europea invierte el 25% y Japón el 16%. Para el 2025, América Latina tendrá una población de 637 millones de personas y de éstos, 490 millones, 70% va a pertenecer a la clase media (Consultora estadounidense Frost & Sullivan).

Las proyecciones del FMI indican que la economía mundial crecerá a un ritmo de 3,5% en 2017, frente al 3,1% de 2016 y se prevé una aceleración para el 2018 del 3,6%. La aceleración tendrá un gran alcance y abarcará economías avanzadas, emergentes y de bajo ingreso.

[12] La pobreza se vincula con el ingreso medio de una sociedad. La desigualdad con la distribución. Honduras tiene un 64.5% de su población en situación de pobreza y un 53.7% en desigualdad.

Los precios de las materias primas siguen en niveles bajos, por lo cual muchos países exportadores de materias primas, en especial oriente medio, África y América Latina, continúan estando bajo presión.

Según el FMI, las perspectivas de las economías desarrolladas crecerán un 2,0%, mientras que en 2018 será de un 1,5%. Estados Unidos se estima crecerá un 2,3% este año y 2,5% para el 2018, Francia 1,6% e Italia 0,8%.

El informe advierte que las políticas proteccionistas "amenazan la integración económica y el orden de cooperación económica global".

– Reino Unido registrará una expansión del 2% en 2017.

– China tendrá un crecimiento del PIB de 6,5% para este año (el más bajo en 25 años).

El FMI considera tres desafíos que las economías latinoamericanas deben superar para impulsar el comercio intrarregional.

– Tendencia hacia la integración regional que haga posible el crecimiento económico.

– El surgimiento de redes regionales de producción o cadenas de valor regionales.

– Desarrollo del comercio transfronterizo de servicios (este sector representó en 2014 el 13% del PIB mundial).

VII. Las perspectivas de América Latina en el nuevo contexto mundial

Para América Latina las perspectivas compartidas por los organismos internacionales y el mundo académico no son necesariamente homogéneas.

Por un lado algunos académicos e investigadores tienen una lectura pesimista de la realidad, consideran que el populismo y el indigenismo pueden conducir a sus países (Venezuela, Nicaragua y Bolivia) en la búsqueda de vías y alternativas con las que consolidar su antiamericanismo y anti-occidentalismo.

En esta perspectiva abundan las críticas a la globalización, a la desigual distribución de las riquezas que ha generado, a pesar de que el capital globalizado ha crecido desmesuradamente (Bardoji, 2006).

En la misma línea de razonamiento, surgen opiniones de que la actual situación económica por los cambios ya visibles en la distribución del poder a escala internacional y las nuevas relaciones de seguridad en Asia que coincide con

el declive del esquema centrado en las relaciones atlánticas pueden generar profundos conflictos en la gobernabilidad del orden internacional.

El FMI en el informe "Perspectivas globales y Retos de Políticas" expone que en México el panorama se ha debilitado ante la incertidumbre sobre el futuro de las relaciones comerciales con Estados Unidos (Ver Anexo 1. Últimas proyecciones del FMI).

El crecimiento económico de México este año se verá limitado por la incertidumbre ocasionada por la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América Latina del Norte (TLC), según el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Para este año, la expectativa de crecimiento del PIB es de 2.1 por ciento, cuando en 2016 fue de 2.3 por ciento. Para 2018, la proyección considera una tasa de 1.9 por ciento, un segundo año consecutivo de desaceleración.

"El principal riesgo para el panorama de crecimiento incluye una renegociación prolongada y la consecuente incertidumbre del resultado de las negociaciones del TLC", advierte el documento "Consulta de México 2017 bajo el artículo 7".

México tendría un crecimiento económico de 1.2 por ciento en ese año, una caída de un punto porcentual frente al estimado de 2017.

El Fondo Monetario Internacional dice que México tiene un exceso de dependencia respecto a Estados Unidos, con una concentración en las exportaciones superior al 80 por ciento a ese destino, y que la consecuencia de esto es que interrupciones en el comercio afectan todo el proceso productivo y económico.

"Con la terminación del TLC, un regreso casi inmediato al régimen de Nación Más Favorecida (NMF) o aranceles más altos serían disruptivos para el comercio de México con un socio más importante, lo cual podría debilitar el crecimiento, desalentar los ingresos de capital y elevar la prima de riesgo", apunta el reporte.

Este Organismo señala para Brasil un crecimiento para ese año del 0,2% bajísimo pero suficiente para salir de la recesión. Chile crecerá 1,7% y Colombia 2,3%, Bolivia 4,0%, Perú 3,5%, Paraguay 3,3% y Ecuador se contraerá 1,6%

En el caso de América Latina y el Caribe, el FMI ajustó a la baja su previsión de crecimiento, ubicando a la región en un 1,1% en 2017.

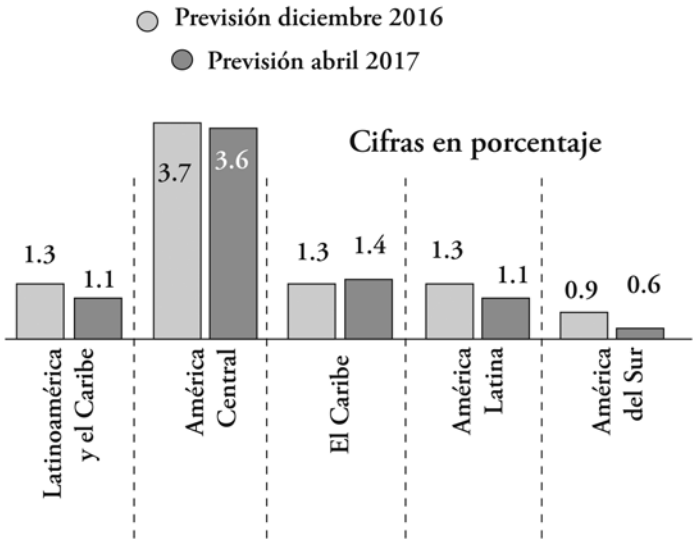
En lo que se refiere a México, el FMI, mantiene en 1,7% la previsión de crecimiento esto para 2017 y 2,0% en 2018. Para Centroamérica se espera una tasa de crecimiento de 3,6% para el 2017.

Respecto a la región de América Central es la que tendrá mayor crecimiento en la zona para 2017, impulsada principalmente por República Dominicana, Costa Rica o Panamá (Ericka Pedrero, 2017).

Según la OCDE, en la situación actual el reto más importante para América Latina es su juventud (Informe Perspectivas económicas de América Latina 2017, México).

Uno de cada cuatro latinoamericanos son jóvenes de entre 15 y 29 años de edad, que suma 163 millones de personas. Del 2015 al 2020 será históricamente el quinquenio con mayor población juvenil en México y América Latina.

Cuadro 1
Crecimiento económico



Fuente: Recuperado de Ericka Pedrero. (2017). Dependencia externa de AL. Afecta PIB; Cepal lo baja a 1.1%. La razón, 20.

En América Latina el 64% de los jóvenes de la región viven en hogares pobres con acceso limitado a servicios de calidad y pocas perspectivas de movilidad social, y en la región con la mayor brecha entre las habilidades demandadas por el sector privado y las ofrecidas por los trabajadores. Además, 2 de cada 10 jóvenes trabajan en el sector informal. En la región sólo el 13% de los jóvenes posee educación superior, frente al 33% de las economías de la OCDE (OCDE, 2017).

Para el 2030 la población urbana superará el 90% de la población total regional, 315 millones de personas vivirán en 198 ciudades.

La región observa problemas de debilidad y en otros casos obsolescencia institucional. En la mayoría de los casos la corrupción y la impunidad se están convirtiendo en un flagelo nacional.

Se ha abierto una gran oportunidad para América Latina, es vital seguir avanzando en la senda de la democracia, el crecimiento económico y el fortalecimiento institucional.

Hoy estamos en un contexto internacional favorable a Latinoamérica, situación que tiene un peso específico mayor que en el pasado inmediato, ha disminuido la pobreza y ha crecido la clase media, y en general está generalizándose

una confianza en la democracia, pero a su vez subsiste una gran desconfianza en la clase política y en las instituciones de gobierno.

Por último, conviene mencionar que la recomposición geopolítica internacional crea las condiciones para una posición más destacada de América Latina en el mundo. Si bien Estados Unidos seguirá siendo el principal socio comercial de América Latina, el advenimiento de un mundo multipolar ha inaugurado una nueva etapa en el desarrollo regional, en favor de los países que conforman la "Alianza de los países del Pacífico", y del "Mercosur".

Está por ver que los Estados Unidos logren promover un acuerdo compartido con China, India, Japón y Rusia.

Para los Organismo Internacionales; CEPAL, OCDE, BID y BM el poder relativo de las democracias liberales recidentales va a disminuir, parece también evidente que la influencia de China va a crecer y Estados Unidos mantendrá su poder hegemónico durante varias generaciones.

Para estos organismos la "dinámica del poder probablemente se vuelva más compleja, dada la cantidad creciente de potencias emergentes".

Para Robert Kaplan (Kaplan, 2011, pp. 76-84) "con la baja de influencia del mundo occidental y el flujo de los equilibrios del poder, no se podría excluir el riesgo de enfrentamientos militares".

No menos importante en este marco de complejidad del orden internacional que a la par del surgimiento de gobiernos más democráticos, por otro lado, también la situación puede llevar a un recrudecimiento del populismo de izquierda y de derecha con llamamientos a la acción nacionalista o por parte de dirigentes políticos, que requieren contar con el apoyo de la calle para permanecer en el poder. En estas circunstancias de descontento y malestar de la población, es posible que prevalezcan la inestabilidad política y nuevas formas de "autoritarismo democrático".

Por otra parte el orden internacional liderado por occidente funcionó bien, y contribuyó a brindar prosperidad y una relativa estabilidad financiera. Posteriormente se vió sacudido por una serie de problemas financieros que culminaron con la crisis de 2008-2009 que llevaron al mundo a una depresión y colapso económico. Debemos reconocer que dada esa situación que las instituciones de gobernanza multilateral se demoraron mucho tiempo en reconocer el impacto que provocó la crisis financiera internacional en la economía mundial.

En el escenario actual, los intereses económicos de China en América Latina están tomando un rumbo más pragmático, las empresas Chinas son más capaces para adaptarse al mercado latinoamericano mediante la inversión y el intercambio comercial; los intereses políticos también están desempeñando un papel fundamental en las relaciones de China con América Latina.

Por último China considera cada vez más a América Latina como un socio importante en la formación de la agenda global, y con las crecientes interacciones políticas, económicas, culturales y académicas, existe una comunidad académica en expansión en China sobre los estudios latinoamericanos, lo cual

se traduce en una mejor comprensión sobre la historia, las instituciones y la cultura de América Latina.

Para cerrar esta reflexión a propósito del futuro político de América Latina, vale la pena destacar, en primer lugar que la región desde 1985 entró en un nuevo cielo sociopolítico y de cierta estabilidad democrática, un proceso de gran importancia por la gran cantidad de países en democracia, e importante también por lo prolongado del proceso. Es un saldo positivo hasta el presente, no hubo golpes de Estado en el sentido tradicional, hubo sin embargo situaciones de ingobernabilidad que el PNUD calificó en su momento (2004) como "gobiernos y democracias fallidas".

Lo anterior buscó explicar sucesiones y renuncias forzadas de presidentes, quienes se vieron obligados a terminar anticipadamente su mandato (Honduras, Paraguay, Ecuador y Argentina).

En otras circunstancias la magnitud de la corrupción en los últimos años en los que muchos presidentes se han visto envueltos en escándalos públicos de gran proporción (Brasil, Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Perú, Panamá).

Otro problema, es que en esta nueva etapa de la democracia latinoamericana es la concentración de poderes en la figura del mandatario dentro de la estructura institucional del Estado, son los casos de Cuba, Venezuela, Nicaragua y Bolivia. Jorge Lanzaro señala sobre este tema de que es inadecuado hablar de Poder Ejecutivo, y que en realidad se debió hablar de Poder Gubernamental (Lanzaro, 2012, p. 124).

Según este analista en América Latina se ha dado un desarrollo importante en la esfera presidencial. Las presidencias han modernizado y ampliado su organización, incrementando sus funciones, el número de funcionarios-asesores y en sus capacidades de gestión como de Brasil y Chile. Otra situación muy particular es la presencia de gobiernos populistas donde la concentración del poder es más externa y además carece de competencia efectiva (Nicaragua y Venezuela).

Para concluir debemos reconocer que si bien hubo cambios en el proceso de más democracia pero de "peor calidad" (Carbonell, 2014), lo cual no necesariamente disminuye la enorme transformación de la región en los años recientes.

América Latina ya no se aferra a los valores del pasado, de hecho, está adaptando muchos como resultado de la globalización, del mercado internacional y de la sociedad posmoderna.

A pesar de que subsisten grandes problemas, pobreza, desigualdad, concentración de la riqueza, informalidad económica pese a que los "años oro" fue una gran oportunidad perdida para que Latinoamérica logre acercarse a las economías más avanzadas, la región tiene posibilidades para desempeñar un rol importante en la recomposición del nuevo orden y muchos de los países son hoy considerados como los nuevo actores influyentes, nos referimos a Brasil, Chile y México.

Los años de ausencia de Estados Unidos en la región, implicarán altos costos para el futuro del poder estadounidense en América Latina.

VIII. Bibliografía

Agencia Noticias DW. (Agosto 3, 2017). *Medvédev: nuevas sanciones contra Rusia son una declaración de "guerra comercial".* El reportero Las Vegas. Recuperado de http://elreporterolasvegas.com/medvedev-nuevas-sanciones-contra-rusia-son-una-declaracion-de-guerra-comercial/

Abraham F. "Lowebtha" (2006) *Más allá de la idea del Hemisferio Occidental* en: Foreiga Affairs (español) ITAM, Vol. 6, Núm. 1, México.

Amorin, C. (2010). *Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): An overview. Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 214-240.

Albala, Adrián.(2016) *Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: Un análisis del papel de las instituciones. Rev. cienc. polít. (Santiago)* [online], vol.36, n.2, pp.459-479. ISSN 0718-090X. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000200003.

Alessandro, Martín. (2013). *Presidencialismo y parlamentarismo: América Latina y Europa meridional: Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, México, Portugal,* Uruguay. *Revista SAAP*, *7*(2), 507-509. Recuperado en 21 de noviembre de 2017, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702013000200027&lng=es&tlng=es.

Alpízar, Guillermo L. (s/f). *América Latina: oportunidades para influir en los mercados internacionales de Productos Básicos*. Centro de Investigaciones de la Economía Mundial. Recuperado de http://xn—caribea-9za.eumed.net/wp-content/uploads/mercados.pdf

Angang, Hu (2011), *China in 2020: A New Type of Superpower*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.

Arroyave Quintero, Mario Andrés (Abril, 2017). *La proyección de China en América Latina y el Caribe*/Mario Arroyave [y otros 20]; editores Eduardo Pastrana Buelvas, Hubert Gehring. Primera edición. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana: Fundación Konrad Adenauer.

Banco Asiático de Desarrollo (2011), *Asia 2050: Realizing the Asian Century* [en línea] www.adb.org/publications/asia-2050-realizing-asian-century.

