



XIII Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea



Cuaderno de Trabajo

Luis Antonio Huacuja Acevedo (Coordinador)



Friedrich Naumann
STIFTUNG **FÜR DIE FREIHEIT**



ÍNDICE

Presentación

Sen. José Guadarrama Márquez.....1

Diplomacia Parlamentaria: una ventana de oportunidad para estrechar vínculos entre la Unión Europea y México

Emb. Marie-Anne Coninx.....5

La Comisión Parlamentaria Mixta UE-México y el control parlamentario de las relaciones bilaterales

Mónica Velasco Pufleau.....8

La inoperante cláusula democrática del Acuerdo Global México-Unión Europea. Causas y efectos

Juan Pablo Prado Lallande.....18

Los desafíos de la gobernanza local en el contexto mexicano

Nicolás Foucras y Cecilia García.....25

Crisis de deuda México-1994 y Grecia-2011: problemas similares, soluciones diferentes

Edgar Juan Saucedo Acosta y Samantha Rullan Rosanis.....36

La experiencia que México puede compartir con la Unión Europea en el proceso de implementación de Basilea III

Ramón Cabrera León.....44

La crisis económica actual y su impacto en la formación de jóvenes

Rebecka Villanueva Ulfgard.....51

El futuro de la cooperación Iberoamericana

Marta Ochman.....58

Migración, seguridad y gestión fronteriza

Blanca Lilia Ojeda Valdés.....64

Migración. Una preocupación compartida entre la Unión Europea y México

Alejandra Cervantes Mascareño.....71

El tropiezo de Schengen. La Primavera Árabe, el contexto financiero internacional y el fortalecimiento de la extrema derecha en Europa como causas principales

Aída Marcela Jaramillo Palomino.....80

La inmigración en la UE en materia de reagrupación familiar. Reflexiones de su alcance práctico

Ana Isela Segundo Pérez.....87

El combate al crimen organizado: ¿la nueva agenda para la relación Euro-latinoamericana?

Günther Maihold.....95

Criminalidad organizada en tiempos de crisis

Cynthia Rodríguez.....104

Crimen organizado transnacional en México y la Unión Europea: una problemática pendiente

Grettel Dulfary Baloyes Camarena.....111

Cooperación de la Unión Europea con México contra las drogas y la delincuencia organizada

Enriqueta Serrano Caballero.....118

<i>El papel de la sociedad civil en la relación México-Unión Europea. Límites y alcances del parternariado en la construcción de gobernabilidad</i>	
Giovanna Mazzotti Pabello.....	125
<i>El desafío de la participaron de la sociedad civil en la relación México-Unión Europea</i>	
Cintia Gil Gutiérrez.....	133
<i>La incorporación de actores no gubernamentales en la relación entre México y la Unión Europea: una mirada desde el nuevo multilateralismo</i>	
Antonio Alejo Jaime	141
<i>En camino hacia el 2015: cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México</i>	
Magdy Martínez-Solimán.....	152
<i>Diagnóstico y evaluación sobre el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Las metas de sustentabilidad del medio ambiente en México</i>	
Araceli Parra Toledo.....	160
<i>Meta 17 del objetivo 8 de la Cumbre del Milenio: una mirada inicial México-Unión Europea</i>	
Santiago Anima Puentes y María Luisa Díaz Gutiérrez.....	166
<i>Tres propuestas para la reunión del G20 en el 2012. Un aporte al déficit de ideas innovadoras</i>	
Jean-Claude Martínez y Norma Caballero	176
<i>México y la Unión Europea: la encrucijada histórica</i>	
Juan Pablo Calderón Patiño.....	186

Presentación

Senador José Guadarrama Márquez*

El presente Cuaderno de Trabajo es un nuevo fruto de la estrecha colaboración que la Comisión de Relaciones Exteriores, Europa, de la Cámara de Senadores y el Programa de Estudios sobre la Unión Europea (PESUE), de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México, han mantenido a lo largo de las LX y LXI Legislaturas del H. Congreso de la Unión.

En esta ocasión, con motivo de la celebración en nuestro país de la XIII Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea, un grupo de académicos e investigadores especialistas en relaciones internacionales y en la relación México-Unión Europea, han escrito diversos ensayos en torno a una amplia y muy rica agenda temática, los cuales constituyen, sin duda alguna, una valiosa aportación para los legisladores mexicanos que formamos parte de este importante mecanismo de diplomacia parlamentaria.

La Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea (CPM) se estableció en septiembre de 2004, dentro del marco institucional del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (AAECPC), también denominado Acuerdo Global.

Con el paso del tiempo, la CPM ha logrado convertirse en el mecanismo de diplomacia parlamentaria más consolidado e institucionalizado de todos aquellos en los que participa el H. Congreso de la Unión, y se ha constituido en el foro de diálogo permanente y sistemático entre nuestro Poder Legislativo y el Parlamento Europeo, encargado de examinar todos los aspectos de la relación entre México

* Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, Europa de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos y Co-Presidente de la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea.

y la UE y, en lo particular, la aplicación del Acuerdo Global y la instrumentación de nuestra recientemente suscrita Asociación Estratégica.

A lo largo de los últimos 5 años y medio, la Comisión Parlamentaria Mixta México – Unión Europea ha desarrollado un trabajo intenso y constante, reuniéndose de manera ininterrumpida, de conformidad con lo que marca su reglamento, dos veces por año, una vez en México y otra en algún país de la Unión Europea.

Los 28 parlamentarios que integramos esta Comisión (14 eurodiputados, 7 senadores y 7 diputados federales mexicanos) nos hemos dado a la tarea de realizar un diagnóstico del estado real de nuestros vínculos y hemos remitido propuestas a nuestros respectivos gobiernos con la intención de aportar y fortalecer aun más nuestros lazos e intercambios en materia política, económica y de cooperación.

En este contexto, podemos afirmar que este mecanismo de diálogo entre el Parlamento Europeo y el H. Congreso de la Unión es ya un protagonista en las relaciones entre ambas partes. El diálogo parlamentario ha sido el instrumento que nos ha permitido profundizar en el conocimiento mutuo, consolidar las relaciones políticas entre México y la Unión Europea, sostener posiciones comunes en la defensa de los derechos humanos y el Estado de Derecho; así como apoyar en el desarrollo de la cooperación bilateral en materia económica, científica, medioambiental, cultural y educativa.

En todos estos años, los legisladores mexicanos hemos buscado impulsar los siguientes objetivos estratégicos:

- Establecer entre México y la Unión Europea lazos duraderos de solidaridad que contribuyan a la estabilidad y prosperidad en nuestras respectivas regiones.
- Actuar en favor de los procesos de integración regional y fomentar un clima de comprensión y tolerancia entre nuestros pueblos.

- Abordar todos los temas de interés común.
- Abrir nuevas formas de cooperación en favor de objetivos comunes mediante iniciativas conjuntas en el plano internacional y más concretamente en los ámbitos de la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible.

Así, desde la primera reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea, que se llevó a cabo en septiembre de 2005 en Estrasburgo, Francia, hasta la decimosegunda, realizada en Luxemburgo en junio de 2011, siempre ha prevalecido un diálogo franco, directo y constructivo. La pluralidad política e ideológica tanto de la Delegación mexicana como de la europea han sido siempre aspectos que han enriquecido y fortalecido nuestros trabajos.

En este contexto, durante la XIII Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México – Unión Europea, a celebrarse del 25 al 28 de noviembre de 2011 en la Ciudad de México y en los estados de Hidalgo, Tlaxcala y Oaxaca, los parlamentarios integrantes de esta Comisión Parlamentaria Mixta refrendaremos nuestro compromiso de mejorar los cauces de la relación bilateral a través de la discusión de los siguientes temas:

- Situación política, económica y social en México y en la Unión Europea.
- Migración, Seguridad y gestión fronteriza.
- Diagnóstico y evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos del milenio.
- Regulación financiera y coordinación México – Unión Europea en el marco del G-20.
- Estrategias contra las drogas y cooperación contra la delincuencia organizada.

