



Bien Común

año XXIV / número 278 / mayo 2018

AGENDA LEGISLATIVA

PENDIENTE

*Horacio Vives Segl / Leoncio Paisano Arias
Itzel Caballero C. / Raúl Gutiérrez Patiño*

Reseña

Gobernabilidad democrática frente a la corrupción
La VIII Cumbre de las Américas
Aurora Espina Vergara

Indicadores

Los flujos comerciales de México, China
y EEUU en la era de Donald Trump
Salomón Guzmán Rodríguez



Conéctate @frph



twitter

Hoy celebramos el centenario del natalicio de Luis Calderón Vega.

1:06 PM Feb 1st via web NestorT0rres Felicitades a todo el equipo de la @FRPH excelente 1er. sesión del diplomado "Avances de los mexicanos", 11:14 PM Jan 28th via web Retweeted by FRPH

La 8a edición del diplomado #eslider inicia el 11 de marzo y termina el 14 de mayo con una semana intensiva. Consta de 14 módulos. Para mayores informes del #eslider, pueden escribir a emartinez@cen.pan.org.mx o/y tzamaconao@fundacion.pan.org.mx. about 20 hours ago via web

Carlos Septién García. Nació el 15 de enero de 1915 en la ciudad de Querétaro. Murió el 18 de octubre de (cont) <http://tl.gd/85eqm0>

1911. Nace en Morelia, Mich. Luis Calderón Vega, historiador del PAN y padre del Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa

1:01 PM Feb 1st via web @AminadabRPF Y la nuestra \$521.37, qué bajo nos cotizamos. 4:40 PM Feb 1st via web in reply to AminadabRPF

Pasen la voz (o el tweet): El 2 de febrero en el Ma Isabel Sheraton: Foro #10añosallernancia y tamales. Acompañemos.

5:40 PM Jan 31st via web @jaundmx Agradecemos a quienes han confirmado su asistencia al foro #10añosallernancia. No olviden: 2 de febrero en el hotel Ma Isabel Sheraton. 6:27 PM Jan 24th via web

@jaundmx La cuota #eslider es de 9,500.00, con opciones a becas. Más información en: www.fundacionpreciado.org.mx/informacion/ESLIDER.html about 19 hours ago via web in reply to jaundmx

El 28 de febrero se presentará una obra que ofrece la correspondencia entre Manuel Gómez Morín y Efraín González Luna, de 1904 a 1964. February 9, 2011 6:03:38 PM CST via web

@torres03galea y 7 por qué don esa Don. ToralCT febrero. 12:33 PM Feb 1st via web in reply to torres03galea



COLABORADORES

- **Luis Ángel Bellota**

Investigador asistente del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

- **Itzel Caballero C.**

Licenciada en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México.

- **Aurora Espina Vergara**

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública (2012).

- **Carlos J. Guízar**

Maestro en Políticas por la Hertie School of Governance, autor de cuatro libros y articulista en Milenio

- **Raúl Gutiérrez Patiño.**

Doctor y Maestro en Estado de Derecho y Buen Gobierno por la Universidad de Salamanca, España.

- **Salomón Guzmán Rodríguez**

Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Nacional Autónoma de México.

- **Paulina Lomelí García**

Licenciada en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

- **Juan Alejandro Navarrete Ortega**

Politólogo y Administrador Público por la UNAM y Maestro en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid.

- **Leoncio Paisano Arias**

Presidente municipal de San Andrés Cholula, Puebla.

- **Horacio Vives Segl**

Licenciado en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano (Buenos Aires, Argentina).

Editorial ■ 3

Centrales ■

Sobre el modelo de comunicación política y5
la ley de publicidad gubernamental:
el gato al cuidado de las sardinas

Horacio Vives Segl

La implementación del modelo de Mando12
único policial

Leoncio Paisano Arias

El cabildeo como mecanismo de vinculación21
con el Poder legislativo

Itzel Caballero C.

Reflexión en torno a los pendientes del Sistema29
nacional anticorrupción

Raúl Gutiérrez Patiño

Reflexión en torno... ■

La megaminería en México:32
devastación ecológica y despojo territorial

Luis Ángel Bellota

Agendas ■

Gobiernos de coalición en México,52
necesarios y posibles

Juan Alejandro Navarrete Ortega

Los migrantes que nos unen55

Carlos J. Guízar

Papeles de Investigación ■

Inversión privada en la industria petrolera58

Paulina Lomelí García

Reseña ■

Gobernabilidad democrática frente a la corrupción78

La VIII Cumbre de las Américas

Aurora Espina Vergara

Indicadores ■

Los flujos comerciales de México, China y EEUU83
en la era de Donald Trump

Salomón Guzmán Rodríguez

**Presidente**

Damián Zepeda Vidales

Secretario General

Marcelo Torres Cofiño

Tesorero Nacional

Edgar Mohar Kuri

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Presidente

Damián Zepeda Vidales

Director General

Fernando Rodríguez Doval

Directora de Administración y Finanzas

María Belén del Carmen Montaña Salcido

Director Editorial y de Cooperación Institucional

Carlos Castillo López

Director editorial

Carlos Castillo López

Coordinador

Jonathan Sánchez López Aguado

Corrección, diseño y formación

José Luis Torres Vargas

La Fundación Rafael Preciado

Hernández es una institución académica que tiene como principal objetivo la generación de ideas útiles que coadyuven a resolver los problemas de la sociedad mexicana en los ámbitos económico, político y sociocultural.

Objetivos:

Apoyar la capacitación social, política y económica de personas interesadas en estos temas.

Elaborar, editar y publicar, directa o indirectamente, boletines, revistas, memorias, apuntes, libros, videos y similares.

Fomentar y financiar actividades de investigación social, política y económica dentro del país.

Actividades:

Establecer relaciones y colaborar con otras instituciones similares del país y del extranjero.

Organizar, promover, estimular, patrocinar, dirigir y, en general, llevar a cabo directa o indirectamente cursos, seminarios, conferencias, reuniones de estudio, foros, mesas redondas, congresos y toda clase

de actividades relacionadas con la política, los asuntos sociales y la economía.

Gobierno y Bien Común es editada por el Partido Acción Nacional en colaboración con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C. El tiraje es de 1,500 ejemplares.

La revista **Gobierno y Bien Común** es el principal órgano que la Fundación Rafael Preciado Hernández utiliza para dar a conocer públicamente los avances de los proyectos de sus investigadores. Al mismo tiempo que refrenda con este medio su compromiso con una cultura plural y democrática, abre espacio a otros analistas interesados en expresar sus puntos de vista sobre tópicos de actualidad para la sociedad mexicana.

Los puntos de vista externados por nuestros colaboradores no necesariamente reflejan la posición académica de la Fundación.

Los anuncios que aparecen en esta revista son resultado de convenios de intercambio no lucrativos establecidos con

los interesados.

Publicación indizada en CLASE.

Certificado de licitud de título: 9152.

Certificado de licitud de contenido: 6405.

Reserva: 04-2016-091418224300-102

ISSN 1870-0438

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación por cualquier medio sin la autorización del editor, excepto para uso académico, con la cita completa de la fuente. No se devuelven originales.

Impreso en:

Editores e Impresores FOC, S. A. de C. V.
Los Reyes núm. 26, Col. Jardines de Churubusco, México, CDMX.
Tel.: 56 33 28 72

Correspondencia:

Revista **Gobierno y Bien Común**
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,
03100, México, CDMX
Tel / Fax: 56 59 63 00
contacto@frph.org.mx

www.fundacionpreciado.org.mx

Franquicia postal FP-PP-PAN-09-DF-2016

Publicación
mensual del



E

El artículo 71 de la Constitución mexicana establece quiénes son los sujetos facultados para iniciar leyes, y entre estos se encuentran los diputados y senadores como miembros del Poder legislativo, responsables primeros de elaborar las normas que conducirán el desarrollo del país. Esta responsabilidad debe asimismo ser evaluada y acompañada por la ciudadanía, por organizaciones y la academia para construir de este modo una sinergia que fortalezca una labor que afecta a la sociedad en su conjunto.

Y La LXIII legislatura, que concluyó en su periodo ordinario el pasado 30 de abril, tuvo a su cargo, entre otros temas de trascendencia, una suma de iniciativas que por diversos motivos quedaron incompletas, fueron relegadas a la llamada “congeladora legislativa” y que no obstante son de gran importancia para nuestra vida pública: es por ello que el presente número de Bien Común está dedicado a ahondar precisamente en los diversos aspectos de esas leyes que deben trabajarse, discutirse y mejorarse en un futuro próximo.

Como primer gran pendiente para los diputados y senadores que se elegirán el próximo 1 de julio se encuentra la recién promulgada Ley de Publicidad Gubernamental, y en particular, la Ley General de Comunicación Social, que regula las asignaciones presupuestales para promover al gobierno en medios privados, asunto sobre el que Horacio Vives Segl realiza una crítica a causa de lo que considera un retroceso que mantiene opacidad, discrecionalidad y un dispendio ofensivo dados los enormes montos de recursos públicos que se asignan a la difusión de la imagen presidencial.

Por otra parte, Leoncio Paisano Arias reflexiona sobre la implementación del modelo de Mando único policial, tema que exige de un compromiso responsable y auténtico con la salvaguarda de la vida y la integridad de los mexicanos, en uno de los imperativos ineludibles que tiene todo Estado para poder serlo, y que es la procuración de justicia y mantenimiento del orden público y la paz. Cabe señalar a este respecto que fue rechazada la solicitud de la oposición para que, en lugar de un mando centralizado, hubiese una responsabilidad compartida entre Federación y entidades, y que, además, 2017 fue el año más violento en la historia de México, dos hechos que si bien no están del todo relacionados, sí ofrecen una perspectiva

de que la solución a este problema no se encuentra en un centralismo sino, por el contrario, en el paulatino, constante y subsidiario fortalecimiento del segundo y tercer órdenes de gobierno.

Como tercera reflexión, Itzel Caballero estudia al cabildeo como mecanismo de vinculación de intereses particulares con el Poder Legislativo, a través de un repaso histórico sobre sus orígenes en Inglaterra y Estados Unidos, destacando la relevancia de contar con marco legal adecuado en nuestro país para regular, transparentar y evitar que ese interés particular atente contra el interés público, logre privilegios para ciertos sectores en detrimento de las mayorías, y pueda transparentarse de manera que se desincentiven los espacios que fomentan presiones económicas o empresariales y, sobre todo, la corrupción.

En ese sentido, Raúl Gutiérrez Patiño aborda los no pocos pendientes del Sistema nacional anticorrupción: la eliminación del fuero –incluido el Presidente de la República–, fortalecer el sistema de participación ciudadana, incorporar al sistema de administración tributaria y a la unidad de inteligencia financiera, incluir el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, hacer mucho más eficiente el servicio civil de carrera, asegurar la responsabilidad penal de personas morales, establecer las causales de remoción de los fiscales anticorrupción para garantizar su verdadera autonomía, asegurar la efectiva publicidad de declaraciones patrimoniales y tomar en consideración la forma en que los gobiernos estatales implementarán las nuevas reglamentaciones en sus respectivas constituciones locales.

El sistema anticorrupción es sin duda uno de los grandes avances que se lograron en la actual legislatura, y los obstáculos, omisiones y presiones para frenarlo y dejarlo incompleto reflejan la que ha sido la más visible y dañina práctica del gobierno de Enrique Peña Nieto. Es por ello que llevar a cabo las modificaciones necesarias para darle mayor fortaleza y capacidades es un deber que, además, contribuirá a mejorar la calidad de nuestra democracia, fortaleciendo las instituciones y reglamentos que eviten que ese gran lastre para las naciones que es la corrupción siga desgastando y debilitando al sistema político mexicano.

Si bien resulta imposible abordar todos los temas y leyes que quedaron pendientes o incompletos en la actual legislatura, los que incluimos en este número consideramos son de primera importancia para los senadores y diputados que rendirán protesta el próximo septiembre. Esperamos pues que este número resulte de utilidad para priorizar urgencias y construir una agenda capaz de responder con altura de miras, responsabilidad política y sentido del deber a todos los mexicanos.

Carlos Castillo López

Sobre el modelo de comunicación política y la ley de publicidad gubernamental: el gato al cuidado de las sardinas

Horacio Vives Segl

Planteamiento

El propósito de este texto es hacer una revisión general del modelo de comunicación política que tiene el país y en particular de la Ley General de Comunicación Social, recientemente aprobada, en el límite de concluir el último periodo ordinario de la LXIII Legislatura (2015-2018) y que concluyó –de mala manera, ciertamente– con poco más de una década de omisiones legislativas en la materia. El problema es parte de un añejo y deficiente diseño institucional, por lo que la problemática se abordará desde una perspectiva integral.

En cualquier democracia liberal, el modelo de comunicación política tendría que ser extraordinariamente sencillo. Se caracteriza (o debería) por tener un esquema de comunicación política llano y simple, que contemple algunas presuposiciones básicas:

- El gobierno y su partido pueden defender libremente sus logros.
- Los partidos de oposición son libres para atacar al gobierno y a su partido, o a los otros partidos, y todos ellos para defenderse y/o contraatacar.
- Los ciudadanos pueden ejercer, sin

restricción, su libertad de expresión, en cualquier sentido (Palomar Vereá y Vives Segl, 2018).¹

A la vista de todos, México está muy lejos de ese esquema. Sucesivas reformas político electorales han, por un lado, ampliado el acceso de partidos políticos distintos al PRI a diversos espacios de comunicación masiva, a la vez que se han sofisticado y complejizado dichas reglas de acceso. Toda la normatividad y procedimientos electorales en la actualidad son producto de un abigarrado entramado, pegado con el cemento de la desconfianza. La relación entre comunicación política y publicidad, es particularmente compleja. Esto, por supuesto, evidentemente no es privativo de México. Como lo señala María Eugenia Valdés: “Probablemente sea en la política, más que en otras áreas de la vida social, donde juegan un papel fundamental los medios que transmiten masivamente datos y opiniones que van dirigidos a

¹ Diego Palomar Vera y Horacio Vives Segl, “La polémica por el spot de Mexicanos Primero: apuntes para el debate”, en el portal de Crónica de las elecciones federales 2018, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 9 de mayo de 2018, https://cronicaelectoral.juridicas.unam.mx/posts/post_index/556-la-polemica-por-el-spot-de-mexicanos-primero-apuntes-para-el-debate. Acceso: 24 de mayo de 2018.

los ciudadanos por parte de gobernantes, legisladores, magistrados y líderes partidarios” (Valdés Vega, 2015, 60).² Y lejos de facilitar la transmisión de dichos mensajes de manera sencilla, México ha sido un caso icónico de sobrerregulación, omisiones y asimetrías en el modelo de comunicación política. Ello, a pesar de los avances tecnológicos y de los nuevos mecanismos de hacer comunicación política: “La profesionalización de la política constituye una respuesta y adaptación a los retos de la profesionalización de los medios políticos” (political media)” (Gurevitch, Coleman y Blumler, 2009, 167).³ A mayor desarrollo tecnológico y copetencia política, la respuesta ha sido regular más y no siempre con los instrumentos adecuados.

El modelo de comunicación política tal vez sea el rubro más complejo y casuístico de la legislación electoral, lo cual ya es mucho decir en el dentro del abigarrado derecho electoral mexicano. Para no entrar en demasiados detalles, véanse apenas algunos hechos y antecedentes de contexto.

De dónde venimos

Durante décadas, los espacios de comunicación política estuvieron al servicio de la actividad publicitaria del PRI y del gobierno (prensa escrita, radio y televisión). Jorge Carpizo señaló con precisión que dentro de las facultades “metaconstitucionales” del presidente mexicano, se encontraba ser el vértice de la opinión pública, a través de diversos eventos para su lucimiento personal; como desfiles militares, inauguración de obras públicas, ser la figura principal de convenciones, la entrega de premios y cartas credenciales de embajadores, y así

un largo etcétera, que lo convirtieron en el principal referente noticioso de país (Carpizo, 1978).⁴ Lo mismo que ocurría en el caso del Presidente, se reproducía a nivel estatal con gobernadores y a nivel municipal con los presidentes municipales. Si eso era la cotidianidad con los gobiernos y administraciones, el mismo esquema de total asimetría se reproducía en las elecciones, contiendas absolutamente inequitativas.

Las franquicias postales y telegráficas y los programas de RTC fueron durante mucho tiempo oro molido y los canales de comunicación interna y de incipiente transmisión de mensajes de los partidos de oposición para la ciudadanía. Después de las fraudulentas elecciones presidenciales de 1988, se dio una reforma electoral que mejoró sustantivamente las condiciones de competencia, el reconocimiento de los triunfos de las oposiciones y que partidos distintos al PRI accedieran a mayores posiciones de poder tanto en distintos órdenes de gobierno, como en las asambleas legislativas de todo el país. Un punto central de inflexión fueron las elecciones presidenciales de 1994.

La inequidad en dichas elecciones fue uno de los detonantes de la reforma electoral de 1996. Retomando la intervención del entonces consejero ciudadano Santiago Creel sobre el informe de ingresos y gastos de dichas elecciones, Arturo Sánchez Gutiérrez realiza un balance sobre las condiciones de inequidad, tanto en el financiamiento (público y privado), como del acceso a los medios masivos de comunicación. Refiriéndose a los gastos PRI para las elecciones de 1994 y en palabras de Santiago Creel: “La revisión de los gastos arrojó que en el rubro de gastos en medios de comunicación deriva también que un partido concentró solamente el 77.23 del gasto, contra el 21.09 por ciento del partido que le siguió en gasto, y menos del 2 por ciento

² Valdés Vega, María Eugenia. 2015. “Comunicación política y propaganda electoral en México” en *Polis*, Vol. 11, No. 2, pp. 57-87.

³ Gurevitch, Michael, Stephen Coleman y Jay G. Blumler. 2009. “Political Communication-Old and New Media Relationships”, en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 625, pp. 164-181.

⁴ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 1978, varias actualizaciones, Siglo XXI editores, México.

La ausencia de una ley sobre propaganda gubernamental ha tenido numerosos efectos institucionales. Las dependencias públicas no tienen claridad sobre montos, topes y contenidos a los que se deben ajustar. Esto, por lo mismo, se presta a una enorme discrecionalidad –en beneficio de algunos– o a una imposibilidad de cumplir a cabalidad con obligaciones en materia de transparencia y de una rendición de cuentas satisfactoria

concentrado por cada uno de los demás partidos” (Sánchez Gutiérrez, 2014, 113).⁵

Como se sabe, la fundamental reforma electoral de 1996 tuvo diversos componentes trascendentes desde entonces y para el esquema electoral aún vigente en el país (Sánchez Gutiérrez y Vives Segl, 2017).⁶ Por citar sólo algunas, están la plena independencia política del gobierno (un consejero electoral sustituyó en la Presidencia del Consejo General al secretario de Gobernación), el aumento exponencial en el financiamiento público y la regla de reparto 70-30, esto es, 70% a repartir de manera proporcional atendiendo al peso proporcional de cada partido y el 30% de manera igualitaria entre los todos los partidos que integran el sistema. Lo misma regla de reparto aplicaría para la distribución de los tiempos de radio y televisión.

Uno de los principales efectos nocivos de la reforma electoral de 1996, fue el gasto excesivo que los partidos políticos destinaron en la adquisición de espacios publicitarios y radio y televisión, en condiciones de opacidad, que compraban a grupos oligopólicos y cuyas tarifas y paquetes de venta se hacían en condiciones de fuerte discrecionalidad y, por lo tanto, de acuerdos político-comerciales. Esos efectos nocivos –entre muchas otras consideraciones– estuvieron en la mesa de negociaciones de cara a las negociaciones para la reforma electoral de 2007, por la que se terminó el acceso directo de los partidos políticos para comprar espacios en radio y televisión. Desde esa fecha, y hasta la actualidad, la autoridad electoral administrativa –el entonces Instituto Federal Electoral y desde 2014 el Instituto Nacional Electoral– es la encargada de administrar los tiempos de Estado y el acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación, terminando con ello el mercado comercial de medios.

También desde aquella época, se establecieron diversas restricciones para la difusión de las acciones de gobierno para limitar la promoción personalizada de gobernantes (particularmente el Presidente de la República)

⁵ Sánchez Gutiérrez, Arturo, “Alonso: la construcción de la fiscalización a los partidos”, en Horacio Vives Segl (coord.), *Constructor de instituciones. La obra de Alonso Lujambio comentada por sus críticos*, 2014, Instituto Tecnológico Autónomo de México-El Colegio de México-Instituto Nacional Electoral-Miguel Ángel Porrúa, pp. 107-136.

⁶ Arturo Sánchez Gutiérrez y Horacio Vives Segl, “Evolución de las atribuciones legales del IFE-INE desde su fundación hasta la actualidad. ¿Cuál es el punto de equilibrio?”, en Luis Carlos Ugalde y Said Hernández Quintana, (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano 1990-2016. Perspectiva federal y local*, México, 2017, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Integralia, pp. 27-42.

En suma, se trata de un cúmulo que disposiciones ambiguas, que mantienen prácticas de opacidad, que no generan incentivos a una adecuada rendición de cuentas, que no abonan a la libertad de prensa y expresión, ni a la consolidación de un mercado de medios con contenidos plurales y veraces y que pretenden perpetuar la lógica de control político de quien detenta presupuestos públicos

y se establecieron “periodos ventana” alrededor de los días previos y posteriores a los informes de gobierno.

Para que quede claro. Dado que las reformas electorales en materia de comunicación política fueron complejizando el modelo, 2007 es un año clave. Desde entonces, se debió reglamentar el artículo 134 de la Constitución, relativo a la publicidad gubernamental. El párrafo octavo es clave para los efectos de este texto:

Artículo 134

[...]

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.⁷

Fue a partir de entonces, más de diez años, que el Congreso estuvo en falta para reglamentar la propaganda gubernamental. No sólo no se legisló en ese momento, sino que vendría una nueva reforma electoral que le otorgaría más atribuciones a la autoridad electoral administrativa, el INE, ya no solamente para las elecciones federales, sino ya de alcance nacional, pero arrastrando todavía la indefinición sobre la aprobación de la Ley de Publicidad Gubernamental.

Incentivos perversos

A finales de 2013 se aprobó una nueva –y vigente– reforma constitucional, la político electoral, de grandes dimensiones para el país. Si bien no es motivo del presente texto, baste señalar que se trató de la reforma que nacionalizó el sistema de elecciones, bajo un esquema híbrido de autoridades electorales administrativas y en las que se pueden detonar, bajo algunos supuestos de intervención de las autoridades nacionales en las locales –y viceversa, lo cual en los hechos no se ha dado y muy difícilmente ocurrirá– (Vives Segl, 2018,⁸ 17-18). Para efectos

⁸ “Los Organismos Electorales en México: Instituto Nacional Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en Stefan Jost y Carlos Cartillo (coords.), *México 2018 Escenario Electoral*, Konrad Adenauer Stiftung, 2018. http://www.kas.de/wf/doc/kas_52500-1522-4-30.

centrales de este texto, es importante recuperar uno de los artículos transitorios de dicha reforma constitucional.

El 10 de febrero de 2014 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”. El artículo tercero transitorio de dicho decreto especificaba con absoluta precisión los tiempos de aprobación de la ley reglamentaria pendiente:

TERCERO.- El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.⁹

El propio Congreso de la Unión se puso la soga al cuello. Si el artículo transitorio mandaba que durante la LXII Legislatura (2012-2015) y en específico durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la Legislatura tendría que aprobarse la ley reglamentaria del párrafo

octavo del artículo 134 (relativa a la propaganda gubernamental), se entiende que la fecha límite para aprobarla era el 30 de abril de 2014. En el año de la aprobación de la reforma electoral se recordaba y reforzaba el incumplimiento relativo a la aprobación de la ley sobre publicidad gubernamental, pendiente desde 2007.

¿Por qué se dio durante tanto tiempo semejante violación? A mi modo de entender, la respuesta es muy sencilla. Como son los partidos los que hacen las leyes, ninguno de ellos tiene incentivos en ponerse más restricciones en cuanto al uso –y abuso– en la difusión de la propaganda gubernamental. Esto tiene una lógica muy clara y mezquina: como todos ellos son titulares de gobierno ya sea en la Presidencia, en las gubernaturas estatales, en las presidencias y cabildos municipales o en los congresos de la Unión o locales, no tienen incentivos a restringir los gastos y actividades para la promoción personalizada y difusión de los logros realizados durante su encargo. Así que llegó el plazo del 30 de abril de 2014, y con ello, la omisión legislativa desde entonces y hasta hace unos días.

El episodio de la “cancha pareja”

La ausencia de una ley sobre propaganda gubernamental ha tenido numerosos efectos institucionales. Las dependencias públicas no tienen claridad sobre montos, topes y contenidos a los que se deben ajustar. Esto, por lo mismo, se presta a una enorme discrecionalidad –en beneficio de algunos– o a una imposibilidad de cumplir a cabalidad con obligaciones en materia de transparencia y de una rendición de cuentas satisfactoria. Particularmente, el asunto es relevante en materia electoral. El INE, por ejemplo, tiene una Comisión de Quejas y Denuncias que entre otras cosas, se encarga de analizar las quejas en materia de propaganda gubernamental, contenidos y difusión de la pauta comercial. Análogamente, el Tribunal Electoral

pdf?180517183835. Acceso: 20 de mayo de 2018.

⁹ “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, en Diario Oficial de la Federación, México, 10 de febrero de 2014. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014. Acceso: 15 de mayo de 2018.

del Poder Judicial de la Federación tiene una Sala Especializada encargada de resolver sobre dichos temas.

Correctamente a mi juicio, en ausencia (en ese momento) de la ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, el INE emitió durante el verano de 2017 unos lineamientos que tenían la intención de regular –antes del arranque del actual proceso electoral en septiembre de 2017– la aparición de aspirantes, servidores públicos y dirigentes partidistas en promocionales de radio y de televisión. Los lineamientos partían de una serie de buenas intenciones: no limitar la libertad de expresión en redes sociales, que los partidos con mayores recursos no desequilibraran la contienda electoral a través de la compra de propaganda y que la ciudadanía en general se expresara libremente en redes sociales. Pero dice la consigna popular que camino al infierno está pavimentado de buenas intenciones... y los lineamientos del “cancha pareja” tocaron fibras sensibles, muchas, para ser precisos.

No ha habido acuerdo o decisión de la autoridad electoral que haya sido históricamente más recurrida que esta. El 30 de agosto de 2017, la Sala Superior del Tribunal Electoral resolvió las 348 impugnaciones (recursos de apelación) que fueron interpuestos por una amplia coalición de detractores de los lineamientos. En esa larga fila se formaron Presidencia de la República, partidos políticos, ciudadanos, diversos concesionarios de radio y televisión y funcionarios públicos de los tres órdenes de gobierno. Si a los legisladores y a sus partidos políticos no les había convenido aprobar la ley de publicidad gubernamental, con los impugnadores de los lineamientos de “cancha pareja”, ya uno se puede dar una meridiana idea de cuántos otros actores tienen interés para que no se aprobare. El centro de la argumentación para el rechazo fue el siguiente: “El Pleno resolvió que los lineamientos controvertidos excedieron la facultad re-

glamentaria del INE, por invadir el ámbito constitucional de competencia del Poder Legislativo e incidir de manera restrictiva en el ejercicio de los derechos fundamentales de libertad de expresión y de información, al crear categorías y regulaciones que buscaban modificar las contenidas en la Constitución y las leyes electorales” (TEPJF, 2017).¹⁰

La Suprema Corte entra en acción el desenlace de la ley

El 15 de noviembre de 2017 –a un par de meses de iniciado el proceso electoral, aunque faltando un mes para el arranque formal de la precampañas– la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y tras atender la solicitud de la organización Artículo 19, ordenó al Congreso emitir la ley reglamentaria sobre la propaganda gubernamental antes de terminar el segundo periodo ordinario de sesiones de este último año de la LXIII Legislatura, esto es, con fecha límite del 30 de abril de 2018.

De acuerdo con el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, “la ausencia de regulación en publicidad oficial propicia un ejercicio arbitrario del presupuesto de comunicación social, con lo que se restringe indirectamente la libertad de expresión” (Centro Lujambio, 2018).¹¹

La historia de la polémica aprobación de la ley es bastante conocida. La iniciativa se aprobó por la Cámara de Diputados el 10 de abril de 2018; en el Senado, el 26 de abril. Literalmente, al cuarto para las doce para evitar entrar en desacato con el mandato de la Corte. La llamada Ley General de Comunicación Social –conocida maledicentemente como

¹⁰ “Revoca TEPJF lineamientos de ‘cancha pareja’”, Boletín 164/2017 Sala Superior, 30 de agosto de 2017, <http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/164/2017>. Acceso: 20 de mayo de 2018.

¹¹ Boletín 83 del Centro de Estudios Alonso Lujambio del ITAM, abril de 2018. <https://mailchi.mp/0d3c02696085/boletn-83-centro-de-estudios-alonso-lujambio?e=8e48d7f34b>. Acceso: 20 de mayo de 2018.

Ley Chayote– fue aprobada en el Senado por el PRI, el Verde y Nueva Alianza. El intento de los partidos opositores por regresarla a comisiones para su estudio no fue posible. El 11 de mayo fue promulgada por el presidente Enrique Peña y entrará en vigencia el 1 de enero de 2019.

La Ley establece que la Secretaría de Gobernación administrará el uso de los tiempos fiscales y de los tiempos de Estado –esto es, deja intacto el control político del gasto gubernamental–, con excepción, claro está, de los tiempos que le corresponde administrar al INE. Quitando a quienes las aprobaron, el resultado no dejó satisfecho absolutamente a nadie. Empezando por las organizaciones que promovieron que se sancionara la ley: “Artículo 19 y Fundar están en contra del dictamen por considerar que legaliza la corrupción mediática” (Animal Político, 2018).¹² Pero las deficiencias de la ley caen en cascada. Por señalar sólo algunas: no hay una identificación clara de lo que es publicidad oficial, no se establecen topes de gastos al gobierno federal para la contratación de espacios publicitarios, no existe una identificación o definición de los programas sociales como propaganda, sino que tendrán carácter de “comunicación gubernamental”, no queda claro el catálogo de sanciones para los servidores públicos que infrinjan la ley. Dentro del complejo modelo de comunicación política, la flamante Ley de Comunicación Social representa un retroceso.

Reflexiones finales

Hay algo que a la clase política le ha constado entender: la evolución de las más recientes tecnologías ha posibilitado una ciudadanía mucho más activa, sofisticada y consciente de sus derechos. Citando a Mario Zaragoza,

“Las nuevas tecnologías permiten una enorme cantidad de posibilidades para la creación de redes y la facilitación –en algunos casos– de una ciudadanía responsable y consciente; he ahí una de sus grandes virtudes” (Zaragoza Ramírez, 2011, 97).¹³ Parte de esa ciudadanía responsable fue la que se organizó para visibilizar ante la Suprema Corte una de las omisiones legislativas que mayores consecuencias traía a la vida democrática del país en la última década.

Tras un largo proceso de evasivas, omisiones y simulaciones, finalmente se aprobó la ley que reglamenta al artículo 134 constitucional. Diera la sensación que es el típico caso de una ley aprobada al vapor, sin rigor legislativo, sin tomar el pulso de las organizaciones promotoras. Solo por el hecho de evitar el incumplimiento del mandato de la Suprema Corte a punto de cumplirse el plazo para su ejecución. O tal vez justo por ello, la coalición mayoritaria terminó aprobando una iniciativa legislativa a modo, polémica y deficiente.

En suma, se trata de un cúmulo que disposiciones ambiguas, que mantienen prácticas de opacidad, que no generan incentivos a una adecuada rendición de cuentas, que no abonan a la libertad de prensa y expresión, ni a la consolidación de un mercado de medios con contenidos plurales y veraces y que pretenden perpetuar la lógica de control político de quien detenta presupuestos públicos.

Pero hay que entender que esto es apenas un árbol de un tupido bosque. Todo esto, derivado de un problema estructural mucho más grande, que es, como se comentó al principio del texto, un modelo de comunicación política abigarrado, absurdo, excesivamente litigioso, cimentado en la desconfianza recíproca entre élites partidarias, pero del que todas ellas se han visto beneficiadas. **B**

¹² <https://www.animalpolitico.com/2018/04/senado-ley-chayote-publicidad-oficial/>. Acceso: 17 de mayo de 2018.

¹³ Zaragoza Ramírez, Mario. 2011. “La comunicación política en la red global” en *Polis*, Vol. 7, Núm 2, pp. 95-137.

La implementación del modelo de Mando único policial

Leoncio Paisano Arias

Introducción

Nuestro país en los últimos años ha vivido momentos de gran tensión en materia de seguridad; el número de delitos que se cometen a diario en México tiene una tendencia creciente. La seguridad es una temática que preocupa a los diversos sectores de la sociedad y que requiere de una profunda atención por parte de todos los actores políticos.

Al comenzar el actual sexenio, uno de los temas que se colocó en el centro de la agenda nacional fue el combate al crimen organizado, de las cinco metas nacionales que se trazaron en el Plan Nacional de Desarrollo la primera se orientó a buscar la paz.

De tal forma que en 2014 el Ejecutivo Federal envió una iniciativa en materia de seguridad y justicia que contempló la instauración del Mando Único Policial en las entidades federativas. Como respuesta surge por parte de la directiva de la ANAC y de la mano con expertos, una propuesta de coordinación entre los cuerpos de policía denominada Mando Mixto.

La propuesta del mando mixto fue aprobada en el Senado de la República y pendiente de aprobación en la cámara de Diputados. Mientras tanto el Mando Único ha sido aplicado ya en diversas entidades de la República y sus resultados no son

alentadores. Lo que pone sobre la mesa la discusión de la viabilidad de dicho modelo frente al Mando Mixto coordinado.