Banco Mundial/Centro de Investigaciones sobre el Desarrollo del Consejo de Estado de la República Popular China (2013), *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society* [en línea] www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/China-2030-complete.pdf.

Banco Mundial. 2017. *Global economic prospects: Weak Investment in uncertain times* (en línea). Washington DC, Estados Unidos. Ene. Consultado 23 de agosto. 2017. Disponible en https://goo.gl/wth83I

Barbosa, César. (Mayo 25, 2016) *Salida de Capital Ilícito supera a IED en América Latina*. Milenio. Recuperado de http://www.milenio.com/negocios/Salida_de_capital_ilicito_supera_a_IED_en_America_Latina-IED-evasion_impuestos_0_743925936.html

Bauman Zygmunt (1999). *La modernidad líquida.*
Bell. Daniel (2000) *La sociedad post-industrial*, Editorial Alianza, España.
Betz, J. (2012). Neue Regionale Führungsmächte und Dritte Welt. En D. Flemes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), Macht, Führung und Regionales Ordnung (pp.209-235). Baden-Baden: Nomos.
Beck, U. (2004). *Poder y contra poder en la era global*. Barcelona: Paidós.
Cachanosky, Nicolás. (Mayo 31, 2014). *El mito de la mala distribución del ingreso en los países "capitalistas*". ESEADE. Recuperado de https://eseade.wordpress.com/2014/05/
Carbonell Miguel (2014). *México en la encrucijada ¿Modernidad o barbarie?,* Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Editorial Flores.
Carrera Troyano, Miguel y Casado Francisco, Montserrat. (s/f). *Nivel de desarrollo y contenido tecnológico de las exportaciones: análisis comparativo entre América Latina y Asia.* Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Cumplutense de Madrid. Recuperado de http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cecal/encuentr/areas/economia/2e/carrera.htm
Centennial Group (2011), *India 2039: An affluent society in one generation* [en línea] http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/laws_papers/india/india_2039_an_affluent_society_in_one_generation.pdf
Centennial Group y CAF (Corporación Andina de Fomento) (2011), *América Latina 2040.* Recuperado de: http://publicaciones.caf.com/media/18134/latinamerica_2040_summary_esp.pdf
CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile). 2017. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible* (en línea). Santiago, Chile. Consultado agosto. 2017. Disponible en https://goo.gl/LiYtJ0
_____ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile). 2017. *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2017-2018* / CEPAL, FAO, IICA. – San José, C.R. : IICA, 2017. 266 p.
Cervantes Galván, Ediberto. (Noviembre 1, 1997). G*lobalización y procesos regionales. Nexos*. Recuperado de http://www.nexos.com.mx/?p=8619
Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. (s/f). VI. Perspectivas Económicas para 2017 y 2018. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/226496/VI_Perspectivas_economicas_para_2017_y_2018_-_mayo_2017.pdf
Cordeiro, José Luis y otros (2012), *Latinoamérica 2030*, The Millennium Project, [en línea] www.millennium-project.org/millennium/LA-2030.html.
Comisión Europea. *Libro blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*. Marzo 2017.
Daude, C. y E. Fernández-Arias. 2010. *On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean*.

Working Paper 41, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Davos-Klosters, Switzerland (Junio 2017). *World Economic Forum Annual Meeting*. https://www.weforum.org/events/world-economic-forum-annual-meeting-2017

Enoch, C., W. Bossu, C. Caceres y D. Singh. 2017. *Financial Integration in Latin America: A New Strategy for a New Normal.* Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2009), "Cómo alimentar al mundo en 2050", presentado en la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria, celebrada en Roma, Recuperado de: http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/synthesis_papers/C%C3%B3mo_alimentar_al_mundo_en_2050.pdf

Fondo Monetario Internacional (FMI). 2016. I*nfraestructura en América Latina y el Caribe*. En Perspectivas económicas: Las Américas, abril, 87– 116 Washington, DC.

FMI (Fondo Monetario Internacional). 2017b. World Economic Outlook Update January 2017: *A Shifting Global Economic Landscape* (en línea). Washington DC, Estados Unidos. Ene. Consultado 2 jun. 2017. Disponible en https://goo.gl/Xsrxtk

_____ (Fondo Monetario Internacional). 2017a. World Economic Outlook: *Gaining momentum?* (en línea). Washington DC, Estados Unidos. Abr. Consultado agosto 2017. Disponible en https://goo.gl/tsJrd0

Foro Económico Mundial. (Enero 9, 2017*). Cómo Perú deslumbró al mundo al reducir más de 50% de la pobreza en 10 años.* Recuperado de https://www.weforum.org/es/agenda/2017/01/como-peru-deslumbro-al-mundo-al-reducir-mas-de-50-de-la-pobreza-en-10-anos

Francis Fukuyama (junio 2016). *One belt, one road: exporting the Chinese model to Eurasia*. Stanfort, Public Policy Program. https://publicpolicy.stanford.edu/news/one-belt-one-road-exporting-chinese-model-eurasia

Farrell, M., Hettne, B. y Van Lagenhove, L. (Eds.). (2005). *Global politics of regionalism: theory and practice.* Londres: PlutoPress. P.9.

González, Anabel. (Abril 5, 2017). *Comercio exterior: camino a la unión*. El Cronista. Recuperado de https://www.cronista.com/negocios/Comercio-exterior-camino-a-la-union-20170405-0020.html

González, Miguel. (Julio 9, 2017). *El G-20 refleja el aislamiento de Trump por su rechazo al acuerdo del clima.* El País. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2017/07/08/actualidad/1499523490_246440.html

Grynspan Mayufis, Rebeca. (Mayo 7, 2017). Costa Rica: un caso de éxito. El País. Recuperado de https://economia.elpais.com/economia/2017/05/04/actualidad/1493916865_123722.html

Habermas ,Jürgen (1988). *Teoría de la acción comunicativa* (2T), Ed. Taurus, Madrid

Haibin Niu (2013). Las políticas y estrategias de China hacia América Latina y el Caribe.

Jesús Parra Montero. (2017). *Una España reformada en una Europa Nueva*. 16 de Julio de 2017, de Nueva tribuna Sitio web: http://www.nuevatribuna.es/ opinion/jesus-parra-montero/espana-reformada-europanueva/ 20170716121556141803.html

Juan José Palacios L. (2009) *Territoriality, the State-Nation and the national economy. Glimpses of a transregional economy in the world of the 21st century*. Espiral (Guadalaj.) vol.15 no.45 Guadalajara.

Kaplan Robert (October 2011) *The South China Sea is the future of conflict*, en Forciga Palicy. PP. 76-84

Kissinger H.(2014). *World order*. Nueva York: Penguin Press

Lanzaro, Jorge (2012). *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa meridional Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, México, Portugal, Uruguay*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, Pp. 124.

La Razón. (2017). *Trump se amansa ante principal rival económico en gira por Asia*. La razón, Recuperado de: https://www.razon.com.mx/trump-se-amansa-ante-principal-rival-economico-en-gira-asia/.

Lyotard, Jean François (1990) *La condición Posmoderna*. Editorial Real Iberoamericana, México

Molina, Fernando. (Junio 19, 2017). *Líderes de la izquierda latinoamericana se reúnen en Bolivia en una cumbre "anti-Trump"*. El País. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2017/06/20/america/1497914805_116835.html

Nye, Joseph A. Jr(2017) *¿Sobrevivirá el orden liberal?,* en Foreign Affaires, Latinoamérica, abril-junio

Nolte, D. (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. En D. Flemes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), Macht, Führung und Regionales Ordnung (pp. 17-52). Baden-Baden: Nomos.

Otero Iglesias, Miguel y Steinberg, Federico. (Enero 18, 2018). *La economía mundial ante 2017*. Real Instituto El Cano Royal Institutes. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari5-2017-steinberg-oteroiglesias-economia-mundial-ante-2017

Ozkan, Mehmet. (2011, enero-junio). *El Oriente Medio en la política mundial: un enfoque sistémico*. Estudios Políticos, 38, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

Oropeza, García, Arturo. (2017). *Del Atlántico al Pacifico. Reconstruyendo el orden global.* México: LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados

OCDE/Naciones Unidas/CAF. (2014) *Perspectivas económicas de América Latina 2015* educación, competencias e innovación para el desarrollo. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37445/S1420759_es.pdf

_____ (2016). *Perspectivas económicas de América Latina 2017 juventud, competencias y emprendimiento.* Recuperado de https://www.oecd.org/dev/americas/E-book_LEO2017_SP.pdf

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012), Looking *to 2060: Long-term global growth prospects*, OECD Economic Policy Papers, Nº 03, [en línea] www.oecd.org/eco/outlook/2060%20policy%20paper%20final.pdf

_____ (Junio 7 de 2017). *Perspectivas económicas provisionales y perspectivas económicas de la OCDE.* OCDE – París. Recuperado de: http://www.oecd.org/economy/outlook/economic-outlook/

Parra Montero. Jesús (2017), *Una España reformada en una Europa Nueva*. 16 de Julio de 2017, de Nueva tribuna Sitio web: http://www.nuevatribuna.es/opinion/jesus-parra-montero/espana-reformada-europa-nueva/20170716121556141803.html

Saldaña, Iván E.; Mata, Atalo y Rodríguez Calva, Patricia. (Diciembre 10, 2014).Desperdició bonanza: Cepal; advierten riesgos en cumbre de Veracruz. Excelsior. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/ nacional/2014/12/10/996732

Sergio Bitar (LC/L.4246; LC/IP/L.348), 2016. *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina:* edición 2016

Sierra Lara, Yoandris. (2012). *Los impactos de la globalización neoliberal en América Latina. Globalización*. Recuperado de http://rcci.net/globalizacion/2012/fg1357.htm

Nogueira Alcalá, H. (2008). Consideraciones sobre los tipos de gobierno presidencialista y semipresidencial en la reforma constitucional. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 1*(123.5). doi:http://dx.doi.org/10.22201/iij.24484873e.2008.123.5.4070

Núñez, Eulimar y Ochoa Alfredo. (Abril 15, 2013). *Así Ocurrió Venezuela: Nicolás Maduro gana por estrecha diferencia*. BBC Mundo. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/130412_livetext_venezuela_elecciones_presidenciales_ao.shtml

Touraine, Alain. (1997) *¿Podemos vivir juntos? La discusión pendiente: El destino del hombre en la aldea global*. FCE de Argentina. Buenos Aires.

Villamil. Valente (2017). *85% del déficit de EU es con países sin un TLC*. El Financiero, Recuperado de: http://www.elfinanciero.com.mx/economia85-del-deficit-de-eu-es-con-paises-sin-un-tlc.html

Zhiming Chen (2011) *La voice chinoise de développement* en Estudios internacionales, N°.4, enero.

Zutira Ereña, Humberto. (Junio 7, 2017). *Reunión del G-20: libre comercio vs proteccionismo.* Milenio. Com. Recuperado de http://www.milenio.com/firmas/humberto_zurita_erana/Reunion-G-20-libre-comercio-proteccionismo_18_988281234.html

Anexo 1
Últimas proyecciones del Fondo Monetario Internacional

Ultimas proyecciones

La recuperación mundial continúa, y a paso más acelerado.

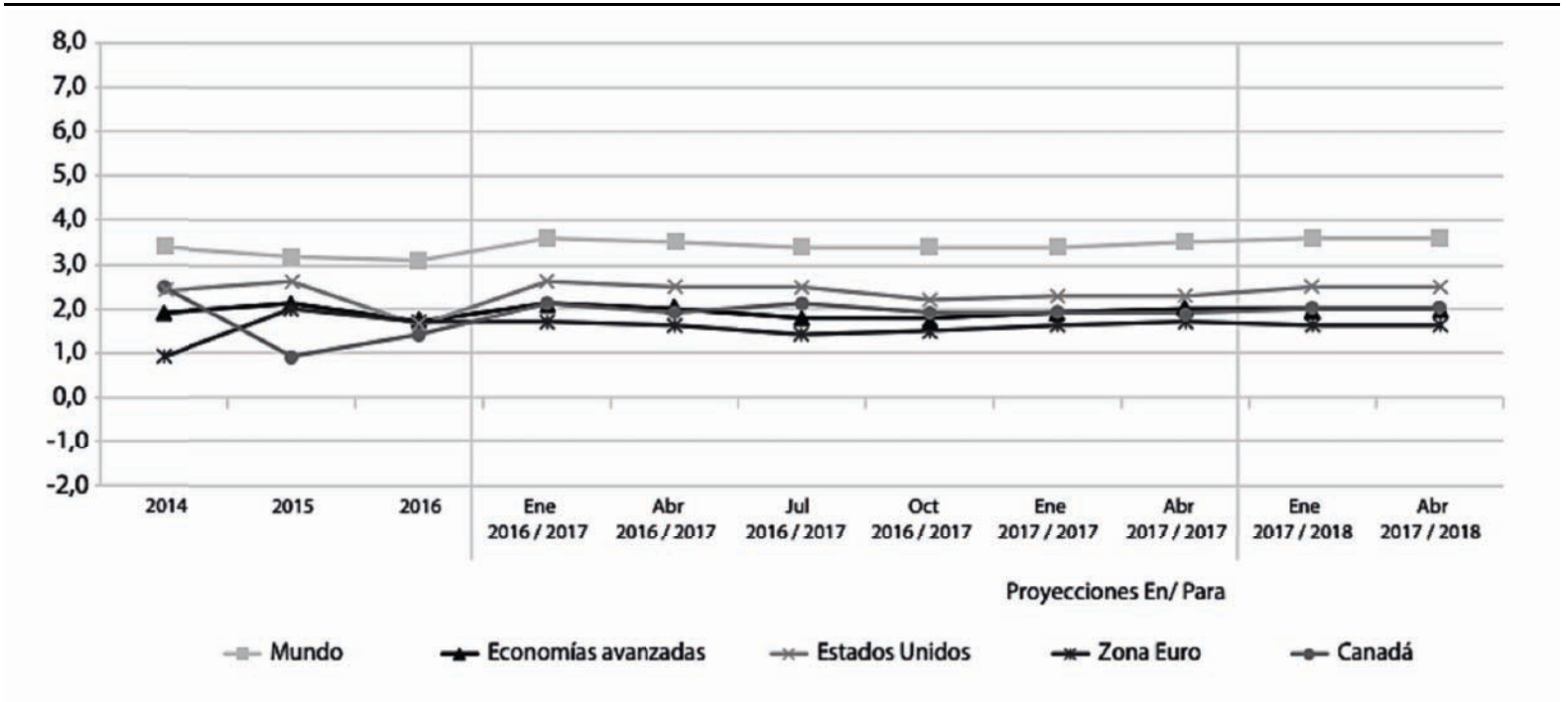
(Variación porcentual)

		Proyecciones	
	2016	2017	2018
Producto mundial	**3.2**	**3.6**	**3.7**
Economías avanzadas	**1.7**	**2.2**	**2.0**
Estados Unidos	1.5	2.2	2.3
Zona del euro	1.8	2.1	1.9
Alemania	1.9	2.0	1.8
Francia	1.2	1.6	1.8
Italia	0.9	1.5	1.1
España	3.2	3.1	2.5
Japón	1.0	1.5	0.7
Reino Unido	1.8	1.7	1.5
Canadá	1.5	3.0	2.1
Otras economías avanzadas	2.2	2.6	2.5
Economías de mercados emergentes y en desarrollo	**4.3**	**4.6**	**4.9**
Comunidad de Estados Independientes	0.4	2.1	2.1
Rusia	–0.2	1.8	1.6
Excluido Rusia	1.9	2.9	3.3
Economías emergentes y en desarrollo de Asia	6.4	6.5	6.5
China	6.7	6.8	6.5
India	7.1	6.7	7.4
ASEAN-5	4.9	5.2	5.2
Economías emergentes y en desarrollo de Europa	3.1	4.5	3.5
América Latina y el Caribe	–0.9	1.2	1.9
Brasil	–3.6	0.7	1.5
México	2.3	2.1	1.9
Oriente Medio, Norte de África, Afganistán y Pakistán	5.0	2.6	3.5
Arabia Saudita	1.7	0.1	1.1
África subsahariana	1.4	2.6	3.4
Nigeria	–1.6	0.8	1.9
Sudáfrica	0.3	0.7	1.1
Países en desarrollo de bajo ingreso	3.6	4.6	5.2

Fuente: FMI, *Perspectivas de la economía mundial* (informe WEO), octubre de 2017.