Además, en el marco de esta XIII Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México – Unión Europea, sostendremos una amplia gama de encuentros con

autoridades y representantes de los sectores sociales, empresariales y académicos de los estados de Hidalgo, Tlaxcala y Oaxaca en aras de acercar los trabajos y el fruto de los encuentros entre parlamentarios europeos y mexicanos a un conjunto de actores locales que bien pueden aprovechar la oportunidad para ser parte del esfuerzo de optimización del potencial del Acuerdo Global y de la Asociación Estratégica entre México y la Unión Europea.

En todo momento, quienes hemos formado parte de la Comisión Parlamentaria Mixta México – Unión Europea a lo largo de las LX y LXI Legislaturas del H. Congreso de la Unión, hemos buscado convertirla en un instrumento al servicio de la sociedad mexicana y en un puente de entendimiento que le permita a nuestro país beneficiarse de los vínculos y las oportunidades que nos ofrecen otros países y regiones.

Por ello, al igual que en ocasiones anteriores, en mi calidad de Presidente de la Delegación Mexicana ante la Comisión Parlamentaria Mixta México – Unión Europea, agradezco el esfuerzo de este notable grupo de académicos que hoy nos ofrece una valiosa publicación y que a través del estudio, el análisis y la difusión de los temas de la agenda de nuestra XIII Reunión, se suma a la voluntad de los Diputados y Senadores mexicanos encaminada a fortalecer y consolidar las relaciones entre México y la Unión Europea.

Diplomacia Parlamentaria: una ventana de oportunidad para estrechar vínculos entre la Unión Europea y México.

Embajadora Marie-Anne Coninsx*

El 2011 ha sido un año rico en experiencias y acontecimientos para las relaciones entre la Unión Europea (UE) y México. La celebración de dos reuniones de la Comisión Parlamentaria Mixta, de la XI Reunión del Comité Conjunto UE-México, así como de cinco Diálogos de Alto Nivel en materia de Seguridad, Derechos Humanos Medio Ambiente, Cultura y ciencia y Tecnología, reafirmaron el compromiso de ambas partes para profundizar el diálogo en torno a una agenda temática diversa, que abarca desde políticas sociales y medioambientales hasta la cooperación científica y tecnológica.

Las reuniones interparlamentarias entre la UE y México se celebran sobre una base bianual desde el año 2005. Estas reuniones tienen por objetivo principal examinar y evaluar los aspectos relacionados con el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, el llamado "Acuerdo Global", vigente desde 1997. Asimismo, brindan una oportunidad para profundizar las relaciones entre ambas partes por medio del diálogo interparlamentario, la cooperación y el intercambio de experiencias.

La Diplomacia Parlamentaria constituye un instrumento de especial utilidad para fomentar las relaciones de cooperación y de amistad entre UE y México. En efecto, la Comisión Mixta UE – México ha llegado a distinguirse como el mecanismo institucional y permanente de diálogo entre ambas delegaciones parlamentarias.

Los días 20 y 21 de junio del 2011 la ciudad de Luxemburgo, Luxemburgo, fue sede de la XII Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta, co-presidida por el

* Jefa de la Delegación de la Unión Europea en México.

Senador José Guadarrama Márquez y el europarlamentario español Ricardo Cortés Lastra, que fueron acompañados por un grupo de senadores y diputados mexicanos y legisladores europeos.

En esta reunión revisaron la situación política, económica y social y evaluaron los avances en la cooperación científica y tecnológica entre ambas partes. Asimismo, tuvieron la oportunidad para debatir sobre las perspectivas de los legisladores mexicanos y europeos respecto a los acuerdos sobre el cambio climático posteriores a la COP 16 celebrada el pasado diciembre en Cancún, México. Los legisladores destacaron la importancia de que la Comisión se involucre más en la protección de los Derechos Humanos, la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado transnacional, la cohesión social, la educación y la cultura y las migraciones.

En ocasión de la XIII Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta UE – México, celebrada del 24 al 28 de noviembre en la Ciudad de México, además de evaluar la situación económica, política y social tanto en México como en la UE, se discutirán temas como la migración; la seguridad y gestión fronteriza; el diagnóstico y la evaluación del cumplimiento de los Objetivos del Milenio establecidos por Naciones Unidas.

También se abordarán temas como la regulación financiera y la cooperación UE – México en el marco del G-20, temas prioritarios en la agenda económica mundial y donde México jugará un papel importante bajo su Presidencia en el G20.

El intercambio de experiencias sobre el tema migratorio formará parte de la agenda de esta reunión, debido a que es un tema de mayor importancia para ambas partes. La UE cuenta con una política fuerte en este ámbito y ha tomado varias medidas para obtener flujos migratorios regulares y ordenados que puedan adicionalmente beneficiar el desarrollo de la región.

Las estrategias de lucha contra las drogas y cooperación contra la delincuencia organizada y los esfuerzos de lucha contra el narcotráfico desplegados por el gobierno del Presidente Felipe Calderón son también temas importantes de la reunión. Cabe señalar que en julio del 2011, la UE y México mantuvieron en Bruselas un primer Diálogo de Alto Nivel sobre Seguridad y Justicia, donde aprovecharon la oportunidad para intercambiar experiencias en la materia y buscar posibles vías de cooperación.

La UE y México tienen como objetivo profundizar sus lazos, a través de la generación de un mayor entendimiento, con el fin de hacer frente, de manera conjunta, a los nuevos retos globales que aquejan a ambas sociedades. Contamos con un diálogo político y una cooperación diversa con el gobierno, con la sociedad civil, y con el poder legislativo de ambas partes.

Las reuniones interparlamentarias es un gran ejemplo de esta cooperación. Estoy convencida que XIII Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta UE – México a través de un diálogo franco y abierto entre los poderes legislativos, desarrollará aún más la relación estratégica y la cooperación para el beneficio de los ciudadanos tanto europeos como mexicanos.

La Comisión Parlamentaria Mixta UE-México y el control parlamentario de las relaciones bilaterales

Mónica Velasco Pufleau*

Varios de los pocos autores que han estudiado las delegaciones interparlamentarias, *lato sensu*¹, del Parlamento Europeo (PE) han resaltado su cualidad de permitir a esta Institución europea el ejercicio de un control parlamentario sobre la política exterior². Un número reducido de esos autores han determinado que las comisiones parlamentarias mixtas (CPM), *per se*, ejecutan ese control³. Sin embargo, hasta ahora ningún autor se ha pronunciado sobre ese aspecto en el caso concreto de la CPM UE-México. Esa es la finalidad de este artículo: esclarecer si este órgano interparlamentario, *per se*, ejerce o no un

* La autora es doctoranda por la Universidad de Barcelona y escribe su tesis sobre las relaciones interparlamentarias UE-México. Si bien en términos muy breves, este artículo deriva de su investigación doctoral. Contacto: mvelascop@gmail.com.

¹ El término incluye a las comisiones parlamentarias mixtas (CPM). Recordemos que las CPM, no obstante ser órganos interparlamentarios, son mecanismos de la diplomacia parlamentaria del PE porque en ella encuentran su origen. Cf. Artículo 200 del Reglamento del PE (RPE); VELASCO PUFLEAU, Mónica. Retrospectiva de la Comisión Parlamentaria Mixta Unión Europea-México a un lustro del inicio de sus trabajos. *Panorámica AL Latinoamericana*. 2010, no. I, p. 31.