Antecedentes

La seguridad pública es la demanda más sentida de la ciudadanía y necesita ser atendida de manera eficiente y oportuna por los tres ordenes de gobierno, en el marco de las competencias de cada uno.

La policía local (municipal) es el tipo de organización que se encarga de atender las situaciones de impacto regional, ésta tiene contacto directo con la población y puede ser considerada como aquella a la cual la ciudadanía acude en una primera instancia para quejarse de una situación de incomodidad vecinal o problemáticas comunes y que tienen un impacto medianamente considerable, es el tipo de policía de proximidad cuya naturaleza la hace colocarse junto a la ciudadanía. “La policía municipal se concentra en mantener el orden de la vida cotidiana con un mínimo uso de la fuerza, atendiendo situaciones de violencia intrafamiliar, riñas, problemas con el alcohol, vandalismo, hechos de tránsito, entre otros” (López A. & David J. 2018).

En segunda instancia, la policía estatal se caracteriza por ser un modelo de policía que se encuentra en un estadio intermedio entre la

federal y la local y que tiene funciones más apegadas al combate de delitos con un grado de seriedad mayor: “La policía estatal atiende temas de mayor gravedad, como delitos violentos que involucran el uso de armas y, por lo tanto, requieren de una respuesta con mayor uso de fuerza por parte de las autoridades” (López A. & David J. 2018).

Por otro lado está la Policía Federal, misma que ha tenido en su historia diversas modificaciones, una de las más importantes quizá fue en 1999 cuando el Presidente Ernesto Zedillo crea la Policía Federal Preventiva como un organismo policial encargado de prevenir el delito y que además integró a la Policía Federal de Caminos creada en 1931 para proteger las vías de comunicación terrestres nacionales, a la Policía Fiscal Federal y a la Policía de Migración. La PFP tenía como objetivo prevenir delitos del fuero común y delitos federales pero además debía centrar sus operaciones en la lucha contra el crimen organizado. Sin embargo, con el pasar de los años, la situación de inseguridad del país se fue tornando cada vez más difícil y es cuando en junio de 2009 el presidente Calderón decide transformar a la PFP en una nueva Policía Federal que entre sus principales funciones tenía la investigación de fenómenos delictivos en colaboración con la PGR; además, ahora debía convertirse en auxiliar de las policías estatales, municipales y de la Ciudad de México con el fin de erradicar con mayor eficacia la criminalidad y lograr la disminución de los índices de secuestros, homicidios, corrupción y violencia en general en el país.

En conformidad con el artículo 21 de la Constitución Mexicana, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la

Constitución señala. Por su parte el artículo 115 constitucional menciona que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal.

A pesar de lo anterior, el 18 de febrero de 2013 la CONAGO se manifestó por el Modelo Único de Seguridad Pública argumentando entre otras cosas la falta de presupuesto, controles de confianza y de certificación de las policías municipales.

Legislación en torno al tema

El Ejecutivo Federal envía casi a finales de 2014 una iniciativa de Mando Único Policial, dicha iniciativa: “Plantea garantizar la seguridad pública a través de un Mando Único Policial Estatal bajo un perfil en el que esta función estaría a cargo de la federación y de las entidades, y en donde los municipios solo participaran en el diseño y ejecución de políticas de prevención no policial de los delitos” (González Rodríguez, 2016).

Esta iniciativa del Presidente buscaba que la policía municipal dejara de existir y la seguridad pública pasara a ser una responsabilidad únicamente de las autoridades federales y estatales, bajo el argumento de que la policía local en muchos municipios no dispone de elementos suficientes para hacer frente al crimen. Por otro lado, dicha iniciativa contemplaba la posibilidad de que la SEGOB solicitara al Senado de la República autorización para asumir las funciones de seguridad en un municipio en caso de detectarse la imposibilidad de hacer frente al crimen por parte de la policía municipal. Esta iniciativa sería modificada por los Senadores, luego aprobada y enviada a los Diputados.

Para abril de 2016 el Congreso de la Unión acuerda la discusión de una iniciativa de Mando Mixto Policial, lo anterior ocurre luego de que desde 2015 la ANAC en conjunto con el Grupo Parlamentario del PAN en el Senado, en contraste con la iniciativa del Ejecutivo Federal que ha propugnado por la desaparición

de las policías locales, propuso la figura del Mando Único Mixto buscando mantener la competencia tanto del orden federal, como el estatal y local en la lucha contra el crimen. Sin embargo, fue hasta junio de ese mismo año que dicha iniciativa es aprobada en la Cámara de Senadores y enviada a la Cámara de Diputados.

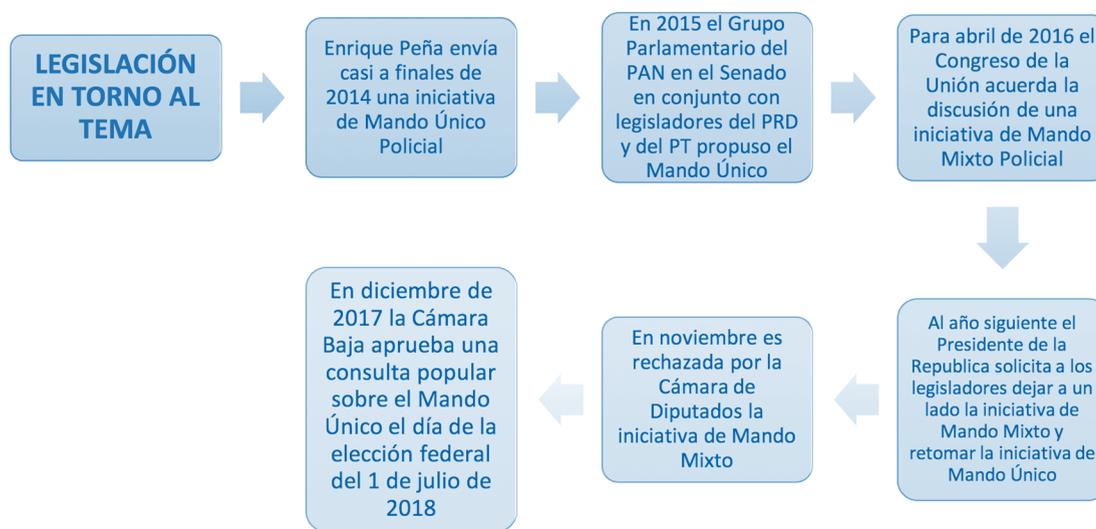
Para diciembre de 2017 la Cámara Baja aprueba una consulta popular sobre el Mando Único el día de la elección federal del 1 de julio de 2018, la pregunta aprobada es: ¿(Está usted de acuerdo) en que nuestro país tenga 32 policías profesionales, una por cada estado, en lugar de las más de mil 800 policías municipales que, de acuerdo con distintos estudios, están mal capacitadas, mal equipadas y mal coordinadas? (*Excelsior*, 2017).

Por otro lado el tema de la consulta popular está detenida en el Senado de la Republica e incluso puede quedarse en la congeladora, o no ser aprobada por la Cámara Alta, lo cual conduciría a que el próximo Presidente de la Republica sea quien defina la promoción del Mando Único o del Mixto

Diagnóstico del problema de inseguridad tras la aplicación del Mando único

La Secretaria de Gobernación en su segundo informe de labores comunica la consolidación del Modelo de Mando Único, pues se lee que “En 31 entidades los gobiernos estatales han firmado convenios de colaboración con al menos un municipio para establecer el modelo policial de Mando Único” (Secretaria de Gobernación, 2018); asimismo, se enumera como otro avance el acuerdo suscrito en la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Publica para fortalecer la estrategia de conformación del Mando Único en todas las entidades federativas.

El tercer informe, el de 2015 da a conocer que en materia de Mando Único Estatal al 30 de Julio de 2015, este había registrado avances en 30 entidades federativas y el Distrito Federal donde operaba dicho mando sin convenio, “Lo que representa 72% del total de municipios y demarcaciones territoriales del país y 85% de la población” (Secretaría de Gobernación, 2015).



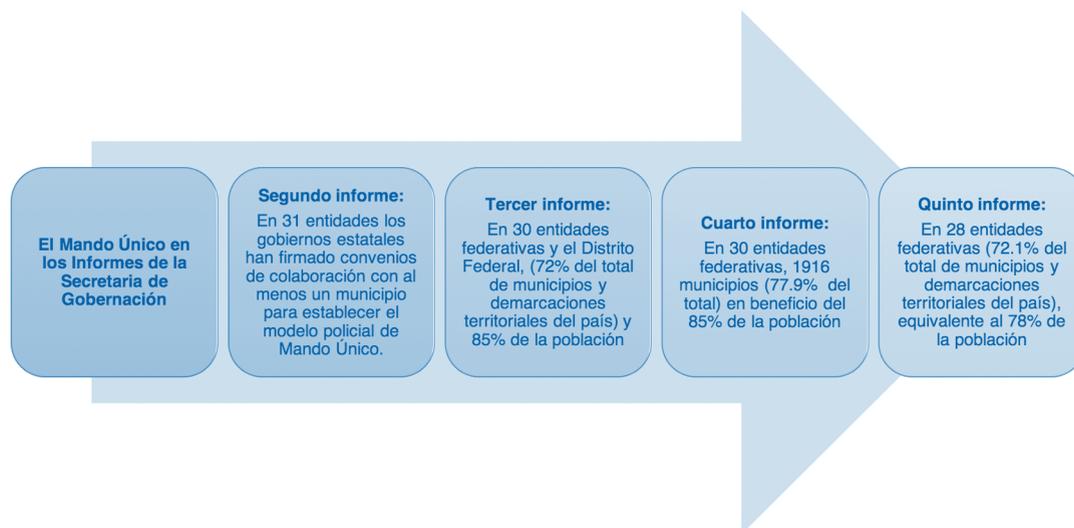
Fuente: Elaboración propia.

Diagnóstico del problema de inseguridad tras la aplicación del Mando Único

La Secretaría de Gobernación en su segundo informe de labores comunica la consolidación del Modelo de Mando Único, pues se lee que “En 31 entidades los gobiernos estatales han firmado convenios de colaboración con al menos un municipio para establecer el modelo policial de Mando Único”. (Secretaría de Gobernación, 2018), así mismo se enumera como otro avance el acuerdo suscrito en la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública para fortalecer la estrategia de conformación del Mando Único en todas las entidades federativas.

que en 1916 municipios se estaba implementado el modelo hasta el 31 de julio del 2016, “Es decir 77.9% opero el Mando Único en beneficio de 85% de la población” (Secretaría de Gobernación, 2016).

El más reciente informe de labores presentado en 2017 da a conocer que al 30 de julio de 2017 se registra un avance de convenios de operación en 28 entidades federativas, “Lo que representa el 72.1% del total de municipios y demarcaciones territoriales del país y 78% de la población” (Secretaría de Gobernación, 2017).



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de Labores de la Segob 2018.

El tercer informe, el de 2015 da a conocer que en materia de Mando Único Estatal al 30 de julio de 2015, este había registrado avances en 30 entidades federativas y el Distrito Federal donde operaba dicho mando sin convenio, “Lo que representa 72% del total de municipios y demarcaciones territoriales del país y 85% de la población” (Secretaría de Gobernación, 2015).

El cuarto informe, el de 2016 detalla la implementación del Mando Único Estatal en 30 entidades federativas, los cual quiere decir

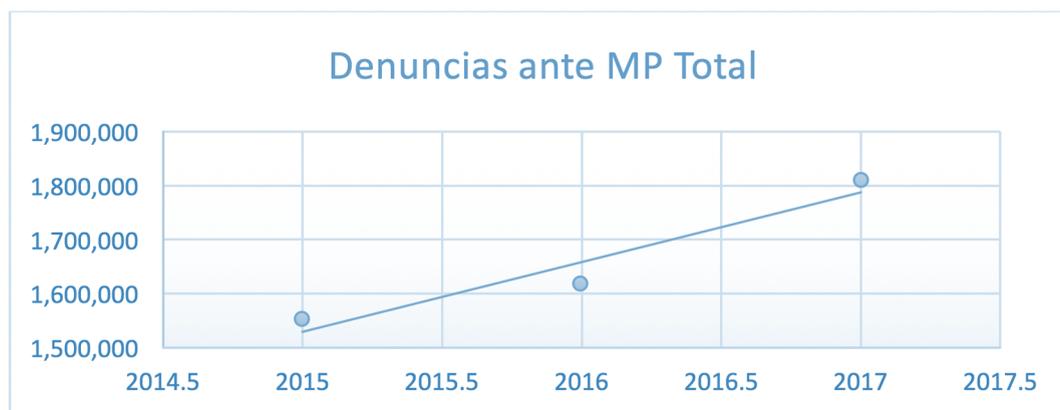
De tal forma que tras haber sido aplicada la estrategia de Mando Único en diversas entidades de la Republica, es preciso decir que el resultado no es alentador.

Fuentes oficiales confirman que el año 2017 ha sido el más delictivo en la historia del México moderno, lo cual nos conduce a pensar que no es del todo eficiente este modelo de actuación policial. A continuación se presenta una tabla donde se muestran las denuncias presentadas ante agencias del Ministerio Público desde 2014 y hasta el 2017.

Denuncias ante MP	
Año	Total
2015	1,549,056
2016	1,618,070
2017	1,807,846

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad (2017).

De tal forma que haciendo un comparativo entre el 2015 y el 2017 nos encontramos con una tendencia a la alta en el número de delitos cometidos, llama la atención el súbito crecimiento de cifras en el año 2016, y lo que es peor, un número nunca antes visto de delitos denunciados en el 2017, año que se ha considerado como el más violento en la historia del México moderno, lo cual nos indica que a pesar de los esfuerzos por la implementación del Mando único policial se necesitan muchas más propuestas y mecanismos que impacten en los grupos delincuenciales y en sus actividades.



Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad (2017).

Por otro lado el número de homicidios ha presentado un incremento en los últimos dos años, según el Informe del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública al pasar de 32,769 en 2015, a la preocupante cifra de 41,219 homicidios al finalizar el 2017:

Homicidios	
Año	Total
2015	32,769
2016	35,799
2017	41,219

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad (2017).

La seguridad pública es la demanda más sentida de la ciudadanía y necesita ser atendida de manera eficiente y oportuna por los tres ordenes de gobierno, en el marco de las competencias de cada uno

Podemos hablar de varios casos de alcaldes que se oponen a la aplicación del Mando Único en diversas entidades de la República una de ellas es Coahuila. El alcalde humanista Isidro López Villareal quien en 2016 manifestó su descontento ante esta medida al exponer en el Senado sus razones del porque no le parece adecuada; el alcalde dijo que la adopción de un convenio con los estados o la federación para llevar a la practica el Mando Único debe ser decidido por cada municipio y que no tendría por qué obligarse a lo contrario. Cabe destacar que Coahuila se encuentra entre las entidades federativas que menor grado de violencia registran en la actualidad y que el cambio de modelo policial genera incertidumbre debido a ello.

Michoacán es otro estado que ha sufrido los estragos del crimen organizado con grandes repercusiones, el Mando Único Policial fue implementado en mayo de 2014, y luego de dos años de este modelo para agosto del 2016 fue propuesto el Mando Único Regional en los límites de Michoacán, Jalisco y Guanajuato.

El Gobierno federal anunció en 2016 que pondría puntual atención sobre una lista de 50 municipios que concentraban el 42 por ciento de los homicidios ocurridos en todo el país, para el 2017 Guerrero y Michoacán estaban

empatados en el segundo sitio de las entidades que concentran la mayor cantidad de estos municipios con 5 cada uno. Para el caso de Michoacán estos municipios son: Apatzingán, Lázaro Cárdenas, Uruapan y Zamora; Uruapan además, subió una posición respecto al número que ocupó en el año anterior al pasar del lugar 22 al 21.

Veracruz experimentó en el 2014 la creación de un cuerpo policial denominado Fuerza Civil Veracruz mismo que funciona como un ente auxiliar a la policía estatal y actúa bajo responsabilidad de la Marina. El Mando Único Policial en la entidad inició operaciones bajo la administración de Duarte de Ochoa.

Por otro lado el número de secuestros tampoco es una cifra alentadora, según datos de la Asociación Alto al Secuestro, el número de estos delitos ha tenido una tendencia a la alta en los últimos años, pasando de 154 secuestros cometidos durante el 2013, a 166 en 2014, 174 en 2015, luego se registró un súbito crecimiento de estos delitos hasta llegar a 268 al finalizar el 2016 y 316 durante todo el 2017. Lo cual deja más que claro que tampoco en Veracruz se observa una verdadera eficacia de la implementación del Mando Único Policial.

La policía local (municipal) es el tipo de organización que se encarga de atender las situaciones de impacto regional, esta tiene contacto directo con la población y puede ser considerada como aquella a la cual la ciudadanía acude en una primera instancia

Guerrero quedó marcado desde el acontecimiento de Ayotzinapa del 2014 a pesar de haber sido implementado el MUP 4 meses antes de dichos acontecimientos.

Actualmente y según el Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública, esta entidad de la República se sitúa como una de las que cuenta diversos municipios considerados prioritarios de atender por el Fortaseg debido al número de delitos registrados en sus territorios en los últimos meses, entre estos municipios se encuentran: Acapulco, Chilpancingo, Coyuca de Benítez, Iguala de la Independencia y Zihuatanejo. (*Milenio*, 2018).

Además Guerrero y Michoacán ocuparon el segundo sitio en la lista de las entidades que concentran el número de municipios más violentos del país con 5 cada uno. Sorprendiendo Chilapa de Álvarez, al pasar del lugar 19 al 4 de los municipios más violentos.

Conclusiones y propuestas de la ANAC

Una vez enunciado lo anterior, es posible decir que a pesar de haber sido implementado el Mando Único en el presente sexenio, los últimos años, particularmente el 2017 han presentado un gran crecimiento en el número de delitos cometidos a lo largo y ancho del país.

El Mando Único no ha dado los resultados que se esperaban de él y en contraste tenemos un año 2017 sumamente violento, que ha sido nombrado por diversos estudiosos y analistas como el más violento en la era moderna de nuestro país.

Ante las condiciones de inestabilidad y de certidumbre que aun imperan en torno al modelo del Mando Único, en la ANAC tenemos una serie de propuestas que están encaminadas a la reducción de la inseguridad por medio de la adopción de un Modelo Policial de Mando Mixto que involucre la participación de las Policías Estatales y de la Policía Municipal sin dejar del lado tampoco el importante papel que desempeña la Policía Federal; es una propuesta que pretende impulsar el contacto directo entre la ciudadanía y las instituciones de seguridad, en este caso la policía local.

Desde el 2014 en la ANAC hemos presentado una propuesta de coordinación para la seguridad con las policías estatal y federal y por ningún motivo de subordinación. Siempre hemos tenido presente que la seguridad pública es fundamental para garantizar la gobernabilidad de un municipio y que es tarea de la ANAC y sus gobiernos humanistas asociados, promover la efectividad, legitimidad y calidad en las administraciones municipales.

Los alcaldes que integramos la ANAC proponemos las siguientes líneas de acción:

- Realizar un diagnóstico serio y muy preciso sobre la situación que guardan cada uno de los cuerpos de policías estatales y municipales del país y que dicho diagnóstico sea realizado por una instancia de tercera parte para dar mayor credibilidad y transparencia a la

realización del mismo, y evitar un mal manejo de cifras.

- Determinar cuáles municipios son susceptibles o requieren de un esquema de coordinación de mando unificado y cuáles no, con base a sus recursos, número de elementos y nivel educativo de los mismos, capacidad de reacción de índices delictivos.
- Impulsar la participación efectiva y profesional de los cuerpos de seguridad pública dotándolos de mecanismos y procedimientos técnico-metodológicos, para que la actuación policial se efectúe con eficiencia y profesionalismo en la detección, identificación, intervención atención, protección y prevención con motivo de sus funciones y atribuciones.
- Incrementar los recursos asignados a prevención y seguridad pública para que los municipios puedan contar con más y mejores policías; así como al equipamiento, tecnología, profesionalización y capacitación de los elementos.
- Ampliar el número de municipios que reciben el Fortaseg para mejorar la capacidad de respuesta de las policías municipales.
- Considerar a largo plazo la unificación de los apoyos federales en materia de seguridad pública en un fondo único de seguridad, que involucre incentivos positivos para su distribución y cubra un mayor número de municipios.
- Homogeneizar los sistemas de información de los cuerpos de policía federal, estatal y municipal.
- Contar con Sistemas de Coordinación que permitan compartir información entre Federación, estados y municipios en tiempo real.
- Se insiste en que la policía preventiva municipal y tránsito son

responsabilidad del municipio en los términos de los artículos 115 y 121 de la Constitución, que además por su naturaleza y cercanía con los ciudadanos, es la ideal para atender esta necesidad.

- Formular planes y programas de formación y capacitación específicos para mandos y para elementos de policía preventiva, en instalaciones muy similares, por los mismos instructores y con los integrantes de otras corporaciones vecinas aprovechando la implementación de academias regionales que el Gobierno federal se comprometió a crear.

Estos cambios permitirán contar con policías municipales mejor preparadas y que sigan presentes en la búsqueda por disminuir los índices de violencia en nuestro país, considerando que esta es la que tiene vinculación directa con la población y es el primer contacto para conocer el modo de vida de las personas y los lugares de mayor riesgo.

Por ello hacemos un llamado a los diversos actores políticos de la vida nacional, a los legisladores y a los titulares del Poder Ejecutivo de los tres órdenes de gobierno para realizar los cambios necesarios que requiere el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a partir de la modificación del marco normativo correspondiente hasta conseguir el diseño de un esquema de coordinación intergubernamental más eficiente.

Bajo el precepto de que la seguridad pública es una de las bases para el buen desarrollo municipal y de que la participación ciudadana es necesaria en todos los ámbitos del gobierno, invitamos a una reflexión profunda acerca del destino policial de nuestro país tomando en cuenta las voces de los diversos grupos sociales, de los analistas en materia de seguridad y de todos aquellos que se han pronunciado en torno al tema. **B**

Fuentes de Consulta

- López A. & David J. 2018. Alcaldes de México, 2018. [En línea] disponible en: <http://www.alcaldesdemexico.com/wp-content/uploads/2018/04/AM-Revista-completa-ABRIL18-internet.pdf> [Último acceso: 2018 05 09].
- *Excelsior*, 2017. Mando único, a consulta popular; la votación se haría el día de la elección federal. *Excelsior*, 15 12, p. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/12/15/1208039>.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013. Presidencia de la República. [En línea] disponible en: http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/Marco-Juridico/PND_2013-2018.pdf, [Último acceso: 08 05 2018].
- González Rodríguez, J. d. J., 2016. Experiencias y retos en torno al Mando Único Policial. En: *Mando Único en la Policía Federal*. Mexico, D.F: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, p. 17.
- *Milenio*, 2018. En 50 municipios se comete el 46% de homicidios. 27 01, pp. http://www.milenio.com/policia/municipios-homicidios-inseguros-zonas-mas-peligrosas-mexico-violencia_0_1111089142.html.
- Secretaría de Gobernación, 2015. Tercer Informe de Labores 2014-2015. [En línea] disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B-6albitSDhAWmZ3bmJoZlVrbGs/view>, [Último acceso: 10 05 2018].
- Secretaría de Gobernación, 2016. Cuarto Informe de Labores 2015-2016. [En línea] disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B-6albitSDhARHNxbDVRQ0JHWEI/view>, [Último acceso: 10 05 2018].
- Secretaría de Gobernación, 2017. Quinto Informe de Labores 2016-2017. [En línea] disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0BzNd8mgOVyAjSk9aVTFfbVvXSDg/view>, [Último acceso: 10 05 2018].
- Secretaría de Gobernación, 2018. Segundo Informe de Labores 2013-2014. [En línea] disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B-6albitSDhAZnh0RU92STRGskE/view>, [Último acceso: 10 05 2018].
- Senadores del PAN LXIII legislatura, 2016. Grupo Parlamentario Senadores del PAN. [En línea] disponible en: <http://www.pan.senado.gob.mx/2016/06/la-discusion-de-la-figura-de-mando-mixto-en-el-periodo-extraordinario-del-senado-de-la-republica>, [Último acceso: 11 05 2018].
- Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2017. Secretariado Ejecutivo del. [En línea] disponible en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>, [Último acceso: 09 05 2018].
- Asociación Alto al Secuestro, 2017.. [En línea] disponible en: <http://altoalsecuestro.com.mx/wp/wp-content/uploads/2018/01/VERACRUZ.pdf> [Último acceso: 14 05 2018].
- Asociación Alto al Secuestro, 2017.. [En línea] disponible en: <http://altoalsecuestro.com.mx/wp/wp-content/uploads/2018/01/VERACRUZ.pdf> [Último acceso: 14 05 2018].
- Asociación Nacional de Alcaldes, 2018. Protocolo para la Seguridad y Protección de Alcaldes.

El cabildeo como mecanismo de vinculación con el Poder legislativo

Itzel Caballero C.

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Los mecanismos de participación ciudadana en nuestro país se han consolidado de manera paralela al fortalecimiento del sistema democrático. Si bien estos elementos se han desarrollado con base en el escenario político e histórico, difícilmente en la actualidad podemos concebir la toma de decisiones públicas sin la influencia de la ciudadanía en ellas.

Los ejercicios para incorporar la participación ciudadana al marco jurídico en México se han consolidado con la adición de elementos que son fundamentales para fomentar la incidencia de los ciudadanos en las políticas públicas. La consulta ciudadana, las audiencias, asambleas y comités vecinales, representan los primeros ejemplos de participación social y colaboración con el gobierno, sin dejar de lado mecanismos de reciente creación e innovadores para el país como la iniciativa ciudadana que representa uno de los esfuerzos más representativos de participación y que además permite reforzar la concepción de gobernanza como la forma en la cual el gobierno y la sociedad interactúan en la atención de los asuntos públicos.

En este orden de ideas, resulta prioritario referir el estudio de Aguilar Villanueva para

quien “la gobernanza en sentido descriptivo alude a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos, y da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios” (Aguilar, 2006).

Partiendo de lo anterior, es importante señalar que la participación de la ciudadanía no se limita a la relación de la sociedad civil con el gobierno, la intervención del sector privado en los procesos de discusión y decisión ha tomado un papel de gran relevancia, desde la definición de las prioridades de la agenda pública, hasta la generación de mecanismos de evaluación a la gestión gubernamental.

Con la existencia de una ciudadanía cada vez más participativa en el quehacer público, se han generado distintas modalidades de

intermediación y vinculación entre el gobierno y la sociedad una de ellas es el cabildeo. El presente artículo busca explicar de qué manera el cabildeo ha permitido vincular a la ciudadanía organizada en distintos sectores, con los poderes públicos, así como potencializar su contribución en las decisiones públicas, fortaleciendo con ello la noción de la democracia participativa.

La Constitución Política en su Título Tercero dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno de los tres poderes tiene facultades, atribuciones y fines últimos distintos, sin embargo, todos se constituyen como la base de la organización política y actúan de manera vinculatoria a través de relaciones institucionales que fortalecen la vida democrática y garantizan un correcto equilibrio en el ejercicio del poder.

El Poder Legislativo de manera particular tiene la responsabilidad de representar los intereses de la ciudadanía en la elaboración y discusión de las leyes que conforman el marco jurídico nacional. En el estudio de los sistemas democráticos modernos, la representación de la ciudadanía es considerada como la base de las relaciones de poder, por ello es que el papel del Congreso como el órgano de representación por excelencia, tiene una particular relevancia.

Antecedentes

Diversos estudios aseguran que Inglaterra tiene un papel fundamental en el surgimiento del cabildeo, ya que es en el siglo XVII cuando la Cámara de los Comunes se caracterizó por poseer una amplia antesala, misma que fue denominada *lobby*, es decir, el salón público que permitió el acercamiento de promotores o peticionarios especiales a los miembros del Parlamento. De tal forma, se hizo uso del término de agente cabildero para todas aquellas personas que solicitaban ciertas medidas particulares a los parlamentarios.

En el siglo XIX en Estados Unidos se estipuló que aquellos que realizaban actividades de cabildeo debiesen ser denominados cabilderos o *lobbyists*. En consecuencia, el cabildeo remonta sus primeras actividades al año de 1829 cuando el Congreso estadounidense, estableció que dicha actividad era utilizada originalmente para describir a alguien que frecuentaba el *lobby* o la sala de espera de los gobiernos federal y estatal con el fin de entrevistarse con los legisladores. Aunque en relación a los antecedentes normativos, estos evocan a 1879 cuando la Cámara de Representantes en una resolución, estipuló la necesidad de contar con un registro, con el objetivo de hacer más transparente las actividades que dichos actores realizaban, mismas que se caracterizaban por gozar de bajos índices de reputación.

Es a partir de este año cuando la actividad de cabildeo comenzó a tener percepciones negativas por parte de los entes públicos, razón por la cual en el estado de Georgia el *lobbying*¹ ya se consideraba una actividad ilegal. Los cabilderos o personas que realizaban la actividad de *lobby* en Estados Unidos, fueron vinculados con la compra de votos o venta de los mismos y que gestionaban demandas que no respondían al interés nacional; en esa época el cabildeo era totalmente descalificado al ser considerado una actividad que únicamente satisfacía intereses privados a cambio de otro tipo de beneficios. “En Estados Unidos, durante el siglo XVIII, el cabildeo y los cabilderos se ganaron una muy amplia reputación, de la cual sus descendientes profesionales contemporáneos, a pesar de sus motivaciones aparentemente puras, no han podido desaparecer completamente”² (Del Rosal, 2008).

¹ Término inglés que define la actividad del cabildeo. Será multicitado durante el desarrollo del texto.

² Del Rosal y Hermsillo, Alfonso, *Apuntes sobre la transición en el poder legislativo mexicano: la reelección inmediata, la regulación del cabildeo, y la disciplina de los legisladores federales*. Editorial Porrúa, México, 2008. Pág. 115.

Por lo anterior, se decidió dar inicio a la regulación del *lobbying* a efecto de garantizar una actividad más transparente, apegada al marco jurídico, y que garantizara una verdadera representación de intereses comunes. En esta línea, fue en el año de 1946 cuando se aprobó en dicho país una ley encargada de regular la actuación de todos aquellos interesados en realizar actividades de cabildeo.

Dicho avance permitió que en 1995 se expidiera una nueva ley *Lobbying Disclosure Act*, a fin de hacer del conocimiento público la identidad y extensión de las actividades de los grupos de presión remunerados que buscan influir en las decisiones ejecutadas por aquellos representantes federales; en este sentido, el propósito directo fue lograr incrementar mediante la transparencia, la confianza ciudadana.

Lo que resulta importante destacar es que la Constitución norteamericana desde los primeros años en los que Estados Unidos se instaura como nación, reconoce al cabildeo como una actividad lícita y protegida. Lo anterior, debido a que el Congreso no cuenta con facultades de promulgar leyes que limiten la libertad de expresión, de prensa o el derecho de las personas a reunirse para formular peticiones al gobierno.

Contando con un breve panorama de la evolución histórica del cabildeo, es posible observar que, si bien esta actividad existe en Estados Unidos e Inglaterra desde tiempos remotos, en algunos otros países apenas es incipiente, se están dando los primeros pasos no sólo para definirla y entenderla de manera concreta, sino también para garantizar que quienes la efectúan se sujeten a la legalidad, ética y transparencia que requieren todos los asuntos públicos.

La actividad profesional del cabildeo en México

La evolución del cabildeo en México se remota a muchos años atrás, sin embargo, el

año 2000 es sin duda parteaguas para la actividad. Por primera vez la Presidencia de la República estaría a cargo de un partido distinto al que había gobernado por más de siete décadas, sumado a una distribución más diversificada de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión³ sin una mayoría absoluta (Nacif, 2004), lo cual cambió no sólo la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, sino que además modificó los mecanismos de negociación al interior del propio Congreso.

A partir de esa fecha y hasta la actualidad, la relación de las fuerzas políticas representadas en el Congreso ha cambiado de manera significativa, no sólo al interior de la Cámara de Diputados y el Senado de la República, además, hoy en día encontramos herramientas que han permitido llevar los intereses de la ciudadanía ante los poderes públicos, logrando con ello no sólo vincular a representados con sus representantes, sino que se han generado herramientas para que éstos logren incidir en la toma de decisiones públicas, lo que consolida la idea de una ciudadanía cada vez más participativa.

El cabildeo ha sido históricamente asociado al tráfico de influencias y a negociaciones carentes de transparencia que suelen favorecer a grupos específicos, por lo cual a pesar de la apertura que tiene actualmente la actividad, aún existe una percepción en la esfera pública que no es del todo positiva. Sin embargo, es importante conocer cuáles son las diversas definiciones que tiene el *lobbying*, desde los autores que han elaborado estudios especializados de cabildeo, hasta la definición de esta actividad dentro del marco jurídico, destacando que en la actualidad el cabildeo es una herramienta de

³ En su texto *Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México* (CIDE, 2004), Benito Nacif expone que la alternancia de partidos en la presidencia que tuvo lugar en el año 2000 aumentó aún más la dispersión del poder en el Congreso, ya que ningún partido obtuvo la mayoría, aunque el PRI se mantuvo como primera fuerza política.

Con la existencia de una ciudadanía cada vez más participativa en el quehacer público, se han generado distintas modalidades de intermediación y vinculación entre el gobierno y la sociedad: una de ellas es el cabildeo

representación de intereses legítimos, y de participación-vinculación entre la sociedad y los tomadores de decisiones públicas.