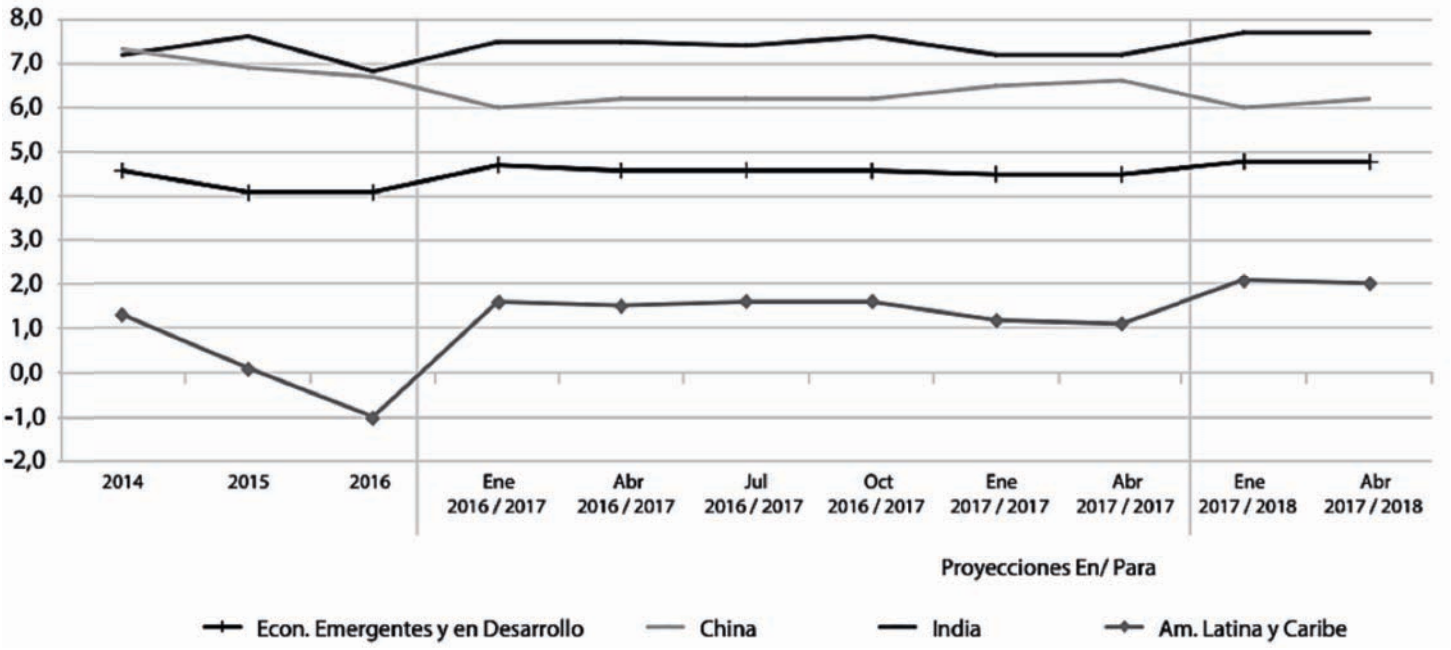
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Anexo 2
Tasas de crecimiento y proyecciones del PIB en las principales economías avanzadas y emergentes (%)



Fuente: CEPAL (2017) Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2017-2018 / CEPAL, FAO, IICA. – San José, C.R.: IICA, 2017. Figura 1a. Tasas de crecimiento y proyecciones del PIB en las principales economías avanzadas y emergentes (%). Pág. 19.

Anexo 3
Tasas de crecimiento y proyecciones del PIB en las principales economías avanzadas y emergentes (%)



Fuente: CEPAL (2017) Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2017-2018 / CEPAL, FAO, IICA. – San José, C.R. : IICA, 2017. Figura 1b. Tasas de crecimiento y proyecciones del PIB en las principales economías avanzadas y emergentes (%). Pág. 19.

*Alejandro Chanona Burguete**

La Unión Europea en su Laberinto ¿Cómo descifrar las oportunidades para México?

SUMARIO: I. Introducción II. La Unión Europea frente a sus múltiples crisis III. México y la Unión Europea IV. Pensando el futuro. Oportunidades para la relación México-Unión Europea V. Conclusiones VI. Bibliografía

I. Introducción

Las relaciones entre México y la Unión Europea (UE) se han ampliado y fortalecido a partir de la entrada en vigor en octubre del 2000 del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, conocido también como Acuerdo Global. La UE es el tercer socio comercial de México (por detrás de Estados Unidos y China) y la segunda fuente de inversiones del país.

México y la UE comparten además una serie de principios para su acción exterior, como el respeto a las normas del Derecho Internacional, la apuesta por el multilateralismo y por fortalecer las instituciones internacionales; la defensa y promoción de los derechos humanos que se reflejan en esfuerzos conjuntos a favor de temas como la adaptación y mitigación frente al cambio climático (con el Acuerdo de París) y el desarme y el control de armas (con el impulso de diversas iniciativas en el seno de la Organización de Naciones Unidas como el Tratado sobre Comercio de Armas).

México es considerado por la UE como "socio estratégico" en América Latina. Un país clave para su relación con la región considerando las ventajas de su geografía y la doble adscripción mexicana a América del Norte y a Latinoaméri-

* Profesor Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

ca. Por su parte, México identifica a la Unión Europea como un socio prioritario en el marco de su estrategia de diversificación de relaciones comerciales y como un aliado para impulsar temas de interés común en el seno de los organismos internacionales. Hay una relación de interés mutuo y existen áreas de colaboración con gran potencial como, por ejemplo, en materia de inversiones para el desarrollo de energías limpias.

Las buenas intenciones entre ambos socios se mantienen y se reflejan en los discursos y los documentos oficiales. Basta analizar, por ejemplo, el desarrollo de las negociaciones para modernizar y adecuar el Acuerdo Global, que hasta ahora se han llevado adelante con éxito.

En un contexto global caracterizado por la incertidumbre ante la convergencia de las crisis financieras, económicas y de seguridad, la UE y México parecen estar inmersas en sus propias dinámicas. Este ensayo tiene como finalidad presentar, de manera amplia, un análisis del estado actual de la UE e identificar oportunidades para las relaciones con México. En la primera parte, se invita al lector a reflexionar sobre una premisa central: a pesar de todas las dificultades que ha enfrentado en la última década, hay un compromiso de Francia y Alemania como los líderes de la integración de mantenerla y profundizarla. Contextualizamos de esta forma la relación con México, en el marco de una agenda de política exterior de la UE que prioriza su vecindad inmediata, pero que identifica socios estratégicos para impulsar intereses compartidos. En una segunda sección se analizan de forma sucinta las dinámicas de las relaciones entre México y la UE para finalmente, presentar un apartado de oportunidades para nuestro país.

II. La Unión Europea frente a sus múltiples crisis

La UE es un proyecto de largo alcance que tiene como objetivos centrales la paz, el desarrollo y el bienestar de sus ciudadanos. A lo largo de su historia ha enfrentado diversas crisis: el revés que tuvo la iniciativa de la Comunidad Europea de Defensa en la década de 1950, la "crisis de la silla vacía" de 1965 y el denominado "periodo de estancamiento" entre 1967 y 1986, años en los que no hubo una reforma exitosa a los Tratados Fundacionales.

En el siglo XXI también podemos identificar momentos de grandes tensiones, como los desacuerdos sobre la intervención de Estados Unidos en Irak en 2003 (rechazada por el eje franco-alemán a quienes se les denominó la "vieja Europa" y apoyada por España, Reino Unido, Polonia y otros países del Este); y las diferencias sobre el enfoque para enfrentar diversas problemáticas como las relaciones con Rusia y la dependencia energética hacia ese país; la crisis de la zona euro, los programas de rescate y ajuste económico y la gestión de la crisis migratoria.

De esta manera, como todo proceso social y político, la Unión ha transitado por etapas de gran impulso, pero también de desaceleración, e incluso de

freno o revés a los proyectos comunitarios. Esta década no ha sido la excepción. La UE enfrenta un escenario en el que se han conjugado la crisis económica, la crisis migratoria, la compleja relación con Rusia, el cuestionamiento a las instituciones europeas, la crisis de inseguridad por el ascenso de los ataques terroristas; así como la inestabilidad del Norte de África tras las primaveras árabes y la guerra en Siria. En palabras de Dinan, Nugent y Paterson (2017) se trata de una crisis multidimensional que constituye un reto para el proceso de integración.

No obstante, frente a las dificultades los países miembros de la UE han respondido con acciones orientadas a preservar y fortalecer la UE a partir de la máxima de que los problemas se resuelven con "más Europa". Así, por ejemplo, tras los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 (11-M) en Madrid la unidad se convirtió en un asunto de seguridad y ésta a la vez en el principal tema de la agenda. De hecho, el compromiso con la unidad y profundización de la integración quedó claramente de manifiesto cuando se alcanzaron acuerdos respecto a la Constitución Europea (Chanona, 2005).

Esta lógica de la unidad se hizo también presente en el marco de la crisis económica de la eurozona y de los cuestionamientos sobre la viabilidad de la moneda única. La decisión de poner en marcha mecanismos comunitarios para enfrentar la crisis (el Mecanismo Europeo de Estabilidad y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento) y rescatar a las economías en bancarrota; así como la posición decidida de la Canciller alemana Angela Merkel sobre la defensa del euro son referentes del compromiso con la unidad europea. De esta manera, frente a cada crisis la réplica ha sido la profundización de la integración y la búsqueda de salidas consensadas. Esta lógica de unidad adquiere mayor significado tras la decisión de Reino Unido de abandonar el bloque comunitario.

Con la finalidad de acercar al lector al contexto de la UE, a continuación presentamos un análisis de cuatro temas torales: 1) la salida de Gran Bretaña del bloque comunitario (*Brexit*); 2) el ascenso de los partidos y movimientos de extrema derecha; 3) la agenda de seguridad centrada en el terrorismo y la crisis migratoria; y 4) la complicada relación con Rusia.

El cuestionamiento del proyecto europeo: del Grexit al Brexit

La crisis de la zona euro de 2008 es toral para comprender el escenario por el que ha atravesado la UE en años recientes. La crisis suscitó una serie de cuestionamientos sobre la fortaleza del sistema monetario europeo, la viabilidad del euro como moneda única, las disparidades de las economías y el papel de Bruselas en cuanto a las directrices para las economías nacionales.

Esta situación debe contextualizarse en el marco de la crisis del capitalismo global provocada por la especulación financiera y la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos. Elementos a los que hay que agregar el incumplimiento de los criterios de convergencia económica establecidos en el Tratado de Maastricht; el sobreendeudamiento público y privado; y, como claramente sucedió en el caso

de Grecia, la manipulación ("maquillaje") de los reportes gubernamentales de las economías nacionales. Ello, sin dejar de considerar el papel de los bancos privados en el endeudamiento de los países.

Los programas de ajuste económico impuestos por la Troika (integrada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional), para los rescates de Letonia, Rumania, Grecia, Irlanda, Portugal y España recuerdan los llevados adelante en América Latina en el marco de la "década perdida" de 1980: recortes en el gasto social, reforma de los sistemas de retiro y pensiones, privatizaciones y disciplina macroeconómica. Cabe además señalar que Alemania y Francia tuvieron diferencias en el enfoque sobre la forma de enfrentar la crisis y rescatar a las economías más afectadas. En los primeros dos años, Alemania apostó por un mayor protagonismo del Fondo Monetario Internacional (FMI) en los rescates, mientras que Francia promovía una mayor participación europea. La forma de enfrentar la crisis griega generó problemas entre el FMI y los socios europeos, por lo que a partir de 2012 Alemania y Francia cerraron filas con la Comisión Europea y el Banco Central.

La crisis ha tenido profundos impactos sociales y políticos. El surgimiento de movimientos sociales como los indignados en España (M-15) y la posterior formación de Podemos como fuerza política de izquierda; el nacimiento de la Coalición de Izquierda Radical Syriza en Grecia (apoyada por los movimientos sociales y sindicalistas y liderada por intelectuales); los indignados en Londres con su movimiento "Occupy London" que establecieron su campamento frente a la sede del Banco de Inglaterra; y amplias protestas ciudadanas en Grecia, Italia, Bélgica, Francia y Portugal contra los recortes y los cambios en los sistemas de bienestar. Se dieron las dimisiones de Mario Monti en Italia y de Yorgos Papandreu en Grecia; elecciones anticipadas en España y Portugal y el triunfo de la oposición en las elecciones regulares en Reino Unido, Holanda y Francia. De hecho, el único liderazgo político que se ha mantenido en la UE desde la crisis económica es el de la canciller alemana Angela Merkel.

La gestión de la crisis económica y social en Grecia se convirtió en un desafío para la UE. A las preocupaciones sobre su quebranto económico y su crisis social se agregaron los desencuentros a partir de la llegada al poder de la coalición de izquierda radical Syriza encabezada por Alexis Tsipras al frente del gobierno y Yanis Varoufakis como Ministro de Finanzas. Las diferencias, que incluyeron un referéndum en el que triunfó el "no" a las condiciones del acuerdo que Grecia firmaría con la Troika en junio de 2015, llevaron a que se planteara un posible escenario de ruptura y la salida del país de la zona euro (*Grexit*) y su posterior salida de la Unión Europea.

La posibilidad de llegar al *Grexit* generó nerviosismo tanto al interior de la UE como en los mercados financieros globales, la crisis podría profundizarse y contagiarse al resto del sistema internacional y su salida de la zona euro generar un "efecto dominó" en otras economías. Frente a ello, el eje franco-alemán redobló sus esfuerzos por mantener la unidad y propiciar los acuerdos para mantener al país dentro de los esquemas comunitarios.

La decisión de alcanzar un acuerdo con Atenas y mantener la integridad de la zona euro fue fundamentalmente política, vinculada al futuro de la Unión. Tal y como señaló el entonces Primer Ministro Manuel Valls, "Francia está convencida de que no podemos asumir el riesgo de una salida de Grecia de la zona euro, tanto por razones económicas como, sobre todo, políticas" (Valls, *apud*. Pérez y Yarnos, 2015).