² Principalmente, gracias a que las delegaciones interparlamentarias dan un seguimiento a los acuerdos internacionales celebrados entre la UE y los terceros países cubiertos por su ámbito geográfico de relaciones. En el caso de las CPM, se trata de los acuerdos de asociación que les dieron origen. *Inter alia*, cf. JUNKER, Théo. Cinq années de relations interparlementaires Parlement européen – Congrès des États-Unis (1972-1977). *Revue du Marché Commun*. 1977, no. 205, pp. 121-122; JACQUÉ, Jean-Paul, et al. *Le Parlement européen*. Paris: Economica, 1984, pp. 250-253; CHAUCHAT, Mathias. *Le contrôle politique du Parlement Européen sur les exécutifs communautaires*. Claude Blumann (dir.). Paris: LGDJ, 1989, pp. 27, 116 y ss.; BIEBER, Roland. Democratic Control of European Foreign Policy. *European Journal of International Law*. 1990, vol. I, no. 1-2, pp. 164-167 y 170; ROBLES CARRILLO, Margarita A. *El control de la política exterior por el Parlamento Europeo*. Diego J. Liñán Noguera (dir.). Madrid: Civitas, 1994, pp. 394-400; COSTA, Olivier. *Le Parlement européen, assemblée délibérante*. Bruxelles: Editions de l'ULB, 2001, p. 221; CLINCHAMPS, Nicolas. *Parlement Européen et droit parlementaire. Essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*. Jean Gicquel (dir.). Paris: LGDJ, 2006, pp. 261-263 y 434-435.

³ Cf. JACQUÉ, Jean-Paul, et al., *op. cit.*, pp. 250-253; CHAUCHAT, Mathias, *op. cit.* pp. 27, 116 y ss.; BIEBER, Roland, *op. cit.*, pp. 165 y 170; ROBLES CARRILLO, Margarita A., *op. cit.*, pp. 397-400.

control parlamentario sobre las relaciones establecidas entre la Unión Europea (UE) y México a través del ya conocido Acuerdo Global⁴.

Para abordar nuestra cuestión, debemos partir, por un lado, de que la CPM UE-México está legitimada para actuar en el marco de las relaciones bilaterales UE-México en virtud de que encuentra su base legal en el Acuerdo Global⁵; de hecho, su participación en este contexto se refuerza dado que es el único órgano del marco institucional del Acuerdo Global que tiene legitimidad democrática directa. Y, por otro, de que los diferentes sistemas políticos establecidos en México y en la UE no impiden el ejercicio general de un control parlamentario en ambas latitudes⁶, mismo que se extiende también al ámbito internacional, en donde se reconoce que los parlamentos desempeñan un papel cada vez mayor gracias a su diplomacia parlamentaria⁷, realizada, en parte, por órganos como la CPM UE-México.

Dicho lo anterior, el principal problema que se nos presenta al intentar dilucidar nuestra cuestión es que no existe un concepto único de control parlamentario⁸. De hecho, entre los autores que han tratado concretamente este tema en relación con las CPM, existen dos tesis antagónicas: bajo la primera, cuyo exponente es CHAUCHAT, se puede llegar a reconocer el ejercicio de un control parlamentario por la CPM UE-México, pero bajo la segunda, defendida por

⁴ Cf. DOUE, 28 de octubre de 2000, no. L 276, pp. 45-61.

⁵ Cf. ROBLES CARRILLO, Margarita A., *op. cit.*, p. 175. Concretamente, en la Declaración Conjunta sobre el diálogo a nivel parlamentario aneja al Acuerdo Global. Cf. DOUE, 28 de octubre de 2000, no. L 276, p. 66.

⁶ Cf. MORA-DONATTO, Cecilia. Instrumentos constitucionales para el control parlamentario. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. 2001, no. 4, pp. 90-93.

⁷ *Inter alia*, cf. MARÍN, Guillermo. *La tercera revolución de la Diplomacia*. Cambridge: WCFIA, 2000, p. 6; SOLANA, Fernando. *Seis años de diplomacia parlamentaria 1994-2000. Actividades de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República*. Ciudad de México: Limusa, 2000, p. 14; ELORRIAGA F., Gabriel. *La Diplomacia Parlamentaria*. Madrid: Imagineediciones, 2004, pp. 31-33; GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad. Diplomacia y Cooperación Parlamentarias: las Cortes Generales. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. 2008, no. 19, p. 7.

⁸ Cf. ROBLES CARRILLO, Margarita A., *op. cit.*, pp. 32-33.

ROBLES CARRILLO, esto mismo no es posible. No obstante, si tomamos como referencia un marco doctrinal más amplio, formado por autores que han estudiado el control parlamentario pero sin relacionarlo con las CPM, podemos afirmar bajo argumentos distintos a los de CHAUCHAT⁹ y ROBLES CARRILLO, que la CPM UE-México sí ejerce el mencionado control.

En particular, CHAUCHAT define el control parlamentario con base en sus mecanismos para llevarlo a cabo y, en esta medida, reconoce el ejercicio de un control como información a las delegaciones interparlamentarias, *lato sensu*, del PE, que supera el simple diálogo con el Ejecutivo. Ello, porque –tal y como hacen las comisiones parlamentarias– las mencionadas delegaciones son capaces de reunir por sus propios medios toda la información necesaria para seguir la política exterior implementada por el Ejecutivo, utilizando para ello procedimientos que se parecen a un método de investigación¹⁰. De ahí que este autor afirme que las delegaciones interparlamentarias, *lato sensu*, son “...elementos esenciales y originales de control político”¹¹. Y que sea posible reconocer una función de control parlamentario a la CPM UE-México en tanto que control-información.

Por su parte, ROBLES CARRILLO, en contravención con CHAUCHAT, sostiene que el control parlamentario no se limita a la simple obtención de

⁹ Aunque en un punto coincidentes con este autor, en lo que concierne a la obtención de información como ejercicio de un control parlamentario.

¹⁰ Cf. CHAUCHAT, Mathias, *op. cit.*, p. 27.

¹¹ *Ibid.*, p. 119. CLINCHAMPS sigue a CHAUCHAT en esta afirmación. Cf. CLINCHAMPS, Nicolas, *op. cit.*, p. 434. La postura de CHAUCHAT se apoya fuertemente en las afirmaciones de Théo JUNKER, primer responsable de la Secretaría de las delegaciones en el PE, quien en su momento afirmó que las mencionadas delegaciones del PE respondían a una función de control democrático, entendido éste como parlamentario. Cf. JUNKER, Théo, *op. cit.*, pp. 121-122. Ello, a su vez, acorde con una de las misiones originales de dichas delegaciones, que consistió en el “acompañamiento parlamentario de las políticas exteriores de la Comunidad” (PARLEMENT EUROPEEN. *Décision sur la constitution des délégations interparlementaires*. 1982, ap. 1.a). DOCE, 17 de mayo de 1982, no. C 125, pp. 113-115).

información¹² sobre los actos o conductas emprendidas por los ejecutivos sino que debe implicar obligatoriamente una comprobación de dichos actos o conductas que tienda a limitar el poder de tales ejecutivos¹³. “Con esa función de comprobación, el control excede el marco de la mera actividad de información”¹⁴, afirma la autora. En estos términos, ROBLES CARRILLO menciona como ejemplo de funciones de control de las CPM¹⁵, las ejercidas por la CPM del Espacio Económico Europeo (EEE) al examinar el informe anual rendido por el Comité Mixto del EEE sobre el funcionamiento y la evolución del Acuerdo sobre el EEE¹⁶ y al oír al Presidente del Consejo del EEE¹⁷. Atendiendo a este ejemplo, bajo la tesis de ROBLES CARRILLO no es posible admitir que la CPM UE-México realiza un control parlamentario sobre las relaciones bilaterales UE-México¹⁸, porque ésta no tiene entre sus facultades ni examinar un informe anual como el referido, ni oír al

¹² Para esta autora, la obtención de información constituye un elemento importante para el ejercicio de la actividad fiscalizadora, pero no es ni un elemento definitivo ni definitorio del control. Cf. ROBLES CARRILLO, Margarita A., *op. cit.*, p. 51.