Conscientes de que uno de los principios rectores de la administración pública es buscar el bien común a través de la implementación de políticas públicas, y que en la actualidad el papel del ciudadano ha tomado una nueva vertiente, el estudio de los instrumentos de vinculación y representación de intereses ante los poderes públicos representa hoy en día una nueva visión que ha sido abordada por diversos autores y comienza a tener significativa relevancia, pues es a través del ejercicio profesional del cabildeo como se ha logrado participar en el diseño de políticas públicas viables que han sido formuladas desde los distintos sectores de la ciudadanía, –representada por cabilderos profesionales– y los poderes públicos, cuestión que de manera adicional permite imprimir mayor calidad y legitimidad a las decisiones públicas.

El diseño y ejecución de leyes y políticas públicas se han visualizado durante décadas como tareas exclusivas de las autoridades, sin embargo, como parte de la demanda de los ciudadanos a la gestión y resultados de sus representantes en entornos democráticos, se ha detonado el uso de nuevos mecanismos que brindan legitimidad y fortalecen la transparencia y apertura de las instituciones, entre ellas el cabildeo. De tal forma, en un primer intento el cabildeo puede ser definido como un instrumento que permite generar relaciones entre los poderes públicos y la ciudadanía organizada cuyo propósito es que los intereses propios de los distintos grupos sociales sean tomados en cuenta en las decisiones y acciones gubernamentales.

De acuerdo al Senado de los Estados Unidos de América, se define al cabildeo como los esfuerzos que realizan diversos actores para la preparación y planificación de actividades, investigaciones y otros trabajos realizados para su uso en los contactos y la coordinación con las actividades de cabildeo de los demás. Asimismo, expresa que los cabilderos, son aquellos que generan una comunicación oral o escrita con un funcionario del Poder Ejecutivo o de la rama legislativa a nombre de un cliente con respecto a la formulación, modificación o adopción de una legislación federal o sobre un programa, política, o posición del gobierno de los Estados Unidos.

Es por ello que el cabildeo puede ser aquella gestión de acciones para la toma de decisiones gubernamentales que influyen en la población; por lo que dicha actividad demanda del uso de información amplia sobre un tema específico.

De acuerdo a Efrén Elías Galaviz, “las tácticas de un profesional del cabildeo se diseñan para llegar de dos maneras a quienes toman decisiones sobre políticas públicas: obtener el acceso e influir en sus decisiones. El acceso puede ser directo (comunicaciones cara a cara) o indirecto (a través de asistentes

políticos, medios masivos de comunicación o apelando a la opinión). Por su parte, la influencia puede ser específica (respecto de una propuesta concreta de política o de iniciativa de Ley) o difusa (en las actitudes generales de los funcionarios hacia un área de actividades o hacia un grupo de intereses)⁴ (Galaviz, 2006).

Por su parte, José de Jesús Gómez Valle describe que “el cabildeo es un proceso mediante el cual los grupos de interés o de presión ponen en conocimiento de los tomadores de decisiones políticas o de los diseñadores de políticas públicas sus puntos de vista con la intención de influir en sus resoluciones. Gran parte del cabildeo consiste en acopiar información útil (poco o nada conocida) y encontrar formas de canalizarla a quienes puedan incidir en la toma de decisiones”⁵ (Gómez, 2008).

Ahora bien, para hacer uso del término cabildeo es necesario tomar en cuenta aquellos factores y actores que intervienen en él, resultando de esta forma, el reconocimiento de la existencia de los grupos de interés y de presión. Resulta necesario separar los términos de grupos de presión y de interés. Para ello, Jacqueline De Celis ha diferenciado ambos, en virtud de que la naturaleza de estos se manifiesta en dos vertientes: en quienes están interesados para que sus peticiones sean incluidas en la agenda legislativa desde la vía institucional, y en aquellos que hacen uso de todo tipo de medios para que dichas peticiones verdaderamente formen parte dicha agenda.

“... Tendría que reconocerse, sin embargo, que en muchas ocasiones se limitan a presentar una petición a la autoridad responsable, sin intentar tomar sanciones

⁴ Galaviz, Efrén Elías, *El cabildeo legislativo y su regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, pp. 46.

⁵ Gómez Valle, José de Jesús, “El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución” en *Revista Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad. México, agosto 2008, págs. 97-124.

El cabildeo remonta sus primeras actividades al año de 1829 cuando el Congreso estadounidense, estableció que dicha actividad era utilizada originalmente para describir a alguien que frecuentaba el lobby o la sala de espera de los gobiernos federal y estatal con el fin de entrevistarse con los legisladores

ni amenazar con ellas, en caso de que dicha petición fuera rechazada. Yo no considero la simple entrega de una solicitud como el ejercicio de una presión. Yo entiendo por ‘presión’ la aplicación o la amenaza de aplicar una sanción caso de ser denegada la demanda.”⁶ (De Celis, 1963)

Partiendo de lo anterior, únicamente aquellos actores interesados en incluir una demanda específica al quehacer público por la vía gubernamental sin que generen o exista una amenaza específica, se categorizan como grupo de interés. Por otro lado, un grupo de presión busca que además de la atención de sus intereses, sus peticiones sean plasmadas dentro de la agenda gubernamental, para ello hacen uso de sus capacidades políticas, económicas y sociales. Asimismo, De Celis reconoce que la capacidad de presión

⁶ De Celis, Jacqueline, *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*, Editorial Tecnos, Madrid España, 1963, pp. 45.

dependerá de dos factores, los intrínsecos y los extrínsecos⁷ y que tanto los grupos de poder como los grupos de presión podrán hacer uso de los medios legítimos que logren influir en la toma, transmisión y ejecución de las decisiones.

Con base en estos elementos, podemos establecer que los diferentes movimientos (sindicales, de asociaciones o sociedades) se esfuerzan para defender los intereses de sus respectivas colectividades, y dispondrán de todos los mecanismos a su alcance ya sean directos o indirectos a fin de poder influir en las decisiones y acciones públicas y en su caso, orientar a la opinión pública sus respectivas propuestas. Menciona Alfonso del Rosal que, en el intento de un sector por influir en un tema en específico, podemos augurar el nacimiento del cabildeo como una promoción de intereses o causas de un individuo u organización frente a un ente público tomador de decisiones.⁸ (Del Rosal, 2008).

En el marco jurídico nacional el cabildeo está definido en los reglamentos internos tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la República. El primero, establece que “por cabildeo se entenderá toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros”⁹ mientras que la Cámara de Senadores define esta actividad en su reglamento interior como “la actividad que realizan personas dedicadas a promover

intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades”.¹⁰ Por otro lado, la Constitución Política refiere que la representación de intereses de la ciudadanía se garantizará mediante los partidos políticos quienes deberán promover la participación del pueblo en la vida democrática del país.

La complejidad de la vida moderna ha traído consigo nuevas necesidades y exigencias ciudadanas, por esta razón la actividad del *lobbying* se ha ido profesionalizando, regulando y sobre todo modernizando. Como se precisó previamente, la importancia de una democracia participativa y plural yace en asegurar precisamente una efectiva participación de sus ciudadanos en los asuntos de interés público, lo cual ha desencadenado en el surgimiento de grupos y organizaciones que buscan la representación correcta de sus intereses a partir de perspectivas y demandas específicas.

En este sentido, vale la pena revisar la evolución del cabildeo en México, que si bien desde sus principios ha sido descalificada (por las prácticas bajo las que operaban los intermediarios muchos años atrás), actualmente ha transitado hacia la profesionalización, modernizando y perfeccionando los mecanismos de representación e incidencia en las decisiones públicas; de igual forma, la actividad se encuentra en vías de regulación para una mayor transparencia de su ejercicio respaldado en la legitimidad de la representación de los intereses públicos.

El cabildeo en México, podría encontrar sus inicios en la representación de intereses del país frente a las relaciones internacionales. Durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), se comenzaron a

⁷ Jacqueline De Celis, expone que la capacidad de influencia depende en una primera instancia del número de adheridos, la capacidad financiera del grupo y su organización, estos como parte de los factores intrínsecos, importantes para la definición de la estructura de una organización, ya que la autora comenta que un grupo organizado, centralizado y con personal permanente permite una mayor eficacia; y por otra parte, toma en cuenta los factores extrínsecos, que a su argumento serán los que definan la capacidad de acción del mismo, por lo que distingue tres variables importantes: 1) la reacción de la opinión pública, 2) la reacción de los demás intereses, 3) la acogida de los demás poderes policonstitucionales, es decir los políticos y la administración.

⁸ Del Rosal y Hermosillo, Alfonso, 2008.

⁹ Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, 2013.

¹⁰ Reglamento Interior del Senado de la República, 2013.

gestionar ante el gobierno de Estados Unidos, diversos asuntos referentes a los medios de comunicación e imagen de México en el país vecino. Otro de los asuntos bilaterales que fue cabildeado por el gobierno mexicano, se dio en el marco de las relaciones diplomáticas, durante el gobierno del expresidente Carlos Salinas de Gortari, quien buscó la incorporación a la agenda de asuntos de gran interés nacional: migración, narcotráfico y comercio.

No obstante, la agenda del gobierno salinista se centró en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, siendo esto un parteaguas para que el gobierno y empresarios mexicanos contrataran agencias de cabildeo estadounidenses que permitieran hacer llegar aquel país sus demandas e intereses durante las negociaciones del TLCAN. De acuerdo a José de Jesús Gómez Valle, en 1992 el Departamento de Justicia norteamericano, contempló la existencia de 75 agencias estadounidenses que prestaron servicios de representación a diversos grupos de interés mexicanos (Gómez, 2008).

La administración del presidente Ernesto Zedillo se caracterizó por continuar con un cabildeo similar al que impulsaron los gobiernos priistas anteriores; en esta vertiente destacó la participación que tuvieron las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Comunicaciones y Transportes; de Turismo; de Comercio; y de Agricultura, las cuales contrataron a diversas agencias cabilderas para la resolución de controversias en materia de narcotráfico, turismo y comercio. Sin embargo, esta administración también recurrió al cabildeo para lograr impulsar sus iniciativas en el Congreso, toda vez que ya no contó con una mayoría absoluta de su partido en la representación de la Cámara de Diputados.

A partir de esta conceptualización cronológica, es posible entender que las actividades de cabildeo profesional en México encuentran sus orígenes desde las negociaciones entre el

Poder Ejecutivo Federal y representantes de otras naciones para definir el rumbo del desarrollo económico, político y social del país, mediante tratados internacionales. Aunado a ello, la búsqueda de una representación de intereses más allá de las relaciones entre México y Estados Unidos en materia de comercio exterior, trajo consigo importantes beneficios y abrió las puertas a la representación de intereses ante el Poder Legislativo.

Como se menciona arriba, el cabildeo en México cobró su sentir e importancia en el Poder Legislativo a partir de 1997 cuando derivado de las elecciones federales, se logró una composición distinta a en la Cámara de Diputados, que por primera vez dejó de tener un grupo parlamentario con mayoría absoluta. Derivado de ello, la aprobación de las reformas tomó una vertiente distinta y el Ejecutivo Federal encontró por primera vez una forma de contrapeso en el Congreso de la Unión.

No obstante, si bien los grupos de interés llevaron su voz al Congreso a efecto de plantear sus intereses y tratar de influir en las decisiones públicas, la falta de conocimiento y sensibilidad política condujo a la persuasión de los tomadores de decisiones a través de mecanismos ilegales, carentes de transparencia y ética, lo que determinó que desde un principio la noción del *lobbying* en México fuera negativa, hasta hace algunos años en los que ha sido reconocido no sólo como un elemento importante, sino necesario para la representación de intereses ante los poderes públicos de manera profesional, legal y legítima.

A partir de este momento, comienza el surgimiento de diversas agencias que orientan sus acciones al cabildeo profesional para representar los intereses de distintos sectores ante los tomadores de decisiones y de quienes diseñan las políticas públicas, mediante estrategias específicas derivadas de experiencia, conocimientos y sensibilidad política, mismas que se apegan al marco normativo,

transparencia y ética, así como otros a elementos que han permitido el reconocimiento de esta actividad en México.

También es importante destacar que el perfil de los legisladores ha cambiado en los últimos veinte años, lo que ha hecho posible que cuenten con la apertura de recibir opiniones y propuestas que además de fortalecer los asuntos de la agenda legislativa, permiten dotar de legitimidad las decisiones públicas tomadas desde la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

Es de esta manera que el cabildeo actualmente es visto en México no sólo con una tendencia a la profesionalización e innovación, sino como un elemento que ha resultado necesario para la fortalecer las relaciones de la sociedad con el gobierno. Sin duda, el cabildeo enfrenta aún importantes retos, si bien se encuentra regulado en los reglamentos internos de las Cámaras, es importante fijar las bases para garantizar que se lleve a cabo con los más altos criterios de transparencia y ética, sin que ello signifique generar regulación que intente limitar o prohibir la actividad.

Como se mencionó al principio, los mecanismos de participación ciudadana en nuestro país se han consolidado de manera importante, sin embargo, aún existen áreas de oportunidad que se reflejan en una gobernanza si no débil, sí limitada. La consolidación democrática y la idea de una gobernanza efectiva se fortalecerán aún más en la medida en la que existan ciudadanos más informados y proactivos que no necesariamente deben actuar de manera contrapuesta al Estado, sino participar de manera estratégica en todos los procesos de decisión pública, de representación y de democratización. **B**

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Del Rosal y Hermosillo, Alfonso (2008) *Apuntes sobre la Transición en el Poder Legislativo Mexicano: la reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales*. México: H. Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Galaviz, Efrén Elías, *El cabildeo legislativo y su regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, pp. 46.
- Gómez Valle, José de Jesús, *El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución en Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*. México, agosto 2008, pág. 97-124
- De Celis, Jacqueline, *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*, Editorial Tecnos, Madrid España, 1963, pp. 45.
- Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, 2013.
- Reglamento Interior del Senado de la República, 2013.

Reflexión en torno a los pendientes del Sistema nacional anticorrupción

Raúl Gutiérrez Patiño

El fenómeno de la corrupción ha erosionado los tejidos sociales de nuestra sociedad al amparo de las fisuras de la gobernabilidad institucional, lo que fomenta el desarrollo de la impunidad en todos los niveles del Estado; hecho que representa el principal factor que agudiza la crisis de credibilidad de la democracia, ya que esta, a pesar de ser el principal mecanismo político diseñado para combatir a la corrupción con base en los valores de transparencia y rendición de cuentas, no ha sido capaz de otorgar una respuesta efectiva a los grandes malestares de nuestra sociedad, donde la pobreza, la violencia, la desigualdad y la falta de oportunidades son una constante que desafortunadamente se han enraizado al unísono de la realidad mexicana.

La explicación de lo anterior, no obedece a la falta de efectividad de la democracia, sino a la ausencia de la implementación de mecanismos legislativos que fortalezcan al Estado de Derecho, con base en el apego irrestricto de los derechos humanos, así como de los principios que buscan la implementación de un proyecto nacional que tenga como fin, asegurar el auténtico bien común, es decir, un sistema nacional anticorrupción que oriente y garantice la efectividad de la gobernabilidad institucional, en cuya actuación se salvaguarden los

genuinos intereses de la sociedad, que enfrenta un profundo hartazgo por como la clase política ha llevado a cabo un ejercicio torcido de la representación popular, para la consolidación de sus intereses personales y/o partidistas.

En este sentido, se requiere de la implementación de una articulación institucional donde se aseguren facultades fuera del alcance de estos intereses torcidos, que merman el crecimiento y desarrollo nacional; sin embargo ¿cómo implementar un sistema nacional anticorrupción eficaz, cuya máxima sea garantizar la efectividad en torno a la transparencia y rendición de cuentas, cuando no asegura una autonomía plena del Ejecutivo Federal y donde aún persisten retos de importante consideración que ponen de manifiesto que estamos ante un diseño carente de plena funcionalidad?

Con base en lo anterior, merece la pena señalar algunos de los retos que enfrenta este sistema para su correcta implementación, cuya ausencia distorsiona el objetivo del mismo: evitar el daño patrimonial al Estado y a la hacienda pública¹, ya que a través de este

¹ Rosales Alvarado, Miguel Ángel. Objetivo de las leyes anticorrupción. En: <https://www.forbes.com.mx/objetivo-de-las-leyes-anticorrupcion/> última consulta 21/05/2018

ejercicio, se pretende combatir de manera frontal, la desigualdad social que lacera a nuestra sociedad.²

Uno de los principales retos de los cuales es prudente hacer una breve reflexión consiste en llevar a cabo la eliminación del fuero (incluido el Presidente de la República), a efecto de evitar que la clase política lleve a cabo un ejercicio incorrecto de sus funciones a través de una concepción torcida del principio de la legalidad; no obstante, ello no debe dinamitar al ejercicio político del país.

Otro, consiste en asegurar el fortalecimiento del sistema de participación ciudadana, en donde se fomente una cultura de confianza hacia las instituciones del Estado y poder sumar esfuerzos con el ánimo de denunciar los actos de corrupción que cometen los servidores públicos, en donde el empoderamiento ciudadano sea una realidad palpable en todo el país y se inscriba como una máxima al momento de llevar a cabo la procuración de justicia.

Asimismo, se ha mencionado sobre la incorporación de instituciones clave del sistema hacendario: El Sistema de Administración Tributaria y la Unidad de Inteligencia Financiera. En este sentido, es necesario tomar en consideración que dicho tema facilitaría el evitar y cerrar el paso a triangulaciones, garantizar la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio financiero y cerrar las brechas de desigualdad social que son la causa del gran desafío de pobreza que vive el país; por otro lado, la incorporación de dichas instituciones permitirá una mayor certeza en cuanto a la inversión en gasto público y aportar un mayor cumplimiento en el pago de impuestos, al tiempo de evitar fraudes e

irregularidades fiscales de grandes empresas que se sirven de la evasión, fomentando con ello una mayor seguridad del estado de las finanzas públicas.

De igual manera podemos mencionar incluir el Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos y combatir de manera mucho más efectiva el tema del conflicto de intereses con el fin de fomentar un ejercicio de servicio público mucho más sólido, donde no haya lugar a concepciones torcidas del principio de la legalidad en cuanto al ejercicio de sus funciones, donde la comisión de abusos, negligencias y opacidades, son parte de la percepción que tiene la ciudadanía del servicio público.

Bajo este orden de ideas, se requiere hacer mucho más eficiente el Servicio Civil de Carrera y bajo este supuesto, merece la pena hacer una breve reflexión de la presencia del fenómeno de la corrupción, ya que este mal también se manifiesta cuando una persona (o grupo de personas) lleva a cabo una función para la cual, no se encuentra debidamente preparada; por tanto, es imperativo fortalecer que el ejercicio de las funciones de los servidores públicos sea sinónimo de una auténtica efectividad, donde se les brinde de una capacitación constante y promover un sentido de pertenencia hacia las instituciones del Estado, lo que reforzará su actuación en torno a sus objetivos.

Asimismo, es necesario contrarrestar la impunidad a través de asegurar la responsabilidad penal de personas morales involucradas en actos de corrupción, siempre bajo el respeto absoluto del debido proceso, a efecto de llevar a cabo una efectividad institucional que tenga como prioridad salvaguardar la estabilidad, calidad de vida y seguridad de la nación.

En este sentido, también podemos abordar la necesidad de establecer la definición de las causales de remoción de los fiscales

² 13 Temas pendientes en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). En: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/20196-trece-temas-pendientes-en-el-sistema-nacional-anticorrupcion-senador-armando-rios-piter.html> última consulta 21/05/2018.

anticorrupción para garantizar su verdadera autonomía y no llevar a cabo situaciones en donde el Ejecutivo Federal designe a estas personas, donde no haya espacio para el ejercicio de actos contrarios al bienestar colectivo y donde no se use al marco normativo del Estado como una suerte de disposición para encubrir a personas vinculadas en casos de corrupción o con grupos delincuenciales, realidad que también ha golpeado de forma alarmante a nuestra sociedad.

Por otro lado, merece la pena señalar que es de suma importancia asegurar efectivamente la publicidad de declaraciones patrimoniales, esto, a consecuencia de la serie de irregularidades que se han suscitado en torno a las deficiencias de mecanismos que tienen como objetivo aclarar la situación patrimonial de los servidores públicos, hecho que ha marcado una profunda desconfianza en la ciudadanía y que alimenta el círculo vicioso de impotencia y decepción hacia la clase política del país; lo que deteriora la calidad de la democracia, toda vez que ello pone de manifiesto la profunda crisis de desigualdad.

Se ha repetido en reiteradas ocasiones que el objetivo prioritario de este sistema es asegurar el sano desarrollo de las finanzas públicas del país, lo que garantiza que los individuos gocen de una auténtica calidad de vida y que el dinero del gasto público se use en lo que verdaderamente interesa a la sociedad. Es por ello que es necesario orientar la actuación de este Sistema hacia la eliminación de uso de dinero en actividades gubernamentales y campañas políticas, ya que si bien, esto tiene como finalidad llevar a cabo un ejercicio más incluyente de la democracia, el gasto ominoso del ejercicio proselitista frente a catástrofes que han mermado la calidad de vida de la gente y el silencio escandaloso por parte del gobierno, han puesto los ojos en la urgente necesidad de atender con

responsabilidad esta situación, más allá de obtener una ventaja política.

Asimismo, podemos abordar la necesidad de llevar a cabo un ajuste del diseño y ampliación de las facultades de aquellas instituciones que tienen entre sus competencias el combate a la corrupción, con el ánimo de promover su capacidad operativa y poder llevar a cabo el diseño de metas a corto, mediano y largo plazo para la erradicación de este fenómeno y poder crear una sumatoria de esfuerzos entre instituciones que cierre espacios de actuación a los actos de corrupción.

Finalmente y por supuesto no menos importante, se debe tomar en consideración la forma en la que los gobiernos locales asumirán o llevaran a cabo la coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción, en donde se debe de tomar en cuenta situaciones como un presupuesto suficiente, así como garantizarles de una autonomía total, ya que la erosión que provoca el fenómeno de la corrupción en las distintas entidades del país, pone de manifiesto la necesidad de llevar a cabo sus funciones bajo la visión del federalismo, en apego indisoluble de la transparencia y rendición de cuentas.

Como se puede apreciar, si lo que se busca de verdad es llevar a cabo la consolidación de una herramienta normativa e institucional que tenga como objetivo contrarrestar el fenómeno insidioso de la corrupción, se debe contar siempre y en todo momento con una participación activa de la ciudadanía, ya que ello es sinónimo de efectividad de los principios y valores democráticos que se articulan para la consolidación del bien común; por lo que se requiere de generar una confianza hacia la efectividad institucional, objetivo que no será posible, hasta que se solucionen aquellos retos que son el reflejo de prácticas arcaicas e insuficientes para contrarrestar los efectos perniciosos de la corrupción en nuestra sociedad. **B**

La megaminería en México: devastación ecológica y despojo territorial

Luis Ángel Bellota

Introducción

Entre los problemas de larga y reciente data, la defensa por los recursos naturales (tierra, agua y bosques) aparece como una constante histórica. Desde el Virreinato hasta la actualidad, ningún gobierno ha podido neutralizar las tensiones del mundo rural. A pesar del carácter urbano que han adquirido varias regiones del mapa nacional, México no ha dejado su veta de país rural. Aún tiene una cultura agraria muy arraigada y un sector de la población cuya vida gira alrededor de la tierra. El apego simbólico y físico de los pueblos indígenas por sus localidades, formas de vida y territorios es uno de los factores que explican las tensiones sociales en el campo. La Guerra de Reforma, la Revolución o los movimientos campesinos que irrumpen a lo largo del siglo XX y que perviven en lo que va del presente comparten este trasfondo de convulsiones provocadas por el despojo y la enajenación de la tierra a manos de terratenientes, caciques y empresas extranjeras. Un asunto que se recrudeció en la última década y que, factiblemente, será fuente de problemas en el futuro es el impacto negativo que tienen sobre el medio ambiente y la economía local los grandes proyectos de infraestructura y explotación del subsuelo en los territorios autóctonos.

Los casos son muchos y han sido largamente denunciados por periódicos, semanarios y sitios de internet. Trátense de plantas

generadoras de energía eólica en Oaxaca, minas a cielo abierto en Zacatecas, complejos turísticos en Baja California Sur o Cancún, hidroeléctricas en Nayarit, negocios inmobiliarios en la Ciudad de México o un gasoducto en Morelos, estos proyectos delatan la condición arrolladora del actual modelo de desarrollo. Víctor Manuel Toledo, biólogo e investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), lo sintetiza así:

México es, por desgracia, un ejemplo notorio de la doble destrucción social y ambiental de sus territorios. El mapa de la República es ya un vasto escenario de batallas entre las fuerzas ciudadanas y los cientos de proyectos mineros, hidráulicos, energéticos, turísticos, agrícolas, forestales e incluso biotecnológicos (los cultivos transgénicos) que buscan implantarse sin considerar sus efectos sociales y ambientales negativos. A ello contribuyen, con diferentes matices y honrosas excepciones, los gobiernos en sus tres niveles (federal, estatal y municipal).¹

Minería versus derechos indígenas

La minería en nuestro país encierra la siguiente contradicción: su producción

¹ Víctor M. Toledo, *Ecocidio en México. La batalla final es por la vida*. México, Grijalbo, 2015, p. 46.

equivale al 28% del valor del gas y del crudo² y el monto de su producción alcanzó los 66,000,668,000 de pesos;³ sin embargo, al mismo tiempo, se sitúa como la actividad más depredadora tanto de recursos naturales como de las culturas rurales del país.⁴ La destrucción del paisaje y la alteración del equilibrio ecológico impactan de forma negativa en el *modus vivendi* de las comunidades, trastornando sus costumbres y su relación con el hábitat; las concesiones mineras violan el derecho de los pueblos y comunidades aledañas a las zonas de explotación ya que los excluyen de participar en las decisiones relacionadas con los asuntos públicos que afectarán su entorno y su cultura.⁵

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) contempla la figura de la consulta entre los pueblos originarios ante proyectos de infraestructura y medidas administrativas que los afecten directa e indirectamente. Del artículo 13 al 19 del citado instrumento jurídico se responsabiliza a los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de salvaguardar las tierras de los pueblos indígenas, incluyendo también el patrimonio natural. De manera particular, el artículo 15 establece que las comunidades indígenas tienen el pleno derecho de participar en la administración y conservación de dichos recursos. En su párrafo segundo se establece que:

En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si

los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.⁶

En vista de la situación actual y los potenciales conflictos que detonaría la explotación intensiva de minerales a cielo abierto, la ONU recomendó al gobierno mexicano impulsar una ley federal de consulta y consentimiento libre, previo e informado, así como una armonización legislativa entre la Constitución, sus leyes y los instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos para reconocer a las poblaciones indígenas como sujetos de derecho público; en especial los artículos 2, 26, 27 y 115 de la Carta Magna. Naciones Unidas pidió también una revisión legislativa sobre los métodos de extracción de los recursos, lo cual implicaría reformar la Ley Minera, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Agraria, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal de Derechos para que sean pertinentes con los derechos indígenas⁷ y, por lo tanto, con un desarrollo sustentable. En septiembre de 2014 se celebró la primera Conferencia Mundial de los Pueblos Indígenas en la ONU; paradójicamente, México participó sin haber emitido previamente una ley federal que regule la consulta indígena. En el documento final del evento quedó ratificado el Convenio 169 y la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas de 2007, ambos enfáticos con los

² *La Jornada*, 27 de mayo de 2013, p. 28.

³ *El Financiero*, 30 de julio de 2015, s/p [recorte de periódico].

⁴ Toledo, op. cit., p. 49.

⁵ *Preaudiencia del Tribunal Permanente de los Pueblos región huasteca*, México, Fomento cultural y educativo A.C., 2013, pp. 9-10.

⁶ *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, México, CDI, 2003 (Cuadernos de legislación Indígena), pp. 10-11.

⁷ *El Universal*, 25 de mayo de 2013, p. A8; *La Jornada*, 25 de mayo de 2013, p. 19.

mecanismos de participación social que conlleven a la defensa de los derechos y recursos de los aborígenes y pobladores originarios de un país o región.⁸

La recomendación del organismo internacional no quiere decir que el *corpus* legal de México no contemple los temas descritos en el párrafo anterior; más bien resalta las posibles omisiones y el atraso en su aplicación. Por ejemplo, el artículo segundo constitucional reformado en 2001⁹ puntualiza:

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.¹⁰

Con esta definición se reconoce a los indígenas como sujetos de derecho. Aunque no haya una legislación federal en materia de consulta indígena sí existe otra Ley Federal de Consulta Popular que podría jugar a su favor

para hacerse valer como actores legítimos de su propio destino. Al preguntarle a las comunidades autóctonas que se vean afectadas por un decreto, concesión o política pública cuál es su sentir al respecto, se les está garantizando el goce de otros derechos reconocidos universalmente: la libre determinación (y su proximidad a la democracia y la soberanía popular), la preservación de su identidad cultural (formas de vida), el respeto a sus propiedades (tierras o recursos naturales) y el acceso a la información que les permita decidir libremente (transparencia).¹¹ La consulta debe realizarse sin actos de coerción, manipulación e intimidación; es decir, debe imperar un clima de confianza que le dé legitimidad a la misma, de manera tal que se obtenga el consentimiento o bien la negativa de la mayoría de los principales afectados antes de aprobar cualquier proyecto que perjudique sus intereses y derechos. El proceso, si fuera el caso, podría realizarse en la lengua indígena de que se trate y dentro del tiempo necesario para que los involucrados la analicen, se informen, aclaren sus dudas y celebren sus asambleas antes de la toma de decisiones.¹²

El Convenio 169 es la herramienta legal más socorrida cuando sobrevienen problemas de despojo territorial.¹³ Aún en el supuesto de una contraposición entre dicho acuerdo y la Constitución federal y las estatales esta discordancia podría “zanjarse” pues, como se trata de un acuerdo internacional, hay un principio de complementariedad que permitirá “aplicar la norma que ofrezca más amplitud en el derecho o más derechos respecto a las comunidades indígenas”.¹⁴

⁸ *La Jornada*, 22 de septiembre de 2014, p. 24.

⁹ “La reforma constitucional [de 2001] convirtió la competencia indígena en una materia concurrente, de tal manera que la federación, los estados y los propios municipios podrán desarrollar los medios de garantía para la vigencia de los derechos indígenas. Ya no es exclusiva la responsabilidad de la federación [...], sobre todo a partir del conflicto armado en Chiapas de 1994, el regular los derechos de las comunidades indígenas sino es una obligación compartida, dentro del espíritu más sano del federalismo cooperativo. Las comunidades indígenas son tan complejas y diversas que una solución global, a nivel federal, no podría ser posible. Al respecto es significativo el ejemplo brindado por Oaxaca y Quintana Roo que anticiparon a la Constitución federal el establecimiento de derechos indígenas, mediante el reconocimiento de la autonomía de los pueblos y la implantación de sistemas específicos de justicia indígena”. Manuel González Oropeza, “Aplicación del Convenio 169 de la OIT en México”, en David Cienfuegos Salgado y Miguel Alejandro López Olvera (coords.), en *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ortiz*. Derecho constitucional y política, México, UNAM, 2005, p. 258.

¹⁰ *Constitución del Pueblo Mexicano*, prolog. de Emilio Rabasa Gamboa, México, Cámara de Diputados, 2010, p. 30.

¹¹ Anavel Monterrubio, “La consulta y el consentimiento previo, libre e informado como parte del derecho al desarrollo de los pueblos indígenas en México”, en *Derechos indígenas y armonización legislativa*, México, CESOP/Juan Pablos Editor, 2014, p. 151.

¹² *Ibid.*, pp. 156-158.

¹³ *La Jornada*, 3 de enero de 2014, p. 9.

¹⁴ González Oropeza, *op. cit.*, p. 262.

Por otra parte, la correcta interpretación del artículo 1° constitucional admite la naturaleza “expansiva” de los derechos humanos.¹⁵ Después de aprobarse el mencionado tratado de la OIT en junio de 1989,¹⁶ el Senado de la República lo ratificó; no obstante, desde entonces, éste no ha sido aplicado a cabalidad a pesar de las dificultades y retos que hasta la fecha enfrentan las poblaciones autóctonas del país. Han sido estas últimas, la mayoría de las veces, quienes acuden a él cuando se suscita un conflicto en el que las transnacionales buscan obtener una concesión o defender las que ya usufructúan. Para Aldo González Rojas, experto en asuntos indígenas, “no ha habido voluntad ni la suficiente disposición política para hacerlo valer”.¹⁷ Haciendo memoria, es importante puntualizar que los avances en la materia se deben, en cierta medida, al empuje de los movimientos sociales autóctonos a partir de la década de 1970 y a la

irrupción del neozapatismo hace poco más de veinte años.¹⁸

¿Por qué señalar las complicaciones legales que entraña la minería? Porque, en primer lugar, al declararse la explotación de minerales como una actividad de utilidad pública en el artículo 6° de la Ley Minera se abre la posibilidad de que el Estado expropié a los dueños de las tierras donde yacen los minerales si los segundos no llegan a un acuerdo con la empresa concesionaria para el uso de los terrenos.¹⁹ Dicho en otras palabras, la legislación minera de 1992 da preferencia a los agentes económicos en el acceso a los recursos naturales antes que a las comunidades; estamos ante una legislación secundaria que, en la praxis, “adquiere mayor rango que la Constitución”²⁰ y que también es contraria al espíritu y la letra de los artículos 2° y 27° constitucionales.²¹ En segundo lugar, cuando se da una concesión, legalmente, las comunidades perjudicadas podrían usufructuar los terrenos si son capaces de emprender o co-participar en las explotaciones del subsuelo. Aunque la legislación los favorezca, la realidad los pone en desventaja. “¿Con qué recursos van a invertir, en caso de que así lo desearan, los pueblos afectados por un proyecto costosísimo de megaminería?”, se pregunta González Rojas.²²

¹⁵ *Ibid.*, p. 263.