A diferencia del *Grexit*, la salida de Reino Unido de la UE se da en un escenario más complejo. Se trata, además, de países muy distintos en cuanto a su peso económico y político tanto al interior del bloque europeo como en su posicionamiento global.

El origen del *Grexit*, era fundamentalmente económico: el amago de abandonar la zona euro fue utilizado por el gobierno de Tsipras como una carta en el marco de las negociaciones con la Troika. Incluso, el posible abandono de Grecia de la zona euro fue considerado como una posibilidad real por algunos países miembros de la UE. Y, de hecho, en 2017 sigue habiendo voces a favor de éste, como las del partido político alemán Demócratas Libres.

El *Brexit* se construyó a partir de un discurso sobre las desventajas que Reino Unido tenía al pertenecer a la UE. Los argumentos se centraron en temas como los altos costos de la membresía europea; las consecuencias de la inmigración ilegal para el bienestar de los ciudadanos británicos y la inseguridad; la pérdida de soberanía en la toma de decisiones y frente a la preeminencia de Bruselas; y las limitaciones para negociar acuerdos de libre comercio benéficos para Reino Unido de manera separada.

Con el triunfo del referéndum en Reino Unido sobre su permanencia en la Unión Europea, la membresía comunitaria se convirtió en bandera electoral para los partidos de extrema derecha en el continente. No obstante, la principal paradoja del *Brexit* es que el gobierno británico busca mantener "una asociación profunda y especial" con la UE, en la medida en que reconocen los niveles más profundos de interdependencia en cuestiones económicas y de seguridad con Europa. Como Theresa May ha señalado:

> "Gran Bretaña puede dejar la Unión Europea como una organización, pero estaremos más fuertes que nunca como un socio fiable para nuestros amigos en Francia y en toda Europa, trabajando para mejorar la seguridad y la prosperidad de todos nuestros ciudadanos" (May, 2017).

Reino Unido es consciente de la necesidad de negociar con la UE y de un acuerdo de salida que garantice que goce de lo mejor del Tratado de la UE en relación con los marcos económicos y de seguridad contenidos en el Tratado de Lisboa. Sin embargo, no habrá "vía libre" para este escenario.

Asimismo, es importante considerar que este país fue siempre el líder del minimalismo, en el sentido de reducir la transferencia de soberanía de los Estados miembros a las instituciones de la UE, nunca se incorporó a la zona euro y

tampoco formó parte del Acuerdo Schengen sobre eliminación de controles de seguridad en las fronteras y libre circulación de personas. Asimismo, en diversos momentos fue señalado por mucho más pro-atlantista (a partir de su alianza con Estados Unidos) que pro-europeísta. En este sentido, el *Brexit* se podría haber esperado "más temprano que tarde", considerando el pobre compromiso de la élite política británica de construir las referencias de la identidad europea entre sus ciudadanos a lo largo de todos estos años.

Entre el *Grexit* y *Brexit*, los países fundadores del proyecto de la UE se prepararon para defender el proyecto histórico de integración regional más ambicioso en la historia del sistema internacional. Francia y Alemania han advertido que están preparados no sólo para mantener sino para profundizar el proyecto europeo. Estos países están dispuestos a aplazar cualquier diferencia, con el objetivo primordial de mantener la viabilidad del proyecto europeo. Los líderes de los 27 reconocen que la construcción europea es la mejor salvaguarda para la seguridad y el bienestar de sus Estados y sociedades, en un contexto de creciente incertidumbre frente a la inestabilidad en las zonas cercanas a la UE (guerra en Siria, el Norte de África, la inestabilidad en el Medio Oriente, la crisis de refugiados), el auge de Donald Trump en los Estados Unidos y el reposicionamiento geopolítico de Rusia.

¿Cómo pueden la UE y el Reino Unido garantizar una retirada ordenada? ¿Cómo puede el Reino Unido "mantener una relación estrecha con la UE" y negociar un nuevo acuerdo con ésta?

Los principios básicos del proceso de negociación no darán al Reino Unido muchas facilidades para seguir disfrutando de lo mejor del Tratado de la UE. En otras palabras, el gobierno británico sabe que las cuatro libertades del mercado único son indivisibles y que la salida del bloque comunitario será costosa frente a una UE que hablará con una sola voz y negociará un solo paquete. Se calcula que los británicos tendrán que pagar, entre 60 mil y 100 mil millones de euros por su salida. Y más allá de estas cifras, su retirada afectará la vida de los ciudadanos de los países miembros de la UE en el Reino Unido y viceversa, en términos de trabajo, derechos y cotidianeidad. El acuerdo de garantías recíprocas será un desafío.

Otro reto está relacionado con el comercio de empresas y los sectores financieros, ya que se tendrá que desarrollar un nuevo marco para las relaciones económicas. Precisamente, en este aspecto se ha centrado por ahora la atención del Consejo Europeo, de lo que da cuenta la aprobación del documento de "Directrices tras la notificación de Reino Unido en virtud del artículo 50 del TUE". Durante los siguientes dos años de negociación Reino Unido continuará como miembro de pleno derecho de la UE. Por lo tanto, todos los términos legales y técnicos del proceso serán decisivos para las bases del futuro Tratado de Libre Comercio entre ambas partes.

Independientemente de que este proceso no debe ser un juego de perdedores y ganadores, Reino Unido nunca más volverá a disfrutar de los beneficios del mercado único. Estas negociaciones podrían poner al Reino Unido en la misma situación que en 1960 cuando lanzaron la Asociación Europea de Libre Co-

mercio, en un contexto de nuevos retos de competencia en el mercado capitalista internacional. Por ejemplo, no podrá exigir tratos fiscales, sociales y ambientales, entre otros, con la UE como sus miembros lo hacen.

Por último, la seguridad en la región seguirá siendo una de las principales preocupaciones por lo que la cooperación y coordinación entre la UE y Reino Unido será ineludible. Sin duda, la cooperación en el intercambio de información e inteligencia entre las agencias de seguridad seguirá siendo crucial para luchar contra el terrorismo. Tanto el gobierno británico como la UE habrán de buscar conservar los niveles de confianza y cooperación alcanzados hasta ahora en esta materia. De hecho, Reino Unido puede afianzar su papel como interlocutor entre la OTAN, Estados Unidos y la UE.

En esta fase de negociación del *Brexit,* la estrategia de los 27, y la Comisión y el Consejo Europeos serán: 1) "control de daños", particularmente en el ámbito económico; 2) crear la percepción de que el principal perdedor es el país que sale, y 3) discursos y acciones para advertir al resto de los miembros lo costoso que sería seguir el mismo camino de Reino Unido.

Por otra parte, insistimos en que este proceso puede evaluarse como un elemento positivo para fomentar una integración más profunda. Ello, en la medida en que Francia y Alemania constituyen una verdadera esperanza de tener "más Europa", es decir, defender una integración más profunda.

Cabe además recordar que la adhesión de Reino Unido a la antigua Comunidad Europea se basó en sus debilidades económicas, por lo que podría suceder que la crisis económica potencial en Reino Unido les obligue a reconsiderar el costo de la salida y luego la necesidad de mantenerse en la UE.

En suma, el proceso de salida de Reino Unido de la UE será un camino largo y costoso para los británicos; a la vez que abre una nueva oportunidad para profundizar las dinámicas comunitarias y para mandar el mensaje claro de que hay mayores ventajas al permanecer unidos que separados.

El crecimiento de la extrema derecha

Quizá uno de los fenómenos de mayor preocupación es el crecimiento de las expresiones de extrema derecha en Europa. En efecto, los partidos políticos nacionalistas, xenófobos, anti-inmigrantes y anti-UE han ganado espacios de manera gradual. Estas expresiones que parecían marginales en la década de 1980 se han fortalecido en un contexto en el que convergen la crisis económica –con sus consecuentes afectaciones en el bienestar de las sociedades– la crisis migratoria y el permanente acecho de los ataques terroristas. Las demandas sociales no atendidas, el desgaste de los partidos políticos tradicionales y la radicalización del discurso político han generado condiciones para la reorganización y empoderamiento paulatino de la extrema derecha (Ignazi, 2003 apúd. García, 2016).

A partir de la década de 1990, estas expresiones de la derecha extrema dejaron su marginalidad electoral para empezar a ocupar espacios parlamentarios

(tanto a nivel nacional como comunitario) o formar parte de las coaliciones de gobierno en Austria, Bélgica, Dinamarca, Italia, Noruega y Suiza (García, 2016:26). Basta recordar cómo en el año 2000, se encendieron las alertas europeas ante la formación de gobierno en Austria con participación del Partido de la Libertad (FPÖ), Francia y Bélgica expresaron sus preocupaciones, al tiempo que la Presidencia de la UE emitió una declaración en el que se advertía el congelamiento de relaciones con ese país en caso de concretarse la alianza. Esta situación generó controversias dentro de los órganos comunitarios y abrió las discusiones sobre las fronteras y límites de actuación de la UE frente a los asuntos internos de los Estados miembros.

Siguiendo a Urbán (apúd. Torrus, 2016), dentro de este grupo o "familia" de partidos de extrema derecha, se pueden identificar tres tendencias: 1) los neofascistas como Amanecer Dorado en Grecia, el Partido Nacionaldemócrata en Alemania, la Casa Pound en Italia o el Partido Popular Nuestra Eslovaquia, que aún tienen presencia marginal, pero que alarman por la expansión que ha mostrado en años recientes; 2) la denominada derecha radical-conservadora, a partir de la moral y la religión, como el Partido Ley y Justicia en Polonia; y 3) los partidos populistas-nacionalistas-xenófobos entre los que podemos señalar el Frente Nacional en Francia, el Partido Popular Danés o Alternativa para Alemania, que son las expresiones que más avance electoral han registrado en el siglo XXI. Su agenda política es anti-globalización, anti-Unión Europea, anti-inmigrantes, islamofóbicos, defensores de la soberanía nacional y con un discurso centrado en recuperar la grandeza nacional y el bienestar económico a partir del nacionalismo (proteccionismo).

En el contexto de la crisis económica de la zona Euro estos partidos tomaron impulso, tal es el caso de Amanecer Dorado en Grecia que en las elecciones de 2012 se colocó como la tercera fuerza política; mismo escenario para Jobbik que obtuvo 20% de los votos en Hungría en 2014 y los Demócratas de Suecia que lograron 13% de las preferencias en las elecciones parlamentarias (New York Times, 2016). En el caso de Alemania, destaca el avance de Alternativa para Alemania, que con una agenda anti-inmigrante y anti-islam obtuvo 12.6% de los votos en las elecciones de 2017. Con este resultado, el partido de extrema derecha se coloca como tercera fuerza electoral (después de la CDU de la canciller Merkel y del SPD de Martin Schulz), por lo que tendrá representación parlamentaria por primera vez desde el fin de la segunda guerra mundial.

A nivel comunitario las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 mostraron la fuerza en ascenso de la extrema-derecha euroescéptica. Estos partidos obtuvieron los primeros lugares en Reino Unido (con el 26.77% para el Partido de la Independencia del Reino Unido –UKIP); Dinamarca (con el 26.6% de las preferencias para el Partido Popular Danés) y Francia (donde el Frente Nacional alcanzó el 25% de los votos); al tiempo que registraron avances considerables en otras latitudes europeas. Por ejemplo, en Austria el FPÖ alcanzaron el 19.72%; los Verdaderos Finlandeses el 12.9%; los Demócratas de Suecia lograron acceder

por primera vez al Parlamento con 9.9% de las preferencias y Alternativa para Alemania sumó 7.10% de los votos (Parlamento Europeo, 2014).

En este escenario en el que los partidos de extrema derecha han crecido a la luz del descontento social, el cuestionamiento al proceso de integración europeo y el rechazo a los partidos políticos tradicionales. Con el *Brexit* quedó claro que la membresía a la UE se ha convertido en una bandera electoral de los partidos nacionalistas. Sin embargo, frente a los cuestionamientos sobre la UE, el compromiso por mantener el proyecto de integración se mantiene, tanto entre gobiernos como en los ciudadanos de la UE. Al respecto, vale la pena destacar dos hechos que dan cuenta del valor que tiene la Unión Europea para sus ciudadanos, quienes además no están dispuestos a ceder frente a los radicalismos.

Por un lado, la derrota de Norbert Hofer en las elecciones en Austria (2016); de Geert Wilders en Países Bajos y de Marie Le Penn Francia (2017), son un freno al ascenso de populismo de extrema derecha en toda Europa. En el caso de Francia, los partidos tradicionales se vieron rebasados por el movimiento *En Marche!* que en su momento se presentó como una alternativa ciudadana para frenar el ascenso de la ultraderecha. El triunfo de Macron, con su posición abiertamente pro-Unión Europea, significó mantener el camino abierto para continuar la construcción del proyecto de integración.

Por otra parte, las encuestas de Eurobarómetro revelan que se ha incrementado el interés y el apego de los ciudadanos hacia la UE: el 57% de los encuestados consideran que es bueno que su país sea miembro de la Unión y el 56% se dice interesado en los asuntos comunitarios. Si bien las opiniones varían de un país a otro sobre el apego hacia la UE, los ciudadanos consideran que debe haber mayor intervención de la UE en temas transnacionales como terrorismo (82%), protección de las fronteras exteriores del Espacio Schengen (71%) migración (74%) y medioambiente (64%). (Eurobarómetro, 2017).

Crisis migratoria y terrorismo

Tanto la Política Europea de Vecindad (PEV) como la Unión por el Mediterráneo[1] se impulsaron con el objetivo central impulsar la cooperación con los países cercanos (establecer el denominado "anillo de amigos") con la finalidad de promover la paz y estabilidad en las zonas cercanas a la UE. Sin embargo, éstas se han visto claramente limitadas y rebasadas ante las crisis abiertas tras las Primaveras Árabes en África del Norte, la guerra en Siria y el permanente conflicto en Afganistán e Irak.

[1] La Unión por el Mediterráneo fue establecida en 2008 para reforzar la Asociación Euromediterránea (Euromed) que fue creada en 1995. Participan los 28 miembros de la UE, así como 15 países socios: Albania, Argelia, la Autoridad Nacional Palestina, Bosnia y Herzegovina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Mauritania, Mónaco, Montenegro, Siria, Túnez y Turquía.

La inestabilidad en Medio Oriente y el Norte de África, las presiones migratorias, la escalada terrorista dentro y fuera de las fronteras de la Unión y la ampliación de las redes criminales organizadas (tráficos de armas, personas, narcóticos, bienes culturales, piratería en el Cuerno de África) y el ascenso de las amenazas híbridas, configuran un escenario que la UE ha definido como de crisis e inestabilidad, frente a la que se ha determinado a actuar a través de diversos instrumentos: despliegue diplomático, multilateralismo y apoyo en el desarrollo de la gobernanza global; mejorar sus marcos de cooperación para garantizar la seguridad al interior de sus fronteras y el desarrollo de capacidades militares, lo que incluye ampliar su presencia en zonas en conflicto como África a través de misiones de estabilización y mayor cooperación con la OTAN (Unión Europea, 2016).