¹³ Cf. *Ibid.*, pp. 51-52.

¹⁴ *Ibid.*, p. 52.

¹⁵ Para dar este ejemplo, la autora se apoya en las conclusiones de JACQUÉ et al. y de BIEBER. En efecto, JACQUÉ et al. atribuyen expresamente funciones consultivas y de control a las CPM, reconociendo que éstas tienen por “...actividad esencial emitir un dictamen sobre los informes presentados por el Consejo de asociación y elaborar proposiciones para someterlas al Consejo de asociación” (JACQUÉ, Jean-Paul, et al., *op. cit.*, p. 251). Por su parte, BIEBER habla de que las CPM se insertan en un marco institucional para el control parlamentario sobre la implementación de ciertos acuerdos y, en este contexto, tienen tareas consultivas y de supervisión. Cf. BIEBER, Roland, *op. cit.*, p. 165. Adicionalmente, COSTA y CORBETT, JACOBS y SHACKLETON también consideran como una de las tareas de las CPM pronunciarse sobre los informes anuales del Consejo de Asociación. Cf. COSTA, Olivier, *op. cit.*, p. 221; CORBETT, Richard, et al. *The European Parliament*. 7th Edition. London: John Harper Publishing, 2007, p. 161.

¹⁶ Cf. DOCE, 3 de enero de 1994, no. L 1, pp. 3-36.

¹⁷ Cf. ROBLES CARRILLO, Margarita A., *op. cit.*, pp. 397-399 y 400.

¹⁸ En efecto, bajo la tesis de ROBLES CARRILLO no se puede admitir que la CPM UE-México realiza *per se* funciones de control, aunque no se puede negar que ésta permite al PE y al Congreso de la Unión ejercer por ellos mismos —si así lo desean— un control parlamentario, al facilitarles participar en la ejecución del Acuerdo Global. Cf. *Ibid.*, pp. 397-400.

Presidente del Consejo Conjunto¹⁹. Simplemente, porque en el marco del Acuerdo Global, los órganos ejecutivos no tienen la obligación de llevar a cabo ninguna de estas dos actividades frente a la CPM UE-México²⁰.

No obstante lo anterior, tenemos la posibilidad de utilizar un marco doctrinal más extenso, que incorpora argumentos distintos a los previamente señalados²¹, los cuales nos permiten considerar que la CPM UE-México sí ejerce un control parlamentario sobre las relaciones bilaterales UE-México. Dicho marco doctrinal se basa en el concepto de control parlamentario construido por MORA-DONATTO, que conlleva considerar que dicho control se ejerce a través de todas las actividades que realiza un parlamento: incluidas las de información y crítica; que tiene como finalidad la fiscalización, independientemente de que ello comporte una sanción o responsabilidad política inmediata, y que se puede ejercer sobre todos los ámbitos en donde el gobierno tiene una actuación, como es la política exterior²². Para nosotros nos resulta conveniente esta concepción amplia del control parlamentario considerando que nuestro análisis involucra dos instituciones parlamentarias diferentes: el PE y el Congreso de la Unión, pertenecientes a dos regímenes políticos, asimismo, diferentes. En esto coincide con nosotros YAMAMOTO quien, al realizar un estudio comparativo de los instrumentos de control parlamentario en más de ochenta parlamentos nacionales –comprendido el mexicano–, utiliza también una concepción amplia de este tipo de control al definirlo como “examen, vigilancia y supervisión del gobierno y los organismos

¹⁹ El Comité Mixto del EEE del que habla ROBLES CARRILLO equivale en el Acuerdo Global al Comité Conjunto UE-México y el Consejo del EEE, al Consejo Conjunto UE-México. *Cf.* Artículos 3 y 45-48 del Acuerdo Global.

²⁰ Si acaso, los representantes del Ejecutivo Europeo y Mexicano pueden asistir a las reuniones de la CPM UE-México y tomar la palabra –lo que ocurre regularmente–, pero no existe una obligación como tal de éstos de rendir información a la CPM UE-México. *Cf.* COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA UE-MÉXICO. *Reglamento*. Estrasburgo: 2005, PE 364.442/BUR/ANN, artículo 6.

²¹ Aunque, como ya dijimos, en un punto coincidentes con CHAUCHAT. *Cf. Supra* nota al pie 9.

²² *Cf.* MORA-DONATTO, Cecilia, *op. cit.*, pp. 89-97. Además, la autora destaca que se trata de un control político; que puede recaer sobre acciones del gobierno pasadas o futuras; que su simple despliegue ya implica un resultado en sí mismo y, que persigue fiscalizar y controlar antes que sancionar. *Cf. Ibid.*, p. 98.

públicos, con inclusión de la ejecución de la política y la legislación”²³. Definición que, en lo que nos interesa, incorpora expresamente como un instrumento de control parlamentario que “el parlamento puede manifestar sus opiniones al gobierno y al público”²⁴. Punto en el que este autor coincide con MORA-DONATTO, quien implica en su concepto de control parlamentario la “crítica” del parlamento sobre la acción gubernamental²⁵. Así las cosas, podemos decir que los citados elementos del concepto de control parlamentario dados por MORA-DONATTO y YAMAMOTO se aplican a la CPM UE-México puesto que este órgano interparlamentario forma parte de las actividades parlamentarias del PE y del Congreso de la Unión; aunque no examina un informe anual concreto, tiene la misión general de examinar las relaciones UE-México y, en particular, la aplicación del Acuerdo Global²⁶ y, en este contexto, realiza actividades de información y debate y, además, de crítica, en virtud de que está facultada para “...formular recomendaciones al Consejo de Asociación, a la Comisión competente del Parlamento Europeo y al Congreso Nacional de Los Estados Unidos Mexicanos o a sus comisiones competentes”²⁷. Para ello, adopta una declaración conjunta al final de cada una de sus reuniones en donde, además de sus recomendaciones, expresa otro tipo de opiniones como exhortos, invitaciones, solicitudes, agradecimientos y reconocimientos.

Ahora bien, sin poder obviar el restringido espacio que nos resta para expresar nuestra opinión personal, podemos decir que nosotros somos partidarios de considerar que la CPM UE-México sí ejerce un control parlamentario dentro del marco doctrinal amplio expuesto con anterioridad –que, hemos dicho, en un punto

²³ YAMAMOTO, Hironori. *Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*. Ginebra: UIP, 2007, p. 9.

²⁴ *Ibid.*, p. 10.

²⁵ Cf. MORA-DONATTO, Cecilia, *op. cit.*, pp. 91-93 y 98.

²⁶ Cf. COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA UE-MÉXICO. *Reglamento*, *op. cit.*, artículo 1.

²⁷ *Ibid.*, art. 4.1. Ello, conforme a lo establecido en el artículo 200.1 del RPE y el artículo 16.(2) de las Disposiciones Reguladoras de las delegaciones del PE. Cf. *Infra* nota al pie 32.

es coincidente con la tesis de CHAUCHAT—; si bien, en los hechos, creemos que tal control tiene un efecto más bien limitado.

Más particularmente, en relación con el ejercicio de dicho control parlamentario, consideramos que es primordial que la CPM UE-México cumpla con dos condiciones. La primera, que se *preocupe y ocupe*, antes que nada, por conocer en profundidad los actos de los ejecutivos que pretende controlar²⁸, pues como dice MORA-DONATTO “...las actividades del poder público pueden y deben ser examinadas minuciosamente (bajo la lupa)...”²⁹ y, la segunda, que se apegue a la máxima de que dicho control parlamentario debe buscar beneficiar a los ciudadanos representados en ella³⁰. Para ello, es deseable que la CPM UE-México siga manteniendo, e incluso incrementando, encuentros con la sociedad civil en el marco de sus reuniones. Por otra parte, tomando en cuenta que el ejercicio del control parlamentario es voluntario³¹, consideramos que no estaría de más que las delegaciones que conforman la CPM UE-México se detuvieran a determinar si realmente es de su interés ejercerlo o no. Decimos esto, porque si analizamos las misiones encomendadas a las delegaciones europea y mexicana en la CPM UE-México, pareciera que, en el caso de la primera, este deseo de control parlamentario ha ido diluyéndose con el paso del tiempo³² y, en el caso de la

²⁸ En este extremo, compartimos la opinión de ROBLES CARRILLO, consistente en que la información constituye un elemento primordial para el ejercicio de una actividad fiscalizadora. *Cf. Supra* nota al pie 12.