¹⁶ No está de más recordar que el Convenio 169 sucedió al 107 de la misma OIT: un acuerdo que en 1957 se colocó como la primera iniciativa en su tipo que puso sobre la agenda pública internacional la cuestión indígena. Esta enmienda tuvo, desde un comienzo, un enfoque integracionista. Trece años después de su promulgación, la ONU cuestionó la perspectiva de la mencionada resolución. La década de 1970 fue testigo de las discusiones sobre los derechos de los pueblos originarios a nivel global. Los primeros en manifestar una serie de peticiones y reivindicaciones fueron los indígenas norteamericanos y canadienses. En virtud de lo contraproducente que resultaba el Convenio 107 para las poblaciones autóctonas se decidió modificarlo. Según González Rojas, “tuvo efectos devastadores” para los nativos de los países que lo suscribieron. El enfoque integracionista, como su nombre lo indica, planteaba integrar a las comunidades y pueblos indígenas a las formas de vida de las sociedades modernas. De haberse llevado este proyecto al pie de la letra, los pueblos nativos habrían tendido a desaparecer en aras de su adhesión y asimilación al resto de la sociedad. Finalmente, en 1989 se decidió sustituirlo por el 169 cuyos estatutos eran más flexibles con el tema de las culturas, prácticas y formas de vida de las poblaciones nativas. La nueva moción partía del supuesto de que las sociedades indígenas son sociedades permanentes y, por consiguiente, merecen reconocimiento legal a su diversidad étnica y cultural. *Desarrollo regional y reconstrucciones sociales*, foro organizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Oaxaca, 30 de mayo de 2014, apuntes de la relatoría [manuscrito].

¹⁷ Abriendo un pequeño paréntesis, otro derecho que también reconoce el 169 es el relativo a los usos y costumbres, tales como la elección de autoridades y mandos indígenas. Puede afirmarse que el laudo favorable de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la demanda que emprendió el municipio indígena de Cherán contra el gobierno de Michoacán para ejercer con libertad y autodeterminación sus usos y costumbres se apegó, justamente, a dicho convenio de la OIT. *Idem*.

¹⁸ Rodolfo Stavenhagen, “La nación ante el reto de los derechos indígenas”, en *Derechos indígenas y armonización legislativa*, México, CESOP/Juan Pablos Editor, 2014, p. 38.

¹⁹ “[...] De acuerdo con los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la tesis de ‘utilidad pública’, en sentido genérico, abarca tres causas específicas: la ‘utilidad pública’ en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la ‘utilidad social’ que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de manera inmediata y directa a una clase social determinada e inmediatamente a toda la colectividad; y la ‘utilidad nacional’, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país, de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional”. Francisco López Bárcenas y Mayra Montserrat Eslava Galicia, *El mineral o la vida. La legislación minera en México*, México, COAPI, 2011, p. 18.

²⁰ Stavenhagen, *op. cit.*, p. 37.

²¹ Gilberto López y Rivas, “ONU, minería y pueblos indígenas”, en *La Jornada*, 7 de junio de 2013, p. 18.

²² *Desarrollo regional y...*, *op. cit.*, apuntes de la relatoría [manuscrito]

*Las empresas mineras
están incrementando
su volumen de extracción
para enfrentar la baja
en el valor de los metales
en los mercados
internacionales*

Además de las barreras económicas que dificultarían su entrada al negocio minero, iniciativas de este tipo se contraponen a la cultura y la relación de estos últimos con la naturaleza. Un hecho al que la prensa le dio amplia cobertura²³ es el proyecto de minería tóxica que se intentó llevar a cabo en la reserva natural de Wirikuta, la cual fue incluida por la

²³ Otro conocido episodio de devastación medioambiental con secuelas para la salud humana, también documentado por los medios de comunicación, es el de la Minera San Xavier. En sus veinte años de extracción aurífera en el cerro de San Pedro, en San Luis Potosí, la empresa canadiense *New Gold* ha cometido todo tipo de tropelías legales, daños ecológicos y prácticas industriales por demás nocivas. Los desechos tóxicos –el agua impregnada de cianuro y las polvaredas con metales pesados– y la detonación de 25 toneladas diarias de explosivos han cobrado facturas costosísimas para la salud y el patrimonio biocultural del estado. Los reportes sobre cáncer de hígado y piel entre los moradores de la zona son resultado de la irresponsabilidad social de la compañía y la incompetencia de las autoridades para sancionarla. La alteración del paisaje natural, la afectación de edificios de valor histórico y la desaparición total del cerro de San Pedro, jembelma del escudo oficial de San Luis Potosí, ponen sobre la balanza los costos que deja localmente este negocio privado cuyas ganancias son concentradas y no apoquinan gran cosa al fisco. La estocada final, pero no la menos importante, que ha puesto a la Minera San Xavier como uno de los referentes de megaminería más calamitosos, es la ausencia –o complicidad tácita– de las autoridades locales y la respuesta tardía del Gobierno federal. Finalmente, en octubre de 2013, después de catorce años de litigios y demandas quedó anulada la autorización que en 1999 expidió la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en su Red Mundial de Sitios Sagrados Naturales en 1988; cabe mencionar que, gracias a las manifestaciones de rechazo expresadas tanto por los lugareños como por diversos sectores de la sociedad civil, se logró detener parcialmente este proyecto que amenaza con aniquilar a la flora y la fauna del lugar. La compañía canadiense First Majestic Silver Corporation se vio obligada a devolverle al gobierno federal 760 hectáreas que formaban parte de las 35 concesiones que le había expedido la Secretaría de Economía (SE).²⁴

El conflicto sigue latente en virtud del potencial extractivo de la reserva natural y la vigencia de siete permisos de exploración que son motivo de inconformidad entre los afectados.²⁵ En diciembre de 2011 otra empresa canadiense, *Revolution Resources*, anunció un segundo proyecto aún más pernicioso que el anterior pues intenta explotar 59,678 hectáreas dentro de la reserva; los yacimientos representan el 40% de la superficie. En la cosmovisión del pueblo wixárika (huichol) todos los elementos pertenecientes a este territorio de 140,000 hectáreas en el estado de San Luis Potosí y parte de Zacatecas, sean plantas, animales, cerros o corrientes de agua, adquieren un valor sagrado.²⁶ Uno de los permisos de explotación abarca la zona de El Bernalejo, en el ejido de Las Margaritas; es en este sitio donde los wixárikas resguardan un cactus nativo de efectos alucinógenos que forma parte imprescindible de sus costumbres religiosas desde tiempos inmemoriales.²⁷ Esta etnia realiza un peregrinaje desde Jalisco y Nayarit que es vital para la

²⁴ *Excélsior*, 25 de mayo de 2012, p. 13 dinero.

²⁵ *La Jornada*, 6 de marzo de 2013, p. 53.

²⁶ "Para entender Wirikuta", en *Frente en defensa de Wirikuta*, s/f, consultado el 19 de enero de 2015, http://www.frenteendefensadewirikuta.org/?page_id=1922.

²⁷ Marta Molina, "Los guardianes de Wirikuta", en *Ojarasca*, supl. mensual de *La Jornada*, núm. 194, junio 2013, p. 6.

permanencia de su cultura.²⁸ Estamos hablando de una tradición que data de varios siglos y que está en peligro de desaparecer por la voracidad de las corporaciones. La destrucción sería por partida doble: un ecocidio y la extinción de un pueblo mesoamericano que representa uno de nuestros tesoros culturales vivos.

El caso de Wirikuta ilustra cómo las disposiciones legales vigentes ponen en peligro los espacios físicos y las prácticas culturales que le dan sustento a la identidad de los pueblos indígenas. Otro ejemplo crítico es el de los kiliwas, en Baja California, pues 85.2% de sus 27,557 hectáreas están arrendadas a empresas norteamericanas.²⁹ El grupo étnico en cuestión no ha corrido con la misma suerte de sus hermanos huicholes que sí lograron convocar manifestaciones de solidaridad en la opinión pública y llamadas de atención de los sectores preocupados por la defensa del medio ambiente, que van desde la academia y organizaciones ecologistas hasta personalidades del mundo artístico. Inclusive la UNESCO se ha pronunciado al respecto dada la amenaza que significan las mineras para la viabilidad de las ceremonias de los wixárika.³⁰ El asunto adquirió tal importancia que la propia Secretaría de Gobernación (SEGOB), a través de la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México (Cdpim), así lo reconoce; la devastación ecológica, el despojo territorial y los desplazamientos forzados³¹ en zonas indígenas atentan contra la

México es uno de los países más ricos en leyes ambientales, pero éstas no se cumplen debido a la tibieza de las autoridades

existencia de los pueblos nativos. La nombrada dependencia encargada de la seguridad nacional tiene bajo la lupa una treintena de focos rojos por la disputa entre comunidades y empresas mineras. Otras fuentes ubican en 73 los conflictos sociales que se mantienen vivos en todo el país. No hay una sola localidad donde las transnacionales exploten el subsuelo de manera armónica con la población y el entorno natural.³² En la óptica de Jaime Martínez Veloz, titular de la Cdpim:

El principal problema es que estas empresas no ven como socios a los pueblos indígenas, los ven como un estorbo y por otro lado realizan una explotación irracional de los recursos naturales ya que utilizan métodos que dañan el ecosistema.³³

²⁸ "El territorio de Wirikuta para el pueblo de wixárika [...] 'representa del lugar donde se encuentran las esencias de la vida y el nacimiento del Sol. Es un elemento indispensable de la cosmogonía e identidad cultural para la subsistencia y continuidad como pueblo originario'. *La Jornada*, 13 de septiembre de 2013, p. 38.

²⁹ *Excélsior*, 19 de enero de 2014, p. 19.

³⁰ *La Jornada*, 24 de diciembre de 2013, p. 42.

³¹ En estados con fuerte presencia del crimen organizado como Michoacán, Guerrero, Jalisco o Coahuila, los grupos delictivos también han incursionado en el negocio de la minería. El ex-secretario de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, Jorge Carlos Ramírez Marín, admitió que las empresas mineras pueden apoyarse en estas organizaciones para despojar a campesinos y ejidatarios cuyas parcelas sean propicias de convertirse en minas. *La Jornada*, 29 de octubre de 2013, p. 8.

³² *Reporte Índigo*, 4 de agosto de 2015, p. 13.

³³ *Milenio*, 24 de marzo de 2014, p. 16.

Pago simbólico de regalías y concesión del territorio nacional

Transnacionales como *Sempre Energy*, *First Majestic Silver Corporation*, *Baja Mining*, *New Gold*, Grupo México, *Gammon Lake*, *Blackfire Exploration* y *Goldcorp*, por mencionar sólo algunas, son las beneficiarias de los casi 200 permisos y concesiones que el gobierno de Felipe Calderón expidió y su sucesor ratificó para explotar oro, plata, cobre y otros metales de gran valía en el mercado internacional.³⁴ Entre 2001 y 2010 estas entidades privadas han extraído “el doble de oro y la mitad de la plata que la Corona española atesoró en 300 años de conquista y coloniaje, de 1521 a 1821”,³⁵ según una estadística histórica presentada por el propio Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y divulgada por un periódico capitalino. Para ser más precisos, en los dos sexenios anteriores “los corporativos mineros obtuvieron 380 toneladas de oro y 28 mil 274 toneladas de plata de las minas mexicanas, contra 182 y 53 mil 500 toneladas, respectivamente, en los tres siglos citados”.³⁶ A propósito, un informe reciente del Inegi muestra que de enero a mayo de 2015 fueron extraídos 43,475 kilogramos de oro en el país, 11.3% más que lo registrado en el mismo periodo del año anterior, con lo cual se había alcanzado un récord. Un analista de Grupo Monex citado por *El Financiero* afirmó que “las empresas mineras están incrementando su volumen de extracción para enfrentar la baja en el valor de los metales en los mercados internacionales”. Esta conjetura suena bastante lógica pues los precios del metal dorado cayeron entonces casi 5% y la compañía canadiense *Goldcorp* había anunciado a principios de 2015 que buscaba incrementar su producción de oro a escala

global en 20%; la proyección de onzas que se deseaba obtener en México era de 965,000, un 52% más que en 2014.³⁷

Semejante saqueo de la riqueza minera se corresponde con el número de permisos arriba descritos, pero sobre todo con la cantidad de territorio concesionado. Bajo el gobierno calderonista se duplicaron los proyectos de firmas extranjeras; el incremento fue de 94%, pasando de 390 a 757 permisos entre 2006 y 2010. De esos 757 proyectos en posesión de entidades privadas extranjeras emitidos por el secretario de economía de Calderón, sólo 2.64% estaban en etapa de “desarrollo”; 9.38% en “producción” y el porcentaje restante en “exploración”.³⁸ El Gobierno federal, a través de la SE, haciendo uso de las disposiciones contenidas en la citada ley secundaria,³⁹ que es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de minería, concesionó entre 2000 y 2010 cerca de 30% del territorio nacional.⁴⁰ De acuerdo con un estudio elaborado por la SEGOB, “hasta finales del 2012 se otorgaron 43,675 concesiones mineras que abarcan nuevas concesiones y renovaciones que traducidas a la superficie territorial nos arroja la cantidad de 56,007,756 hectáreas acumuladas, es decir nuevas concesiones y renovaciones de las ya otorgadas sobre territorios ya explotados”.⁴¹ Otras estimaciones, mucho más conservadoras que las de Gobernación, calculan en 36’316,135 las hectáreas

³⁷ *El Financiero*, 19 de agosto de 2015, p. 17.

³⁸ *La Jornada*, 19 de septiembre de 2011, p. 3.

³⁹ La SE, en apego al artículo 7° de la Ley Minera, en sus fracciones V y VI, tiene la facultad de: 1) “Someter a la consideración del Ejecutivo Federal los proyectos de decreto para determinar la concesibilidad de minerales o sustancias, así como los relativos a la incorporación o desincorporación de zonas de reservas mineras”; y 2) “Expedir títulos de concesión y de asignación mineras, al igual que resolver sobre su nulidad o cancelación o la suspensión e insubsistencia de los derechos que deriven de las mismas”. “Ley Minera”, en *Diario Oficial de la Federación*, 26 de junio de 1992, p. 24 [última reforma publicada: 11 de agosto de 2014].

⁴⁰ Cfr. López y Eslava, *op. cit.*, pp. 28-29; *El Universal*, 20 de abril de 2012, p. F4.

⁴¹ *Estudio de la minería en México. Un análisis comparado con Canadá*, México, SEGOB, 2013, p. 108.

³⁴ Toledo, *op. cit.*, p. 79.

³⁵ “Duplican magnates mineros el oro extraído en la Colonia”, en *La Jornada minera. 500 años de saqueo*, supl. especial de *La Jornada*, 14 de noviembre de 2011, p. 2.

³⁶ *Idem*.

enajenadas.⁴² Llevando la Ley Minera hasta sus últimas consecuencias:

[...] los concesionarios pueden pedir que un terreno ocupado por un pueblo sea desocupado para que ellos puedan realizar sus actividades; que unos terrenos dedicados a la siembra de alimentos dejen de dedicarse a ello para que la minería se desarrolle; que terrenos dedicados a la actividad forestal o silvicultura corran la misma suerte que los anteriores.⁴³

Según la Cámara Minera de México, 70% de las licencias de explotación está en manos extranjeras. De dicho porcentaje, hasta hace tres años, Canadá era el país que mejor lo había aprovechado; sus empresas se adjudicaban 74% de los proyectos. Le seguían Estados Unidos con 15%, China con 3%, Australia con 2%, Japón con 2% y el resto de naciones participantes con 4%. Los estados que alojan mayor inversión extranjera en el ramo son: Sonora con 24%, Chihuahua con 14%, Durango con 11%, Sinaloa con 10%, Zacatecas con 8%, Jalisco con 7%, Guerrero con 4% y, finalmente, Oaxaca con otro 4%. En menor proporción, Nayarit posee 3%; Michoacán, San Luis Potosí y Guanajuato 2%; Coahuila, Colima, Baja California, Baja California Sur, Puebla, Chiapas, Querétaro y el Estado de México 1%. Tamaulipas, Veracruz, Hidalgo y Morelos se quedan con menos de este último uno por ciento.⁴⁴

El país se convirtió en un edén para las empresas mineras a cuenta de las enormes ganancias que obtienen por la explotación del subsuelo y las simbólicas regalías que pagan. Pongamos un par de ejemplos entre los muchos que se han denunciado: 1) la concesión de 30,000 hectáreas de la mina de plata y oro que explota la compañía *Fortuna Silver Mine*

Inc. en Oaxaca desde hace once años le significaba al fisco, hasta 2013, 4,252,800 pesos; esta cantidad representaba 0.20% de sus utilidades brutas, las cuales equivalen a 2,124,636,000 pesos;⁴⁵ y 2) *Agnico-Eagle Mines* tiene concesionada la mina de Pinos Altos, en Chihuahua, con una extensión de 56,000 hectáreas, y obtiene ganancias por 5,716,000,000 de pesos y su contribución fiscal no llega ni siquiera al millón, para ser exactos es de 954,240 pesos.⁴⁶ Ambas empresas son de origen canadiense, por cierto. Las contribuciones al fisco es un aspecto de suma relevancia que debe ponderarse en cualquier estudio serio sobre la megaminería en México.

¿Es equitativo el monto de ganancias con el pago de impuestos? Veamos. La Ley Federal de Derechos estipula que las cuotas por kilómetro cuadrado de los territorios explotados durante el primer y segundo año de vigencia sean de cinco pesos con ocho centavos; al cumplirse el tercer y cuarto año, la tarifa sube a siete pesos con sesenta centavos; en el quinto y sexto pasa a quince pesos con setenta y dos centavos, y así sucesivamente hasta que, a partir del decimoprimer año de vigencia, el gravamen sea de ciento once pesos con veintisiete céntimos.⁴⁷ Aquella denominación que hace doscientos años hiciera Alexander von Humboldt sobre la Nueva España al llamarla “cuerno de la abundancia” por sus inmensas riquezas, se quedaría corta con el monto de los minerales extraídos y las cuotas que se han pagado por ellos en la última década y media.

Comparando el valor creciente del oro en el mercado mundial –metal precioso que en 2011 reportó un incremento de casi 26%– con las tarifas descritas en el párrafo anterior, el actual esquema de negocio de las empresas

⁴² *La Jornada*, 23 de noviembre de 2015, p. 11.

⁴³ López y Eslava, *op. cit.*, p. 19.

⁴⁴ *La Jornada*, 26 de abril de 2015, p. 5.

⁴⁵ *La Jornada*, 17 de octubre de 2013, p. 7.

⁴⁶ *La Jornada*, 6 de octubre de 2013, p. 5.

⁴⁷ José de Jesús González Rodríguez, “Malbaratar la riqueza minera”, en *Cámara*, núm. 10, febrero 2012, p. 21.

***En 2012, 2013 y 2014 la Fiscalía de Delitos Ambientales
tuvo 1,163 averiguaciones previas; a pesar de ello, el Ministerio
Público apenas consignó un centenar de averiguaciones y
el resto se quedó en espera por “falta de elementos”
para identificar al responsable del delito
denunciado***

mineras asentadas en México menoscaba los intereses del país. En 2010 el Gobierno federal autorizó la explotación de 4 millones de hectáreas, obteniendo por ello la magra cantidad de 20 millones de dólares por concepto de regalías. En cambio, los consorcios percibieron ganancias superiores a los 15 mil millones de dólares, 50% más que en 2009. Para el periodista financiero Carlos Fernández Vega se trata de “un descarado atraco para la República”.⁴⁸ México, a diferencia de Perú, otra nación que también presenta problemas socio-ambientales por la minería,⁴⁹ no le cobra

a las empresas con base en el valor de venta del producto, como sí lo hace el país andino. Si así fueran las cosas, el Estado mexicano recaudaría más que cobrando una regalía por kilómetro cuadrado.⁵⁰ La situación es tan perjudicial para el fisco que en octubre de 2011, la Junta de Coordinación Política del Senado de la República conminó a la Cámara de Diputados a que, por medio de sus comisiones de Hacienda y Energía, analizara el régimen de derechos mineros en el país porque la tributación no tiene relación “ni con el valor de la producción, ni con los altos precios que registran, ni con las utilidades que se perciben”.⁵¹

Que se haya dado ese exhorto no es un detalle baladí sino un reconocimiento institucional de la condición desventajosa que impera en el sector minero entre el Estado y las corporaciones. El pleno de la cámara baja aprobó en abril de 2013 una reforma a los artículos 27 y 25 de la Ley Minera para que todas las empresas del sector paguen de forma anual el 5% de sus ganancias a los estados y municipios donde se encuentran asentadas. Así nació el Fondo de Aportaciones para el

⁴⁸ *La Jornada*, 30 de junio de 2011, p. 32.

⁴⁹ Aunque los ingresos que recauda el Estado peruano son más elevados que los de su par mexicano, éstos siguen siendo una bicoca en comparación con las ganancias netas de las multinacionales. Entre 1997 y 2009 Perú dejó de percibir cerca de 849 millones de dólares. Claire Kumar, *Socavando a los pobres: reformas tributarias mineras en América Latina*, s/l, Christian Aid, 2009, p. 1.

La protesta social contra la extracción de metales a cielo abierto también es otra constante que nos asemeja con el país sudamericano. En la tierra de Arguedas la agitación popular ha adquirido mayores dimensiones que en la de Rulfo; en Puno, Chincheros, Andahuaylas y Cajamarca las movilizaciones campesinas lindan entre la rebelión violenta y la desobediencia civil a causa de esa actividad. En la última de las mencionadas provincias, que es la mayor productora de oro, la población se manifestó contra la mina de Conga: un proyecto aurífero y cuprífero de 3,600 millones de euros. Los descontentos rechazan el enclave minero pues implica extraer minerales que están debajo de cuatro lagunas a las que llegan tres cuencas fluviales que dotan de agua la agricultura y ganadería de la región. El conflicto se convirtió en una disyuntiva entre el agua de la población y el oro que venderán las mineras fuera del Perú. El País, 26 de noviembre de 2011, p. 11; Raúl Zibechi, “Guerra minera en los Andes peruanos”, en *La Jornada*, 8 de marzo de 2013, p. 27.

⁵⁰ Roberto González Amador, “Privilegios fiscales según influencia política”, en *La Jornada minera. 500 años de saqueo*, supl. especial de *La Jornada*, 14 de noviembre de 2011, p. 10.

⁵¹ González Rodríguez, *op. cit.*, pp. 21-22.

Desarrollo Nacional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, cuyo objeto es la inversión de esa recaudación a programas educativos, infraestructura pública, agua potable, alcantarillado, alumbrado público y demás obras que representen algún beneficio para el interés colectivo. Esto significa, concretamente, la construcción, remodelación y equipamiento de centros escolares; la pavimentación de calles y caminos locales; la instalación y mantenimiento de alumbrado público; el establecimiento de rellenos sanitarios y plantas de tratamiento de agua y de manejo de residuos sólidos; el mantenimiento del drenaje; y la que afecten de manera positiva la movilidad urbana, incluyendo sistemas de trenes suburbanos, metrocable de transporte o equivalentes.⁵²

La reforma es insuficiente y tampoco contempló otros asuntos igual de importantes que los ingresos del Estado. Sobre todo elevar las penas cuando se cometa un delito industrial o ecológico por parte del concesionario si no cumple con las medidas de seguridad.⁵³ Es importante tocar el punto a cuenta de la impunidad ambiental que reina en el país; tan sólo en la capital de la República, según la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), en 2012, 2013 y 2014 la Fiscalía de Delitos Ambientales tuvo 1,163 averiguaciones previas; a pesar de ello, el Ministerio Público apenas consignó un centenar de averiguaciones y el resto se quedó en espera por “falta de elementos” para identificar al responsable del delito denunciado.⁵⁴ En el resto del país, la timidez para aplicar la ley es más alarmante.

Devastación ambiental

Alfonso Vázquez Botello, del Instituto de Ciencias del Mar y Limnología de la UNAM,

estima que “México es uno de los países más ricos en leyes ambientales, pero éstas no se cumplen debido a la tibieza de las autoridades”.⁵⁵ En la misma sintonía, Robert Moran cree que las mineras deben pagar por los daños que dejan a su paso, tal como ocurre en las naciones centrales. Canadá es un buen ejemplo. En el país norteamericano las empresas extractivas corren el riesgo de pagar multas hasta de 3,000 millones de dólares canadienses si devastan la naturaleza. Con una experiencia de cuarenta años como hidrogeólogo y geoquímico, Moran nunca ha visto una mina a cielo abierto que sea amigable con el entorno. Los estudios de impacto medioambiental que presentan las compañías antes de explotar un yacimiento tienden a negar los impactos ecológicos o bien los minimizan. En el mismo sentido fue dado a conocer un revelador documento elaborado conjuntamente por la unión de sindicatos norteamericanos *United Steel Workers* y las ONG canadienses *Common Frontiers* y *Mining Watch Canada* que describe cómo la multinacional *Blackfire* tuvo que cancelar un proyecto en Chiapas por infringir las normas ambientales; la cancelación de este último, señala el reporte, estuvo precedida por el asesinato de un activista antiminerero local (Mariano Abarca) y por un escándalo de corrupción que involucraba a la citada empresa y al presidente municipal de Chicomuselo.⁵⁶ Puestas en contexto, las acusaciones del científico ambientalista y la denuncia sobre el malogrado enclave en tierras chiapanecas hacen creíble que las compañías dedicadas a la megaminería apenas dediquen 3% de sus inversiones para el cuidado y la preservación del entorno natural donde operan.⁵⁷ Por ello resulta imperioso sancionar con severas multas la devastación que produce esta

⁵² *Gaceta Parlamentaria*, 25 de abril de 2013, núm. 3757-V, p. 14.

⁵³ Dolores Padierna Luna, “La minería, más allá de una simple reforma”, en *El Financiero*, 6 de mayo de 2013, p. 16.

⁵⁴ *Reforma*, 2 de junio de 2014, p. 1 ciudad.

⁵⁵ *La Jornada*, 21 de agosto de 2014, p. 6.

⁵⁶ *Corruption, Murder and Canadian Mining in Mexico: The Case of Blackfire Exploration and the Canadian Embassy*, s/l, USW/Common Frontiers/Mining Watch Canada/, 2013, 38 pp.

⁵⁷ *La Jornada*, 15 de agosto de 2014, p. 4.

actividad; los impuestos que se pagan “en realidad son mínimos en comparación con lo que dañan y con lo que se están llevando en valor de metales y minerales”.⁵⁸

Regresando al tema de la impunidad ambiental, en agosto del año pasado tuvieron lugar tres desastres ecológicos cuyas secuelas llevarán varios años en ser resarcidas y que, sin lugar a dudas, constituyen un ecocidio. El día 6 de aquel mes 40,000 metros cúbicos de ácido sulfúrico se derramaron en el río Sonora por la mina Buenavista del Cobre; una semana después, el 13, en el municipio duranguense de El Oro, la empresa Proyecto Magistral derramó 2,000 metros cúbicos de agua mezclada con cianuro en un arroyo;⁵⁹ el 16, otro infortunio se sumó a la lista: después de realizada una toma clandestina de petróleo sobre un oleoducto de Petróleos Mexicanos se registró una fuga de crudo en el ejido de La Fragua que alcanzó al Río San Juan, en Cadereyta, Nuevo León. En los tres casos no hubo un castigo ejemplar, apegado a derecho, para los responsables. México es el paraíso de la contaminación.⁶⁰

Los eventos recién mencionados son graves por el envenenamiento del agua y del subsuelo; sin embargo, el caso concerniente al río Sonora amerita mención aparte. No existen antecedentes que se equiparen a la emergencia ecológica que provocó el derrame de 40,000 metros cúbicos de ácido sulfúrico y otras sustancias tóxicas sobre el aludido afluente. La entidad responsable del ecocidio fue la empresa Buenavista del Cobre, titular de la mina cuprífera de Cananea y filial de Grupo México (GM), un emporio con diversas acusaciones y demandas a cuestas, tanto en los medios como en tribunales, por la permanente violación de los derechos laborales de sus obreros.⁶¹ Los trabajadores de la Sección

65 del sindicato minero iniciaron una huelga a mediados de 2007 exigiendo mejoras salariales y condiciones de trabajo más seguras;⁶² ambas demandas siguen congeladas desde hace ocho años porque la compañía obtuvo el desconocimiento legal del paro, solicitando la presencia de policías federales, estatales y municipales para recuperar por la fuerza las instalaciones.⁶³ La toma de la mina por parte de las autoridades fue calificada por la dirigencia del sindicato como una arbitrariedad y una “actitud neoporfirista”.⁶⁴

El historial de GM daría para escribir otro artículo sobre la influencia del poder económico en las instituciones y su capacidad para sortear y poner a su favor los laudos de la justicia. La empresa adquirió una imagen negativa ante la opinión pública a partir de la desgracia humana acaecida en la mina Pasta de Conchos en febrero de 2006, cuando se colapsaron varios túneles en un yacimiento carbonífero donde quedaron atrapados, y posteriormente fallecieron, 65 mineros. La compañía se ha opuesto al rescate de los cuerpos, lo cual implicaría un peritaje que probablemente exhiba la omisión de las medidas de seguridad que pudieron haber evitado la catástrofe. La actitud de la empresa y del gobierno estatal contrastan con el rescate exitoso de los 33 obreros que estuvieron atrapados en la mina de San José, al norte de Chile, durante poco

Germán Larrea”, en *La Jornada*, 7 de agosto de 2014, p. 20.

⁶² “En el año 2007, en mayo, poco antes de que estallara la huelga que hoy todavía está vigente y sostenida por la Sección 65 del sindicato minero, uno de los conflictos entre sindicalistas y empresa se dio porque el represo del Cerro del Mosco, al bombear el agua hacia la concentradora que está dentro de la mina, tanto el ácido sulfúrico como los metales prácticamente se comieron los conductos de la concentradora, inutilizándola, pérdida que el consorcio quiso cobrarle a los mineros, cuando en realidad el mantenimiento de los represos y las pilas estaba y sigue estando a cargo de las llamadas compañías terceras. En la historia de [Grupo México], los derrames por descuido, poca inversión y desprecio hacia la seguridad de los sonorenses han sido una constante, así sean menores o mayores, y siempre se conducen hacia el río Sonora”. Leopoldo Santos Ramírez, “Grupo (anti) México: destrucción y muerte”, en *La Jornada*, 22 de agosto de 2014, p. 23.

⁶³ *La Jornada*, 20 de agosto de 2014, p. 5.

⁶⁴ CNN México, 8 de junio de 2010, <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/06/08/actitud-neoporfirista-la-toma-de-las-minas-cananea-y-pasta-de-conchos>, consultado el 18 de diciembre de 2015.

⁵⁸ *Reforma*, 10 de diciembre de 2013, p. 16.

⁵⁹ *La Jornada*, 14 de agosto de 2014, p. 38.

⁶⁰ *Reporte Índigo*, 26 de agosto de 2014, pp. 12-13.

⁶¹ Óscar Alzaga, “Las huelgas que han resistido las agresiones de

Según la Cámara Minera de México, 70% de las licencias de explotación está en manos extranjeras. De dicho porcentaje, hasta hace tres años, Canadá era el país que mejor lo había aprovechado; sus empresas se adjudicaban 74% de los proyectos. Le seguían Estados Unidos con 15%, China con 3%, Australia con 2%, Japón con 2% y el resto de naciones participantes con 4%

más de dos meses; hasta la fecha, las familias de los deudos reclaman justicia así como la entrega de los cuerpos. La indolencia de GM y la apatía gubernamental para llevar a cabo una investigación en el lugar de los hechos y sancionar a la empresa en caso de no haber cumplido con las normas de seguridad también son contrastantes frente a la reacción oficial que suscitó el derrumbe que en abril de 2010 costó la vida de 29 trabajadores en una mina de carbón en Virginia Occidental. El accidente fue tan catastrófico en la historia de la industria minera norteamericana que el entonces presidente Barack Obama se manifestó por llevar a los responsables ante la justicia. En la Unión Americana, a diferencia de su vecino al sur del río Bravo, la familia de cada siniestrado fue indemnizada con tres millones de dólares; en México, los afectados por la tragedia de Pasta de Conchos recibieron setenta mil pesos,⁶⁵ una cifra equivalente a los siete mil dólares de entonces.

Los municipios de Cananea, Arizpe, Banámichi, Baviácora, Aconchi y Ures fueron los más afectados por la fuga del depósito donde reposaban las sustancias tóxicas que

envenenaron el río.⁶⁶ La contaminación prácticamente aniquiló la vida al interior y alrededor del torrente. La mortandad de peces, algunos cuyas especies son endémicas, fue una de las primeras y más inmediatas secuelas. El derrame tuvo impactos por demás negativos para la industria bovina. Debido al posible contacto de los animales con la polución, los productores de leche fueron vetados para vender su ordeña.⁶⁷ La entidad federativa tiene una boyante producción ganadera que oscila las 300,000 cabezas exportadas al año. A partir de esa decisión, en los primeros días de la emergencia, en la ciudad de Ures se tiraron 26,000 litros de leche y 2,000 en otros seis municipios, pues no eran aptos para consumo humano. La producción agrícola también sufrió estragos porque los cultivos de nuez, chile, cacahuete, caña de azúcar y forraje cercanos al cauce del río podrían estar contaminados, lo cual hizo que se perdieran las cosechas.⁶⁸ Una empresa familiar dedicada a la comercialización de chiles secos en Aconchi tenía planes de crecimiento y exportación, pero fueron truncados por el desastre

⁶⁶ *La Jornada*, 10 de agosto de 2014, p. 23.

⁶⁷ *Excélsior*, 7 de septiembre de 2014, p. 27.

⁶⁸ *Reforma*, 17 de agosto de 2014, p. 20.