Dentro de la amplitud de la agenda de seguridad y defensa de la UE, la crisis migratoria y el terrorismo se han colocado como prioridad, en virtud de sus impactos en la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos. Ambos fenómenos responden a una dinámica transnacional y se han complejizado como resultado de la proliferación de redes ilícitas transnacionales; de las crisis humanitarias y económicas en Medio Oriente y África del Norte y de la proliferación de los grupos y redes del terrorismo internacional.

De acuerdo con datos del Parlamento Europeo (2017) en 2015 y 2016 se registraron más de 2.3 millones de cruces ilegales en las fronteras de la UE. La crisis migratoria ha generado grandes tensiones al interior de la UE como el cuestionamiento sobre las capacidades comunitarias de gestión de las fronteras exteriores a través de FRONTEX; las limitaciones sobre la política comunitaria de asilo (tan sólo en 2015 se recibieron 2.5 millones de solicitudes de este tipo); los debates sobre la protección de los derechos humanos de los refugiados *vis a vis* las consideraciones relacionadas con la seguridad del espacio europeo, que incluyeron el despliegue de las operaciones militares para frenar el flujo de refugiados a través del Mediterráneo; el cierre temporal en 2015 de algunas fronteras en Alemania, Austria, Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Hungría (que fue el primero en construir vallas y establecer una política de criminalización de los refugiados) y Holanda, con las consecuentes dudas sobre el Espacio Schengen de libre circulación de personas; los cuestionamientos sobre las débiles capacidades institucionales de Grecia para gestionar los flujos de los miles de refugiados que llegaban a la UE a través de sus fronteras; y las diferencias con Italia quien solicitaba considerar el problema de los refugiados en sus costas como un problema europeo, con responsabilidades comunitarias.

La UE ha sido cuestionada por la forma de enfrentar la crisis migratoria. En 2015 se aprobó la Agenda Europea de Migración y se establecieron "cuotas" para colocar a 120,000 refugiados desde Grecia e Italia a otros países miembros (con el voto en contra de Hungría, República Checa, Eslovaquia y Rumanía y la abstención de Finlandia), la mayoría de ellos en Alemania, Francia y España. El acuerdo con Turquía de 2016 sobre la "devolución de migrantes" a cambio de una compensación económica y beneficios para sus ciudadanos fue una respuesta

pragmática de la UE frente a la crisis, una forma de "contener" las presiones pero que pusieron en el centro de los cuestionamientos el compromiso de la UE con la protección de los derechos fundamentales de los refugiados.

La crisis migratoria y las percepciones sobre los gobiernos y las sociedades sobre éstos se alimentan del temor sobre la posible infiltración de terroristas a suelo europeo. Situación a la que hay que sumar la propia complejidad de las dinámicas del terrorismo contemporáneo que han afectado a los países de la UE.

En efecto, si bien no es un tema nuevo para los países europeos (recordemos por ejemplo los casos de ETA en España e IRA en Irlanda del Norte), los patrones de los ataques yihadistas en suelo europeo son muy diferentes a los de las organizaciones de corte nacional-independentista del siglo XX y, de hecho, han evolucionado desde los ataques de Madrid (11-M) y de Londres (7 y 21-J) organizados por células de Al-Qaeda, a los perpetrados en los últimos años reivindicados por el Estado Islámico (EI).

Las formas de ataque han cambiado: de Al Qaeda y sus blancos emblemáticos, con mayor planeación para los ataques, a EI con una proliferación de ataques que van desde los perfectamente organizados por células (como los del Bataclan en París de noviembre de 2015 o el concierto en Manchester en 2017; a los protagonizados por "lobos solitarios" (como los de Niza o Berlín en 2016 y Barcelona en 2017) o bien los inspirados en esta organización, resultado del llamado de al-Baghdadi a "emprender la lucha contra los infieles" utilizando todos los instrumentos posibles.

La dinámica terrorista en suelo de la UE en esta última década se caracteriza por la participación de jóvenes europeos (hijos de migrantes particularmente magrebíes, de segunda o tercera generación) que se han radicalizado e incorporado a las filas del EI. Esta situación pone en entredicho el propio modelo multicultural europeo y las políticas de cohesión social, en la medida en que estos jóvenes no se sienten integrados, ni identificados con los valores occidentales. El tema no es un asunto de pobreza, ya que algunos de ellos provienen de clases medias con acceso a la educación superior, sino de exclusión/integración a las sociedades y de radicalización (Chanona, 2015; Martín, 2017).

El reto no es menor, la Comisión Europea ha reconocido que tiene que implementar medidas específicas para estas comunidades y enfocarse en la radicalización de los jóvenes, elementos que se han consignado en los diversos planes de acción comunitaria contra esta amenaza, a la par de las mejoras en materia de cooperación en intercambio de inteligencia y reforzar las capacidades frente a estas organizaciones. A estos desafíos, se suma uno más: se calcula que alrededor de 2,500 de los 5,000 europeos que participan como "combatientes extranjeros" del EI en Irak y Siria pueden regresar a sus países como consecuencia de los triunfos territoriales que se han tenido contra esa organización durante 2017 (Parlamento Europeo, 2016; Janes, 2017). En cualquier escenario, los países miembros de la UE permanecen alertas frente a la posibilidad de nuevos ataques terroristas.

El gigante ruso y la guerra en Ucrania

La UE se encuentra ante la disyuntiva de qué hacer con Rusia. Su dependencia energética ha limitado –y condicionado– una respuesta mucho más severa frente a la intervención en Ucrania. Elemento al que sin duda hay que agregar el gran poderío militar ruso con su capacidad de disuasión frente a occidente. Tal y como lo ha caracterizado Kirchner (2010) este es un claro ejemplo de la lógica neorrealista de confianza-desconfianza (amistad-enemistad) entre dos actores internacionales.

Su interdependencia es clara: Rusia es el tercer socio comercial de la UE (con exportaciones principalmente de petróleo y gas), mientras que la UE es su primer socio comercial (con maquinaria, equipo de transporte, químicos, medicinas y productos agrícolas) y concentra alrededor del 75% de la Inversión Extranjera Directa (IED) en Rusia (Comisión Europea, 2017).

Las "guerras del gas" con los cortes del suministro a Ucrania en 2006 y 2009, encendieron las alarmas europeas sobre su vulnerabilidad frente a su dependencia de las importaciones de energía de Rusia. Las cifras ilustran de manera precisa el dilema frente a ese país: en 2015 alrededor del 54% del consumo energético de la Unión provenía del exterior (90% del petróleo crudo; 66% del gas natural; 42% del carbón y combustibles sólidos y 40% de uranio y otros combustibles nucleares) y de un número de proveedores limitado: Rusia (27.27%), Noruega (11.4%), Nigeria (8%) y Arabia Saudita (7.5%) en el caso del petróleo crudo; Rusia (29.4%), Noruega (25.9%) y Argelia (8.8%), en cuanto al gas natural y Rusia (25.8%), Colombia (21.3%) y Estados Unidos (14%) para combustibles sólidos (Eurostat, 2017). Las cifras dan cuenta del dominio ruso en el mercado energético europeo. Países como Bulgaria, Estonia, Finlandia, Eslovaquia, Letonia y Lituania son 100% dependientes de las importaciones del gas ruso. Mientras que la República Checa, Polonia, Eslovaquia y Hungría dependen fundamentalmente del suministro de petróleo ruso (Cambridge Econometrics, 2016).

Por ello, garantizar la seguridad energética se ha convertido en una de las prioridades comunitarias. La UE se ha planteado el desarrollo del mercado europeo de energía; la promoción de energías alternativas, la eficiencia energética y la descarbonización de las economías, para cumplir también con sus compromisos en materia de combate al cambio climático en el marco de la Agenda 2030 que incluye reducir en 40% sus emisiones de Gases Efecto Invernadero; aumentar a por lo menos 27% el consumo de energía renovable e incrementar su ahorro energético en 27 por ciento.

Desde las "guerras del gas", las opiniones sobre la amenaza rusa se dividieron. Algunos países como Alemania apuestan por mantener la relación con ese país (apoyando los proyectos Nord Stream 1 y 2), mientras que los países de Europa del Este se muestran preocupados no sólo por la dependencia energética, sino también por la imposibilidad de avanzar en proyectos alternativos (como fue el caso del gasoducto Nabucco). Además, a la difícil relación con Rusia hay que

agregar la inestabilidad de sus socios africanos y del Medio Oriente, especialmente por la proliferación de grupos terroristas como Boko Haram en Nigeria.

Sin duda, el reposicionamiento geopolítico ruso ha sido visto con cautela por sus socios europeos. Desde el discurso de Vladimir Putin en la Conferencia de Munich de 2007, pasando por su rechazo a la expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) a los países de Europa del Este, hasta llegar a la guerra en Georgia, la invasión a Crimea y su apoyo al régimen de Al-Assad en el conflicto en Siria.

La Comisión y el Parlamento Europeo han sido críticos de la protección de los derechos humanos y la calidad de la democracia en Rusia. En 2007 la Presidencia de la UE se pronunció de manera crítica sobre la campaña electoral para el parlamento y en 2011 expresó sus preocupaciones en torno a las elecciones presidenciales.

En el caso específico de la crisis con Ucrania la UE ha optado por imponer "medidas restrictivas" (sanciones) diplomáticas y económicas,[2] así como por el impulso de esfuerzos diplomáticos, tal es el caso de Francia y Alemania que promovieron la firma de los Acuerdos de Minsk en 2015 para poner fin al conflicto. En marzo de 2016 el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE aprobó una serie de principios rectores para su relación con Rusia que incluyen: 1) la aplicación de los Acuerdos de Minsk como condición básica para cualquier cambio sustantivo en la relación; 2) consolidar las relaciones con los socios de Europa Oriental y de Asia Central; 3) consolidar la resiliencia de la UE (respecto a amenazas híbridas, dependencia energética y comunicación estratégica; 4) acordar compromisos selectivos con Rusia en temas de interés para la UE; y 5) respaldo a la sociedad civil rusa (Parlamento Europeo, 2017a).

Los niveles de interdependencia económica y energética han jugado claramente a favor de Rusia, país que ha respondido con sanciones a productos agrícolas, materias primas y alimentos. Ya de por sí compleja, la relación con Rusia ha generado divisiones entre los socios europeos. Por ejemplo, el desarrollo del Nord Stream 2 se ha colocado en el centro de los debates de la Comisión Europea. Impulsado de manera decidida por Alemania, con participación de Francia, Holanda y Austria, el proyecto de Gazprom ha sido cuestionado por Polonia y la

[2] Entre las sanciones destaca la cancelación de la Cumbre UE-Rusia de 2014, la suspensión de las negociaciones bilaterales sobre el nuevo acuerdo entre ambos actores y la exclusión rusa del Grupo de los 8. La UE impuso también medidas de inmovilización de bienes y prohibición de viajes a 149 ciudadanos y 38 entidades rusas; restricciones de las relaciones económicas con Crimea y Sebastopol (prohibiciones de: importación, prestación de servicios turísticos, de exportación de determinados bienes y tecnologías; así como limitación de inversiones) y sanciones a los intercambios (prohibición de exportación e importación de armas; prohibición de exportación de productos de uso dual –uso militar– limitación de relaciones entre las empresas) y restricciones a la cooperación económica (suspensión de nuevas operaciones de financiamiento del Banco Europeo de Inversiones, evaluación y suspensión de algunos programas de cooperación regional y bilateral). Al no cumplirse los compromisos sobre la aplicación de los Acuerdos de Minsk, las sanciones económicas se han prolongado hasta 2018. (Consejo Europeo, 2017).

propia Comisión Europea, por ser contrario al espíritu del desarrollo del mercado energético y mantener la dependencia hacia las importaciones rusas (Abellán, 2017). El proyecto, además, se da en un contexto en el que, en teoría, las relaciones se han reducido como resultado de la crisis ucraniana.

III. México y la Unión Europea

El Acuerdo Global ha significado ampliar los vínculos políticos y de cooperación entre México y la UE. Ambos se reconocen como socios con objetivos comunes y visiones compartidas sobre asuntos clave a nivel global como la promoción del multilateralismo, el compromiso con la agenda de combate al cambio climático, la protección y promoción de los Derechos Humanos y el respeto a los principios del Derecho Internacional.

La relación económica puede ser caracterizada como de claroscuros: entre 1999 y 2015 el comercio total creció en 235%. Sin embargo, para México la UE continúa siendo marginal representando el 8% del comercio exterior del país; mientras que para esta última, el comercio con México representa el 1.5% de su comercio exterior. En ese último año el comercio bilateral disminuyó 3.4% con relación al año anterior, lo que refleja las dificultades que se han vivido en tiempos de crisis (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2017).

Del lado mexicano es claro que se mantienen los límites de la política de diversificación comercial, en la medida en que el aparato productivo continúa fuertemente vinculado al mercado de Estados Unidos y aún hay mucho camino por recorrer en términos de conocer el mercado europeo y ampliar la presencia de las empresas mexicanas. De hecho, para incentivar la participación en el comercio bilateral de las pequeñas y medianas empresas, así como fomentar su competitividad, se pusieron en marcha el Proyecto de Facilitación del TLCUEM (PROTLCUEM) y el Programa de Competitividad e Innovación México-Unión Europea (PROCEI).

Por su parte, la IED europea en México, aporta el 37.8% de la IED total, lo que coloca a la UE como el segundo inversor en el país (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2017), con intereses en el sector financiero (con presencia de bancos como BBVA, Santander y HSBC), de telecomunicaciones (donde destaca la española Telefónica Movistar) la industria automotriz (BMW, Volkswagen, Fiat) y la cervecera (con la adquisición de Cuauhtémoc por parte de Heineken y de Grupo Modelo por InBev Abheuser).

La IED europea es considerada por el gobierno de México como una muestra del éxito del TLCUEM, sin embargo, las asociaciones empresariales mexicanas consideran que el acuerdo ha beneficiado fundamentalmente a las subsidiarias de las compañías europeas, beneficiando de manera tangencial a la industria nacional, en gran medida como consecuencia de la ausencia de una política de desarrollo nacional (Chanona, 2005).

Los diálogos sectoriales de Alto Nivel en materia de Derechos Humanos, Seguridad y Procuración de Justicia; Medio Ambiente-Cambio Climático; Ciencia y Tecnología; Educación Superior y Economía y Comercio promueven el acercamiento entre la UE y México, a través de acuerdos políticos y la puesta en marcha de programas sectoriales o temáticos que impulsan la relación y tienen beneficios para ambos socios. Destacan también los programas en el marco de Horizonte 2020 y las iniciativas para impulsar temas nuevos como, por ejemplo, la industria aeroespacial de gran potencial en México.

En este proceso, ha sido relevante la participación de la sociedad civil a través del Mecanismo de Diálogo Sociedad Civil México-Unión Europea y de su participación en otros espacios como los Seminarios de la Sociedad Civil México-UE en materia de Derechos Humanos. Estos mecanismos que fueron pioneros en su momento, han contribuido a fortalecer la participación social en los asuntos públicos y a que las relaciones entre México y la UE sean consideradas como un asunto que incorpora, e importa, a los diversos sectores en México y no únicamente a gobierno y empresarios. La amplitud de la agenda y el número de partes interesadas en ésta, refuerza la percepción en México de que la relación con la UE puede apoyar a que las demandas de la sociedad civil sean atendidas por el gobierno mexicano (Chanona, 2010).