²⁹ MORA-DONATTO, Cecilia, *op. cit.*, p. 98.

³⁰ Como expresa YAMAMOTO, “por ser el órgano que representa al pueblo, el parlamento se encarga de verificar que la administración de la política pública refleje las necesidades de la población y las atienda. Asimismo, debe velar por que la política convenida se aplique correctamente y beneficie a los ciudadanos destinatarios. Esta tarea se ejecuta mediante el control parlamentario” (YAMAMOTO, Hironori, *op. cit.*, p. 9).

³¹ *Cf.* MORA-DONATTO, Cecilia, *op. cit.*, pp. 90-91.

³² Si bien es cierto que las delegaciones interparlamentarias en el PE se institucionalizaron con la misión expresa de acompañar parlamentariamente a las políticas exteriores de la Comunidad que, *de facto*, buscó ejercer un control parlamentario sobre las mismas; tras el progresivo apoderamiento del PE en materia de política exterior y la entrada en vigor del Tratado de la UE, las delegaciones interparlamentarias pasaron a tener como misión, además de los contactos interparlamentarios, la de fomentar en los terceros países los valores en los que se basa la UE. *Cf.* PARLAMENTO EUROPEO. *Disposiciones reguladoras relativas a las*

segunda, realmente nunca ha existido³³. Tal reflexión podría incluirse en la discusión que las citadas delegaciones decidieron iniciar sobre el futuro de la CPM UE-México en su XII Reunión (Luxemburgo, junio 2011)³⁴. Ya que creemos que, de asumirse conscientemente la CPM UE-México como un verdadero órgano de control parlamentario y actuar en consecuencia, ésta lograría aumentar su trascendencia política en las relaciones bilaterales UE-México consiguiendo, cuando menos en este sentido, lo pretendido por las delegaciones con el inicio de la referida discusión³⁵.

En la práctica, por poner sólo un ejemplo y dar por terminado este artículo, una postura como la que señalamos de la parte de la CPM UE-México podría traducirse en que en lugar de que la CPM UE-México siga solicitando infructuosamente al Consejo Conjunto que invite a sus Co-presidentes a participar en las reuniones de dicho Consejo, la CPM UE-México podría empezar a insistir en que se establezca como práctica parlamentaria que los representantes de dicho Consejo, o en su defecto, los del Comité Conjunto, le rindan un informe anual sobre el funcionamiento y la aplicación del Acuerdo Global. De forma parecida a como sucede en el caso de la CPM del EEE expuesto por ROBLES CARRILLO, y respecto al cual la CPM UE-México se pronunciaría.

actividades de las delegaciones. Decisión de la Conferencia de Presidentes de 10 de marzo de 2011. Conferencia de Presidentes. Bruselas: 2011, PE 422.560/CPG, artículo 3.(1).

³³ Siguiendo la información de las Cámaras del Congreso de la Unión es posible afirmar que la delegación mexicana en la CPM UE-México busca más que nada coadyuvar con el Ejecutivo Mexicano en política exterior antes que controlar sus actividades. *Cf.* Artículo 269.2 del Reglamento de la Cámara de Diputados; Reivindica Beltrones labor diplomática del Senado. *El Informador*. Guadalajara: 22 de mayo de 2011.

³⁴ *Cf.* COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA UE-MÉXICO. XII Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta Unión Europea-México. Proyecto de Declaración Conjunta. Luxemburgo: 2011, ap. 30.

³⁵ *Ibidem*.

Bibliografía

BIEBER, Roland. Democratic Control of European Foreign Policy. *European Journal of International Law*. 1990, vol. I, no. 1-2, pp. 148-173.

CHAUCHAT, Mathias. *Le contrôle politique du Parlement Européen sur les exécutifs communautaires*. Claude Blumann (dir.). Paris: LGDJ, 1989. Tesis doctoral.

CLINCHAMPS, Nicolas. *Parlement Européen et droit parlementaire. Essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*. Jean Gicquel (dir.). Paris: LGDJ, 2006. Tesis doctoral.

CORBETT, Richard, et al. *The European Parliament*. 7th Edition. London: John Harper Publishing, 2007.

COSTA, Olivier. *Le Parlement européen, assemblée délibérante*. Bruxelles: Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 2001. Tesis doctoral.

ELORRIAGA F., Gabriel. *La Diplomacia Parlamentaria*. Madrid: Imagineediciones, 2004.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad. Diplomacia y Cooperación Parlamentarias: las Cortes Generales. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. 2008, no. 19, pp. 3-32.

HERRANZ, Anna. The Inter-parliamentary Delegations of the European Parliament: National and European Priorities at Work. En BARBÉ IZUEL, María Esther et al. (eds.) *The role of Parliament in European foreign policy: Debating on Accountability and Legitimacy*. Barcelona: European Parliament Information Office, 2005, pp. 77-106.

JACQUÉ, Jean-Paul; BIEBER, Roland; CONSTANTINESCO, Vlad; NICKEL, Dietmar. *Le Parlement européen*. Paris: Economica, 1984.

JUNKER, Théo. Cinq années de relations interparlementaires Parlement européen – Congrès des États-Unis (1972-1977). *Revue du Marché Commun*. 1977, no. 205, pp. 120-127.

MALAMUD, Carlos; STAVRIDIS, Stelios. Parliaments and Parliamentarians as International Actors. In REINALDA, Bob (ed.). *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*. Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2011, pp. 101-115.

MARÍN, Guillermo. *La tercera revolución de la Diplomacia*. Cambridge: Weatherhead Center for International Affairs, 2000.

MORA-DONATTO, Cecilia. Instrumentos constitucionales para el control parlamentario. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. 2001, no. 4, pp. 85-113.

OROZCO DEZA, Miguel Ángel. Diplomacia Parlamentaria. *Revista Mexicana de Política Exterior*. 2001, no. 62-63, pp. 91-109.

ROBLES CARRILLO, Margarita A. *El control de la política exterior por el Parlamento Europeo*. Diego J. Liñán Noguerras (dir.). Madrid: Civitas, 1994. Tesis doctoral.

SOLANA, Fernando. *Seis años de diplomacia parlamentaria 1994-2000. Actividades de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República*. Ciudad de México: Limusa, 2000.

VELASCO PUFLEAU, Mónica. Retrospectiva de la Comisión Parlamentaria Mixta Unión Europea-México a un lustro del inicio de sus trabajos. *Panorámica AL Latinoamericana*. 2010, no. I, p. 31.

YAMAMOTO, Hironori. *Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*. Ginebra: UIP, 2007.

La inoperante cláusula democrática del Acuerdo Global México-Unión Europea. Causas y efectos

Juan Pablo Prado Lallande*

Ana Adela Cruz Cervantes**

Ni México ni la Unión Europea han respetado las cláusulas de derechos humanos del Acuerdo de Asociación. Los compromisos en esta materia han sido simplemente letra muerta.

Manifestante durante la III Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe (Guadalajara 2003), denunciando incumplimiento de contrato y derechos laborales tras el cierre de una fábrica ubicada en México, perteneciente al consorcio alemán *Euzkadi*.