⁶⁵ *Idem*.

ambiental; los ingresos del negocio y de su propietario, Gabriel Enríquez, así como el empleo de las 14 personas que trabajan con él, se fueron a pique pues, además de la bancarrota, no alcanzaron a ser beneficiados por el Fideicomiso Sonora, un fondo gubernamental de emergencia destinado a los afectados por el derrame.⁶⁹ Al parecer, los programas de empleo temporal no lograron menguar la parálisis económica ni la desocupación que dejó el derramamiento de residuos tóxicos.⁷⁰

El efecto más impactante ha sido la restricción de agua para consumo humano. Fue tal la contaminación del vital líquido que el río Sonora se tiñó de un color rojizo. La población de los municipios ya mencionados se vio imposibilitada de acceder a los pozos y norias más cercanos; asimismo, fueron suspendidas las clases en 88 escuelas del estado en las que los alumnos podrían consumir el agua contaminada con los 40,000 metros cúbicos de sustancias tóxicas. En un primer momento, las autoridades y los responsables, léase GM, distribuyeron más de cuatro millones de litros de agua potable en camiones cisterna y garrafones para abastecer a los damnificados.⁷¹ Conforme pasaron los días, la ayuda quedó en las declaraciones de los encargados de Comunicación Social de la empresa. Los alcaldes de Aconchi, Arizpe y Banámichi denunciaron que Buenavista del Cobre no estaba llevando el suministro de agua. Los afectados se quedaron sin el apoyo prometido y, a través de las redes sociales, un grupo llamado “Desastre ecológico en el río Sonora” publicó fotografías de personas con quemaduras y serias irritaciones en la piel por haber tenido contacto con el agua de la zona.⁷² Las actividades cotidianas de la población y la vida económica a nivel local quedaron

paralizadas, incluido el turismo.⁷³ El jefe político de Aconchi, Pedro Armando Lugo, acusó a GM de no proporcionar la ayuda suficiente para resarcir los daños. Según el funcionario, los comunicados de prensa de la aludida compañía buscaban “maquillar la realidad” cada vez que afirmaban que la situación estaba bajo control.⁷⁴ Las palabras del presidente municipal no parecen tener cálculo político pues, de acuerdo con los testimonios recopilados por varios medios, los habitantes estaban viviendo una situación desesperada; por un lado no recibieron la ayuda que requerían con urgencia y por el otro estaban impedidos de consumir el agua que manara de la llave. Si damos credibilidad a una nota de *La Jornada*, en los meses posteriores al accidente un promedio de 10 personas acudían diariamente a la Unidad de Vigilancia Epidemiológica Ambiental que despachaba en Ures para atenderse por mareos y problemas estomacales o epidérmicos. Una vecina de Baviácora afirmaba tener pruebas de que dos nietos suyos tenían metales pesados en la sangre tras el desbordamiento de tóxicos en la mina Buenavista del Cobre.⁷⁵ La condonación de impuestos a los afectados⁷⁶ no reparó la carencia de agua durante los meses que duró el restablecimiento del servicio ni las consecuencias del ecocidio a mediano y largo plazos sobre la población.

Por las repercusiones sobre la salud, los responsables estaban obligados a indemnizar, ofrecer consultas médicas y dar seguimiento a todas las personas que hubieran sido afectadas; así lo determinó la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios cuando su titular dijo que se habían detectado 270 casos que mostraban síntomas y padecimientos relacionados con el

⁶⁹ *Milenio*, 7 de agosto de 2015, p. 22.

⁷⁰ *El Universal*, 7 de octubre de 2014, p. A16.

⁷¹ *La Jornada*, 18 de agosto de 2014, p. 32.

⁷² *La Jornada*, 20 de agosto de 2014, p. 3.

⁷³ *Ibid.*, p. 5.

⁷⁴ *La Jornada*, 31 de agosto de 2014, p. 11.

⁷⁵ *La Jornada*, 7 de agosto de 2015, p. 38.

⁷⁶ *Excélsior*, 16 de diciembre de 2014, p. 22.

mencionado incidente.⁷⁷ Un año después del derrame que dejó sin agua a 25,000 habitantes, GM no había habilitado los pozos y las plantas potabilizadoras que darían el servicio hídrico mientras se llevaban a cabo las labores de limpieza del río.⁷⁸ Aun si la empresa cumpliera en tiempo y forma tanto con la indemnización económica hacia la población como con el saneamiento del agua fluvial,⁷⁹ de acuerdo con Greenpeace, los daños tardarían de 15 a 20 años en resarcirse.⁸⁰

La contaminación del río Sonora fue de tal magnitud que la propia Cámara de Diputados tomó cartas en el asunto. A raíz de esta catástrofe, el tema de la megaminería volvió a colocarse como un asunto de importancia en la agenda legislativa. Una comisión parlamentaria se trasladó a la entidad después del derrame para investigar en el lugar de los hechos y ver el tamaño del desastre. Según el informe de los diputados, “fueron vulneradas cerca de 30 normas de conservación ecológica y ambiental. Así como los Acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral para América del Norte, y las 46 NOM [normas oficiales mexicanas] expedidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Minerales (Semarnat) en materia de Cuidado de Aguas Residuales, Prevención de Contaminación de Acuíferos, Ríos y Aguas Superficiales, así como de Control de Residuos Peligrosos, entre otros”.⁸¹ Los parlamentarios se manifestaron a favor de cancelar la concesión a GM, incluso antes de

la publicación del citado documento.⁸² De primera instancia, en un punto de acuerdo suscrito por todas las fracciones parlamentarias, la Comisión Permanente del Congreso exhortó al Poder Ejecutivo Federal a la aplicación del artículo 172 de la Ley de Equilibrio Ecológico, la cual prevé la suspensión, revocación o cancelación de la concesión cuando “la gravedad de la infracción lo amerite”. Uno de los argumentos a favor de la medida fue que la empresa no informó a las autoridades del desbordamiento de sustancias tóxicas inmediatamente, lo que permitió el agravamiento de la situación.⁸³ El trabajo de la comisión pareció incomodar a los responsables del ecocidio pues trascendió que GM había ejercido presión sobre los gobiernos federal y estatal para levantar la emergencia ambiental.⁸⁴ Además de las violaciones al marco legal, la comisión especial de la Cámara que se formó para investigar el particular advirtió sobre las condiciones laborales de los mineros y el impacto para su salud; los trabajadores están expuestos a tolveneras para las cuales deben protegerse con mascarillas de papel pues los colectores de polvo fueron desmantelados. Las posibilidades de que desarrollen enfermedades pulmonares son más altas que en otras áreas industriales. En resumen, los diputados entregaron un reporte en el que exigían a GM la aplicación de 72 medidas de seguridad en la mina de Cananea pues las condiciones no son las más óptimas.⁸⁵

Un mes y medio después de los acontecimientos el estanque provisional que contenía el agua contaminada presentaba pequeñas fugas, amenazando con otro

⁷⁷ *Excélsior*, 27 de abril de 2015, p. 22.

⁷⁸ *Excélsior*, 6 de agosto de 2015, p. 16.

⁷⁹ “En el caso del río, la solución para limpiarlo sería más complicada [que limpiar el agua de las presas. Jaime Varela, ingeniero ambiental de la Universidad de Sonora sugiere] emplear el procedimiento de la precipitación. Provocar, por ejemplo, reacciones químicas para convertir los metales pesados en hidróxidos y que éstos se vayan al fondo del río. Posteriormente estos sedimentos, convertidos en lodos, pueden ser extraídos y enviados a un confinamiento de residuos peligrosos”. Gerardo Lammers, “Río Sonora. La historia detrás del derrame”, en *Crónica Ambiental*, núm. 5, octubre 2014, p. 27.

⁸⁰ *La Jornada*, 22 de septiembre de 2014, p. 3.

⁸¹ *Gaceta Parlamentaria*, 17 de septiembre de 2014, núm. 4113-V, anexo V, p. 25.

⁸² A contracorriente de las conclusiones a las que llegó la comisión especial parlamentaria, el titular de la Semarnat, José Guerra Abud, declaró que no se debe satanizar la minería. *La Jornada*, 23 de agosto de 2014, p. 3.

⁸³ *La Jornada*, 21 de agosto de 2014, p. 3.

⁸⁴ *Excélsior*, 11 de noviembre de 2014, p. 29.

⁸⁵ *La Jornada*, 15 de septiembre de 2014, p. 3.

derrame.⁸⁶ La mina justificó su falta de previsión arguyendo que las tinajas con agua tóxica se habían llenado de agua pluvial por el paso del huracán *Odile*. A pesar del tono condenatorio del diagnóstico legislativo y del riesgo latente de otro desbordamiento, la SE decidió no retirar la licencia a GM. El Gobierno federal no ejerció juicio alguno de responsabilidad ambiental contra el consorcio pues éste asumió la responsabilidad y la reparación del daño en cuatro amortizaciones de 500 millones de pesos.⁸⁷ Este fideicomiso de 2000 millones, por cierto, se conformó sin haberse hecho un cálculo real de los daños económicos y ambientales en la región. Lilia Aguilar Gil, una de las diputadas que estuvo ante la comparecencia del secretario de economía cuando se le cuestionó que GM mantuviera la concesión de la mina y que también estuvo en la comisión especial que se trasladó hasta Sonora, dijo que el impacto del derrame era incuantificable por el momento y ameritaba un monitoreo por los próximos cinco años.⁸⁸ En ese sentido, José Antonio Benjamín Ordóñez, doctor en ciencias y académico de la UNAM, considera que:

La ignorancia de las autoridades ambientales [...] es porque desconocen el valor de los organismos dañados. Es decir, no saben cuánto vale la materia orgánica que las empresas echaron a perder con un derrame. No tienen la mínima idea de lo que implica el gasto ecológico y por eso las multas que les imponen no llegan ni al 2 por ciento del daño ecológico.⁸⁹

Por todo lo dicho anteriormente, la minería a cielo abierto –tanto como la fractura hidráulica en el caso de la industria petrolera– involucra más daños que beneficios. No hay proyecto

de megaminería que, aparte de alterar el paisaje, no genere conflictos sociales y daños ambientales a gran escala. Éstos se han multiplicado por toda la república en la última década y amenazan con agravarse durante la próxima. El uso de explosivos en cantidades industriales, el empleo de millones de litros de agua y el elevado gasto de energía son el precio a pagar por las minas a cielo abierto. El uso masivo del vital líquido adquiere dimensiones inaceptables cuando se trata de zonas desérticas o con un estrés hídrico recurrente.

Conforme se obtienen las rocas mezcladas con minerales, los cerros y laderas que son desgajados producen miles de toneladas de tierra y piedra, así como tolvaneras de lodo seco intoxicado; en seguida viene la separación y la transformación de los metales obtenidos, operaciones que arrojan residuos y agua contaminada con cianuro, mercurio y metales pesados. Este proceso se conoce como lixiviación. En último lugar, pero no menos peligroso para el medio ambiente y la salud humana, están las escombreras: espacios donde se dejan las piedras y los desperdicios tóxicos. Si no se tratan con la tecnología adecuada, las sustancias químicas que penetran la basura rocosa se cuelan por el subsuelo y envenenan los mantos freáticos.⁹⁰ La polución del aire, la tierra y el agua, la reducción de áreas silvestres y la destrucción de biodiversidad –con las consecuencias que ello ocasiona en las cadenas alimenticias– son motivo suficiente para pensar en la urgente necesidad de impulsar otro modelo de desarrollo. El siglo XXI pondrá a prueba la capacidad de sobrevivencia de la especie humana por medio del uso racional y sustentable de los recursos naturales.

⁸⁶ *Excélsior*, 21 de septiembre de 2014, p. 26.

⁸⁷ *La Jornada*, 1 de octubre de 2014, p. 43.

⁸⁸ *La Jornada*, 19 de septiembre de 2014, p. 16.

⁸⁹ *Reforma*, 27 de octubre de 2014, p. 19.

⁹⁰ "Contaminación del agua a causa de la minería", en *Eco-Sitio. Portal de Medio Ambiente y Ecología*, marzo 2009, <http://www.eco-sitio.com.ar/node/1000>.

Reciprocidad negativa y saqueo de la riqueza minera

En México, la narrativa oficial de los últimos sexenios mitificó la inversión extranjera directa como *conditio sine qua non* para retomar el crecimiento perdido y generar los empleos que requiere el país conforme crece la población en edad de trabajar. Un nicho que debe ser aprovechado porque no se cuenta con el capital y la tecnología adecuada, se dice, es la riqueza mineral y petrolífera que se encuentra en el subsuelo. Así, con cierto optimismo, fueron anunciadas las primeras obras de lo que, supuestamente, sería la mina de oro más grande de América Latina, en el municipio guerrerense de Mezcala. Para ser exactos, en la colina de Los Filos. Se dijo que este proyecto generaría “una derrama económica de 800 millones de pesos al año entre sueldos, renta de casas, adquisición de terrenos, ocupación de ellos, comida, transporte”. Un representante de la empresa encargada de la excavación estimó “que la derrama económica será considerable ya que se generarán 800 empleos directos, en un pueblo que sólo cuenta con mil 500 habitantes”.⁹¹ Pareciera que una obra de esta naturaleza es más que conveniente para las comunidades aledañas a la mina. En teoría, Carrizalillo, Mezcala y Xochipala serán favorecidas por un aluvión de inversiones que detonará un periodo de prosperidad como nunca antes se había vivido en la región. Es válido preguntarnos si el extractivismo resulta sostenible a largo plazo. La experiencia histórica demuestra que este modelo:

[...] busca disminuir sus costos aumentando la pobreza: mejora su tecnología, abarata los costos de la materia prima, disminuye tiempos y distancias, paga menos a la trabajadora y al trabajador, evita impuestos, logra nuladas regulaciones ambientales y legales, se aprovecha de

tratados de libre comercio, obtiene créditos blandos, busca servicios baratos o gratuitos (agua, energía, infraestructura, etcétera), externaliza los costos sociales y medioambientales y logra subsidios, entre otras fórmulas.⁹²

Mezcala anuda buena parte de los problemas recién mencionados. Si bien la extracción de metales es una actividad que se realiza desde hace varias décadas en la zona, lo cierto es que los habitantes no habían padecido los impactos que sí provocan el desgaje y la remoción de cerros que requieren los proyectos de megaminería. Puestas sobre la balanza, las operaciones de la compañía minera *Goldcorp Inc.* generan más problemas que ventajas. Tan sólo sopesemos las cifras de costos y beneficios que le dejan a las poblaciones que viven en el área. La transnacional canadiense es la tercera compañía más importante a nivel global en el negocio del oro. Gracias a todas las adquisiciones y proyectos en América y Oceanía, la suma de reservas en dicho metal que tiene *Goldcorp* asciende a 39,645 millones de dólares.⁹³ La tecnología y el *modus operandi* que usa para extraerlo la han convertido en una de las multinacionales más ricas y poderosas del mundo. En un estudio de campo sobre Mezcala, los investigadores Claudio Garibay Orozco y Alejandra Balzaretta Camacho ofrecen el siguiente perfil de la transnacional:

Su imperativo organizacional es sencillo: lograr las mayores ganancias en el menor tiempo y costo posibles. Para mantener balances positivos, *Goldcorp* implementa poderosas y extensivas técnicas de extracción de minerales y sofisticados sistemas de beneficio y fundición; una

⁹¹ *La Crónica*, 11 de febrero de 2013, s/p [recorte de periódico].

⁹² Gustavo Casto Soto, “El modelo extractivo minero”, en *La Jornada del campo*, supl. mensual de *La Jornada*, núm. 67, 20 de abril de 2013, p. 4.

⁹³ Claudio Garibay Orozco y Alejandra Balzaretta Camacho, “*Goldcorp* y la reciprocidad negativa en el paisaje minero de Mezcala, Guerrero”, en *Desacatos*, núm. 30, mayo-agosto 2009, p. 94.

Las concesiones mineras violan el derecho de los pueblos y comunidades aledañas a las zonas de explotación ya que los excluyen de participar en las decisiones relacionadas con los asuntos públicos que afectarán su entorno y su cultura

administración austera de reducida planilla laboral y bajos salarios; una práctica de subcontratación de obras y procesos que la libera de compromisos laborales; una estrategia coactiva de adquisición de terrenos mineros y una práctica de transferencia de “externalidades” sociales y ambientales hacia las comunidades locales. Esta capacidad de bajar costos ha llevado a Goldcorp al liderazgo en productividad.⁹⁴

Dejemos por ahora la parte relativa a las consecuencias ecológicas de la minería a cielo abierto. También debemos abordar las manifestaciones de descontento social cada vez que se instala una compañía en las tierras aledañas o pertenecientes a una comunidad. Por medio de su filial Luismin S.A. de C.V., Goldcorp llevó a cabo en Mezcala una apropiación leonina de las tierras ejidales y comunales para su posterior usufructo. Garibay y Balzaretti interpretan el procedimiento contractual del consorcio como un acto de

reciprocidad negativa. Esta categoría de análisis, cabe agregar, ya había sido desarrollada anteriormente por el antropólogo e historiador Claudio Lomnitz para proponer la adaptación de un término que defina la inequidad en las relaciones de intercambio económico, la celebración de contratos o la formación de sistemas políticos excluyentes.⁹⁵ La reciprocidad negativa es “el intento por obtener algo impunemente sin dar nada a cambio”. Este concepto fue acuñado por el antropólogo Marshall Sahlins en la década de 1960 para una investigación sobre el intercambio entre las sociedades tribales. El académico norteamericano había distinguido tres tipos de reciprocidad: la generalizada, que supone dar sin recibir algo inmediatamente; la balanceada, en la que se espera obtener algo equivalente a cambio del don; y la negativa, en la que se busca recibir lo más, dando lo menos posible. La reciprocidad negativa puede ir desde el engaño hasta el robo.⁹⁶ Dice Lomnitz sobre la pertinencia del concepto: “La reciprocidad negativa tiene implicaciones no sólo para comprender los orígenes violentos del capitalismo, sino también para el estudio comparado de la modernidad en toda su actualidad”.⁹⁷

Basados en este concepto de la antropología cultural, Garibay y Balzaretti observan una situación desventajosa de la transacción entre los representantes de Luismin y los ejidatarios.⁹⁸ Si el yacimiento aurífero de

⁹⁵ Claudio Lomnitz, “Sobre reciprocidad negativa”, en *Revista de Antropología Social*, vol. 14, 2005, p. 326.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 316.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 327.

⁹⁸ Mezcala es tan sólo un botón de muestra de la reciprocidad negativa que conllevan las relaciones contractuales entre las comunidades y las corporaciones que buscan explotar desventajosamente un territorio. Diversos medios han alertado de otros casos que ilustran esta situación. En Mazapil, Zacatecas, los ejidatarios denunciaron ante la prensa “amenazas de muerte en su litigio contra Goldcorp, dueña de El Peñasquito, la segunda mina de oro más grande del mundo”. El ejidatario Lauro Herrera dijo que fueron engañados pues ellos nunca supieron, ni les informaron, que en sus tierras había oro. Un juez federal ordenó la restitución de las tierras por considerar ilegal el contrato. *Reforma*, 31 de marzo de 2014, p. 20.

En otro caso, en Tetlama, Morelos, la minera canadiense Esperanza Silver buscó extraer de los cerros donde se ubica el pueblo 100,000 onzas de oro y plata. En su afán, intentó dividir a la comunidad repar-

Los Filos es uno de los más ricos a escala mundial, podríamos pensar que los mezcaltecos mejorarían considerablemente su nivel de vida en virtud de que, literalmente, están situados debajo de una mina de oro. Pero la realidad es contrastante. Hasta antes del conflicto que derivó en movilizaciones de protesta y una renegociación de los contratos con la compañía, la situación ya era inequitativa. Hay que traducirlo a números para medir el tamaño del despojo. Los estudios iniciales de mineralogía calculaban, hasta 2007, que las reservas probadas eran de 1,210,000 onzas de oro.⁹⁹ Si damos por válidos los datos de los autores, y que el precio de la onza de oro era de 913 dólares en ese entonces, el valor del material explorado por *Goldcorp* ascendía a 1,104,730,000 dólares. Ante esa renta estratosférica ¿qué iban a recibir a cambio los pobladores de Carrizalillo?

La apropiación del territorio mezcalteco comenzó con una reunión entre los comisarios de Carrizalillo y el personal técnico de la empresa. Los representantes de Luismin inicialmente dijeron estar muy interesados en el arrendamiento para hacer una evaluación geológica del terreno. Los segundos ofrecieron a los primeros pagarles en efectivo el equivalente de la producción de maíz por hectárea; la oferta resultó muy tentadora y “sin pensarlo demasiado, los ejidatarios cerraron el trato por un arrendamiento de 1,250 pesos por hectárea por año”.¹⁰⁰ El trato, aunque legal, fue un timo. Por el tipo de contratos que aprovechaban deliberadamente

tiendo algunas dádivas que, objetivamente hablando, no son más que un gasto superfluo para la compañía: la donación de 20 computadoras para la telesecundaria, la compostura de una bomba de agua, la remodelación de unos baños escolares y de una iglesia, la donación de un equipo de sonido para una primaria, apoyos para la fiesta del santo patrono, la instalación de un pequeño vivero y la entrega de despensas. En comparación con las ganancias netas que se llevaría la empresa por la venta de esos metales en el mercado internacional, las “ayudas” para la población potencialmente afectada por el desmonte, la muerte de la fauna local, los deslaves y la contaminación del agua con cianuro equivalían a simples y llanas limosnas. *El Universal*, 13 de abril de 2013, p. A10.

⁹⁹ Garibay y Orozco, *op. cit.*, p. 97.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 104.

***La minería a cielo abierto
–tanto como la fractura
hidráulica en el caso de
la industria petrolera–
involucra más daños
que beneficios. No hay
proyecto de megaminería que,
aparte de alterar el paisaje,
no genere conflictos sociales
y daños ambientales
a gran escala***

el escaso conocimiento jurídico y técnico de los lugareños, puede hablarse de reciprocidad negativa. Los arrendadores lo firmaron pensando que sólo habría exploración y no explotación de los terrenos;¹⁰¹ ellos no se

¹⁰¹ Garibay y Orozco analizan así la negociación entre los habitantes de Mezcala y los representantes de Luismin sobre el arrendamiento de las tierras: “Los campesinos valúan [la tierra] en maíz; la corporación en oro. Para los campesinos del lugar, el maíz es un signo de valor porque de su disponibilidad depende su modo de vida. En cierto sentido, ser rico en la comunidad es tener almacenado el maíz necesario para las necesidades anuales de la granja familiar. No tener reservas de maíz significa incertidumbre. La pérdida de la cosecha es una emergencia que les obliga a vender su ganado o a salir en busca de empleo. Una secuencia de pérdidas de cosechas les lleva a la miseria y destruye su forma de vida. Por esto, el tasar el valor monetario del arrendamiento de tierras en producción de maíz les resultó comprensible y familiar a sus términos culturales. En cambio, tasar las tierras en oro se les presentó irrelevante por ser ajeno a su vida cotidiana. El oro, con sus usos y medidas, es una mercancía de la economía global que no circula en la cotidianidad local. Ellos saben del oro como signo que condensa un altísimo valor monetario por gramo de sustancia pero, como para nosotros, su posesión está fuera de su capacidad de ahorro y uso cotidiano. Por esta razón no aparece en los contratos firmados entre corporación y comunidad un avalúo de tierras campesinas en función de las existencias de oro subyacente. Por eso mismo aún no ha prosperado entre los campesinos la idea de asociación en participación de las utilidades en la producción de oro. Sin embargo, las representaciones culturales no son estáticas sino ‘co-evolutivas’ a las interacciones socioculturales. Frente a la intuición de que *Goldcorp* toma grandes volúmenes de riqueza en contraste con la pobreza local, los campesinos ya hacen cálculos del valor del oro que la compañía saca del lugar. Y aquí la explicación pasa del saber al poder...”. *Idem*.

imaginaban los daños medioambientales, los efectos para la salud humana¹⁰² y la serie de litigios en los que se verían envueltos conforme avanzara el desgaje de cerros, la apropiación territorial y la destrucción de la agricultura local por el envenenamiento del suelo.

Otro punto a favor de la minera, que también se incluyó entre las cláusulas de los documentos contractuales, es el compromiso de las autoridades municipales a “no ejercitar acción o derecho alguno contra la empresa derivada de su utilización”. Esto significa que Xochipala autorizaba la destrucción y el impacto ambiental que la *Goldcorp* requiriese llevar a cabo. La compañía negoció separada y diferencialmente con las comunidades responsables de las tierras que componen y circundan el terreno donde está asentada la mina.¹⁰³

Así, los grupos y familias de comuneros y ejidatarios entrarían en discordia por la representación de los espacios agrarios y las negociaciones con la minera. Por un lado, los directivos de la compañía tejieron una relación

cercana con el gobierno estatal para “legitimar su quehacer” y tener un negociador con los actores locales, es decir los comisarios municipales y los representantes agrarios. Por otra parte, a nivel federal, *Goldcorp* supo vincularse con la SE, la Semarnat y la Conagua, las cuales podían otorgarle los permisos y las facilidades para explotar el yacimiento de Los Filos.¹⁰⁴

Sobre la relación con los lugareños, con cada grupo de campesinos y tenedores de tierra *Goldcorp* acordó pagarles un precio estándar por hectárea. La única excepción fue Carrizalillo, pues en este caso las parcelas fueron vendidas por los ejidatarios en 10,000 pesos por hectárea. Además del pago por la renta o compra de los terrenos, la multinacional lanzó una campaña de relaciones públicas en la que se presentaba a sí misma como una empresa socialmente responsable que se involucraba con la comunidad y su desarrollo. En ese sentido pueden leerse los aportes pecuniarios para la construcción de pequeñas obras públicas, el apoyo para la fiesta patronal o la donación de recursos materiales como varilla, cemento o tinacos de agua. El costo de los materiales de construcción o el préstamo de maquinaria pesada para la edificación y reparación de obras públicas no representa nada, absolutamente nada, si se traduce en dinero para la corporación. Poniendo sobre la balanza la cotización de la onza de oro en el mercado internacional y las reservas probadas que tiene la mina, las quince cubetas de pintura que le regalaron a la comunidad, así como cualquier otra actividad “filantrópica” de la *Goldcorp*, es una manera de legitimar la asimetría entre lo que se lleva y lo que deja. Cualquier persona diría que se trata de una estafa vil. El saqueo de recursos en los pueblos donde se instala este consorcio

¹⁰² En Carrizalillo, el ecologista e investigador social Miguel Ángel Mijangos Leal realizó un estudio de campo sobre las consecuencias de la minería a cielo abierto; recopiló datos y testimonios que reiteran cuán dañina es esta actividad para la salud. Las consecuencias de la extracción de minerales realizada por *Goldcorp* han hecho estragos sobre la población; ésta está expuesta las 24 horas del día a las nubes de polvo impregnado con metales pesados que arroja la mina y que cubre las casas de la gente, contaminando alimentos, vestimenta, fuentes de agua y aire. No hay un solo espacio libre de polvo en las comunidades afectadas; naturalmente, esto se ha traducido en problemas de vista, piel y garganta. De acuerdo con Mijangos, no hay familia que no tenga un integrante con una o más enfermedades que estén relacionadas con la minería. Miguel Ángel Mijangos Leal, “Daños a la salud por minería a cielo abierto”, en *La Jornada del campo*, supl. mensual de *La Jornada*, núm. 67, 20 de abril de 2013, p. 9.

¹⁰³ Una de las estrategias frecuentemente utilizadas por las grandes compañías mineras para asentarse en un lugar rico en yacimientos es la división deliberada de las comunidades; se les ofrecen beneficios para la localidad, así como empleos vinculados directa o indirectamente a la mina. Esta estrategia deliberada para confrontar a la población viene acompañada de campañas de desinformación sobre los efectos que produce la megaminería tóxica en la salud y el medio ambiente. En Temixco y zonas aledañas, en el estado de Morelos, la empresa canadiense Esperanza Silver ha difundido información confusa acerca de las consecuencias que tendrán sus actividades, por ejemplo afirmar que la selva baja caducifolia tardará dos años en reponerse de los impactos medioambientales, lo cual es inexacto y confirma que la empresa tácticamente reconoce el deterioro sobre el ecosistema. Gilberto López y Rivas, “Doce infimas razones contra la megaminería”, en *La Jornada*, 10 de mayo de 2013, p. 23.

¹⁰⁴ Carlos Rodríguez Wallenius, “Minería y respuestas sociales en Mezcala, Guerrero: un análisis desde la geopolítica local”, en Gian Carlo Delgado Ramos (coord.), *Ecología política de la minería en América Latina*, México, UNAM, 2010, p. 267.

minero adquiere la forma del intercambio de espejitos por piezas de oro que hace quinientos años entablaron los conquistadores con las culturas indoamericanas.

Consideraciones finales

A lo largo del presente artículo se cuestiona la explotación de metales a cielo abierto así como los problemas que en años recientes han eclosionado a partir de esta actividad, agravando los ya presentes que complican la realidad mexicana. Uno de ellos es el respeto a la territorialidad de las poblaciones indígenas. Los proyectos extractivos ponen en riesgo el patrimonio natural y cultural que resguardan los pueblos autóctonos y que le dan sentido a su existencia, como los huicholes y su relación con la reserva de Wirikuta. Desde hace décadas se cuenta con los mecanismos legales para protegerlos, no obstante han sido las mismas comunidades afectadas quienes recurren a tribunales internacionales a defender lo que, por ley, es responsabilidad del Estado mexicano.

La megaminería, a corto, mediano y largo plazo, no le reporta beneficios a la mayoría de la población, excepto a las corporaciones que cuentan con la tecnología y los mercados para hacer de la devastación ambiental un millonario negocio. Si pensamos en la emergencia ecológica que vive actualmente el planeta entero, y su agudización en las próximas décadas, es urgente hacer un reflexivo llamado de atención sobre los costos del extractivismo en su versión más irresponsable. Las compañías extranjeras asentadas en el país, y aun las nacionales, como Grupo México, no se conducen como lo hacen en Canadá o Estados Unidos. En los aludidos países las transnacionales cumplen la ley y si no acatan las medidas de seguridad para proteger el medio ambiente son penalizadas con cuantiosas multas para reparar los daños ocasionados. Las regalías que pagan en las naciones centrales no son contribuciones simbólicas

sino gravámenes que corresponden al valor de lo que se están llevando. A ello debemos sumar los casos de impunidad ambiental en los que se han visto involucradas. El envenenamiento del río Sonora no es el único crimen industrial vinculado a la minería, pero sí el más grave del que se tenga memoria. Semanas después otra empresa provocó un derrame de 700 metros cúbicos de tóxicos sobre el río Choix, en Sinaloa. Nuevamente, los daños perjudicaron a la naturaleza y a la vida humana cercana al siniestro. Como en Sonora, los afectados se quedaron sin abasto de agua.

El uso masivo del vital líquido en las minas a cielo abierto o la contaminación del mismo debe convocarnos a la reflexión sobre esta actividad, máxime si la carencia de éste ya muestra desde hace tiempo asomos de ingobernabilidad a escala global. Los próximos conflictos bélicos que tal vez aguarde el siglo XXI serán por el oro azul, haciendo de otros bienes algo menos prioritario. El ser humano puede vivir sin petróleo pero no sin agua. Esto no es ciencia ficción sino una proyección geopolítica que se tornará cada vez más adversa por el cambio climático y las demandantes necesidades de un mundo sobrepoblado. La megaminería no es sostenible frente a los retos que impondrán la carencia de recursos y la permanente demanda de alimentos –y la necesidad de conservar la tierra en buen estado para su producción–. Es un deber informar y concientizar sobre sus riesgos y consecuencias pues éstas nos afectan a todos. La defensa de nuestros activos naturales es algo que trasciende fronteras ideológicas: es un asunto de sobrevivencia pues, como dice Víctor M. Toledo, la batalla final es por la vida. ■

Gobiernos de coalición en México, necesarios y posibles

Juan Alejandro Navarrete Ortega

Los gobiernos de coalición se pueden definir como la unión del partido político en el Gobierno con uno o más partidos con representación en el Congreso, convocados de manera expresa por el Presidente de la República para elaborar un programa de gobierno compartido, dicho programa sería ejecutado y evaluado por el gabinete que acuerden los partidos políticos coaligados.

Los gobiernos de coalición son propios de los sistemas parlamentarios, predominantes en Europa en los que la formación del Gobierno requiere de la confianza del Parlamento. En los sistemas presidenciales, mayoritarios en América, el jefe del Gobierno es electo por votación popular y puede ejercer independientemente del partido que tenga mayoría en el Parlamento.

Tradicionalmente el presidencialismo entraña una separación de poderes rígida, fundada en el poder de una persona que personifica la nación, mientras el parlamentarismo supone una división de poderes flexible basada en la integración de Gobierno y Parlamento mediante un conjunto de relaciones que arrancan de una previa relación de confianza.

No obstante, hoy en día, los gobiernos de coalición son una constante, tanto en las democracias parlamentarias como en las democracias presidenciales de todo el mundo que operan en el contexto de un sistema de partidos múltiple.

La doctrina indica que la existencia de los gobiernos de coalición tiene su fundamento en dos aspectos: la conformación de un programa de gobierno común entre

los partidos coaligados y el nombramiento de un gabinete plural de altos cargos que integran los partidos coaligados para encargarse de su concepción e implementación bajo la conducción del Presidente electo democráticamente por el pueblo.

De esta manera el control sobre el gobierno se ejerce no sólo desde el Poder Legislativo, sino desde el propio gabinete que estaría conformado por actores de diferentes expresiones políticas.

En la mayoría de los países europeos y algunos de América Latina, se ha recurrido a las coaliciones políticas para formar Gobierno, Alemania como ejemplo paradigmático en 2018 se conformó por cuarta ocasión consecutiva un gobierno de coalición encabezado por la Unión Demócrata Cristiana con el Partido Socialdemócrata de Alemania.