Respecto a la agenda de promoción y protección de los Derechos Humanos, desde la UE se han expresado preocupaciones sobre los niveles de violencia en México, el tema de los desaparecidos y los asesinatos contra periodistas. La desaparición de los jóvenes de la Escuela rural Isidro Burgos en Ayotzinapa, Guerrero, fue condenada por el Parlamento Europeo, que exigió al gobierno de México investigar y aclarar los hechos. El Parlamento estableció una Misión Especial del Subcomité de Derechos Humanos que realizó una gira de trabajo a México en febrero de 2016. El tema de los derechos humanos no es un asunto menor para la UE, considerando además la cláusula democrática del Acuerdo Global, por lo que se ha dado un seguimiento a la situación en México y se ha fortalecido en diálogo en la materia.

Para cerrar este apartado es importante hacer referencia a la forma en que la UE y México se perciben mutuamente. En términos generales, las percepciones son buenas en el sentido de identificarse como socios en temas clave en el ámbito multilateral y como socios para los asuntos de interés común en el ámbito bilateral.

En 2008-2010 en el marco del proyecto de Excelencia Garnet "Gobernanza Global, Regionalización y Regulación: el Rol de la UE" financiado por la Comisión Europea, se llevó adelante el proyecto de investigación "La Imagen Externa de la UE como Actor Global", en el que participamos realizando la investigación sobre México. El análisis incluyó seguimiento a la cobertura de prensa, entrevistas con miembros de la sociedad civil (académicos, representantes de la sociedad civil, empresarios y miembros del gobierno (parlamentarios y funcionarios públicos).

A grandes rasgos la investigación reveló que la UE es considerada como un proceso de integración exitoso y referente fundamental para los regionalismos a nivel internacional. Asimismo, los académicos identificaron las potencialidades del diálogo político y la cooperación para el desarrollo, particularmente en materia de inclusión social. Por su parte, la cobertura periodística daba cuenta de la consideración de la UE como una región prioritaria para México, centrando su atención en temas de la agenda comercial bilateral, pero también en las posiciones de la UE en temas como terrorismo, seguridad, tráfico de drogas y medioambiente (Chanona, 2010).

En 2015 el Servicio de Instrumentos para Política Exterior de la Comisión Europea (FPI por sus siglas en inglés), encargó el estudio "Análisis de la percepción de la UE y las políticas exteriores de la UE", que se llevó adelante en diez socios estratégicos y en el que participamos para el caso de México como expertos nacionales. El estudio incluyó seguimiento de prensa, encuesta electrónica (on line) y 17 entrevistas[3] con resultados muy similares al ejercicio de 2005.

En el caso de la prensa, la cobertura se centró en los problemas que enfrenta la UE: crisis de los migrantes, crisis Griega (*Grexit*) y *Brexit*, desde una perspectiva crítica; en tanto que temas como el papel de la UE en materia de derechos humanos, el acuerdo nuclear con Irán y las relaciones con México reflejaron una perspectiva positiva. Tanto los resultados de la encuesta como los de las entrevistas dan cuenta de que para los mexicanos es deseable que, en el futuro, la UE juegue un papel de mayor liderazgo a nivel internacional, como contrapeso a Estados Unidos y reconociendo en ésta a un actor clave en temas como la promoción del desarrollo, la justicia social, la solidaridad y la sostenibilidad, superando a Estados Unidos. Un dato interesante es que la UE aparece también como muy atractiva en términos de cultura, intercambios educativos y estándares de vida. (PPMI,NCRE y NFG Research Group, 2015).

De esta forma, las percepciones de los mexicanos sobre la UE prácticamente se han mantenido. Ambos estudios, dan cuenta de que la UE es vista en México como un referente del Estado de Bienestar (hoy desgastado por la crisis), Derechos Humanos y como un líder en la promoción del desarrollo, el combate al cambio climático y el desarrollo científico-tecnológico. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en el caso de Estados Unidos, la UE es percibida más como un líder moral y como un "poder suave", que como un actor con influencia determinante en los asuntos internacionales.

El reto, en cualquier caso, es implementar y comunicar de manera más eficiente las actividades de la UE en México en áreas como el desarrollo sostenible, los intercambios educativos y en ciencia y tecnología; así como los programas de cooperación.

[3] Cuatro académicos/miembros de think tanks; 3 actores políticos, 2 líderes de medios de comunicación, 1 líder de la sociedad civil; 5 empresarios y 2 jóvenes.

IV. Pensando el futuro. Oportunidades para la relación México-Unión Europea

Es previsible que el eje franco-alemán mantenga el compromiso con la Unión Europea, reconociendo su valor histórico y frente al complejo entramado de relaciones que se han desarrollado a más de 50 años del inicio del proyecto de integración regional. La interdependencia económica, la libre circulación de la población, las facilidades para la educación y movilidad de los jóvenes en el marco comunitario; la integración de la infraestructura; el sentido de pertenencia al espacio europeo y el apego de la sociedad a sus valores esenciales como el respeto a los derechos humanos, las libertades fundamentales y el multilateralismo; dan cuenta de un proceso vigoroso y de largo alcance.

La prioridad inmediata para la UE será continuar atendiendo los asuntos más apremiantes de su agenda, tanto a nivel comunitario (avanzar en la recuperación económica, negociar el *Brexit*, encausar la crisis de los refugiados, combatir al terrorismo y atender el reto de los combatientes extranjeros que regresan a sus países de origen) como en cuanto a sus relaciones exteriores, manteniendo particular interés en el futuro de la relación con Rusia y en su papel frente a la inestabilidad en África y Medio Oriente. Las acciones de la UE en materia de política exterior y de seguridad y defensa responderán a los desafíos de las zonas cercanas y al combate a las amenazas híbridas a partir del desarrollo de nuevas capacidades. En este contexto, la relación con la OTAN continuará siendo estratégica. En la esfera económica, las relaciones con Asia Pacífico, particularmente con China, se han colocado también como prioridad en la agenda.

Por su parte, México enfrenta un panorama nacional en el que las elecciones de 2018 se centrarán en temas como la lucha contra la corrupción e impunidad; la inseguridad y la reducción de la violencia; así como el crecimiento económico y el bienestar social. En materia de política exterior, desde la elección de Donald Trump como Presidente de Estados Unidos, las relaciones con ese país han acaparado la atención tanto de los tomadores de decisiones como de la opinión pública y de la sociedad en general, resultado de las preocupaciones sobre el futuro de los migrantes indocumentados, los *dreamers*, el futuro del TLCAN y el muro fronterizo.

A este contexto hay que agregar la dinámica internacional caracterizada por los nuevos acuerdos comerciales como el Tratado de Asociación Transpacífico (TTP) y las negociaciones de la Asociación Trasatlántica de Comercio e Inversión entre la UE y Estados Unidos. Dinámicas que conviven con las tendencias proteccionistas y de cuestionamientos de la liberalización comercial y con el ascenso del polo económico en Asia Pacífico. El TTP y la Asociación Trasatlántica tendrán un impacto directo en las negociaciones para la modernización del Acuerdo Global, mismas que para México se empatan con las del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

México tiene que aprovechar y explotar su condición de Socio Estratégico de la Unión, como un país clave por sus características geográficas que lo hacen único: su posición como el puente natural entre América del Norte y América del Sur; su liderazgo en la Alianza del Pacífico y su carácter bioceánico que lo colocan como un jugador importante en el futuro del Acuerdo Transpacífico (ya sin Estados Unidos); además de su condición de país líder para impulsar cooperación triangular con Centroamérica y el Caribe.

Además de la modernización del Acuerdo Global, identificamos dos áreas específicas de cooperación que se enmarcan en las prioridades de la UE, tanto a nivel global como regional (América Latina y el Caribe) y bilateral. Áreas que también son de oportunidad e interés para México: 1) los temas relacionados con política de drogas, seguridad, procuración de justicia y derechos humanos y 2) la agenda de medioambiente y desarrollo sostenible, incluyendo temas de combate al cambio climático y transición energética.

La Renegociación del Acuerdo Global

Considerando las transformaciones que cada uno de los socios ha tenido desde que se firmó el Acuerdo Global (ampliación de la UE, Tratado de Lisboa y nuevos retos para la integración/reformas políticas y económicas en México) y la necesidad de adecuar los referentes de la relación a los nuevos contextos de la globalización, México y la UE decidieron emprender una negociación para modernizar el Acuerdo Global.

El TLCUEM entre México y la UE ha cumplido en términos de la desgravación arancelaria (si bien aún está pendiente el tema de productos agrícolas que tendrán que ser considerados en la modernización del acuerdo), por lo que el enfoque se centra en potenciar el Tratado en términos de su competitividad e incluir temas como propiedad intelectual, comercio electrónico y contratación pública que también fueron incluidos en las negociaciones del TTP.

Dentro de las negociaciones llama la atención la propuesta, por parte de los europeos, de incluir los temas de desarrollo sostenible, lo que incluye estándares ambientales y las condiciones laborales (bajo la premisa del empleo digno). En consecuencia, la UE ha propuesto que el texto del Acuerdo incluya explícitamente el compromiso de las partes con las tres dimensiones del desarrollo sostenible (desarrollo económico, desarrollo social y protección medioambiental), su derecho para establecer las prioridades en sus agendas internas y para establecer estándares medioambientales (incluyendo los compromisos del Acuerdo de París) y laborales, incluyendo aspectos como la libertad sindical, el compromiso contra la explotación laboral infantil y salarios dignos (Unión Europea, 2017).

Se debe desplegar una estrategia bilateral entre México y la UE que visibilice las oportunidades para impulsar proyectos de desarrollo mutuo de intercambio comercial, y en donde más allá de los proyectos sociales y culturales, se amplíe el horizonte de las oportunidades entre las empresas mexicanas y europeas.

Falta mucho por hacer en materia de organización del intercambio entre empresas mexicanas y europeas, la contabilidad sobre las inversiones europeas en México es engañosa porque todavía se basa sobre inversiones específicas de empresas particulares europeas y no sobre mecanismos o marcos de promoción más agresivos que fortalezcan y profundicen la relación económica.

Para darle contenido a la relación como una "sociedad estratégica", en la modernización del Acuerdo Global, se pueden afinar y fortalecer los programas de intercambio educativo y de ciencia y tecnología para potenciar las capacidades de los países participantes.

Mucho de lo que hace la UE en México no tiene suficiente difusión, por lo que una política más agresiva de comunicación podría demostrar que la relación es estrecha y se ha ampliado en causas y proyectos específicos. Por ello, será relevante un mecanismo específico al respecto.

Si se concreta la salida de Reino Unido de la UE, México tendrá que negociar una nueva fase de su relación bilateral con un país tan importante de Europa. En la medida en que la presencia de Reino Unido en México es amplia, es previsible que se busque mantener y profundizar la relación. En consecuencia, la salida del Reino Unido de la UE debe verse como una oportunidad.

En cuanto al ámbito de la cooperación bilateral, es importante recordar que en 2014 la UE adecuó sus marcos de cooperación internacional, con la finalidad de ajustarla al nuevo contexto global y hacerla más eficiente. La adecuación colocó a México como un país de renta media, por lo que se redefine la relación e implica una reducción de los recursos. Por lo tanto, cualquier escenario de cooperación entre México y la UE tiene que considerar las redefiniciones que la UE hizo a su política de cooperación internacional. En este caso, se trata de que los programas de cooperación sean más efectivos y eficientes, respondiendo a intereses específicos a partir de un esquema de "sociedad" (*partnership*) trascendiendo la lógica tradicional de países donadores y países receptores. En este caso, se espera además que México ocupe un papel relevante en materia de cooperación triangular para el desarrollo, en proyectos hacia Centroamérica y el Caribe.

Política de Drogas, Violencia y Procuración de Justicia

Si bien cada Estado miembro de la UE tiene libertad para plantear sus políticas de drogas y de combate a las organizaciones criminales, a nivel comunitario desde 2003 se adoptó el enfoque de reducción de daños y riesgos que trasciende las visiones prohibicionistas y de "mano dura". La UE identifica que tiene un problema serio con el tráfico y consumo de estupefacientes y que su producción, especialmente la marihuana y las sintéticas, ha crecido al interior de sus fronteras. Especial interés está tomando la producción de los opioides sintéticos así como el incremento de su consumo (Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, 2017).

El modelo europeo de lucha contra las drogas se ha orientado a garantizar un "alto nivel de protección para las personas y sus sociedades" en materia de sa-

lud, bienestar y cohesión social (políticas de prevención, reducción del consumo y de los daños asociados a éste; así como recuperación de adicciones) y "un alto nivel de seguridad" a través del combate a la producción y tráfico de drogas ilícitas, el control de los precursores químicos y desarticulación de organizaciones internacionales a partir de una visión conjunta en la que se prioriza la cooperación regional e internacional sustentada en el principio de responsabilidades comunes (Comisión Europea, *apud*. Chanona, 2015).

Esta visión coincide con los debates que México y otros países latinoamericanos como Colombia y Guatemala han impulsado para replantear la "guerra contra las drogas", por una "política de drogas" de carácter integral que incluya reducción de la violencia, seguridad ciudadana, prevención y rehabilitación de adicciones y combate a las organizaciones criminales. Ambas regiones se han comprometido a continuar trabajando a partir de las conclusiones de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el tema de las Drogas (UNGASS) de 2016.

México se ha posicionado como líder latinoamericano en el Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la UE. En la reunión de 2015 del Mecanismo, México presentó la postura de los latinoamericanos respecto a la política de drogas con una visión integral y progresista (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2015).

En este sentido, el país claramente tiene retos tanto en lo interno como para su política de cooperación en la materia. Por un lado, existe una brecha entre el discurso al exterior del país y las acciones implementadas. En consecuencia, es importante que la estrategia se rediseñe a favor de la reducción de la violencia, el fortalecimiento de las policías, el tratamiento diferenciado del combate a las organizaciones criminales de delincuencia organizada que la de la delincuencia común; y, por supuesto, la implementación de una política pública orienta a la prevención y la rehabilitación para el caso de los consumidores de drogas, con enfoque de salud pública.

Por otra parte, la cooperación internacional con la UE y los países de América Latina y el Caribe para el tema de la política de drogas es fundamental para el país. El enfoque europeo representa una alternativa a la visión prohibicionista de Estados Unidos que se centra fundamentalmente en la oferta de drogas y el combate a las organizaciones criminales. Considerando las particularidades del caso mexicano, hay oportunidades para ampliar la cooperación con la UE en materia de política de drogas y para fortalecer de las capacidades de seguridad y procuración de justicia. Cooperación que se da tanto en el ámbito birregional, como a través de mecanismos bilaterales.

A través del Comisión Nacional Contra las Adicciones (CONADIC), México participa en el Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas de Drogas (COPOLAD I y II), en actividades orientadas a la prevención y rehabilitación de adicciones. En el marco de CO-

POLAD también se han llevado a cabo seminarios y capacitación sobre cultivos alternativos, marcos regulatorios sobre el control de precursores químicos e intercambios sobre reformas en justicia penal y alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas (COPOLAD, 2017).