El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Comunidad Europea y sus Estados miembros (Acuerdo Global) de 1997, incluye una cláusula democrática, la cual establece que el respeto a los derechos humanos y a la democracia constituyen un elemento esencial del citado Acuerdo.

La práctica internacional con respecto al fomento de la democracia y los derechos humanos indica que para honrar tales compromisos se recurre a dos estrategias fundamentales: por un lado realizar ejercicios “proactivos” de cooperación internacional, a efecto de reforzar capacidades nacionales del país beneficiario en ambos temas mediante colaboración ofrecida (en este caso) por la UE, denominándose a esta estrategia “condicionalidad positiva”. La otra táctica (conocida como “condicionalidad negativa”) se refiere a que, ante graves y persistentes violaciones a la democracia y a los derechos humanos, cualquiera de las partes se reserva el derecho de ejercer “acciones apropiadas” (dependiendo la

* Profesor-Investigador en Relaciones Internacionales, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México (BUAP). www.cooperacioninternacional.mx

** Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, BUAP.

gravedad de las circunstancias), como medida de presión hacia el Gobierno transgresor, con el fin de que respete tales valores. Sin embargo, la experiencia indica que en este tipo de Acuerdos de Asociación, la democracia y los derechos humanos no suelen constituir elementos prioritarios de la agenda bilateral, dado que las relaciones políticas y el comercio (pasando por el tema de la seguridad), conforman los ejes fundamentales de la relación bilateral en cuestión, en especial cuando se trata de un país que mantiene intensos lazos con la UE en los tres ámbitos referidos.¹

Esto significa que los países del Norte y (entre estos los de la UE), en lugar de utilizar a la cláusula democrática incluida en este tipo de Acuerdos como un instrumento consolidado y eficaz a favor del estímulo de los citados valores universales, recurriendo para ello ya sea a la condicionalidad positiva o a la negativa (en ambos casos como reacción coherente respecto al comportamiento del país socio en relación a estos temas), al momento de existir relevantes intereses económicos, políticos y geoestratégicos entre los firmantes, en realidad esta posibilidad se diluye. Ello en razón a que en realidad la UE le otorga mayor peso y estímulo fáctico a las relaciones políticas y comerciales, respecto a al énfasis que se le confiere a la democracia y a los derechos humanos.² En síntesis, se constata que en las relaciones internacionales, incluidas las realizadas por la UE con sus contrapartes en el mundo, la *high politics* destaca por encima de la *low politics*.³

¹ Olav Stokke, Olav, *Aid and political conditionality*, (comp), The European Association of Development Research and Training Institutes-Frank Cass, London, 1994.

² Evidentemente no se puede hacer referencia la UE como un ente único, dado a que ésta se compone de diversas instituciones. Sin embargo, en términos generales, la experiencia dicta que mientras el Consejo y la Comisión son propensas a estimular y mantener las relaciones políticas y comerciales con terceros países, el Parlamento Europeo (con menores capacidades en materia de política exterior respecto a las referidas instancias) suele ser más proclive en cuanto a la relevancia del estatus democrático y de los derechos humanos en terceros países, en el marco de la relación bilateral en cuestión.

³ Como lo señala Olsen, para varios donantes de cooperación internacional para el desarrollo la agenda de la seguridad (y la economía) corresponde a la "alta política" (*high politics*), mientras que la promoción internacional de la democracia y los derechos humanos conforma el ámbito de la "baja política" (*low politics*). Gorm Rye Olsen, "Promotion of Democracy as a Foreign Policy Instrument of Europe: Limits to International Idealism," *Democratization*, Vol. 7, No. 2, Frank Cass Journal, London, 2000, p. 144.

A su vez, otra explicación complementaria a este respecto es que la UE es poco propensa a recurrir a la condicionalidad negativa dado, por un lado, a que la experiencia empírica y los estudios académicos especializados han demostrado que la aplicación de sanciones a la ayuda (aplicando la cláusula democrática) no suelen conseguir que el gobierno afectado atienda las exigencias provenientes del exterior.⁴ Por el otro lado, ello se entiende también considerando que la UE, debido a la particular naturaleza (y complejidad) del proceso de toma de decisiones en materia de Política Exterior y Seguridad Común (un rubro eminentemente intergubernamental), no es propensa a aplicar medidas punitivas, salvo en casos verdaderamente extremos y en países en donde no existen evidentes vínculos políticos y comerciales significativos respecto a los intereses europeos.⁵

Lo anterior puede contribuir a comprender el por qué, a pesar de que en años recientes en México ha aumentado de forma preocupante las violaciones gubernamentales a los derechos humanos,⁶ con base en las importantes relaciones políticas y comerciales estratégicas que la UE celebra con dicho país latinoamericano en el marco del Acuerdo Global, las autoridades europeas son propensas a promover relaciones “positivas” y de colaboración con el Gobierno y la sociedad mexicana a través de una amplia gama de instrumentos, proyectos y

⁴ Véase, por citar tan solo una referencia a este respecto, a Carlos Santiso, “Responding to Democratic Decay and Crises of Governance: The European Union and the Convention of Cotonou”, *Democratization*, Vol. 10, No. 3, Frank Cass, London, 2003, p. 151.

⁵ Elena, Fierro, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, International Studies in Human Rights, The Hague, London, New York, 2003, p. 240. Hadewych, Hazelzet, “Carrots or Sticks? EU and US reactions to human rights violations in the nineties and beyond”, *A European Profile in Democracy Assistance*, The Hague, Netherlands, 2004.

⁶ Por ejemplo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha publicado informes detallados sobre al menos 65 casos de abusos a civiles por parte del Ejército perpetrados desde el año 2007, institución que ha recibido más de 1,100 denuncias adicionales por eventuales violaciones de derechos humanos en los primeros seis meses del 2010. En ese sentido, el aumento de casos de violaciones de los derechos humanos cometidas por miembros de las fuerzas armadas ha aumentado de forma considerable desde el año 2007. La CNDH ha presentado 30 recomendaciones a la Secretaría de la Defensa Nacional en relación con casos confirmados de abusos durante el año, en comparación con 14 en 2008.

diversas iniciativas de colaboración,⁷ en lugar de aplicar desde Bruselas, en su perfil punitivo, la citada cláusula democrática.

Ello se considera relevante debido a las siguientes implicaciones. En primer lugar, lo anterior refuerza el fundamento respecto a que en el marco de las relaciones entre la UE y México, se privilegia la colaboración intergubernamental en temas estratégicos (diálogo político, comercio y cooperación), lo cual limita la posibilidad de que la UE ejerza eventuales presiones políticas o medidas coercitivas dirigidas al Gobierno mexicano debido al déficit de protección de los derechos humanos en el país.

Lo anterior a su vez puede generar la posibilidad de que las autoridades mexicanas no perciban a la cláusula democrática como un recurso aplicable en su contra (en su fase sancionadora), aun considerando el referido creciente despegue de violaciones gubernamentales en detrimento de los derechos humanos en México. Ello, en automático, le resta a dicho instrumento jurídico su perfil de “recurso persuasivo”, cuyo objeto es en buena medida intentar evitar desde cierta perspectiva comportamientos oficiales que lastimen la protección de los derechos individuales de las personas. Tales hechos revisten de particular importancia, dado que de ser así, lo que se genera es la percepción (en México y terceros países) de que, aunque existen estipulaciones en favor de la democracia y los derechos humanos mediante la cláusula democrática incluidos en el Acuerdo Global con la UE, el incentivo “externo” de cumplirlas se debilita frente al hecho de que, en realidad, no hay ni habrá consecuencias tras realizar acciones en contra de la norma en cuestión.

Asimismo, ante los ojos de ciertos grupos de la sociedad civil (como diversas instituciones pro derechos humanos), la cláusula democrática y el propio

⁷ Véase, por ejemplo, de este autor “La cooperación internacional para el desarrollo Unión Europea-México: Acciones, logros y retos”, en Luis Antonio Huacuja (Coord.), *Cuaderno de Trabajo de la XI Reunión Interparlamentaria Mixta México-Unión Europea 2010*, UNAM, México, 2011.