Las democracias modernas no mueren solamente por la vía del golpe de Estado, ahí está Venezuela que aniquiló la democracia por la vía legal y en las urnas. Los garantes de la democracia tendrían que ser los partidos políticos, estos deberían detectar a los políticos autoritarios e impedir que lleguen al poder

En nuestro país con la reforma político-electoral de 2014, se abren tres posibilidades para el Presidente de la República: una, es que podrá encabezar un Gobierno con mayoría absoluta si su partido obtiene los escaños necesarios en el Congreso; la segunda posibilidad es que encabece un Gobierno en condición de minoría; mientras que la tercera es formar un Gobierno de coalición a partir de una mayoría construida por dos o más partidos.

Si opta por la última, no sólo contará con el apoyo del Congreso para aprobar leyes o modificar la Constitución, sino que además deberá compartir los productos de Gobierno con otros partidos.

La reforma introduce flexibilidad al proceso de gobierno una vez que el Ejecutivo puede optar por el instrumen-

to de la coalición para obtener la cooperación del Legislativo. Se trata de dos mecanismos que estaban ausentes en el diseño institucional y constitucional mexicano y que pueden fomentar su adecuación funcional.

La posibilidad de formar gobiernos de coalición implica por tanto que habrá un instrumento más para reforzar los mecanismos de control político que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo, una vez que el primero podrá intervenir en la ratificación del gabinete.

Al mismo tiempo, se le otorga al mandatario un instrumento para obtener el apoyo del Legislativo vía coaliciones parlamentarias. Y por último, significa también que el Gobierno y la administración pública ya no serán ocupados por funcionarios de un solo partido político.

Para conseguir que este modelo funcione es necesario expedir la legislación secundaria correspondiente, en la cual se debería prever que los acuerdos que se lleven a cabo para lograr un Gobierno de coalición se realicen con transparencia y de cara a la ciudadanía.

En caso de optar por la conformación de un Gobierno de coalición, el convenio debe establecer, cuántas y cuáles secretarías de Estado, posiciones en el gabinete y cargos de mandos superiores dentro de la Administración Pública Federal estarán en manos de cada uno de los partidos que conforman la coalición. Esto permitiría otorgar responsabilidades claras a los actores y partidos políticos coaligados y a los ciudadanos la posibilidad de exigir el cumplimiento del programa de gobierno.

Con la reforma político-electoral de 2014, se abren tres posibilidades para el Presidente de la República: una, es que podrá encabezar un Gobierno con mayoría absoluta si su partido obtiene los escaños necesarios en el Congreso; la segunda posibilidad es que encabece un Gobierno en condición de minoría; mientras que la tercera es formar un Gobierno de coalición a partir de una mayoría construida por dos o más partidos

Adicionalmente, crear un mecanismo de seguimiento y evaluación del cumplimiento del acuerdo coalicional, así como del programa de gobierno y la rendición de cuentas del gabinete ante el Congreso. Como en los casos de Alemania y el Reino Unido.

Con los gobiernos de coalición en el sistema político mexicano, se eliminaría el poder unipersonal del Presidente. En México todas las instituciones toman sus decisiones de manera colegiada excepto el Poder Ejecutivo.

La elección de 2018 definirá el rumbo del país en los próximos años, los dos modelos de nación que se están debatiendo son el del México autoritario que implica regresar al desarrollo estabilizador o el Estado de bienestar que de sobra han probado ser un fracaso, o bien, mirar hacia el futuro y poner la vista en el horizonte internacional para transformar el régimen político de nuestro país con

base en las experiencias de éxito.

El planteamiento del candidato del PAN, PRD y Movimiento Ciudadano, Ricardo Anaya Cortés, es conformar un gabinete de composición plural e integrado con criterios de equidad de género, capacidad, méritos, profesionalismo y honestidad, estableciendo la obligatoriedad legal de la ratificación de sus integrantes por el Congreso de la Unión, una vez instalada la Legislatura.

El titular de la Secretaría de Gobernación fungiría como Jefe de Gabinete. Sería propuesto por fuerzas políticas distintas a la del Presidente de la República, dentro de los que integran la coalición, con el fin de garantizar la pluralidad.

Ha propuesto también fortalecer las funciones de control y fiscalización del Congreso, a través de la presentación de informes periódicos de las Secretarías

de Estado; e instituir comparecencias obligatorias ante el pleno o ante comisiones de ambas Cámaras, de manera indistinta, de los titulares de las Secretarías de Estado, dependencias y organismos de la Administración Pública Federal.

Las democracias modernas no mueren solamente por la vía del golpe de Estado, ahí está Venezuela que aniquiló la democracia por la vía legal y en las urnas. Los garantes de la democracia tendrían que ser los partidos políticos, estos deberían detectar a los políticos autoritarios e impedir que lleguen al poder.

La Coalición por México al Frente está planteando ese cambio de régimen para transitar del presidencialismo a un sistema semiparlamentario que permitiría dar viabilidad a la democracia mexicana. ¿Aceptarán los otros actores políticos?. **B**

Los migrantes que nos unen

Carlos J. Guízar

Junto con los más de tres mil 100 kilómetros de frontera que comparten México y Estados Unidos, los unen las más de 15 millones de personas que habitan en las inmediaciones de la zona fronteriza.

Una frontera que cruzan a diario un millón de personas, así como 70 mil camiones y 300 mil vehículos, haciéndola una zona dinámica, de una personalidad propia y de una interacción que comprenden quienes viven ahí.¹

Algo que demuestra que el vínculo entre los dos países es bastante sólido y que sobrepasa las circunstancias, es su comercio bilateral ya que, a pesar del discurso nacionalista y antimexicano del Presidente Donald Trump, el intercambio comercial alcanzó los 557 mil millones de dólares, 210 mil millones de dólares más que hace 10

años y que resulta una cifra histórica.²

La relación entre ambos países se distingue por su dinamismo y por estar en constantes cambios. En este artículo nos centraremos en la migración, uno de los puntos más sensibles para la relación entre México y EEUU, que va más allá de momentos circunstanciales, pues describen un nexo humano permanente y relaciones interpersonales.

Mexicanos en Estados Unidos

Alrededor de una de cada 10 personas nacidas en México viven en Estados Unidos.³ A nuestros países los unen los cerca de 36 millones de mexicanos que viven en la Unión Americana, población que equivale a todos los habitantes de la Ciudad de

México, Veracruz, Estado de México y San Luis Potosí.⁴

Seis de cada 10 hispanos en EEUU son de origen mexicano y hacen grandes contribuciones a su economía ya que, si contamos los de primera a tercera generación, aportan alrededor del ocho por ciento del Producto Interno Bruto de aquel país.⁵

La población de origen mexicano envió 28 mil 771 millones de dólares⁶ en remesas a México en 2017, que representaron más ingresos a lo que entró por turismo. Así, vemos que su esfuerzo beneficia directamente a la economía local y nacional.

¹ Ruy Alonso Rebolledo, 5 datos sobre la frontera México-EU y la migración, *El Economista*, 12 de enero de 2017, <https://www.economista.com.mx/internacionales/5-datos-sobre-la-frontera-Mexico-EU-y-la-migracion-20170112-0120.html> (Fecha de consulta: 27 de mayo de 2018).

² *El Economista*, Comercio récord entre México y Estados Unidos, 7 de febrero de 2018, <https://www.economista.com.mx/empresas/Comercio-record-entre-Mexico-y-Estados-Unidos-20180207-0087.html> (fecha consulta: 25 de mayo de 2018).

³ BBVA Bancomer, *Anuario de migración y remesas 2017*, 14.

⁴ Antonio Flores, Pew Research Center, *How the U.S. Hispanic population is changing*, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/09/18/how-the-u-s-hispanic-population-is-changing/> (Fecha de consulta: 26 de mayo de 2018).

⁵ Mamta Badkar, Here's The Real Economic Impact Of Mexican Immigrants On The US, *Business Insider*, 29 de julio de 2012, <http://www.businessinsider.com/mexican-immigration-us-economy-2012-7> (Fecha de consulta: 22 de mayo de 2018).

⁶ Héctor Ulsa, Récord de remesas en 2017, *El Financiero*, 2 de febrero de 2018, <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/remesas-registran-flujo-historico-durante-2017> (Fecha de consulta: 29 de mayo de 2018).

El trabajo de la comunidad de origen mexicano le reditúa a ambos países y aunque es el grupo más numeroso, eso no quiere decir que sea a quienes mejor les va porque 23 por ciento de ellos están en condiciones de pobreza, sólo 11 por ciento cuentan con estudios de licenciatura y menos de la mitad son dueños de su vivienda.

Las deportaciones

La relación migratoria entre México y Estados Unidos no es miel sobre hojuelas, especialmente, porque allá vivían 5.9 millones de mexicanos indocumentados en 2014, de los cuales, tres de cada 10 radicaban en California y dos de cada 10 en Texas.

Donald Trump deporta 458 mexicanos al día pero Obama deportaba 598 diariamente.⁷ Aunque se han intensificado las persecuciones y los abusos a los derechos de los mexicanos, en realidad, Barack Obama fue el verdadero “deportador en jefe” aunque habrá que esperar a que termine la actual Administración para hacer un análisis a fondo sobre su política migratoria.

Los números de aprehensiones de mexicanos por parte de las autoridades

estadounidenses se han reducido. En 2000 aprehendieron a un millón 744 mil mexicanos y la cifra bajó a 268 mil en 2015.⁸

Lo que más preocupa de las deportaciones, es que a cuatro de cada 10 mexicanos detenidos en EEUU, no se les notificó su garantía para comunicarse con los consulados mexicanos, lo que significa la primera violación a sus derechos humanos y al debido proceso, así como la puerta de entrada para más irregularidades.

Los dreamers

Ocho de cada 10 dreamers son de origen mexicano.⁹ Si hablamos de migración y derechos, uno de los puntos más representativos tiene que ver los dreamers.

Donald Trump trató de cancelar la Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA, por sus siglas en inglés), un programa creado por Obama, que actualmente da cobijo a 689 mil 800 beneficiarios, que inmigraron con sus padres desde muy pequeños y han residido allá. Quienes integran las listas de DACA, tienen una edad promedio de 24 años, sin

embargo, destaca que aquellos con una edad de entre 21 y 25 años representan al número más grande, con 253 mil 100 *dreamers*; le siguen aquellas personas de 16 a 20 años, con 196 mil 500; de los que se ubican entre 26 a 30 años, hay 163 mil 400; 74 mil tienen de 31 a 36 años; y hay dos mil con menos de 16 años.¹⁰

Aún con los intentos de Trump para erradicar el programa DACA, que ha usado como una moneda de chantaje, la Corte falló a favor de los dreamers para que no fueran deportados.

Estadounidenses hacia México

La migración no sólo se da de México a Estados Unidos. En nuestro país viven alrededor de un millón de estadounidenses, ya sea porque invierten, por empleo o para pasar su retiro pero lo sorprendente es que sólo uno de cada 10 radica de manera legal, de acuerdo al Departamento de Estado.¹¹

A pesar de las cifras tan altas en las deportaciones y la actual persecución

⁷ Reducen número de mexicanos deportados en la era de Trump, *El Heraldo de México*, 7 de febrero de 2018, <https://heraldodemexico.com.mx/pais/reducen-numero-de-mexicanos-deportados-en-la-era-de-trump/> (Fecha de consulta: 30 de mayo).

⁸ BBVA Bancomer, *Anuario de migración y remesas 2017*, 82.

Nota: incluye aprehensiones, que no es lo mismo que deportaciones.

⁹ El 79% de los ‘dreamers’ son mexicanos, *Excelsior*, 12 de diciembre de 2017, <http://www.excelsior.com.mx/global/2017/12/12/1207424> (Fecha de consulta: 27 de mayo de 2018).

¹⁰ El 79% de los ‘dreamers’ son mexicanos, *Excelsior*, 12 de diciembre de 2017, <http://www.excelsior.com.mx/global/2017/12/12/1207424> (Fecha de consulta: 27 de mayo de 2018).

¹¹ Sólo el 10% de estadounidenses viven en México de manera legal, *Publímetro*, 28 de febrero de 2017, <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2017/02/28/solo-el-10-de-estadounidenses-viven-en-mexico-de-manera-legal.html> (Fecha de consulta: 28 de mayo de 2018).

Seis de cada 10 hispanos en EEUU son de origen mexicano y hacen grandes contribuciones a su economía: si contamos los de primera a tercera generación, aportan alrededor del ocho por ciento del Producto Interno Bruto de aquel país

migratoria de Donald Trump en lugares donde antes no lo hacían, vemos una política nada recíproca por parte del Gobierno mexicano ya que de diciembre de 2012 al mismo mes de 2016, la Administración de Enrique Peña Nieto sólo deportó a cuatro mil 513 personas a EEUU y ayudó a que retornaran mil 160 personas.¹²

Conclusiones

Más allá de las relación comercial, a México y a Estados Unidos los une su población, particularmente, los migrantes.

En primer término, el vínculo surge con las poblaciones que viven en la frontera, que cuentan con una dinámica particular y que, en muchas ocasiones, es lejana a las políticas que dictan en sus respectivas capitales.

El manejo migratorio es muy dispar porque, por parte de EEUU vemos cambios fuertes, que han dado como consecuencia una disminución en el número de

indocumentados, mientras que de parte de México, estamos lejos de aplicar la ley para los estadounidenses que radican en nuestro país sin papeles.

La mayor parte de población de origen mexicano representa trabajo, esfuerzo y la búsqueda de mejores condiciones de vida pero, en vez de sólo centrarnos en lo positivo, también es necesario enfocarnos en los derechos humanos de los migrantes y en proteger sus garantías, en establecer condiciones para que se queden en México.

Resulta penoso como sociedad que sintamos orgullo por tantas remesas, cuando más mexicanos se van a otro país para buscar lo que en el suyo no encontraron. **B**

Fuentes consultadas

- Alonso Rebolledo, Ruy, 5 datos sobre la frontera México-EU y la migración. *El Economista*, 12 de enero de 2017.
- El Economista. *Comercio récord entre México y Estados Unidos*, 7 de febrero de 2018.
- BBVA Bancomer.

Anuario de migración y remesas 2017.

- Flores, Antonio. Pew Research Center. *How the U.S. Hispanic population is changing.*
- Badkar, Mamta. Here's The Real Economic Impact of Mexican Immigrants On The US. *Business Insider*, 29 de julio de 2012.
- Ulsa, Héctor. Récord de remesas en 2017. *El Financiero*, 2 de febrero de 2018.
- Reducen número de mexicanos deportados en la era de Trump. *El Herald de México*, 7 de febrero de 2018.
- El 79% de los 'dreamers' son mexicanos. *Excélsior*, 12 de diciembre de 2017.
- Sólo el 10% de estadounidenses viven en México de manera legal. *Publímetro*, 28 de febrero de 2017.
- Rincón, Sergio. ¿Cuántos estadounidenses ha deportado Peña Nieto?, Univisión Noticias, 23 de febrero de 2017.

¹² Sergio Rincón, ¿Cuántos estadounidenses ha deportado Peña Nieto?, *Univisión Noticias*, 23 de febrero de 2017, <https://www.univision.com/noticias/deportaciones/cuantos-estadounidenses-ha-deportado-pena-nieto> (Fecha de consulta: 30 de mayo de 2018).

Inversión privada en la industria petrolera

Paulina Lomelí García

En un contexto internacional en donde los precios del petróleo han bajado, es importante analizar el nivel de inversión que ha ingresado al país a partir de las denominadas rondas petroleras, que constituyen los mecanismos mediante los cuales la exploración se asigna solamente a Petróleos Mexicanos (PEMEX), en este caso a través de la ronda cero, o se licita con participación de los privados, solos o en asociación con PEMEX. Éste es precisamente el objetivo del presente documento.

El detonante para permitir la inversión privada nacional y extranjera en la industria petrolera fue la falta de recursos para invertir en modernizar PEMEX y la gran dependencia de los ingresos fiscales respecto a los ingresos petroleros; en ese sentido es importante señalar si con la apertura se ha

logrado el objetivo que se buscaba con la reforma energética.

Las preguntas a resolver son: ¿Por qué fue necesaria la apertura del sector? ¿Cuáles han sido los resultados de cada una de las rondas? ¿Cómo han impactado la inversión y la producción, aún en un contexto de precios de petróleo bajos? ¿Ha sido satisfactorio el nivel de inversión que México ha atraído a este sector?

La metodología de la presente investigación es de carácter descriptivo, tanto de forma cualitativa como cuantitativa y el orden a seguir es el siguiente:

En la primera sección se da un contexto de la reforma energética y se nombran los órganos reguladores de este sector. En la segunda parte, se describen los mecanismos de participación de la iniciativa privada nacional y

extranjera dentro de la industria petrolera. A continuación, se describen los resultados de las Rondas 1 y 2. Después se describe en qué consistirá la tercera ronda. Enseguida se hace un breve análisis de los resultados generales y de los avances. Más adelante se describe el comportamiento de la producción petrolera, exportaciones y precios en los últimos años de este sector. Posteriormente se hacen propuestas y al final se da la conclusión para saber si la hipótesis se cumplía.

I. Justificación de la relevancia de la investigación

Es importante efectuar esta investigación, dado que México es un país nacionalista, y por ello es necesario mostrar los beneficios que traerá la inversión extranjera al permitirle entrar a explorar los diferentes campos petroleros. La

y en ese sentido abrir la posibilidad de una transferencia de dicha tecnología.

La llamada ineficiencia de PEMEX surge a partir de que, al haber sido un monopolio estatal, sus ingresos después de impuestos, no le permitían ahorrar para invertir, creando así un círculo vicioso de ineficiencia.

Tal y como lo muestra la gráfica,¹ PEMEX no vendía al precio Pm porque en realidad México es precio aceptante, por lo tanto el Pa es el precio definido en los mercados internacionales por los principales países productores de petróleo pertenecientes a la OPEP y a los países árabes, y a ese precio todavía se le tenía que descontar impuestos, lo cual provocaba que PEMEX estuviera produciendo en un nivel donde sus ingresos marginales están por debajo de los costos marginales y por lo tanto, esto es ineficiente.

Si a esto se le suma la caída vertiginosa de los precios del petróleo. Lo que se obtiene son menos ingresos para el erario público y por lo tanto, menos recursos para PEMEX. A tal grado sucede esto, que la mayoría de los campos asignados en la Ronda 0 no pudieron ser explorados y explotados dado la falta de recursos para llevar a

cabo los trabajos correspondientes.

V. Formulación de hipótesis

México ha sido capaz de atraer inversión al sector petrolero a pesar de que a nivel internacional los precios del petróleo han sido bajos.

VI. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

Contexto de la reforma energética

A pesar de que en nuestro país se incrementaron las tasas de inversión en exploración y extracción de petróleo y gas, la producción de petróleo empezó a declinar. La era del petróleo de fácil acceso inicia su fin con la declinación del yacimiento Cantarell. Sin embargo, es indudable que México contaba con un considerable potencial de recursos no convencionales que se encontraban en cuencas de lutitas localizadas en aguas profundas del Golfo de México.² En realidad, se trata de yacimientos que se ubican en aguas mucho más profundas que los anteriormente explotados y con mayores dificultades técnicas para llevar a cabo la extracción.

² No obstante ser porosas, las lutitas son rocas impermeables por tener poros muy pequeños que no están bien comunicados entre sí, y esto es lo que les permite atrapar a hidrocarburos como el petróleo y gas natural. A México se le considera el cuarto país a nivel mundial con el mayor número de reservas de este tipo. Ver Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. – CIDAC (2013), *3 dilemas: un diagnóstico para el futuro energético de México*, México, 49 p.

Precisamente, éste era y sigue siendo uno de los principales dilemas para explotar los recursos que nos ocupan, la débil capacidad técnica que existe y la insuficiente capacidad financiera y de ejecución para enfrentar la problemática. Ante ello, algo se tenía que hacer.

Era necesario efectuar una reforma al marco constitucional de nuestro país para poder explotar este tipo de yacimientos, porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos obligaba a PEMEX a ir en solitario para desarrollar la industria petrolera, sin importar limitaciones de ninguna especie: financieras, operativas. Según estimaciones de la propia empresa petrolera del país, para poder desarrollar el potencial de la industria nacional de exploración y extracción en México, hubiera sido necesario contar con un monto de aproximadamente 60 mil millones de dólares al año, frente a un presupuesto anual de solamente 27 mil millones de dólares.³

Tras diversos intentos en el pasado, por fin se dio vida en diciembre del 2013 a la reforma energética para la transformación y modernización de dicho sector en nuestro país. Sólo hay que recordar los muchos debates que hubo

³ Gobierno de la República, s/f, Reforma energética, 44 p. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf

¹ Ver Call, S. T. y Holahan, W. L., *Microeconomía*. Grupo Editorial Iberoamérica. México. 1983.

en el Congreso de la Unión para llegar a este resultado, que se identifica como la Reforma Constitucional en materia energética.

Esta reforma logra mantener el espíritu original del artículo 27, ya que en materia de petróleo e hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos que yacen en el subsuelo, la propiedad de la Nación sigue siendo inalienable e imprescriptible; y como complemento fundamental de este artículo, el 28 establece que la exploración y extracción de petróleo y gas natural continúan siendo actividades estratégicas para el país. Es decir, la citada reforma mantiene la prohibición de otorgar concesiones para la explotación de los hidrocarburos que forman parte de nuestra Nación. Pero ante la necesidad apremiante de incrementar la capacidad de inversión en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, dicha reforma permite que la Nación otorgue contratos a PEMEX para conseguir este fin. Asimismo, se favorece la posibilidad de otorgar contratos a empresas privadas para el mismo fin, solas o en asociación con PEMEX.⁴

⁴ En el artículo 14 del "Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera, y Ley de Asociaciones Público Privadas", se establece que PEMEX y las demás empresas productivas del Estado podrán celebrar alianzas o asociaciones para participar en los procesos de licitación de Contratos para la Exploración y Extracción, conforme a las disposiciones previstas en la

Se trata, sin duda, de un cambio modernizador que genera las condiciones precisas para que yacimientos de hidrocarburos sin explotar por falta de inversión, se vuelvan productivos,⁵ además de propiciar el mejoramiento de las capacidades de ejecución y del uso de tecnología en el sector.

A manera de objetivos y premisas generales, dicha reforma plantea, además de mantener la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos que hay en el subsuelo mexicano, modernizar y fortalecer a PEMEX y CFE como empresas productivas del Estado 100% mexicanas y públicas. Asimismo, se ha buscado atraer una mayor inversión para el sector energético mexicano que permita impulsar el desarrollo del país y reducir la exposición del país a los riesgos financieros, geológicos y ambientales en las

Ley de Petróleos Mexicanos o la que regule a la respectiva empresa productiva del Estado. Las alianzas o asociaciones a que se hace referencia, se regirán por el derecho común; asimismo, éstas podrán realizarse bajo esquemas que permitan la mayor productividad y rentabilidad, incluyendo modalidades en las que podrán compartir costos, gastos, inversiones, riesgos, así como utilidades, producción y demás aspectos de la Exploración y la Extracción. Se reconoce, sin embargo, que para poder realizar estas actividades, PEMEX y las demás empresas productivas del Estado no podrán celebrar con particulares contratos de asociación público privada en términos de la ley de la materia. Por lo que en el artículo 15 del mismo decreto se indica que sólo el Estado Mexicano, por conducto de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, podrá otorgar Contratos para la Exploración y Extracción en materia petrolera. En *Diario Oficial de la Federación* del 11 de agosto de 2014, segunda sección (vespertina), 54 p.

⁵ Gobierno de la República s/f, *op. cit.*, p. 6.

actividades de exploración y extracción de petróleo y gas;⁶ entre otros aspectos, y por supuesto, no se omite la intención de hacer más eficiente a este sector.

De la misma manera se hace mención de los órganos reguladores que existen en la materia, porque se retomará información de ellos o se hablará de éstos a lo largo de este documento. Los órganos reguladores que funcionan en nuestro país son entonces, la Comisión Reguladora de Energía (Cre), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (Cnh) y la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección del Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (Asea). Cada una de estas instancias juegan un papel fundamental, en la actualidad, para lograr la modernización del sector que nos ocupa, porque contribuyen a garantizar el acceso a los servicios públicos y a aumentar su calidad, además de promover la inversión y la eficiencia del mercado en esta materia, aspectos fundamentales estos últimos, que considera el presente documento.

Resulta necesario añadir que aunque la Cre fue creada en 1993 con el fin de regular la inversión privada en la generación de electricidad, con la reforma energética se incrementaron sus funciones

⁶ *Ibid.*, p. 3.

para comprender ahora, entre otras tareas: la regulación para el funcionamiento eficiente de los mercados de productos petrolíferos y el establecimiento de normas oficiales mexicanas sobre la calidad de los combustibles.⁷ Así que la CRE, con su probada experiencia como ente regulador en materia de inversiones dentro del subsector eléctrico, actúa ahora en la misma materia, pero con el tema de los hidrocarburos.

A continuación, se hará una revisión de los diferentes mecanismos establecidos para la participación de la iniciativa privada en este tema tan trascendental para nuestro país como es el de los hidrocarburos, principalmente en lo que se conoce como rondas.

El nuevo marco legal de la industria petrolera en México favorece un modelo idóneo para la producción de hidrocarburos, caracterizado por un entorno atractivo para la inversión y el establecimiento de instrumentos mediante los cuales el Estado lleva a cabo actividades de exploración y extracción de hidrocarburos. Es en ese sentido que la Ley de Hidrocarburos (una de las 21 leyes de carácter secundario generados y/o modificadas por esta reforma), plantea

en su artículo 6º que la Sener, después de obtener la opinión favorable de la Cnh, se erige en responsable para asignar acciones que permitan ejecutar la exploración y extracción de hidrocarburos en el país.

Dichas asignaciones se otorgan a PEMEX en la denominada "Ronda Cero", misma que se estipula en el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional y que se corresponde a su vez, con una conocida práctica internacional que permite dar la preferencia a PEMEX sobre cualquier otra empresa en la definición de su cartera de proyectos, como es el caso de los yacimientos transfronterizos, y a los cuales puede acceder libremente hasta en un 20%. Todo lo cual, busca fortalecer a la empresa productiva del Estado y logra mantener su papel estratégico dentro de la industria petrolera nacional. Con posterioridad y de forma excepcional, se le puede otorgar a PEMEX y otras empresas productivas del Estado algunas de estas asignaciones.⁸

No obstante las ventajas otorgadas a la empresa petrolera de nuestro país, ésta no ha logrado sacar adelante el compromiso mínimo de hacerse de cuando menos 66 asignaciones de 103 que el Estado mexicano le otorgó en

la citada "Ronda Cero". Ello, aún a pesar de que esas son las áreas contractuales más rentables. Ante esta situación la Sener tiene el poder de retirar estos títulos. Sin embargo la Cnh da la última opinión a esta última Secretaría de Estado, para determinar si mantiene las asignaciones que se otorgaron en la "Ronda Cero" o se dan por perdidas. Lo cierto es que ante la aparición de fenómenos que impidieron a la empresa productiva del Estado cumplir con los compromisos asumidos, como es la caída en los precios del petróleo, la presentación de recortes presupuestales o la falta de regulación en la materia, la recomendación más viable de la Cnh para atender el problema, ha sido la de ampliar a dos años la exclusividad para PEMEX. Esta última empresa, sólo cumplió con 24 de los compromisos asumidos en la totalidad de sus procedimientos y en tan sólo 13 casos cumplió únicamente con lo referente a la inversión, de 2014 a 2017. En la totalidad de estas áreas, 37 para ser exactos, PEMEX invirtió 116 mil millones de pesos durante el mismo periodo señalado.⁹ Hay que recordar que la empresa petrolera ha venido produciendo en los últimos

⁷ García Alcocer, G. (2018), "La reforma energética: una visión desde la Comisión Reguladora de Energía", conferencia dictada el 22 de febrero del 2018 en el campus Rio Hondo del ITAM.

⁸ Gobierno de la República, s/f, Reforma energética, págs. 6 y 9.

⁹ Staff Oil & Gas Magazine (2017), "Pemex descuida Ronda Cero", *Oil & Gas Magazine* del 16 de agosto de 2017. Ver en <https://www.oilandgasmagazine.com.mx/2017/08/pemex-descuida-asignaciones-la-ronda-cero/>

años, un promedio de 2.5 millones barriles de petróleo diarios (si bien en 2004 alcanzó la cifra record de 3.5 millones de barriles). Pero la mayor parte de esta producción se da en campos que tienen signos de declinación de distinta magnitud,¹⁰ por lo que es necesario acudir a los nuevos procedimientos planteados por la reforma que nos ocupa.

Frente a una capacidad de inversión cada vez más débil, PEMEX solicitó una preferencia del orden del 83% de reservas probables, por ser las reservas con mayores posibilidad de extracción; y en contraste, solamente pidió el 31% de las reservas prospectivas, que son las requieren de mayor inversión para su exploración y explotación comercial.

¹⁰ Sigler, Edgar (2014), "Pemex depende de pozos en decadencia", en *Expansión* del 9 de abril de 2014. Ver en <https://expansion.mx/negocios/2014/04/08/pemex-depende-70-de-pozos-en-decadencia>

Estas ascienden a 112,800 millones de barriles de petróleo crudo, de las cuales, poco menos de la mitad se encuentran en aguas profundas y el resto en yacimientos de lutitas, que es de donde se extrae el *shale gas*,¹¹ pero que cuentan con una ínfima inversión por parte de PEMEX. Por ello es que se espera que la iniciativa privada apueste al desarrollo de estas zonas.¹²

El resultado de cada una de las rondas petroleras que en forma posterior a la ronda cero se han verificado y aún concluido, es decir las rondas

¹¹ Es el gas extraído de la lutita y que en el inglés se le conoce como *shale gas*. El descubrimiento del *shale oil* y el *shale gas* se produjo hace más de 30 años en los Estados Unidos, pero hasta hace pocos años los alcances de la tecnología no eran suficientes para explotarlos a costos competitivos. Ver Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. – CIDAC (2013), *op. cit.*, p. 10.

¹² Sigler, Edgar (2014), "¿Qué son la ronda cero y la ronda uno?", en *Expansión* del 11 de agosto de 2014. Ver en <https://expansion.mx/economia/2014/08/11/que-son-la-ronda-cero-y-la-ronda-uno>

uno y dos, y la tres que se encuentra en proceso, con sus respectivas licitaciones, son los mecanismos en donde ya se permite la participación de privados en la exploración y extracción en cuanto al nivel de inversión estimada.

Por principio, cabe señalar que la ronda uno es el inicio de las primeras labores donde la iniciativa privada entra a la producción de crudo, ya sea en alianza con PEMEX a través de los contratos de producción y utilidad compartida, o las licencias que permiten a los privados ir en solitario. De esta forma, el subsector de los hidrocarburos en nuestro país deja el modelo monopólico y se encamina a un modelo más flexible de negocios. A continuación se resumen los resultados de las rondas que ya se han llevado a cabo (Rondas 1 y 2) y más adelante se mencionan las que están por realizarse (Ronda 3).

Extracción y exploración	
Ronda 1	
1a. Licitación	2.7 mil millones de dólares
2a. Licitación	3.1 millones de dólares
3a. Licitación	1.1 mil millones de dólares
4a. Licitación	34.4 mil millones de dólares
Ronda 2	
1a. Licitación	8.2 mil millones de dólares
2a. Licitación	1.1 mil millones de dólares
3a. Licitación	1.0 mil millones de dólares
4a. Licitación	93 mil millones de dólares

Farmouts	
Trión	11 mil millones de dólares
Cárdenas_Mora	127 millones de dólares
Ogarrio	95 millones de dólares
Sísmica	2.0 mil millones de dólares

Fuente: Sener.

Gas natural, gas LP y petrolíferos	
Gasoductos	12 mil millones de dólares
Gas LP	107 millones de dólares
Petrolíferos	
Transporte	3.9 mil millones de pesos
Almacenamiento y Distribución	2.6 mil millones de dólares
Expendio	12.0 mil millones de dólares

Fuente: Sener, Cre.

Con respecto a los cuadros anteriores es necesario señalar que, en la industria petrolera, un *farm-out* es una asociación estratégica entre una empresa que tiene derechos de explotación y producción con un tercero (o varios) a quien le transfieren o migran algunos de esos derechos. De esta manera, la empresa

productiva del Estado continúa perforando para mantener los niveles de producción y al incluir terceros es posible aumentar la producción total del campo a explotar.¹³ Con la reforma

¹³ Cochran, Merlin (2014), "Los farmouts-El concepto", dentro del blog Apuntes sobre energía, de octubre 14 de 2014, en página web <https://merlinken.wordpress.com/2014/10/14/los-farmouts-el-concepto/>

energética estas prácticas se han multiplicado, por lo que es recomendable desarrollar apartados específicos para su operación en los ordenamientos legales que los rijan.

El 4 de octubre de 2017 la Cnh recibió propuestas para los farmouts con PEMEX y se obtuvieron los siguientes resultados:

Farmouts Pemex				
Campo	Empresa ganadora	Pago efectivo (mdd)	Hidrocarburo	Tipo de contrato
Ayín-Batsil	Desierto	NA	Aceite pesado	Producción compartida y pago en especie
Cárdenas-Mora	Chevron Holdings (Egipto)	41.5	Aceite ligero	De licencia y pago en especie
Ogarrio	DEA Deutsche ErdoelAG (Alemania)	21.4	Aceite ligero	De licencia y pago en especie

Fuente: PWC <https://pwc.to/2FySp8k> (07/03/18).