A pesar del discurso de avanzada por parte de los europeos, el análisis de los programas de cooperación de la UE con la región latinoamericana y caribeña, da cuenta de que sus prioridades se han centrado en los países productores de hoja de coca y cocaína (Perú, Colombia y Bolivia) en programas de reconversión de cultivos, observatorios de drogas, laboratorios de paz y control de precursores químicos (Chanona, 2015a)

A partir de esta consideración, México tiene que identificar aquellas áreas en donde se puede mejorar la cooperación con la UE en el marco de los mecanismos birregionales, por ejemplo: mejores prácticas e impulso a los programas de reconversión de cultivos (considerando que México es un importante productor de marihuana y heroína) y el control de los precursores químicos, que tiene que trabajarse desde la perspectiva transregional. Otra área de cooperación que ha tenido gran impulso en los años recientes y que requiere mantenerse y ampliarse es el intercambio de buenas prácticas y experiencias para fortalecer las instituciones policiales y de procuración de justicia.

Por otro lado, una vez que se han aprobado los cambios legislativos para permitir el uso del cannabis con fines médicos, México tiene que establecer un marco regulatorio (sobre su producción, características de los productos, niveles de tetrahidrocannabinol (THC), cadenas de suministro y administración de los productos) y fortalecer sus capacidades institucionales. El debate sobre la legalización de cannabis para fines lúdicos continúa abierto, al igual que el replanteamiento general de la política de drogas. Al respecto, un programa con la UE sobre el intercambio de experiencias y las mejores prácticas, contribuiría de manera decidida al impulso en México del enfoque de reducción de daños y riesgos, implementando medidas que ayuden de manera efectiva a prevenir y atender las adicciones desde una visión de salud pública y a separar la posesión de drogas de la política de combate a las organizaciones criminales.

Asimismo, México debe aprovechar el interés europeo por mantener y fortalecer mecanismos de cooperación de carácter transregional, para combatir de forma más eficiente los tráficos ilícitos de las drogas; incluyendo el control de precursores químicos; tal es el caso del Programa Ruta de la Cocaína que incluye a la UE-América Latina, el Caribe y África.

En el ámbito bilateral, en el marco del Diálogo de Alto Nivel sobre Seguridad y Procuración de Justicia, puede impulsarse una mayor colaboración para el fortalecimiento de las capacidades policiales y de intercambio de información para el combate a las amenazas particularmente con la Oficina Europea de Policía (Europol), la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y la Unidad de Cooperación Judicial de la UE (UE). (Domínguez y Velasco, 2015).

Cambio climático, energías alternativas y desarrollo social

En el último quinquenio, el tema del bienestar social y la protección al medioambiente se ha impulsado de forma decidida a nivel global, de la mano de las negociaciones internacionales de la Cumbre de Río+20 sobre Desarrollo Sostenible; el Acuerdo de París sobre Cambio Climático la Conferencia de Financiamiento al Desarrollo de Addis Abeba y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, en cuyo marco se adoptaron los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Una de las constantes de esos encuentros internacionales fue la importancia de replantear los referentes del bienestar hacia una visión integral y comprensiva (superando así las visiones minimalistas sobre metas de reducción de la pobreza vinculados a ingresos mínimos); así como nuevas consideraciones sobre el desarrollo sostenible y la seguridad climática.

Desde la década de 1990 la UE se ha proyectado como una región comprometida con la agenda del bienestar, el desarrollo sostenible y el combate al cambio climático. Así, por ejemplo, la promoción de la cohesión social se convirtió en un eje central de las relaciones con América Latina desde la Cumbre de Guadalajara de 2004.

La cohesión social, la sostenibilidad ambiental; mitigación y adaptación para el cambio climático, crecimiento económico ambientemente sustentable y energía y el desarrollo de energías alternativas se ubican dentro de los temas prioritarios de la Asociación Estratégica México-UE. En el *Country Strategy Paper* 2007-2013 la UE hizo referencia a la degradación ambiental y centra su interés en la cooperación para el crecimiento de la economía ambientalmente sustentable como uno de los sectores focales de la cooperación (Comisión Europea, 2007).

México es beneficiario del Fondo de Inversión de América Latina de la UE (LAIF, por sus siglas en inglés). De acuerdo con el informe de 2016, entre 2012 y 2014 se aprobaron 23 millones de euros para cuatro proyectos relacionados con casas ecológicas, mejoras en las fuentes de agua y mitigación y adaptación al cambio climático en el sector rural (LAIF, 2016).

Destacan asimismo los programas de cooperación bilateral, por ejemplo lo que se mantienen con Alemania en el marco de la Red GIRESOL *Esfuerzos locales, impactos globales* (2009) sobre el programa de cooperación para la gestión de residuos sólidos y *Desarrollo con Energía. Proyectos de la cooperación entre México y Alemania* (2013) sobre eficiencia energética y desarrollo de energías alternativas. (Ivanova, Bermúdez, Chanona, *et.al*. 2015:252)

Hay que fortalecer el Diálogo Político Sectorial en Medio Ambiente y Cambio Climático. Se ha explorado por ejemplo, la posibilidad de establecer en el país un sistema similar al Sistema Europeo de Comercio de Emisiones, pero se debe trabajar en programas específicos con los gobiernos locales que den mejores resultados.

Otra área de oportunidad está en el contexto de la cooperación entre las economías del G-7 más Brasil, India, China, Corea del Sur y México como

economías emergentes, respecto a los compromisos sobre el desarrollo de energías alternativas y medidas de eficiencia energética a través de la *Partnership for Energy Efficiency Cooperation*.

El desarrollo sostenible y las energías alternativas son temas clave para la UE, por lo que son considerados dentro de los nuevos enfoques de cooperación internacional. Nuevamente México debe aprovechar este nicho de oportunidad a partir de una estrategia en la que combine, por un lado, instrumentos de carácter binacional con la finalidad de atender las prioridades del país (en temas como la reducción de las emisiones de gases efecto invernadero con proyectos de captura de carbono o de desarrollo de energías limpias) y, por otro lado, ser líder en materia de cooperación triangular para el desarrollo hacia los países de Centroamérica (ya sea a partir de un marco en el que se participe con la UE o bien, potenciado sus relaciones bilaterales con socios estratégicos como Alemania)

El sector energético es sin duda uno de los más atractivos para la relación. La reforma energética en México y la apertura del sector a las inversiones privadas ha sido vista como una oportunidad para los europeos. México tiene un gran potencial para el desarrollo de energías alternativas, por lo que los socios europeos esperan ampliar su participación en el país, para lo cual insisten en la importancia de los marcos regulatorios y de competencia. En el caso de las energías alternativas

V. Conclusiones

México y la UE mantienen una relación sustentada en el respeto mutuo y en el reconocimiento de su asociación estratégica. A pesar de los momentos de relativo estancamiento en el área económica-comercial, las relaciones se han ampliado en diversos ámbitos y se han generado intereses compartidos en temas específicos como es la promoción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para México la relación con la UE debe ser vista como estratégica, en la búsqueda de contrapesos frente a la absorbente relación con Estados Unidos.

El desafío es trascender la narrativa sobre el valor de la relación con la UE y poner en marcha una estrategia para identificar los diversos nichos para el diálogo político y la cooperación, tanto a nivel bilateral (México-Unión Europea) como birregional (CELAC-UE) y con países estratégicos de la UE, como, Alemania, Francia, Países Bajos, España y Portugal. Relación que, por cierto, debe trascender el tradicional objetivo de la "diversificación" de las relaciones comerciales de México.

En estos días México necesita retomar su política exterior como una política que potencie el desarrollo del país y que además lo coloque como un líder global en asuntos como el combate al cambio climático, la búsqueda de la paz y la seguridad a través del desarme y la no proliferación y la resolución de los conflictos a través de medios diplomáticos y en el marco del multilateralismo. Pero

eso únicamente será posible a partir de una estrategia coherente entre política interior y exterior, que considere además los nuevos retos de la globalización y las oportunidades que se abren en cuanto a los nuevos actores.

Otra tarea pendiente es potenciar la participación y el involucramiento de los gobiernos estatales en cuanto a sus relaciones con sus contrapartes europeas. La para-diplomacia toma un papel más relevante considerando las potencialidades que a nivel local se tienen para actuar en temas como el desarrollo sostenible, los programas de adaptación y mitigación contra el cambio climático y la agenda de seguridad como el fortalecimiento de las capacidades municipales y estatales en materia policial, protección de las mujeres y mejores prácticas de procuración de justicia.

VI. Bibliografía

Abellán, L. (2017, 27 de junio). Alemania choca con la UE por el gasoducto ruso Nord Stream 2, *El País,* España. <https://elpais.com/internacional/2017/06/26/actualidad/1498503719_560047.html>. Consultado el 1 de julio de 2017.

Cambridge Econometrics. (2016). A Study on Oil Dependency in the EU. A report for Transport and Environment. Cambridge: Reino Unido.

Chanona, A. (2005). La Unión Europea frente a los nuevos retos de la globalización. *Metapolítica,* num. 43, vol. 9. México.

_____ (2010). So far, so close?. "Mexico's view of the EU". En: Lucarelli, S. y Fioramonti, R. The External Perceptions of the European Union as a Global Actor. Reino Unido: Routledge.

_____ (2015). La Comunidad de Seguridad de América del Norte. Una Perspectiva Comparada con la Unión Europea. México: UNAM. Primera Edición Electrónica revisada y actualizada. <http://www.librosoa.unam.mx/handle/123456789/385>

_____ (2015a). "The European Union and Latin America: Facing the Drug-Trafficking Challenge". En: ROY J. A new Atlantic Community: The European Union, The US and Latin America. Miami: Miami-Florida European Union Center/Jean Monnet Chair.

Domínguez, R. y Velasco P. M. (2015). Estudio. La Actualización del "Acuerdo Global" Unión Europea-México. Bruselas: Parlamento Europeo.

Comisión Europea (2007). Country Strategy Paper 2007-2013. Bruselas: Comisiçon Europea. <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/csp-mexico-2007-2013_en.pdf>

_____ omisión Europea (2017). Trade. Countries and Regions, Russia. Sitio web oficial de la Comisión Europea. <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/> . Consultado el 2 de julio de 2017.

Consejo Europeo. (2017). Medidas restrictivas de la UE en respuesta a la crisis de Ucrania. Bruselas: Consejo Europeo. <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/ukraine-crisis/>. Consultado el 2 de julio de 2017

COPOLAD (2017). Sitio web oficial del Programa de Cooperación entre América Latina, El Caribe y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas. <http://copolad.eu/es>

Dinan. D., Nugent. N. y Paterson W. (Eds.) (2017). The European Union in Crisis. Reino Unido: Palgrave.

EUROBAROMETRO. (2017). Eurobarometro 87.1. Dos años de hasta las elecciones europeas de 2019. Bruselas: Parlamento Europeo.

EUROSTAT. (2017). Main origin of primary energy imports, EU-28, 2005-2015. Bruselas: Unión Europea. <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Main_origin_of_primary_energy_imports,_EU-28,_2005-2015_(%25_of_extra_EU-28_imports)_YB17.png> Consultado el 3 de julio de 2017.

García, O. (2016). Los partidos etnonacional populistas: Una explicación para entender su comportamiento electoral en las democracias europeas contemporáneas. Tesis de Doctorado. México: UNAM.

Ivanova A., Bermúdez, S., Chanona. A., *et.al*. (2015). "Desarrollo Regional y Mitigación". En: Gay C. y Rueda, C. (coords.) Reporte Mexicano de Cambio Climático. Emisiones y Mtigación de Gases Efecto Invernadero. Grupo III, Libro 3. México: UNAM.

Janes. (2017). Islamic State returnees pose threat to Europe. <http://www.janes.com/images/assets/032/69032/Islamic_State_returnees_pose_threat_to_Europe.pdf>

Kirchner , E. (2010). European Energy Security Co-operation: Between Amity and Enmity. *Journal of Common Market Studies.* vol 48: 4, pp. 859-880.

Ignazi, P. (2003). Extreme Right Parties in Western Europe. Oxford: Oxford University Press.

Martín Pérez, I. (2017, 12 de junio). El nuevo perfil de los terroristas que atacan en Europa. *El Tiempo.* <http://www.eltiempo.com/mundo/europa/perfil-de-los-terroristas-en-los-ultimos-ataques-en-europa-97858>

May, T. (2017, 17 de febrero). We have voted to leave the EU, but not Europe. *Le Figaro.*

New York Times (2016, 4 de diciembre). Europe's Rising Far Right: A Guide to the Most Prominent Parties. New York Times. <https://www.nytimes.com/interactive/2016/world/europe/europe-far-right-political-parties-listy.html>. Consultado el 30 de junio de 2017.

Observatorio Europeo de las Toxicomanías (2017). Informe Europeo sobre Drogas. Tendencias y Novedades 2017. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Torrus, A. (2016, 30 de mayo). La nueva extrema derecha europea: populismo antiinmigrante que cala entre la población obrera y la mujer. Público. España.

Parlamento Europeo. (2014). Resultados de las elecciones europeas de 2014. Página web oficial del Parlamento Europeo. <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/es/election-results-2014.html> . Consultado el 30 de junio de 2017.

_____ (2016). Briefing. Foreign fighters – Member State responses and EU action <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-579080-Foreign-fighters-rev-FINAL.pdf>. Consultado el 30 de junio de 2017.

_____ (2017, 14 de julio). Cifras de la crisis migratoria. Página web oficial del Parlamento Europeo. <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170629STO78630/cifras-de-la-crisis-migratoria>. Consultado el 28 de agosto de 2017.

_____ (2017a). Rusia. Fichas Técnicas sobre la Unión Europea. Bruselas: Parlamento Europeo. <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/ es/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.6.3.html>. Consultado el 2 de julio de 2017.

Pérez C. y Yarnoz C. (2015, 7 de julio) Francia y la Comisión Europea se movilizan para evitar el 'Grexit'. *El País.* Madrid, España.

PPMI,NCRE y NFG Research Group (2015). Analysis of the Perception of the EU and EU's Policies Abroad. Final Report. Bruselas. <http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/showcases/eu_perceptions_ study_final_report.pdf>

Secretaría de Relaciones Exteriores. (2015, 12 de febrero). México participó en la reunión de Alto Nivel del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas CELAC-UE. *Comunicado de Prensa.* México: Secretaría de Relaciones Exteriores.

_____ (2017) [Misión de México ante la Unión Europea, Embajada de México ante el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo]. Relaciones Comerciales entre México y la UE. <https://embamex.sre.gob.mx/belgica/index.php/es/relmex/relue?id=232>.

UNIÓN EUROPEA. (2016). Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Bruselas: Unión Europea.

_____ (2017). EU-Mexico Free Trade Agreement EU TEXTUAL PROPOSAL Chapter on Trade and Sustainable Developmenent. Buselas: Unión Europea. Versión abril 2017. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/may/tradoc_155528.pdf>

Galería de Autores

Jorge Alcocer Villanueva

Director General de la Revista Voz y Voto y Coordinador General del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C (CEPNA).Fue Consejero de la CENCA durante el proceso de Reforma del Estado (2007-2008), Subsecretario de Desarrollo Político, Secretaría de Gobernación (1998-1999), Integrante de la Comisión Federal Electoral (1986-1990) Diputado Federal a la LIII Legislatura del H. Congreso de la Unión (1985-1988). Participó en las reformas electorales de 1986, 1990, 1994, 1996, 2005, y 2007-2008.Consultor en materia electoral en el Congreso de la Unión, IFE, TEPJF, institutos electorales estatales y congresos locales. Consultor internacional (PNUD) en materia electoral. Ha publicado numerosos ensayos sobre asuntos económicos, políticos y sociales en libros colectivos. Desde 1994 es editorialista en el diario Reforma.