Acuerdo Global (que catalogan a la democracia y los derechos humanos como “valores esenciales”) se devalúan, al menos en cuanto a su capacidad para incentivar de manera activa y eficaz tales propósitos, en particular de forma congruente respecto a las circunstancias imperantes en México en el contexto actual. Esto en razón de que al amparo del Acuerdo Global, (hay que insistir en ello) el mantenimiento y fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales (en particular las políticas y comerciales) es prioritario respecto a la capacidad de dicho instrumento bilateral para incentivar democracia y derechos humanos mediante acciones efectivas, en especial a favor de los intereses de los sectores sociales más vulnerables en el país.⁸

Como un elemento más de análisis se considera que se ha desaprovechado la oportunidad para situar, en el sitio que le corresponde según el Acuerdo Global, a la democracia y a los derechos humanos en el sentido de constituir, en efecto, elementos esenciales de dicho instrumento jurídico; situación al menos desconcertante, si se consideran las diversas y de hecho, por momentos, tensas negociaciones para que la citada cláusula fuese -por interés europeo- incluida en el Acuerdo de 1997. Debe quedar claro que en esta reflexión en ningún momento se argumenta que la UE debe imponer *de facto* sanciones al Gobierno mexicano tras las violaciones a los derechos humanos (como se ha señalado, estas medidas no resultan eficaces respecto a sus propósitos). Por el contrario, se estima que mediante el espíritu de la citada cláusula, y con base en la amplia operatividad de su contenido (ya sea, en primera instancia incentivando la colaboración en estos temas o dependiendo cada caso, y de forma gradual, en el marco del diálogo político, conminando a ejercer acciones efectivas en estos asuntos, retrasando o redireccionando hacia ONG’s los programas de colaboración; todo ello de manera proporcional respecto al estado de ambos

⁸ En este sentido, quizás la protección del *status quo* del Acuerdo Global –en su dimensión de acuerdo intergubernamental- está por encima de la protección de los derechos humanos de las personas, en especial de las más desfavorecidas.

valores universales en el país en cuestión),⁹ la democracia y los derechos humanos deberían tener un estatus de mayor peso en el marco de las relaciones bilaterales, tal y como lo señala el propio Acuerdo Global.

Sin embargo, al no ocurrir tal circunstancia, desde la perspectiva de ciertos sectores sociales se genera la sensación de que la UE, más allá de actuar como una potencia civil global (innovadora y comprometida, sin políticas de doble rasero o discrecionalidad con respecto al estímulo de la democracia y los derechos humanos) se asemeja más a una potencia clásica que pretende conseguir, como propósitos prioritarios, reforzar sus intereses políticos, económicos, geoestratégicos y de seguridad, en donde ambos preceptos no resultan en la praxis significativos, o al menos con el estatus que desde las instituciones europeas y sus respectivos Acuerdos de Asociación ostentan tener.¹⁰

Por lo tanto, y con base en los argumentos esgrimidos, puedes señalarse que si bien existen encomiables acciones de cooperación UE-México para estimular desde diversas perspectivas la democracia y los derechos humanos en el país (las cuales, se estima, deberían aumentarse y mejorar su eficacia en términos reales), y aun considerando el aumento de la violencia en el país y por ende el aumento de afectaciones por parte del Gobierno mexicano a los derechos humanos de las personas, es poco plausible que la UE ejerza mayor presencia mediante, por ejemplo, diálogo político con el Gobierno mexicano por tales

⁹ Un estudio especializado sobre la manera en que, dependiendo cada caso, es plausible aplicar la cláusula democrática, sin tener que sancionar por completo la colaboración se encuentra en: Juan Pablo Prado Lallande, *La condicionalidad de la ayuda y el enfoque de derechos humanos. Propuestas prácticas para la cooperación española*, Fundación Carolina, Serie Avance de Investigación no. 35, Madrid, 2010. Disponible en: [http://www.fundacioncarolina.es/es-](http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/AI35DocDeb1.pdf)

ES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/AI35DocDeb1.pdf

¹⁰ El 13 de octubre del 2011 la Comisión Europea emitió la Comunicación “Increasing the Impact of EU Development Policy: An Agenda For Change” (COM2011) 637 Final), en donde se señala que el volumen de ayuda comunitaria conferida a los receptores dependerá de su situación en materia democrática, de derechos humanos y de buen gobierno. Lamentablemente, dado que como se ha señalado otros criterios (políticos, económicos, geoestratégicos y de seguridad) también determinan el destino de la ayuda, esta declaratoria, al menos con base en la evidencia presente, tiene reducidas posibilidades de aplicarse a cabalidad. Véase, Juan Pablo Prado Lallande, *El lado oscuro de la cooperación internacional. La discrecionalidad de la ayuda externa en el fomento a la democracia y los derechos humanos*, IPGH, México, 2009.

hechos,¹¹ tomando como base la eventual aplicación de la cláusula democrática. Ello, claro está, a menos de que ocurra una crisis persistente y de creciente envergadura en detrimento de la democracia o de los derechos humanos en el país, o que, esta circunstancia afecte de manera importante a los intereses europeos en el país.

¹¹ Richard Howitt, Delegado del Subcomité de Derechos Humanos del Parlamento Europeo, expresó mediante un Comunicado de Prensa durante su visita a México en mayo de 2011, que el grado de violaciones a los Derechos Humanos y de impunidad que existen en México “es preocupante”, en particular por parte de las fuerzas armadas. De la misma manera, el Parlamento Europeo mediante su “Informe anual sobre Derechos Humanos en el mundo y la política de la Unión Europea al respecto 2009” y su “Informe anual sobre Derechos Humanos en el mundo y la política de la Unión Europea al respecto 2010” ha expresado su preocupación por las fallas en cuanto al respeto a los derechos humanos por parte del Gobierno mexicano. De hecho, la UE en su “Declaración local de la UE sobre el asesinato de Marisela Escobedo Ortiz” (Defensora de los derechos humano asesinada el año pasado) del 22 de diciembre de 2010, condena dicho asesinato. Sin embargo, al momento, la UE únicamente ha hecho este tipo de llamados y solicitudes a las autoridades mexicanas para que hagan lo pertinente a efecto de esclarecer los hechos en estos actos, con el fin de garantizar los derechos humanos de sus ciudadanos, lo cual no se considera congruente con respecto al preocupante estatus de los derechos humanos en el país de referencia.

Los desafíos de la gobernanza local en el contexto mexicano

Dr. Nicolas Foucras*
Lic. Cecilia García**

El concepto de gobernanza está de moda sobre todo debido a la profundización de la Unión Europea (UE) como modelo de integración regional que busca adquirir legitimidad con el fin de seguir avanzando manteniendo la paz social. Para Jorquera Beras (2011)¹ la gobernanza tiene como objetivo favorecer la relación horizontal entre los actores públicos y privados para mejorar la toma de decisiones, la gestión y el desarrollo público. La idea es generar cohesión, sinergia e interdependencia para elaborar e implementar políticas públicas efectivas. Es muy común, que se utilicen como sinónimos gobernanza y gobernabilidad, sin embargo la gobernabilidad refleja más bien la capacidad del Estado por cubrir las necesidades de la sociedad y administrar el espacio socio-territorial². Al contrario, la gobernanza se presenta como una herramienta que puede ayudar (o no) a alcanzar los objetivos de buena gobernabilidad. Tal como al nivel nacional o supranacional, la gobernanza local busca ofrecer a una comunidad restringida, generalmente integrada culturalmente, la capacidad para auto-administrarse definiendo las soluciones a sus propios problemas³. Este artículo tiene la pretensión de realizar un breve análisis del concepto de gobernanza local desde

* Director de la carrera de ciencia política y profesor en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del ITESM, Campus Monterrey. Tiene un doctorado en Ciencia Política por la Universidad Laval (Canadá) y dos maestrías en Ciencias Económicas por las universidades de Reading (Reino Unido) y Toulouse (Francia).