En seguida, se describen los resultados de cada licitación, si bien se les denomina Ronda a cada una:

Ronda 1.1

En esta ronda se licitaron 2 de los 14 bloques, que equivalen a un 14.3% sobre el total de campos. Este primer resultado se le atribuyó a los bajos precios del petróleo y a que los pozos en aguas someras no resultan tan atractivos, si se les compara con los convencionales en tierra y los que se localizan en aguas profundas. Sin embargo, esta etapa que comprende 14 áreas, todas ellas se localizan en aguas someras del Golfo de México, dentro de la provincia petrolera Cuencas del Sureste. Esta ha sido la provincia más explorada y con el mayor porcentaje de producción acumulada del país, hasta la fecha, de acuerdo con la Cnh.

Área	2	7
Provincia geológica	Cuenca Salina	Cuenca Salina
Área en Km2	194	465
Pozos mínimos	2	2
Costo estimado	113.3	93.4
Empresa ganadora	Sierra Oil & Gas, Talos Energy, Premier Oil	Sierra Oil & Gas, Talos Energy, Premier Oil
Participación del Estado en utilidad operativa	55.99%	68.99%

Fuente: Sener y Banorte <http://bit.ly/2FTWpy6> (04/03/18).

Ronda 1.2

El paquete fue de cinco bloques en aguas someras, que equivalen a 2.7 mil millones de barriles de crudo. Estos bloques son proyectos de exploración bajo un modelo de contrato de producción compartida (con una duración de tres años). Corresponden a 2,785 kilómetros cuadrados, también de aguas someras, ubicadas dentro de la región del Golfo de México que se denomina Cuencas del Sureste, según la Cnh. Son campos de donde se espera extraer crudo ligero y con bajos costos de producción. El resultado fue de tres bloques asignados de los cinco comprometidos, es decir, un equivalente al 60%. A continuación se muestran las empresas ganadoras de esta licitación:

	Ganador	Campos	Volumen de reservas 3P (millones de barriles)	Superficie (miles de Km ²)
Área 1	ENI International B.V	Amoca Mitzon y Teocalo	788.1	67.2
Área 2	Pan American Energy LLC/E&P Hidrocarburos y Servicios	Hockchi	419.4	39.6
Área 3	Desierta	Xulum	633.4	58.8
Área 4	Petrobal, S.A.P.I de CV	Ichalki y Pokoch	693.3	58
Área 5	Desierta	Misión y Nak	264.7	54.9

Fuente: Sener y Banorte <http://bit.ly/2FcAUvi> (04/03/18).

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

Ronda 1.3

Esta ronda constó de 25 bloques en campos terrestres, con una superficie total de 7,776 km², dentro de los estados de Nuevo León, Tamaulipas, Chiapas, Tabasco y Veracruz, ubicados en tres zonas geográficas terrestres identificadas como Campos Burgos; Campos Norte y Campos Sur, según la Cnh. Los bloques licitados contienen hidrocarburos como gas seco, aceite, gas y condensado. Se asignó el 100% de los 25 bloques licitados. La inversión inicial necesaria para invertir en pozos convencionales en tierra es mucho menor a la que se requiere para explorar y producir en campos de aguas someras. A continuación, se muestran las empresas ganadoras:

Áreas licitadas	Campo	Licitante ganador (consorcio)	País
Área 01	Barcodón	Diavaz Offshore	México
Área 02	Banavides-Primavera	Sistemas Integrales de Copresión, Nuvoil, Constructora Marusa	México
Área 03	Calibrador	Consorcio Manufacturero	México
Área 04	Calicanto	Grupo Diarqco	México
Área 05	Carretas	Strata Campos Maduros	México
Área 06	Catedral	Diavaz Offshore	México
Área 07	Cuichapa-Pte	Servicios de Extracción Petrolera Lifting de México	México
Área 08	Duna	Construcciones y Servicios Industriales Globales	México
Área 09	Fortuna Nacional	Compañía Petrolera Perseus	México
Área 10	La Laja	Geo Stratos, Geo Estratos MXOil Exploración y	México
Área 11	Malva	Renaissance Oil	Canadá
Área 12	Mareógrafo	Consorcio Manufacturero Mexicano	México
Área 13	Mayacaste	Grupo Diarqco	México
Área 14	Moloacán	Canamex Dutch, Perfolat de México, American Oli Tools	Holanda /México
Área 15	Mundo Nuevo	Renaissance Oil	Canadá
Área 16	Paraíso	Roma Energy, Tubular	EEUU/
Área 17	Paso de oro	Geo Stratos, Geo Estratos MXOil Exploración y Producción	México
Área 18	Peña Blanca	Strata Campos maduros	México
Área 19	Pontón	Geo Stratos, Geo Estratos MXOil Exploración y	México
Área 20	Ricos	Strata Campos Maduros	México
Área 21	San	Sarreal	México
Área 22	Secadero	Grupo R Exploración y	México
Área 23	Tajón	Compañía Petrolera Perseus	México
Área 24	Tecolutla	Geo Stratos, Geo Estratos MXOil Exploración y	México
Área 25	Topén	Renaissance Oil	Canadá

Fuente: Sener, Cnh y Banorte <http://bit.ly/2FmQZ0z> (04/03/18).

La cuarta etapa de esta ronda comprende 10 áreas localizadas en aguas profundas del Golfo de México, dentro de las provincias petroleras Cinturón Plegado Perdido y Cuenca Salina (Fuente: Cnh).

Área	Empresas	País de origen	Tipo de hidrocarburo
1 Trion	BHP Billition	Australia	Petróleo ligero
1. Cinturón Plegado Perdido	China Offshore Oil Corporation	China	Petróleo extra ligero
2. Cinturón Plegado Perdido	Total y ExxonMobile	Francia y Estados Unidos	Petróleo ligero y extra ligero y gas
3. Cinturón Plegado Perdido	Chevron, Pemex e Inpex	Estados Unidos, México y Japón	Petróleo ligero y extra ligero y gas húmedo
4. Cinturón Plegado Perdido	China Offshore Oil Corporation	China	Petróleo ligero y extra ligero

Fuente: SENER y CNH y <http://bit.ly/2thnnNv> (06/03/18)

Área	Empresa	País de origen	Tipo de hidrocarburo
1.- Cuenca Salina	Statoil, BP y Total	Noruega, Reino Unido y Francia	Petróleo ligero y extra ligero
2.- Cuenca Salina	Vacío		Petróleo ligero y pesado
3.- Cuenca Salina	Statoil, BP y Total	Noruega, Reino Unido y Francia	Petróleo ligero y gas húmedo
4.- Cuenca Salina	PC Carigali y Sierra	Malaysia y México	Petróleo ligero y gas húmedo
5.- Cuenca Salina	Murphand, Ophir, PC Cangali y Sierra	Estados Unidos, Reino Unido, Malaysia y México	Petróleo ligero, extra ligero y pesado
6.- Cuenca Salina	Vacío		Petróleo extra pesado

Fuente: Sener Y Cnh y <http://bit.ly/2thnnNv> (06/03/18).

Ronda 2.1

La subasta fue de 15 bloques, los cuales estaban ubicados en las costas de Veracruz, Tabasco y Campeche, dentro de las provincias petroleras Tampico-Misantla, Veracruz y Cuencas del Sureste (Cnh). Dicha superficie es de 8,900 km² en total, con tirantes de agua que van de 10 a 500 metros de profundidad; es decir, son someras y los recursos prospectivos estimados son de 1,587 millones de barriles de petróleo crudo equivalente (MMbpce). Las empresas ganadoras fueron las siguientes:

Bloques	Ganadores	% Part. Edo	Km 2	Tipo de hidrocarburoS
2	Pemex (México) y DEA Deutsche (Alemania)	57.92	549	Ac. Ligero y gas seco
6	PC Carigali (Malasia) y Ecopetrol Global (Colombia)	65.19	559	Aceite ligero

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

8	Pemex (México) y Ecopetrol (Colombia)	20.1	586	Aceite ligero
9	Capricorn (Reino Unido) y Citla Energy (México)	75	562	Aceite ligero
10	ENI Italia	75	533	Aceite ligero
11	Repsol (España) y Sierra Perote (México)	62.28	533	Aceite ligero
12	Lukoil (Rusia)	75	521	Aceite pesado
14	ENI (Italia) y Citla Energy (México)	37.27	466	Aceite pesado
15	Total (Francia) y Shell (Países Bajos)	30.11	972	Gas húmedo

Fuente: Sener y PWC <https://pwc.to/2FkPeRE> (05/03/18).

La Sener estima que la inversión de las propuestas alcance los 8,200 millones de dólares y una producción de 170 mil barriles de petróleo crudo equivalente diarios.

Ronda 2.2

Esta subasta consistió en 10 bloques bajo la modalidad de contrato de licencia ubicados en territorio compartido de Nuevo León y Tamaulipas, Tamaulipas y Tabasco. El conjunto de campos suma una superficie de 4,220.8 km² de superficie con un volumen de reservas de 93.2 millones de barriles de petróleo crudo equivalente. Los bloques se ubican en dos cuencas: nueve de estos bloques se encuentran ubicados en la Cuenca de Burgos y una más en las Cuencas del Sureste (Fuente: Cnh).

Bloques	Empresas	% de regalía adicional	Km ²	Principales hidrocarburos
1	Iberoamericana de Hidrocarburos (México) y Servicios PJP4 (México)	3.91	360.3	Gas húmedo
4	Sun God (Canadá) y Jaguar Exploración y producción de Hidrocarburos (México)	25	440.3	Gas húmedo
5	Sun God (Canadá) y Jaguar Exploración y producción de Hidrocarburos (México)	16.96	444.6	Gas húmedo
7	Sun God (Canadá) y Jaguar Exploración y producción de Hidrocarburos (México)	25	445	Gas húmedo
8	Sun God (Canadá) y Jaguar Exploración y producción de Hidrocarburos (México)	25	416.1	Gas húmedo
9	Sun God (Canadá) y Jaguar Exploración y producción de Hidrocarburos (México)	25	464	Gas húmedo
10	Sun God (Canadá) y Jaguar Exploración y producción de Hidrocarburos (México)	45	349	Aceite y gasasociado

Fuente: Sener y PWC <https://pwc.to/2FkPeRE> (05/03/18).

Ronda 2.3

Se encuentra integrada por 14 áreas contractuales bajo la modalidad de contrato de licencia, como en el caso inmediatamente anterior y sus áreas contractuales se encuentran localizadas en las provincias petroleras de Burgos, Tampico-Misantla, Veracruz y Cuencas del Sureste, también como en el caso anterior (Fuente: Cnh).

Cuenca	Bloque	Empresas	Km ²	Tipo de hidrocarburo	Campos
Burgos	BG-01	Iberoamericana de Hidrocarburos (México) y Servicios PJP4 (México)	99.3	Gas	4
	BG_02	Newpek Exploración y Extracción (México) y Vedad Exploration (Estados Unidos)	163	Aceite y Gas	3
	BG-03	Newpek Exploración y Extracción (México) y Vedad Exploration (Estados Unidos)	200	Gas	4
	BG_04	Iberoamericana de Hidrocarburos (México) y Servicios PJP4 (México)	199	Gas	2
Tampico Misantla	TM-01	Jaguar E&P (México)	72.4	Aceite y Gas	3
Veracruz	VC-01	Shandong Kerui Oilfield Service Group (China) Sicoval (México) y Nuevas Soluciones (México)	193	Aceite y Gas	3
	VC-02	Jaguar E&P (México)	251	Aceite y Gas	1
	VC-03	Jaguar E&P (México)	232	Aceite y Gas	3
Cuenca del Sureste	CS-01	Jaguar E&P (México)	96.2	Aceite y Gas	2
	CS-02	Shandong Kerui Oilfield Service Group (China) Sicoval (México) y Nuevas Soluciones (México)	248	Aceite y Gas	
	CS-03	Shandong Kerui Oilfield Service Group (China) Sicoval (México) y Nuevas Soluciones (México)	215	Aceite y Gas	
	CS-04	Carso O&G	245	Aceite y Gas	
	CS-05	Carso O&G	234	Aceite y Gas	
	CS-06	Jaguar E&P (México)	148	Aceite y Gas	

Fuente: Sener y PWC <https://pwc.to/2FkPeRE> (05/03/18).

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

Ronda 2.4

Dentro de las aguas profundas, este bloque se encuentra integrado por 29 áreas contractuales bajo la modalidad de contrato de licencia y se ubican en las provincias petroleras de: Área del Cinturón Perdido, Cordilleras Mexicanas y Cuenca Salina (Fuente: Cnh). La Ronda 2.4 representa aproximadamente 16% de los recursos prospectivos nacionales en el Golfo de México. A continuación, se muestra el resultado:

Área contractual	Empresa	Tipo de hidrocarburo	Superficie (Km ²)
1.- Cinturón plegado perdido	Desierto	Aceite	1,988
2.- Cinturón plegado perdido	Shell y Pemex	Aceite	2,146
3.- Cinturón plegado perdido	Shell y Qatar Petroleum	Aceite	2,062
4.- Cinturón plegado perdido	Shell y Qatar Petroleum	Aceite	1,900
5.- Cinturón plegado perdido	Pemex	Aceite	2,733
6.- Cinturón plegado perdido	Shell y Qatar Petroleum	Aceite y gas seco	1,891
7.- Cinturón plegado perdido	Shell y Qatar Petroleum	Aceite y gas húmedo	1,968
8.- Cinturón plegado perdido	Desierto	Gas húmedo	2,062
9.- Cinturón plegado perdido	Desierto	Aceite	2,009
10.- Cordilleras mexicanas	Repsol, PC Cangali y Ophr	Aceite, gas húmedo y seco	1,999
11.- Cordilleras mexicanas	Desierto		2,002
12.- Cordilleras mexicanas	PC Cangali, Ophr y PTTEP	gas seco	3,099
13.- Cordilleras mexicanas	Desierto	Aceite	1,967
14.- Cordilleras mexicanas	Repsol y PC Cangali	Gas húmedo y seco	2,242
15.- Cordilleras mexicanas	Desierto	Gas húmedo	2,042
16.- Cordilleras mexicanas	Desierto	Aceite y gas seco	2,047
17.- Cordilleras mexicanas	Desierto	Gas seco	3,010
18.- Cordilleras mexicanas	Pemex	Gas húmedo y seco	2,917
19.- Cordilleras mexicanas	Desierto	Gas seco	3,003
20.- Cuenca salina	Shell	Aceite	2,080
21.- Cuenca salina	Shell	Aceite	2,030
22.- Cuenca salina	Chevron, pemex e Inpex	Aceite	2,879
23.- Cuenca salina	Shell	Aceite	1,853

24.- Cuenca salina	Eni y Qatar Petroleum	Gas húmedo	1,922
25.- Cuenca salina	PC Cangali	Aceite	2,107
26.- Cuenca salina	PC Cangali	Aceite	2,030
27.- Cuenca salina	Desierto	Aceite	2,118
28.- Cuenca salina	Shell	Aceite	3,067
29.- Cuenca salina	Repsol, PC Cangali, Sierra Nevada y PTTEP	Aceite y gas húmedo	3,254

Fuente: Sener y Cnh y Banorte <http://bit.ly/2FqPrmj> (06/03/18).

Futuras Rondas

Ronda 3.1

Dentro de aguas someras, este bloque está integrado por 35 áreas contractuales bajo la modalidad de contrato de producción compartida. Asimismo, estas áreas contractuales se encuentran divididas en tres sectores: Burgos, Tampico- Misantla-Veracruz y Cuencas del Sureste (Fuente Cnh).

Ronda 3.2

Ubicada en zonas terrestres de nuestro país, esta ronda se integra por 37 áreas contractuales bajo la modalidad de contrato tipo licencia. Estas áreas contractuales se encuentran divididas en tres sectores: Burgos, Tampico- Misantla-Veracruz y Cuencas del Sureste (Fuente Cnh).

Ronda 3.3

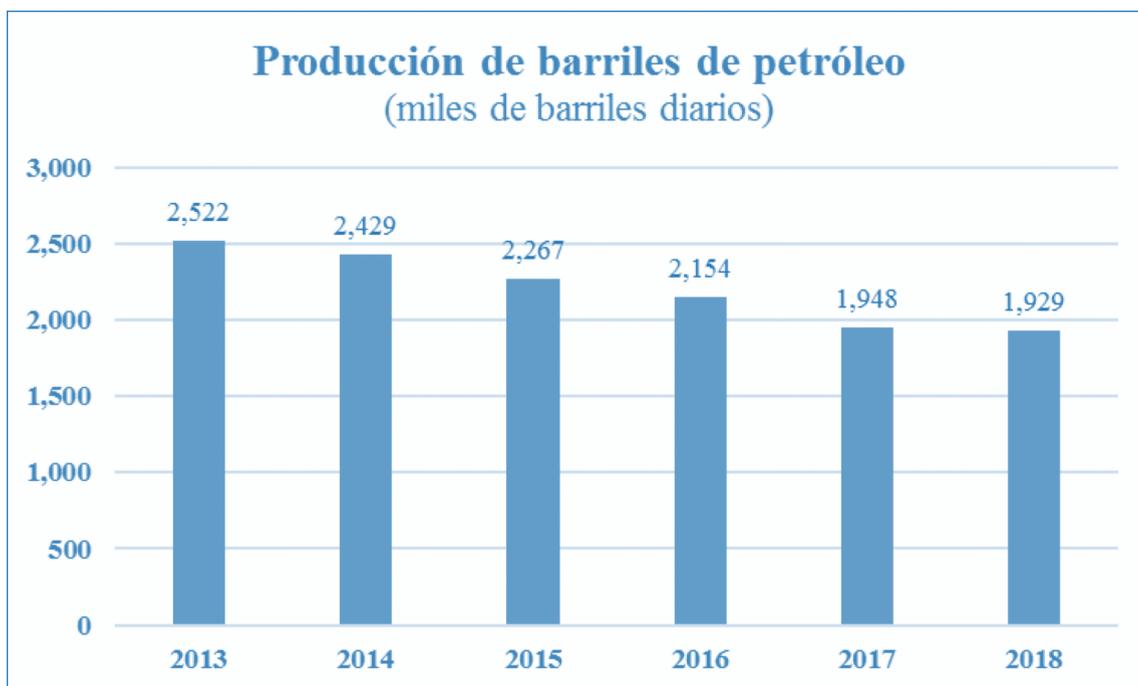
También ubicada en zonas terrestres de nuestro país, este bloque se integra por nueve áreas contractuales bajo la modalidad de contrato tipo licencia, con una superficie promedio de 300 km², ubicadas al norte del Estado de Tamaulipas. Estas áreas se encuentran en la Provincia de Burgos (Fuente Cnh).

Todo lo anterior, corresponde a datos generales de cada ronda efectuada o por efectuar. Sin duda, existen más elementos a considerar, pero se puede destacar que los elementos que se han detectado en todos estos procesos de licitación es que son el resultado de procesos públicos y abiertos de amplia difusión, con simplificación de requisitos y libre participación en internet, así como presencia de medios de comunicación. No obstante lo anterior, todavía es necesario reducir los tiempos de licitación, simplificar y estandarizar más los procesos, así como eficientar dichos procesos.¹⁴ Ahora bien, falta realizar una evaluación social de la reforma energética en donde se revisen a fondo los beneficios reales actuales y a futuro para el país y en especial, para los sectores más desatendidos en virtud de que esta reforma generó expectativas sobre la población en general.

A continuación, se presentan algunas gráficas muy esclarecedoras de lo que está viviendo el sector petrolero en México. Lo que se observa es que la producción de crudo no sólo no se ha mantenido en los 2.5 millones de barriles diarios que se pensó debían mantenerse desde 2013, sino que se ha venido reduciendo desde entonces, lo cual refleja la necesidad de inversión en este sector y el impacto sobre las finanzas públicas.

¹⁴ Martínez Romero, Néstor (2017), *Retos en regulación y competencia del sector energético. Subastas de E&P de hidrocarburos*, Seminario CIDE – ITAM, 13 de marzo de 2017.

PAPELES DE INVESTIGACIÓN



Fuente; Elaboración propia con datos de Indicadores de PEMEX <http://bit.ly/1QvPrzc> (27/02/18).

Esta misma reducción en la producción se refleja en la mayor parte de los petrolíferos, tal y como lo muestra el siguiente cuadro:

Elaboración de productos petrolíferos							
(miles de barriles diarios)							
Año	Total	Gas licuado ^a	Gasolinas ^b	Querosenos	Diesel ^d	Combustóleo	Otros ^c
2013	1,456.7	206.1	437.3	60.8	313.4	268.8	170.2
2014	1,385.0	205.4	421.6	53.4	286.6	259.2	158.8
2015	1,267.3	174.5	381.4	47.8	274.7	237.4	151.6
2016	1,119.2	159.2	325.3	42.8	216.2	228.1	147.6
2017	915.1	144.6	257.0	40.5	153.6	217.3	102.1
2018	727.8	136.2	187.3	40.2	136.4	162.5	65.2

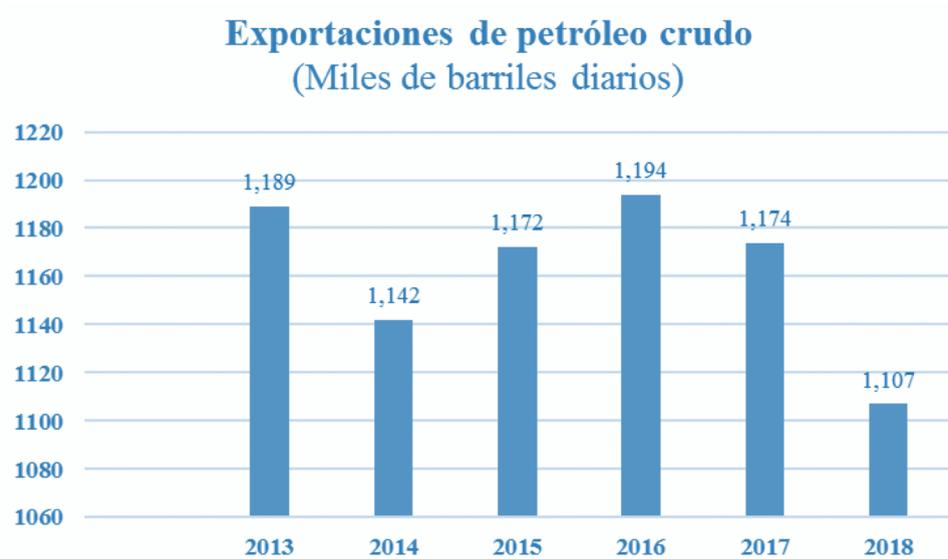
a. Incluye gas licuado de Complejos Procesadores de Gas, del Sistema Nacional de Refinación y de PEMEX Exploración y Producción.

b. Incluye productos no terminados y excluye la producción de naftas.

c. Incluye asfaltos, aceite cíclico ligero, lubricantes, parafinas, grasas, aeroflex 1 y 2, gasóleo de vacío, extracto furfural, coque, gas seco y combustible industrial.

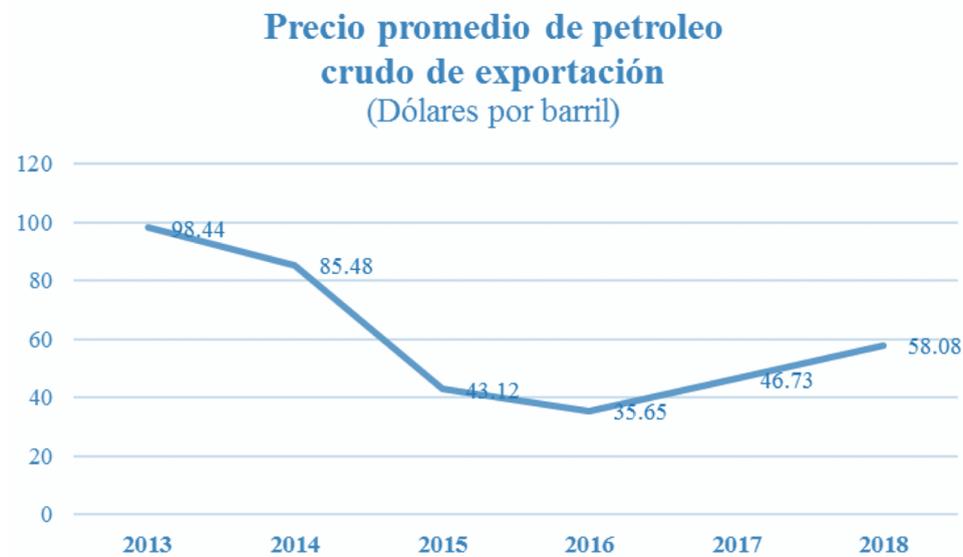
Fuente: Indicadores de PEMEX <http://bit.ly/1QvPrzc> (27/02/18).

En cuanto a las exportaciones de petróleo crudo, la disminución es importante y refuerza el hecho de que era necesaria la participación de la inversión privada nacional y extranjera:



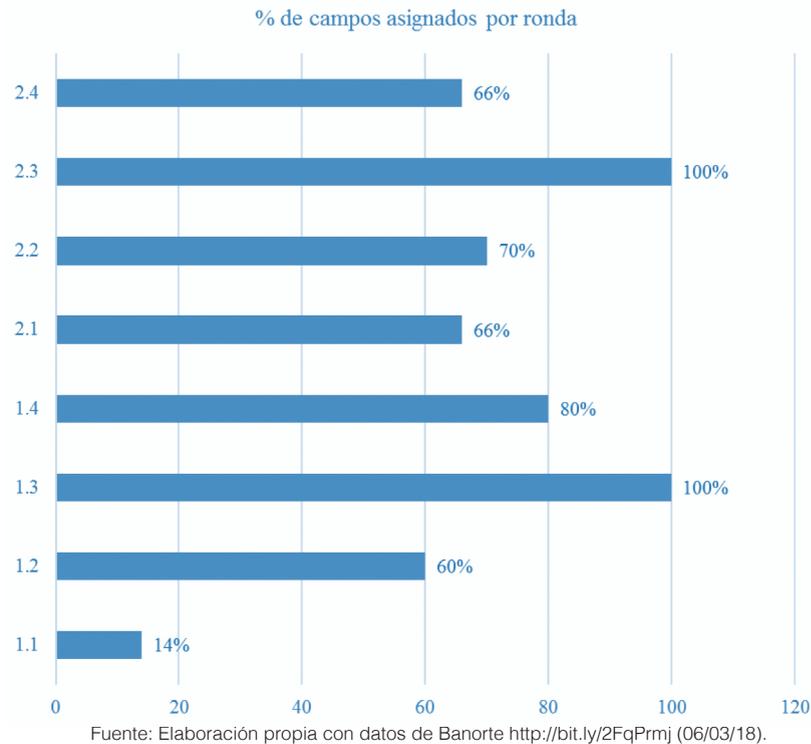
Fuente: Elaboración propia con datos de Indicadores de PEMEX <http://bit.ly/1QvPrzc> (27/02/18).

Por lo que hace a los precios del petróleo, lo que se puede ver es que aunque ha habido una pequeña recuperación, aún se encuentran en niveles muy por debajo de lo que se encontraban en 2013. Esto viene a explicar, entre otros aspectos, porque no se ha podido recuperar el nivel de producción mantenido en ese año, de 2.5 millones de barriles diarios, y que por el contrario ha continuado declinando desde entonces.



Fuente: Elaboración propia con datos de Indicadores de PEMEX <http://bit.ly/1QvPrzc> (27/02/18).

PAPELES DE INVESTIGACIÓN



Por otra parte, hay que destacar que de julio de 2015 hasta el mes de febrero de 2018, el número de procesos licitatorios de las dos rondas petroleras fueron 8, en las cuales se han adjudicado 88 de los 188 bloques ofrecidos y 3 *farmouts* de PEMEX. Como resultado de estos procesos, la inversión estimada es de 150,000 millones de dólares. Los resultados agregados son los que se describen a continuación:

Asignaciones	Perdido	Aguas profundas*	Aguas someras	Tierra
Km ²	22,203.21	42,079.11	6,696.02	7,916.70
Reservas 3P (Mmbcpe)			471.8	199.46
Inversión detonada (MMD)	60,428	74,145.00	12,215.50	3,404.50
Inversión comprometida (MMD)	2,685.30	1,020.63	1,072.16	826.95
Bloques asignados	11	17	15	48
Pozos comprometidos	14	19	22	72
Tipo de hidrocarburo	Aciete ligero	Aceite pesado	Aceite	Aceite y gas

*Incluye cordilleras mexicanas y cuencas del sureste Fuente:PWC <https://pwc.to/2D7kMoN> (07/03/18).

El área de Perdido ha sido muy especial para atraer inversión extranjera, ya que se trata de aceite ligero y súper ligero que se extrae en dicha área y por tener además, cercanía a la infraestructura de la zona de extracción de los Estados Unidos. Representa por ello el 40% de la inversión detonada y casi 48% de la inversión comprometida.

Sin duda, los resultados de las Rondas muestran que ha habido una curva de aprendizaje para la realización de licitaciones, a fin de hacer más atractivo el sector petrolero a la inversión privada nacional y extranjera. Además, las instituciones responsables de llevar a cabo las licitaciones y de regular estaban en un proceso de maduración, al mismo tiempo que se estaba construyendo el marco normativo para la industria petrolera y el sector energético en general.

Adicionalmente, se ha visto que el Gobierno ha hecho ajustes en los términos y condiciones de las licitaciones a fin de hacerlas más competitivas (en cuanto al tamaño de bloques de exploración, rentabilidades esperadas y aumento en las superficies de exploración, que prácticamente se duplicaron, aumentando la probabilidad de hallazgos), entre otros aspectos. En ese sentido, se puede afirmar que se ha avanzado en la actividad petrolera de nuestro

país, por medio de la reforma energética. El reto mayor, sin duda lo representa PEMEX, dado que en la Ronda 0 recibió 83% de las reservas 3P y 21% del recurso prospectivo y el recorte presupuestal ha frenado la inversión de la empresa productiva del Estado.¹⁵

¿Qué se desprende de lo anterior? No se puede decir otra cosa más que la necesidad de incrementar la inversión en las actividades relacionadas con el *upstream* de los campos localizados en aguas profundas. Es urgente, en virtud de ser éstas las reservas más robustas de todas las que se han estado licitando y las que mayor beneficio pueden proporcionar al país. Como ya se dijo, la capacidad técnica y financiera y aún ejecutiva de nuestra empresa productiva petrolera no es suficiente, por lo que algunas de las empresas de los 17 países que han participado en el proceso seguramente sí son capaces, y hacia ello deberían de abocarse.

A continuación, se plantean una serie de propuestas que tienen como propósito mejorar o ahondar algunas de las políticas revisadas en este documento.

Propuestas

Es importante dar certidumbre a los inversionistas nacionales y extranjeros a fin de no restarle atractivo al sector petrolero del país.

Además, es necesario hacer de México un país energéticamente seguro, considerando todos los mercados energéticos, no únicamente incrementando la producción petrolera y la incorporación de reservas. Es decir, deben añadirse los mercados del gas natural, el de la electricidad y el de las energías renovables.

Se debe acceder a fuentes energéticas de forma eficiente, inclusive acudiendo a importaciones, para no tener que producir todo el consumo energético en casa.

Se requiere sostener asimismo una empresa productiva petrolera del Estado, que sea eficiente, y que pueda competir con otros productores, así como retener una parte importante de la renta petrolera para beneficio del Estado mexicano y repartir la misma, de manera equitativa, en forma de bienes y servicios para la población.¹⁶ Esto quiere decir que es necesario que la política fiscal no le imponga a la empresa estatal una carga fiscal tal que le sea imposible invertir en modernizarse.

Es necesario propiciar una transferencia de tecnologías, aprovechando las asociaciones con empresas nacionales y extranjeras.

¹⁵ Ver <http://bit.ly/2G0vzEs> (07/03/18).

¹⁶ De la Garza, Bernardo (2015), "Retos en el sector hidrocarburos", *Coloquios de Energía*, Centro de Energía y Recursos Naturales del ITAM, 19 de marzo de 2015.

Asimismo, es necesario salvaguardar los recursos naturales, es decir, vigilar que la llegada de empresas particulares nacionales y extranjeras no afecten los ecosistemas. Y de ser así, se establezca un mecanismo de compensación.

También es necesario seguir realizando *farmouts* a fin de aumentar la producción de PEMEX y cumplir con la exploración y explotación de las áreas que se adjudicaron en la Ronda 0.

Finalmente, se necesita invertir en energía no fósil, dado que en pocos años los hidrocarburos dejarán de ser el tipo de energía que mueva al mundo.

VII. Conclusiones y nueva agenda de investigación

De acuerdo a la información proporcionada en el presente documento, existe evidencia de que la industria petrolera ha sido capaz de atraer inversión privada nacional y extranjera, a pesar de los bajos precios del petróleo. Prueba de ello es que a la fecha, se han realizado 8 licitaciones, en las cuales se han adjudicado 88 de los 188 bloques ofrecidos y 3 *farmouts* de PEMEX. Como resultado de estos procesos, la inversión estimada ha sido de 150,000 millones de dólares.

Abrir las actividades del *upstream* petrolero en nuestro país a la inversión privada,

mediante la reforma energética de diciembre de 2013, ha sido una decisión acertada y exitosa a fin de aprovechar los campos ubicados en aguas profundas, antes de que la energía fósil deje de utilizarse.

Respecto a los retos que presenta PEMEX, una de las empresas productivas del Estado, se debe señalar que se encuentra frente a la oportunidad de sanear sus finanzas y volverse realmente productiva por medio del establecimiento de asociaciones. Para ello, es necesario que las finanzas públicas no sean tan dependientes de esta empresa y busquen mecanismos compensatorios.