David Arellano Gault

Doctor en Administración Pública por la Universidad de Colorado. Profesor Investigador del CIDE. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del Sistema Nacional de Investigadores (nivel III). Sus líneas de investigación se refieren a los retos organizacionales de las reformas gubernamentales en México como las de modernización, evaluación, transparencia y corrupción. Su experiencia en el ámbito laboral académico es vasta, ocupando diversos cargos como lo son: Profesor Investigador del CIDE, Director de la División de Administración Pública del CIDE, así como la de Secretario Académico y Director de Administración Pública del propio Centro, además de desarrollar su trabajo como consultor en diversas Dependencias nacionales e internacionales.

Salvador Arriola

Actualmente es Embajador de México en Brasil. Ha ocupado los siguientes encargos: Secretario para la Cooperación Iberoamericana en la Secretaría General Iberoamericana, (SEGIB) 2010 a mayo 2017; Cónsul General de México en Sao Paulo, Brasil, entre 2001 y 2009; Embajador de México en la República de Guatemala entre 1996 y 2001 y con el mismo cargo, en la República Oriental del Uruguay entre 1990 y 1991, así como Representante de México ante la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).Fue elegido en 1991, Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, SELA, para el período 1991-1995. Con anterioridad fue designado Director General de Asuntos Hacendarios Internacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México -1981-1990 - y en ese carácter, fungió como Asesor del Presidente del BID para Asuntos de Integración y como Director Ejecutivo en el Banco de Desarrollo del Caribe y con el mismo cargo, ante la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial, AIF. Asimismo, fue funcionario

internacional de la División de Política Comercial de la CEPAL, Naciones Unidas, en la sede de México.

Leticia Bonifaz Alfonzo

Es licenciada y doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, donde ha impartido cátedra por más de tres décadas, fue becaria del gobierno de Italia para realizar una investigación posdoctoral en la Universidad de Bologna. Se ha desempeñado en distintos cargos, entre ellos como Directora de la Escuela Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como Consejera Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal y Directora de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Se destaca su continua participación en foros tanto en México como en el extranjero con temas sobre equidad de género, técnica legislativa, derechos humanos y procuración de justicia, democracia, globalización, grupos indígenas y derecho alternativo. Ha publicado trabajos científicos en diferentes países y artículos de opinión en el periódico "El Universal", de circulación nacional. Actualmente es la Directora General de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Jaime Fernando Cárdenas Gracia

Es Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, y por la Universidad Complutense de Madrid. Tiene especialidad en Derechos Humanos y Ciencias Políticas. Ha sido Visiting Fellow en la Universidad de Yale y Visiting Researcher en la Universidad de Georgetown. Es Investigador del CONACYT, nivel III e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM de tiempo completo. Ha recibido distintos premios y reconocimientos como Premio Anual Ignacio Manuel Altamirano en 1994 y Premio Nacional de Periodismo en 2004 .Diversos grupos de egresados en el Doctorado en Derecho de la UNAM y Universidades Estatales , le han puesto su nombre a su generación . Fue invitado como experto del grupo internacional que revisó los insumos técnicos que apoyaron la instalación de la Asamblea Constituyente en Bolivia en el año 2006 .Consejero del Consejo General del Instituto Federal Electoral 1996- 2003.

Romer Cornejo

Profesor-Investigador del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México (COLMEX). Maestría en Estudios de Asia y África del Norte, Centro de Estudios de Asia y África (CEAA), El Colegio de México, A.C., 1975 - 1978. Maestro en Estudios de Asia y África del Norte. Área China, La construcción del socialismo en China 1949-1969, Distrito Federal, México, 1978. Beca de El Colegio de México. Licenciatura en Historia y Ciencias Sociales, Instituto Universitario Pedagógico de Caracas, 1969 - 1974. Sus Líneas de Investigación son el

Sistema político en China contemporánea; Relaciones de China con América Latina y México.

Leonardo Curzio
Maestro en Sociología política por la Universidad de Provenza, Francia. Tiene el grado de Doctor en Historia por la Universidad de Valencia, España. Su desempeño profesional abarca tres campos: el periodismo, la cátedra y la investigación científica. Como profesor ha impartido docencia en la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Iberoamericana, Universidad de las Américas, la Escuela Nacional de Antropología e Historia y es profesor visitante de la Universidad de Valencia, España. Ha impartido cátedra en instituciones como el Centro de Estudios Navales y el Colegio de Defensa Nacional. Fue coordinador de la carrera de Ciencias Políticas en la UIA. Es "Investigador Titular" por oposición del Centro de Investigaciones de América del Norte. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Alejandro Chanona Burguete
Profesor e investigador titular en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel II. Es doctor en Ciencias Políticas, y maestro en Estudios Políticos Europeos por la Universidad de Essex, Inglaterra. Fundó y coordinó el Centro de Estudios Europeos de la FCPyS-UNAM del 2003-2006. Ha dirigido diversos proyectos de investigación sobre regionalismos comparados y seguridad. Actualmente es director del proyecto de investigación "*Enfrentando la delincuencia organizada transnacional: estudio comparado de las estrategias regionales*" (PAPIIT-UNAM). Es Miembro de la Academia Mexicana de Derecho Internacional, del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y del Consejo de Honor de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI), asociación que presidió durante el bienio 2004-2005. Su más recientes publicacions son: *Indicadores de Seguridad Humana. Unión Europea, América del Norte y Mercosur* (UNAM-Biblioteca, 2016) y *De los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Nuevos Enfoques***.** (UNAM-Biblioteca, en prensa).

René Delgado
Ex Director Editorial del periódico Reforma. Licenciado en Periodismo y comunicación social en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha vivido la noticia en todas sus fuentes, desde la cobertura de conflictos armados como el de Nicaragua en 1978, El Salvador, 1979; la Guerra de las Malvinas, 1982, hasta la elaboración de artículos culturales que sirvieron como cimientos para convertirse en libros tales como "La oposición: debate por la nación", y "Ovando y Gil: Muerte en víspera de elecciones". En el diario Reforma publica semanalmente su columna Sobreaviso.

Enrique Dussel Peters

Doctor en economía por la Universidad de Notre Dame, Indiana, Estados Unidos. Inició su trayectoria académica desde su ingreso a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1993. Ha participado en múltiples cursos a nivel de Licenciatura, Maestría y Doctorado en México y en el extranjero. Imparte clases y asesoría de tesis a nivel de licenciatura, maestría y doctorado, así como la vinculación científica entre el Posgrado con otras instituciones públicas y privadas. Es Investigador Nacional Nivel 3 del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) desde 2003. Actualmente es Profesor del Posgrado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Coordinador del Centro de Estudios China-México (Cechimex) de la Facultad de Economía de la UNAM y Coordinador de la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (Red ALC-China), dusselpeters.com

Ana Teresa Gutiérrez del Cid

Profesora Investigadora del Área de Política internacional Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.Doctora en Relaciones Internacionales por la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Comisión Dictaminadora de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Autora de artículos y diversas publicaciones sobre relaciones internacionales.

Said Hernández Quintana

Asesor de consejero electoral en el Instituto Nacional Electoral (INE). Ha sido consultor asociado de Integralia Consultores y profesor de administración pública en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta con experiencia en instituciones públicas, entre ellas la Escuela de Administración Pública del entonces Gobierno del Distrito Federal (2014), el Instituto Federal Electoral (2004-2010), así como titular de la subdirección editorial de la revista *Crónica Legislativa* de la Cámara de Diputados (1998-2001). Ha publicado varios artículos en libros y revistas especializados sobre elecciones, corrupción política, servicio profesional de carrera y congreso mexicano. Said Hernández es licenciado en Ciencia Política por la UNAM y cuenta con estudios de maestría en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Edgar Jiménez Cabrera

Catedrático e Investigador titular del Posgrado en Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana Tiene grado de maestría en Ciencias Políticas por el Instituto Latinoamericano de Estudios sociales- Santiago de Chile. También es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Católica de Lovaina- Bélgica y Doctor en Economía por el Instituto de Altos Estudios de América Latina- Universidad de la Sorbona –Paris Francia. En otras actividades ha sido Consultor en Planeación Estratégica de la Organización Panamericana de la Salud, Consultor

del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Miembro del Consejo Consultivo del Centro Interamericano de Gerencia Política.

Claudio Lomnitz

Escritor, antropólogo y profesor de Antropología en el Departamento de Culturas Iberoamericanas, Universidad de Columbia, Nueva York, USA. También ha sido profesor en la Universidad de Chicago, de la Universidad de Nueva York, El Colegio de México, y la Universidad Autónoma Metropolitana, en la Ciudad de México. En la Universidad New School, Lomnitz fue nombrado editor de la revista académica Public Culture, que se trasladó con él a la Universidad de Columbia en 2006. Él continuó sirviendo como redactor hasta 2011. Realizó su licenciatura de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. En 1982, el Fondo de Cultura Económica publicó su primer libro, un estudio de la política y el cambio cultural en Tepoztlán titulado "Evolución De una sociedad rural". Doctorado en antropología por la Universidad de Stanford. Se desempeñó en diferentes puntos en el tiempo como co-director de la Universidad de Programa de Estudios Mexicanos de Chicago (con Friedrich Katz), Director de la Universidad de Programa de Estudios Latinoamericanos de Chicago, y el director del Centro de la Universidad de Columbia para el Estudio de la Etnicidad y Raza. Su obra ha sido una intervención importante en el estudio de la ideología nacionalista y su relación con la comunidad involucrada. Es un colaborador habitual en La Jornada. En 2010 fue galardonado con el Premio Nacional de Teatro de México para una obra histórica titulada "El verdadero Bulnes", en coautoría con Alberto Lomnitz.

Cassio Luiselli Fernández

Economista, académico y diplomático. Actualmente, es Profesor Emérito del Tecnológico de Monterrey, México. (ITESM-CCM).Fue representante permanente ante la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y Embajador de México ante la República Oriental del Uruguay , Corea del Sur y Sudáfrica. Fue subdirector de la sede México de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Ha recibido varias condecoraciones, por ejemplo de la FAO al Mérito Agrícola, y es autor de más de 45 artículos y libros

Julio Millán

El Lic. Julio A. Millán, se tituló como economista en la Universidad Nacional Autónoma de México. En esta misma Institución, estudió diplomacia en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. A su vez, realizó estudios sobre Comercio Exterior, Productividad y Análisis Económico en Washington, D.C. E.U.A.; Oxford, Gran Bretaña y; Tokio, Japón .Actualmente, es Presidente del Consejo de Administración de las empresas que conforman el Grupo Coraza Corporación Azteca, S.A. de C.V., entre las que destacan Coraza Internacional, S.A. de CV., especializada en la organización de negocios internacionales a gran escala en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones.

Arturo Oropeza García.
Doctor en Derecho por la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-CONACYT). Vicepresidente del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A.C. (IDIC). Árbitro no nacional de Brasil, en los términos del "Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR". Autor y coordinador de más de 25 libros sobre temas globales referidos a Asia Pacífico, América del Norte y América Latina, entre otros

Francisco Paoli Bolio
Abogado, Sociólogo y Analista Político. Panelista de Primer Plano (once tv). Investigador titular "C" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Profesor de Teoría del Estado. La Universidad Nacional Autónoma de México lo reconoce con el PRIDE Nivel A. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Autor de aproximadamente 21 libros.

Juan Pablo Prado Lallande
Profesor-Investigador en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Puebla, México. Desde hace más de 20 años se dedica al análisis de la cooperación internacional para el desarrollo desde diversas perspectivas; ámbito en donde cuenta con diversas publicaciones y conferencias en editoriales y Universidades mexicanas y extranjeras. Consultor para diversos gobiernos y organismos multilaterales, como la Organización de las Naciones Unidas, cuya más reciente aportación fue elaborar el contenido del primer curso en línea sobre cooperación internacional para el desarrollo para el Servicio Exterior Mexicano de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En 2016 obtuvo el 1er lugar del Premio Iberoamericano a la Investigación en Cooperación Sur-Sur y Triangular, conferido por la Secretaría General Iberoamericana, con sede en Madrid. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

José Antonio Romero Tellaeche
Director del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México. Miembro fundador del Instituto para el Desarrollo Industrial y Crecimiento Económico (IDIC). Es Licenciado en Economía por la UNAM, maestro en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), maestro en Economía por la Northwestern University y Doctor en Economía por la Universidad de Texas en Austin. Miembro del SNI nivel III.. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: *Economic Growth and the External Sector: Evidence From Korea,* P*olítica Monetaria ¿Es Posible Utilizar la Política Monetaria como Instrumento para Estimular la Inversión y el Crecimiento? .*

Pedro Salazar Ugarte
Actualmente Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Turín, Italia y licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Cuenta con el Nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores. Sus principales líneas de Investigación giran en torno a las precondiciones y condiciones que hacen posible la vigencia de los modelos democráticos constitucionales. Se ha ocupado del estudio de los Derechos Fundamentales (en particular del derecho a no ser discriminados, del derecho de acceso a la información pública y de los derechos políticos), de las relaciones entre las Cortes Constitucionales y los Poderes Legislativos democráticamente electos, del principio de la Separación de los Poderes y de la laicidad estatal. Es autor de diversas obras editoriales.

Luis Carlos Ugalde
Director General de Integralia Consultores. Cuenta con experiencia de gobierno y en instituciones públicas, entre ellas la embajada de México en los Estados Unidos de América y la Secretaría de Energía. Fue consejero presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), hoy INE, entre 2003 y 2007. Ha sido profesor de Ciencia Política e investigador en varias universidades de México y los Estados Unidos, entre ellas el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Universidad de Harvard, así como las universidades de Georgetown y Americana, en Washington, D.C. Ha publicado libros sobre democracia y finanzas públicas, así como decenas de artículos académicos y de opinión en revistas especializadas y diarios en México y el extranjero. Es editorialista del periódico El Financiero, así como comentarista en diversos noticiarios de radio y programas de TV. Es licenciado en Economía por el ITAM, maestro en Administración Pública y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Columbia, en Nueva York.

José Luis Valdés Ugalde
Exdirector del CISAN, UNAM (2001-2009) e investigador titular "B" de tiempo completo, definitivo. Tiene el Pride "D" y fungió como titular de la Cátedra Patrimonial "Óscar Uribe Villegas" en la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco (agosto de 2011- septiembre de 2012), y profesor de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas en la FCPyS de la UNAM. Politólogo e internacionalista. Realizó una maestría en Sociología Política y un doctorado en Relaciones Internacionales. Estos dos últimos por la London School of Economics and Political Science (LSE). Sus áreas de especialidad son teoría sociológica, teoría de las relaciones internacionales, teoría política, historia y política exterior de Estados Unidos, asi como estudios de América del Norte.

México 2018 La Responsabilidad del Porvenir, Tomo II,
coordinado por Pedro Salazar Ugarte,
Arturo Oropeza García y Jose Antonio Romero,
se termino de componer, imprimir y encuadernar
en el mes de enero de 2018.
La edición consta de 2,000 ejemplares
mas sobrantes para reposición.