La nueva agenda de investigación se basará en analizar por qué para el consumidor mexicano el precio de la gasolina no ha disminuido como lo prometía la propuesta de la reforma energética. **B**

VIII. Bibliografía

- Banorte – IXE (2015), “Ronda 1 – Un mejor resultado de lo que se aprecia a simple vista”, *Análisis Económico del Grupo Financiero Banorte - Ixe*, México, 15 de julio de 2015, 5 p.
- (2015), “Ronda 1.2 – Gran resultado”, *Análisis Económico del Grupo Financiero Banorte - Ixe*, México, 30 de septiembre de 2015, 6 p.
- (2015), “Ronda 1.3 – Resultado perfecto”, *Análisis Económico del Grupo Financiero Banorte - Ixe*, México, 16 de diciembre de 2015, 8 p.
- (2015), “Pemex total success – Trion farmout and Round 1.4”, *Análisis Económico del Grupo Financiero Banorte - Ixe*, México, 5 de diciembre de 2016, 6 p.
- (2018), “Boletín semanal – Banorte – Análisis y Estrategia”, *Análisis Económico del Grupo Financiero Banorte - Ixe*, México, 2 de febrero de 2018, 52 p.
- Centro de Investigación para el desarrollo, A.C. – CIDAC (2013), *3 dilemas: un diagnóstico para el futuro energético de México*, México, 49 p.
- De La Garza, Bernardo (2015), “Retos en el sector hidrocarburos”, *Coloquios de Energía*, Centro de Energía y Recursos Naturales del ITAM, 19 de marzo de 2015.
- García Alcocer, G. (2018), “La reforma energética: una visión desde la Comisión Reguladora de Energía”, conferencia dictada el 22 de febrero del 2018 en el campus Río Hondo del ITAM.
- Gobierno de la República, s/f, *Reforma energética*, 44 p. <https://www.gob.mx/cms/uploads/>

El detonante para permitir la inversión privada nacional y extranjera en la industria petrolera fue la falta de recursos para invertir en modernizar Pemex y la gran dependencia de los ingresos fiscales respecto a los ingresos petroleros

- attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf
- Martínez Romero, Néstor (2017), Retos en regulación y competencia del sector energético. Subastas de E&P de hidrocarburos, Seminario CIDE – ITAM, 13 de marzo de 2017.
 - PWC (2017), *Farmouts de Pemex y expectativas hacia la Ronda 3.1 con resultados de los farmouts del 4 de octubre de 2017*, Sector hidrocarburos, 10 p. Ver en <https://pwc.to/2FySp8k>
 - (2017), *Avanzan las inversiones privadas de Exploración y Producción (E&P) en Ronda 2, Sector hidrocarburos*, julio de 2017, 24 p. Ver en <https://pwc.to/2FkPeRE>
 - (2018), *La ronda 2.4 en México para bloques en aguas profundas en el Golfo de México, Sector hidrocarburos*, 12 p. Ver en <https://pwc.to/2D7kMoN>
 - Rinkenbach, J. Pablo (2016), “Sobre la implementación de las rondas petroleras”, en *Energía a debate* del 31 de octubre de 2016, ver en <http://bit.ly/2G0vzEs>
 - Secretaría de Energía (2014), “Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera, y Ley de Asociaciones Público Privadas”, en *Diario Oficial de la Federación* del 11 de agosto de 2014, segunda sección (vespertina), 54 p.
 - (2014), “Ley de Hidrocarburos”, Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014, con la última reforma de 15- 11- 2016
 - Sigler, Edgar (2014), “Pemex depende de pozos en decadencia”, en *Expansión* del 9 de abril de 2014. Ver en <https://expansion.mx/negocios/2014/04/08/pemex-depende-70-de-pozos-en-decadencia>
 - (2014), “¿Qué son la ronda cero y la ronda uno?”, en *Expansión* del 11 de agosto de 2014. Ver en <https://expansion.mx/economia/2014/08/11/que-son-la-ronda-cero-y-la-ronda-uno>
 - Staff Oil & Gas Magazine (2017), “Pemex descuida Ronda Cero”, *Oil & Gas Magazine* del 16 de agosto de 2017. Ver en <https://www.oilandgasmagazine.com.mx/2017/08/pemex-descuida-asignaciones-la-ronda-cero/>

Sitios web

- <http://www.pemex.com/Paginas/default.aspx>
- <https://rondasmexico.gob.mx/>
- <https://www.gob.mx/cnh>

Gobernabilidad democrática frente a la corrupción. La VIII Cumbre de las Américas

Aurora Espina Vergara

Los días 13 y 14 de abril del presente año, se llevó a cabo la VIII Cumbre de las Américas en Lima, Perú; que en esta edición tomó como tema central la “Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción”, temática que fue propuesta por el Gobierno de Perú en junio de 2017 precisamente en un contexto en el que los casos más emblemáticos en materia de corrupción alcanzaron a las más altas esferas de la clase política en varios países latinoamericanos.

Como parte de los trabajos de esta Cumbre hemisférica, los Jefes de Estado y de Gobierno que se dieron cita en esta ocasión (participaron 18 de 33) lograron el consenso necesario para adoptar un documento final de compromisos que resulta relevante por ser un acuerdo sobre los principios que son necesarios para hacer frente al fenómeno de la corrupción. Dentro de

estos acuerdos que fueron abordados de manera un tanto genérica, pueden destacarse cuestiones como: la insistencia en la autonomía e independencia judicial, la importancia de tipificar penalmente los actos de corrupción, lo relacionado con el financiamiento de las organizaciones políticas y las campañas electorales; así como las vías para prevenir la corrupción en las obras y compras públicas.¹

Es importante destacar también, que previo al desarrollo de esta Cumbre, la sociedad civil tuvo un rol muy importante en distintas etapas y a partir de diversos mecanismos, que vale la pena considerar. Por un lado, el desarrollo de eventos paralelos por parte de distintas

organizaciones de la sociedad civil antes, durante y después de la celebración de esta cumbre hemisférica; así como en el V Foro de Jóvenes de las Américas, que conviene destacar, debido a los valiosos aportes de las juventudes de la región en la materia; del trabajo de organizaciones sociales dentro de las llamadas “coaliciones” que abordaron distintos temas y en el “Diálogo Hemisférico de Alto Nivel de la Sociedad Civil”.

Es así, que más de cuarenta jóvenes provenientes de 17 países de América Latina y el Caribe, miembros de la Red Latinoamericana de Jóvenes por la Democracia (Juventud LAC) se dieron cita durante los días 9 y 10 de abril en la capital de Perú para dialogar y compartir buenas prácticas y experiencias de incidencia política para fortalecer el trabajo que realiza Juventud LAC, que en esta ocasión se

¹ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “VIII Cumbre de las Américas: aspectos destacados y resultados del encuentro celebrado en Lima,” Nota Informativa, México, Senado de la República, 19 de abril de 2018.

centró en temas como la renovación democrática de la región, el combate a la corrupción y la gobernabilidad democrática a través de debates, mesas de trabajo, y paneles con ponencias seleccionadas de los miembros de la red.

Como parte de estas actividades, se celebró la elección del nuevo Directorio Ejecutivo, órgano colegiado de Juventud LAC que se integra por cinco miembros de la Red, electos en asamblea por las organizaciones y miembros fundadores. Este órgano entrará en funciones a partir de junio de 2018, con duración de un año y será el responsable de guiar los trabajos de la Red en toda la región, especialmente de los acuerdos y proyectos desarrollados como parte de las actividades del VI Foro Regional Juventud y Democracia.

También se sostuvieron reuniones con los expresidentes de Bolivia y Costa Rica, Jorge "Tuto" Quiroga y Miguel Ángel Rodríguez; el alcalde metropolitano de Caracas, Antonio Ledezma; y el presidente del Congreso de la República del Perú, Luis Fernando Galarreta Velarde, quienes además acompañaron a Rosa María Payá, presidente de la Red Juventud LAC, en el posicionamiento ante medios de comunicación en el que demandaron a la comunidad internacional desconocer las

elecciones de mayo en Venezuela y poner sobre el debate público a la dictadura cubana. De igual forma, se compartieron diversos espacios con el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, quien expresó la necesidad de seguir trabajando en favor de la democracia y las libertades en el hemisferio, y lamentó las expresiones antidemocráticas que se vivieron durante el Diálogo Hemisférico de Alto Nivel con sociedad civil por parte de los integrantes de las delegaciones conformadas por agentes del gobierno y de los servicios de inteligencia de las dictaduras cubana y venezolana.

El proceso de participación de las juventudes

La participación de las juventudes del hemisferio dio inicio de manera oficial con la celebración del "V Foro de Jóvenes de las Américas"; un espacio que constituye la plataforma oficial para la participación de la juventud en el proceso de las Cumbres de las Américas en calidad de actor social desarrollado por el *Young Americas Business Trust* (Yabt), en cooperación con la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos y las juventudes de las Américas.

Este es un espacio que como juventud hemos ganado para hacer valer nuestra voz ante las prioridades y

mandatos de la Agenda Hemisférica. Se trata de un proceso de inclusión que se dio a partir de 2005, durante la IV Cumbre de las Américas en Mar de Plata, Argentina, en donde las juventudes del hemisferio fueron invitadas a participar, por primera vez, dentro del espacio de la sociedad civil.

Para la celebración de este Foro que se realizó durante los días 11 y 12 de abril, se llevó a cabo, en los siete meses previos al foro, un proceso de consultas a nivel hemisférico de tipo virtual y presencial, en donde vimos a diversas organizaciones de la sociedad civil, lideradas por jóvenes, desarrollar diálogos nacionales y locales en donde los participantes desarrollaron documentos conclusivos a partir de mesas de trabajo que se centraron en tres ejes fundamentales: 1) gobernabilidad democrática y corrupción, 2) corrupción y desarrollo sostenible, y 3) aspectos de cooperación, institucionalidad internacional y alianzas público-privadas. En este entendido la Red Juventud LAC se mostró como la Red de jóvenes más importante de la región, al haber llevado a cabo más de 25 diálogos nacionales y locales.

Cada diálogo nacional y local, elaboró un informe que fue presentado por el Yabt como parte de los informes de cada uno de los países del

hemisferio en los que se desarrollaron dichos diálogos. La siguiente etapa de este proceso fue la selección de delegados juveniles que representamos de manera equitativa a los países del hemisferio, para ser parte de las discusiones en las mesas de trabajo, con los tres ejes antes mencionados, y así presentar la “Declaratoria de Compromiso del V Foro de Jóvenes de las Américas ‘Para la participación de la juventud en el proceso de la VIII Cumbre de las Américas’” dentro de la cual se insistió en el rol determinante de los jóvenes para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y el deseo de participar en los temas que influyen en la gobernabilidad democrática de las naciones.

El aporte joven a la VIII Cumbre de las Américas

Lo primero que hay que decir respecto de este proceso de participación, es que el esquema de consultas presenciales a partir de los diálogos nacionales y locales previo al V Foro de Jóvenes de las Américas constituye un elemento clave para la articulación de redes y organizaciones de jóvenes que al final de cuentas terminan incidiendo en la arena de lo local, ya no de manera aislada sino coordinada y con objetivos en común.

Otro elemento a destacar es el nivel de las aportaciones de los participantes, pues a diferencia de lo que sucede con la participación formal como delegado acreditado de sociedad civil en la Cumbre de las Américas; en este proceso de discusión y generación de aportes suelen darse los debates más interesantes, articulados y propositivos. Al mismo tiempo de que se facilita llegar a consensos, puesto que de alguna manera es común que se tienda a generar puentes entre los puntos de coincidencia, más que ahondar en las diferencias.

Los jóvenes que participaron de este foro dejaron claro, entre otras cosas, que la corrupción representa un “fenómeno delictivo que promueve el abuso de poder y que atenta en contra de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática de la región”.² Que “trabajar en políticas públicas y agendas de juventud estratégicas que eliminen la corrupción, es un tema fundamental para proporcionar seguridad, respetar los derechos humanos y consolidar el desarrollo sostenible de la región”;³ y finalmente, que “un tema de suma importancia son las alianzas entre

diferentes instituciones públicas o privadas, con las organizaciones de juventud”.⁴

El proceso del diálogo hemisférico de alto nivel de la sociedad civil

La siguiente etapa que marca el proceso de participación en la que diversos actores sociales participamos también como delegados acreditados de sociedad civil dentro del proceso de Cumbres de las Américas fue el trabajo a partir de las denominadas “coaliciones”, de las que se registraron un total de 28, cada una de ellas conformada por diversos actores sociales e integrantes de ONGs quienes desde el proceso de solicitud de registro plantearon la temática en la que desarrollarían su documento de conclusiones y recomendaciones que serían presentadas ante los representantes de alto nivel de los gobiernos que participaron en la Cumbre.

Es importante mencionar, que el trabajo a partir de coaliciones facilita la generación de conclusiones y aportes; puesto que las organizaciones que participan de estas comparten objetivos y visiones en común. Este mecanismo ha resultado el más exitoso para lograr el avance en los trabajos de sociedad civil y lograr el consenso entre actores con afinidades en común.

² Sitio Oficial del Young Americas Business Trust, *Declaratoria de Compromiso V Foro de Jóvenes de las Américas “Para la participación de la juventud en el proceso de la VIII Cumbre de las Américas,”* Lima, 12 de abril de 2018. Consultado el 14 de abril de 2018 en: <https://bit.ly/2qQkXRy>.

³ *Ídem.*

⁴ *Ídem.*

Los jóvenes que participaron de este foro dejaron claro, entre otras cosas, que la corrupción representa un fenómeno delictivo que promueve el abuso de poder y que atenta en contra de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática de la región

Bajo este esquema, era de esperarse, que en el momento en que cada uno de los voceros de las coaliciones presentara las conclusiones y recomendaciones en las que se trabajó, hubiera algún tipo de confrontación por parte de los demás participantes, al no haber coincidencia con las ideas plasmadas. Sin embargo, en esta ocasión lo que sucedió trascendió estas diferencias.

El asedio del socialismo del siglo XXI

Antes de que el Diálogo siquiera diera inicio, los integrantes de la coalición 26 “Juventud y Derechos Humanos contra la Corrupción y por la Transparencia”, liderada por Juventud LAC, nos dirigimos a la puerta por donde sería el ingreso, con la sorpresa de que antes de nosotros estaban los agentes de gobierno y de los servicios de las dictaduras cubana y venezolana que se hacían pasar por integrantes de la “sociedad civil”. Quienes no dejaron pasar la oportunidad de hacernos

sentir el acoso de una dictadura que persigue a toda aquella persona que piensa diferente y que además se atreve a hablar de democracia y derechos humanos; fue así que por varios minutos fuimos objeto de “estudios fotográficos” de cada uno de nosotros, y de videograbaciones que son y serán empleadas para los fines que mejor convengan a estas dictaduras.

Hay que decirlo y denunciarlo, este grado de acoso parecía salido de una película del agente 007, y no sería creíble si no es porque quien escribe estas líneas experimentó algo tan caricaturesco y fuera de la realidad que hace recordar a la guerra fría. A esto le sumamos declaraciones desde medios y cuentas oficiales de la dictadura cubana quienes amenazaban a todos los que integrábamos la coalición número 26 y nos tildaban de peligrosos, provocadores y de tener una agenda “subversiva”. Fue en ese momento que entendí el modo de operar del socialismo del siglo XXI.

Una vez dentro del recinto donde se celebraría el diálogo hemisférico, y durante la participación de la Red Juventud LAC, bajo la vocería de Rosa María Payá, y demás coaliciones, se presentaron diversos altercados de intento de sabotaje del evento por parte de las delegaciones conformadas por los agentes del gobierno y de los servicios de inteligencia de las dictaduras cubana y venezolana, quienes se hicieran pasar por miembros de la “sociedad civil” a través de organizaciones oficialistas, con el objetivo de sabotear los trabajos de la Cumbre a través de consignas y amenazas para quienes no compartían sus ideas.

Estos agentes del socialismo del siglo XXI irrespetaron por completo el trabajo y el deseo de todas las organizaciones de la sociedad civil, de presentar sus conclusiones y recomendaciones ante los representantes de alto nivel de los gobiernos. Ante estos embates, fue que se decidió continuar los trabajos de este

diálogo en otro recinto, para dar voz a todas las coaliciones que se dieron cita en dicho diálogo.

Finalmente, la vocera de la coalición encabezada por Juventud LAC dio lectura al mensaje de cientos de jóvenes de la región que levantamos la voz en contra de los abusos de poder por parte de los gobiernos autoritarios de la región, y de manera especial, en los casos de Cuba, Venezuela, Nicaragua y Bolivia, cuyos ciudadanos enfrentan serios desafíos a su integridad personal y a la paz social como producto de la represión de estos gobiernos.

El compromiso de Lima

Como parte de los trabajos del último día de la VIII Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron de este encuentro, adoptaron el *Compromiso de Lima* un documento que fue negociado y aprobado al interior del Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres.⁵

El *Compromiso de Lima* consta de 57 puntos, que se desarrollan bajo siete ejes fundamentales, que son: A) fortalecimiento de la gobernabilidad democrática; B) transparencia, acceso a la información, protección de denunciantes y derechos humanos, incluyendo la libertad de

expresión; C) financiamiento de organizaciones políticas y campañas electorales; D) prevención de la corrupción en obras públicas, contrataciones y compras públicas; E) cooperación jurídica internacional; combate al cohecho, al soborno internacional, al crimen organizado y al lavado de activos; y recuperación de activos; F) fortalecimiento de los mecanismos interamericanos anticorrupción; G) seguimiento e informes.⁶

De los compromisos establecidos en dicho documento, conviene destacar la insistencia en el fortalecimiento de la autonomía e independencia de los órganos de control superior, así como del Poder Judicial; en el apartado sobre las organizaciones políticas y las campañas electorales, el compromiso asumido por los Estados, de considerar diversos mecanismos legales que pudieran restringir el acceso a la función pública de quienes hayan sido condenados por actos de corrupción. Otro elemento que abre paso a una nueva era en cuanto a la rendición de cuentas y el manejo de la cuenta pública, es la promoción de la implementación de sistemas electrónicos para compras gubernamentales; y de igual forma, resulta interesante la

posibilidad de la inclusión de cláusulas anticorrupción en todas las contrataciones gubernamentales y de asociaciones público-privadas.

Como puede observarse, la participación dentro de este proceso de Cumbres de las Américas resulta bastante nutrida, pues se da a partir de distintos momentos y mecanismos; y representa una gran oportunidad para el establecimiento de lazos de cooperación, así como para la incidencia en la agenda hemisférica. En esta ocasión, el propósito de este artículo ha tenido una doble función; en primer lugar, la de explicar cómo funcionan los mecanismos de participación de la sociedad civil y los resultados obtenidos; y en segundo lugar compartir las experiencias vividas a lo largo de esta cumbre.

Si bien es cierto que aún quedan muchos retos por afrontar para avanzar en esta lucha, para acabar con la corrupción en el hemisferio; también es cierto, que ahora corresponde a toda la ciudadanía del continente entero, trabajar conjuntamente para dar seguimiento a los compromisos adoptados por los Estados que participaron de esta cumbre, y especialmente en el caso de los jóvenes, hacer realidad los compromisos asumidos a partir de acciones concretas en el ámbito de lo local. **B**

⁵ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, *Op. Cit.*

⁶ Sitio Oficial de la VIII Cumbre de las Américas, Compromiso de Lima "Gobernabilidad Democrática frente a la corrupción," Lima, 14 de abril de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2H8mt8x>.

Los flujos comerciales de México, China y EEUU en la era de Donald Trump

Salomón Guzmán Rodríguez

Las amenazas de Donald Trump de imponer impuestos y reordenar el Tratado de Libre Comercio con México son cada vez más que antes, ciertas y creíbles, de ahí que a éstas fechas su renegociación ya tomó más tiempo de lo previsto (además de que su hegemonía económica ya no es la misma a nivel mundial, desde hace poco más de 5 años, principalmente con China).

La estructura porcentual del comercio total de México con EUA, China y resto del mundo en 2017 fue de 62.8, 9.7 y 27.4%, aproximadamente, en comparación con el 74.5, 3.1 y 22.5% de 2003.

Por otra parte, de 2003 a 2017, el déficit comercial se duplicó, aproximadamente pasó de 5.72 mil millones de dólares a 10.84 mil millones de dólares. Por el lado de Estados Unidos, el superávit se multiplicó por 3.39, pasó de 39 mil millones de dólares, a 132 mil millones de dólares.

Por el lado de la economía China, el déficit se multiplicó por 8 veces, pasó de 8 mil millones de dólares, a 67 mil millones de dólares. En forma complementaria, el déficit con el resto del mundo se duplicó, pasó de 36 mil

millones de dólares, a 76 mil millones de dólares.

Como se observa, la relación comercial de México se fortaleció entre Estados Unidos y China y se mantuvo constante con el resto del mundo. De acuerdo con el Siavi, el comercio total de México con el mundo se multiplicó poco más de dos veces en tan sólo 14 años, de igual manera se multiplicó con Estados Unidos, con China se multiplicó por cerca de 8 veces y con el resto del Mundo por poco más de 3 veces.

Cabe señalar que México no logró durante este tiempo, incrementar la competitividad, se prefirió importarla de China en términos comerciales. Por su parte, el saldo de la balanza comercial del resto del mundo en 2003 representaba el 93% del superávit comercial con el país americano, en 2012 del 52% y en 2017 del 57%. De acuerdo a lo anterior, se observa que el superávit comercial con Estados Unidos cada vez más que antes viene soportado por el déficit con el país asiático y cada vez menos, por el resto del mundo. En el año 2017 el déficit de México fue cercano a los 11 mil millones de dólares.

INDICADORES

Tabla 1. Comercio total y saldo comercial por socio (2003, 2009, 2012 y 2017)

	Comercio total (miles de millones de dólares)				Déficit - Superavit			
	Total	EEUU	China	Resto del Mundo	Total	EEUU	China	Resto del Mundo
2003	335.15	249.52	10.37	75.26	-5.72	38.97	-8.42	-36.27
2009	463.81	297.34	34.71	131.76	-4.58	72.69	-30.30	-46.98
2012	735.57	467.56	62.58	205.43	-4.39	98.41	-51.14	-51.66
2017	828.97	520.92	80.71	227.34	-10.84	132.22	-67.28	-75.78

Fuente: Secretaría de economía a través del Siavi.

Por otra parte, en la Tabla 2 se observan los 10 principales capítulos más competitivos en materia de exportación hacia China, éstas representan cerca del 92%, lo que más se exporta hacia el país asiático son minerales.

En forma contraria, de acuerdo a la Tabla 3, los productos chinos más competitivos en el mercado nacional son aquellos que aglutinan cerca del 93% de las importaciones totales en el año 2017, lo que más importa México de China son los productos que tienen que ver con máquinas y aparatos. Además de

los productos anteriores, en 2009 México empezó a exportar a China un gran volumen de automóviles y las piezas de motor, explicado por el rápido desarrollo de la industria automovilística con el objetivo de satisfacer la demanda cada vez mayor de autos particulares en el mercado asiático.¹

¹ Ministerio de Comercio de China: *Informe del comercio de los países: el comercio de bienes de México y el comercio entre China y México*, 2010, Vol. 1, 2011 <http://countryreport.mofcom.gov.cn/>

Tabla 2. Los 10 principales artículos exportados de México a China por capítulo (Ordenado de mayor a menor del año 2017, millones de dólares)

Capítulo	Total 2003	Total 2009	Total 2012	Total 2017
Minerales, escorias y cenizas.	45.0	552.9	1770.6	1871.0
Vehículos automoviles, tractores, ciclos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios.	49.3	208.6	935.3	1240.7
Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imágenes y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos.	13.7	264.1	804.3	1150.8

INDICADORES

Cobre y manufacturas de cobre.	51.6	407.9	637.8	664.4
Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos.	384.5	123.1	282.9	404.0
Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ceras minerales.	0.3	0.0	385.3	382.4
Materias plásticas y manufacturas de estas materias. Desechos, recortes y desperdicios; semiproductos; manufacturas.	26.6	121.6	135.5	246.9
Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o de precisión; instrumentos y aparatos médico-quirúrgicos; partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos.	4.6	23.3	72.4	114.1
Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre.	11.0	10.4	9.1	84.6
Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales.	0.4	3.2	40.9	57.2

Fuente: Secretaría de economía a través del Siavi.

Tabla 3. Los 10 Principales artículos importados de China a México por capítulo (Ordenados de mayor a menor de 2017)

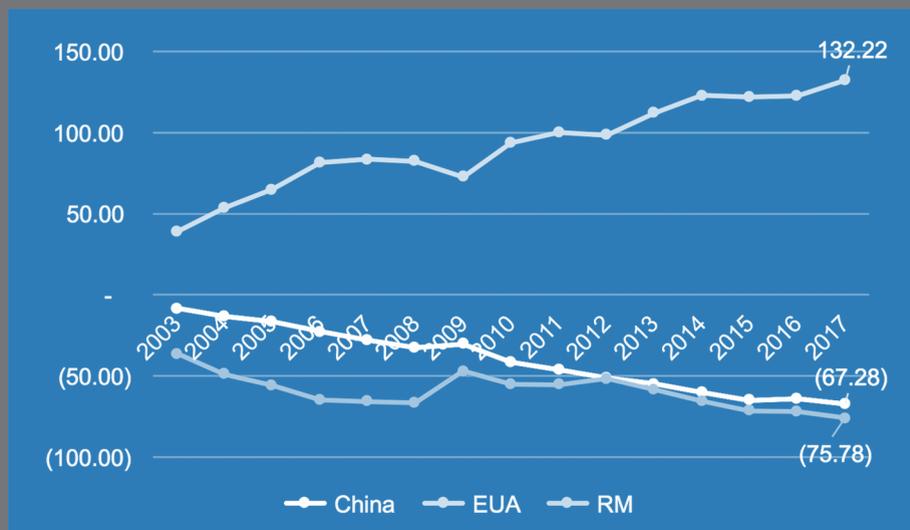
	Total 2003	Total 2009	Total 2012	Total 2017
Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imágenes y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos.	3,150.39	15,361.47	24,776.43	30,502.49
Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos.	3,271.97	7,198.82	13,646.70	15,957
Importación de mercancías mediante operaciones especiales.	98.41	587.36	1,302.88	3,209.62

INDICADORES

Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o de precisión; instrumentos y aparatos médico-quirúrgicos; partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos.	204.43	1,279.33	2,061.10	3,140.95
Vehículos automoviles, tractores, ciclos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios.	139.00	537.48	1,331.87	3,081.05
Materias plásticas y manufacturas de estas materias. Desechos, recortes y desperdicios; semiproductos; manufacturas.	269.10	775.97	1,314.73	2,085.06
Juguetes, Juegos y artículos para recreo o para deportes; sus partes y accesorios.	373.34	1,610.19	1,345.01	1,580.68
Manufacturas de fundición, de hierro o de acero.	118.94	659.49	1,018.02	1,243.35
Productos químicos orgánicos.	144.47	478.60	808.06	1,061.30
Muebles; mobiliario medico-quirúrgico; artículos de cama y similares; aparatos de alumbrado no expresados ni comprendidos en otra parte; anuncios, letreros y placas indicadoras luminosos y artículos similares; construcciones prefabricadas	163.92	409.85	790.09	1,037.31

Fuente: Secretaría de economía a través del Siavi.

Gráfico 1. Evolución del saldo comercial de México con sus socios comerciales (mmd)



INDICADORES

Como se muestra en el Gráfico 1, cada vez más que antes el superávit de México con Estados Unidos se soporta de manera constante por China y el resto del mundo, no obstante, es importante notar la evolución del déficit agudo con el país asiático.

Con el propósito de mostrar la relación entre los flujos comerciales de México con sus tres principales socios comerciales, se procedió a clasificar, conjuntar y estructurar porcentualmente por tipo de bien a las XXII secciones que compone el sistema armonizado de aranceles del Siavi de la Secretaría de economía en tres tipos de productos: nueve secciones se agruparon en el conjunto de bienes de consumo, nueve en el conjunto de bienes intermedio y cuatro en el conjunto de bienes de capital.

De acuerdo sistema nacional de cuentas nacionales de Inegi, se dice que los bienes de consumo son todos aquellos “que se utilizan para el consumo inmediato. Si solo se emplean una vez se denominan perecederos, por ejemplo, los alimentos. Los bienes de consumo que se usan por más tiempo se llaman no perecederos, como la ropa y el calzado”.

Por otra parte, “los bienes intermedios son aquellos que se incorporan al proceso de

producción mediante el cual experimentan cambios en su estado, composición, forma o simplemente se integran a otros bienes con el fin de crear un nuevo producto, por ejemplo, las materias primas que utiliza la industria de la transformación para producir diversos satisfactores”.

Los bienes de capital de una empresa son normalmente equipos pesados (tales como maquinaria pesada, excavadoras, carretillas elevadoras, generadores, o vehículos) que (a diferencia de los bienes de consumo) requieren una inversión relativamente grande, y se compran para ser utilizados durante varios años. También son llamados bienes de producción. Los individuos, las organizaciones y los gobiernos utilizan los bienes de capital en la producción de otros bienes. Los bienes de capital son, entonces, los productos que no se producen para el consumo final, sino que son objetos que se utilizan para producir otros bienes y servicios. Estos tipos de mercancías son importantes factores económicos, ya que son la clave para desarrollar un retorno positivo en la fabricación de otros productos y materias primas.

Tabla 4. Estructura porcentual de las exportaciones mexicanas por tipo de bien y socio comercial (horizontal y vertical, 2003,2017)

TIPO DE BIEN (horizontal)	EXPORTACIONES 2003				EXPORTACIONES 2017			
	Total	EEUU	China	Resto del mundo	Total	EEUU	China	Resto del mundo
Bienes de Capital	100.00%	91.54%	China	Resto del mundo	Total	EEUU	China	Resto del mundo
Bienes de uso intermedio	100.00%	78.60%	0.45%	8.01%	100.0%	84.6%	1.1%	14.4%
Bienes de Consumo	100.00%	87.52%	1.06%	20.34%	100.0%	59.8%	4.8%	35.4%
Tipo de bien (vertical)	Total	EEUU	0.26%	12.22%	100.0%	80.9%	0.8%	18.3%
Bienes de Capital	60.76%	63.51%	China	Resto del mundo	Total	EEUU	China	Resto del mundo
Bienes de uso intermedio	26.76%	24.01%	46.45%	41.12%	66.95%	70.91%	43.70%	51.93%
Bienes de Consumo	12.49%		48.01%	45.99%	16.69%	12.50%	48.45%	31.90%

De acuerdo a la clasificación anterior, en forma horizontal, se registra el cambio en la estructura porcentual de las exportaciones por tipo de bien; por ejemplo, tanto en 2003 como en 2017 Estados Unidos concentra el mayor porcentaje de las exportaciones totales de bienes de capital, seguido por el resto del mundo y una proporción menor China. es decir, la estructura porcentual del total de exportaciones por tipo de bien muestra que el resto del mundo ganó mayor participación con relación al año 2003.

Por el lado vertical, se registra la estructura porcentual de las exportaciones totales por socio comercial; por ejemplo, del cien por ciento de las exportaciones mexicanas con destino hacia Estados Unidos, cerca del 70 por ciento de ellas se concentran en los bienes de capital, mientras que China y el resto del mundo en los bienes intermedios; en otras palabras, la estructura porcentual del total de exportaciones por socio comercial muestra que los bienes intermedios y de consumo ganaron mayor participación porcentual respecto al año 2003.

Por otro lado, en 2017, de los 97 capítulos del comercio internacional que registra la secretaría de economía de México, en 46 capítulos se calcula un superávit por 198 mil 500 millones de dólares mientras que en 51 de ellos se tiene un déficit por cerca de 66 mil millones de dólares con Estados Unidos. Por otra parte, con este mismo país del norte, en 12 capítulos del comercio internacional se genera el 80% del valor de las exportaciones, apenas el 8% del total de los 97 capítulos de la secretaría de economía.

Por otra parte, en 14 capítulos del comercio internacional se genera el 80% de las exportaciones que realiza Estados Unidos con México, apenas el 14% del total de los 97 capítulos de la secretaría de economía generan el 80% de las importaciones, aproximadamente. Lo que quiere decir que se cumple, por mucho,

el 20-80 de Pareto, tanto por el lado de las exportaciones como de las importaciones. En un sentido más concreto, solo en dos capítulos se genera el 80% del superávit con Estados Unidos en poco más de 110 mil millones de dólares, que son los capítulos 87 y 85, los cuales tienen que ver con vehículos automóviles, tractores, ciclos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios y, de acuerdo con el capítulo 85, máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imágenes y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos.

Por su parte, en solo dos capítulos del comercio internacional se genera el 40% del déficit con Estados Unidos, que son los capítulos 27 y 39, los cuales tiene que ver con combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ceras minerales y, por el lado del capítulo 39, materias plásticas y manufacturas de estas materias. Desechos, recortes y desperdicios; semiproductos; manufacturas. Con otras palabras, y debe quedar claro, por el lado de México la renegociación del TLCAN puede tomar niveles de presiones muy altos, el propósito de Trump es bajar el superávit en los capítulos que se mencionaron, es alarmante el grado de dificultad de renegociación al que se enfrenta el Gobierno mexicano, si no cedemos ante ella: se corre el riesgo de poner freno a las importaciones que hace México en materia de gasolinas y lubricantes, por parte de Estados Unidos, esto es así puesto que en México no existen condiciones de producción de estos materiales, los cuales son tan importantes para la vida económica del país, es más, debe recordarse, se importa cerca del 80% de las gasolinas que se consumen en México de Estados Unidos. ¡Difícil pronosticar un buen resultado del TLCAN! 🌐



PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA
FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

La referencia en información bien hecha.





Ya puedes consultar los números anteriores de Bien Común en el sitio electrónico:

<http://frph.org.mx/fundacion/ediciones/bien-comun-2/no-anteriores/>



Bien Común