** ITESM, Campus Monterrey

¹ Jorquera Beas Daniela, 2011, "Gobernanza para el desarrollo local" en Conocimiento y Cambio en pobreza rural y desarrollo, 32p.

² Aguilar Villanueva Luis, 2006, *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica: México.

³ Gravel, N. y A. Lavoie, 2009, « Introduction. La gouvernance environnementale en perspective », *Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes*, numéro spécial sur la gouvernance environnementale en Amérique latine, 34 (68) : 5-18.

su origen en la Unión Europea (UE), su posible aplicación en el contexto latinoamericano y definir retos concretos en el caso específico de México.

1. La gobernanza local en la Unión Europea: una decisión pragmática para consolidar el proyecto supranacional

Para la UE, la gobernanza es uno de los principales pilares actuales en el funcionamiento de las instituciones buscando efectividad en la elaboración e implementación de políticas públicas. El Libro Blanco del 2009 menciona que la capacidad de la Unión para cumplir sus misiones y lograr los objetivos comunitarios depende de su organización institucional, pero sobre todo de su método de gobernanza. Esta estrategia organizacional se refleja en el funcionamiento de estructuras como lo son el Comité de Regiones o el Consejo Económico y Social donde la toma de decisiones para la elaboración de proyectos se basa en la coordinación entre los diferentes niveles de entidades administrativas (Estados miembros, regiones y municipios) y actores socio-económicos organizados para poder asegurar una presencia. La Constitución europea, que entró en vigor en el 2009, plantea como uno de sus objetivos prioritarios considerar a las identidades locales y empoderarlas en el proceso de profundización del proyecto de integración político supranacional. La tendencia en la UE se podría entonces resumir en la búsqueda de una mayor descentralización, consolidando paralelamente la estructura de coordinación, para seguir profundizando la integración supranacional y resolver de una mejor manera los problemas locales.

Es interesante considerar que el concepto se va desarrollando en un contexto de consolidación del espacio de gobernanza supra-nacional que difícilmente puede contar con la capacidad material-humana para generar políticas

públicas efectivas y legítimas. En la UE, la gobernanza viene de la mano con el principio de subsidiariedad, entendido como la posible intervención comunitaria en los ámbitos cuyos objetivos, que aunque no sean de su competencia, no puedan ser alcanzados por los Estados miembros de la mejor manera posible. También, dentro de este mismo concepto, se considera que las entidades locales pueden estar a cargo de la generación e implementación de soluciones en campos específicos cuando la efectividad está mejor alcanzada a este nivel; la condición es que las decisiones no pueden afectar a las demás entidades. El concepto empodera tanto a las instancias supranacionales como a las entidades locales pero también puede generar ambivalencia en la competencia de poderes para generar equilibrio entre las partes.

Si nos posicionamos en la corriente *nation-building*, podemos comparar la construcción política de la UE con la de México considerando que ambos esquemas buscan el mismo objetivo: formación de una ciudadanía en un contexto de alta heterogeneidad, nuevo espacio (por lo menos en un esquema democrático), búsqueda de legitimidad, importantes fuerzas centrifugas y presencia de poderes competidores, importante fragmentación cultural y desconfianza hacia las instituciones. El nivel de cultura política y participación ciudadana en México es muy bajo; según la ENCUP (2008) el 60% de los mexicanos manifiesta no tener interés en la política y/o asuntos públicos; esta estadística va a la par con la percepción sobre la democracia considerando que solo el 23% de la población sigue satisfecho con ella. La entrada violenta del país en la globalización, o americanización, ha claramente desconectado la administración pública nacional de las realidades locales lo que se refleja en la importancia que se da en la elaboración de las políticas públicas a los indicadores macroeconómicos cuyo éxito depende del comportamiento de los actores transnacionales⁴. Este divorcio entre Estado y sociedad ha generado

⁴ Perez Baltodano Andres, 2006, "Ejes de reflexión para una discusión sobre el Estado, el mercado y la pobreza en América Latina", Encuentro de los(as) Embajadores(as) en Cuzco del 27 al 29 de octubre.

externalidades muy profundas como lo son la vulnerabilidad, la precariedad, la ilegalidad, el flujo migratorio, la marginación, la informalidad, el desvanecimiento de lo social, la violencia social, etc. El propósito de la gobernanza local es justamente volver a conectar las realidades socio-económico-culturales y sus problemas con el Estado a través de un sistema democrático participativo, deliberativo, representativo e incluyente. En base a la experiencia de la UE, vemos que este modelo requiere dar una mayor autonomía política a los espacios locales sin perder de vista su coordinación con las instituciones estatal, nacional, regional y global para no caer en un conflicto de intereses parroquiales, lo que podría ser funesto para la misma paz social.

2. Los requisitos de la gobernanza local y el contexto mexicano

La pérdida de confianza/legitimidad del Estado mexicano y la falta de efectividad de las políticas públicas han llevado a varios académicos a sugerir un modelo cercano al europeo privilegiando la gobernanza local⁵, cuyo objetivo sería la reappropriación de la administración local por sus habitantes y *por ende* el control de su propio destino. La tendencia hacia este nuevo panorama político se ha ido desarrollando desde hace varios años en América Latina a través de mecanismos muy concretos. Un ejemplo es el presupuesto participativo surgido en Porto Alegre (Brasil) y que se ha extendido a varios países de la región incluyendo a México donde se ha implementado al nivel estatal (estado de Durango) pero sobre todo municipal (Tlalpan, San Pedro Garza García, etc.). En el caso mexicano, hubo experiencias positivas como las que implementó Cuauhtémoc Cárdenas en 1997 en el Distrito Federal; ahí se seccionaron en consejos vecinales las delegaciones, lo que permitió que los vecinos se conocieran entre sí generando cohesión social.

⁵ Zermeño Sergio, 2005, "México: ¿todo lo social se desvanece? ", en *Revista Mexicana de la Sociología*. Vol.61, Núm.3, pp.183-200.

En Chile⁶, el proceso de modernización de la administración pública incluyó como tema fundamental generar políticas públicas participativas. Este objetivo se ha realizado a través de los presupuestos participativos y un programa llamado PLADECO (Plan de Desarrollo Comunal) enfocado en la consulta y el diagnóstico concentrado en la eficacia técnica de la gestión; el Plan se encarga solamente del diagnóstico y priorización de las problemáticas.

La gobernanza local requiere, pero también genera, capital social. Este se podría definir, según Putnam (1999) como un conjunto suficientemente sólido y estable de relaciones horizontales que permiten generar un sentimiento fuerte de interdependencia mutua y confianza colectiva. Desde esta perspectiva, las condiciones para que la gobernanza local logre las expectativas son la existencia preliminar de un tejido socio-económico, un imaginario colectivo, una identidad compartida, significados interiorizados por los sujetos y valores socialmente construidos⁷. Zermeno (1999)⁸ establece una relación entre la identidad territorial y la capacidad de una comunidad para auto-administrarse. Para este autor, mientras más específico sea el lugar geográfico mayor es su posibilidad de generar espacios de convivencia, y *por ende* referentes locales, valores mínimos compartidos y confianza; este panorama es propenso para ofrecer una base de diálogo y discusión que permite obtener decisiones consensuadas. En los espacios locales que no se benefician de un capital social fuerte, como por ejemplo, los municipios urbanos que no han iniciado o terminado su proceso de integración socio-político-económico-cultural, podría ser interesante recurrir a los mecanismos de participación implementados por autoridades locales en diferentes

⁶ Montecinos Egon, 2005, "Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa?" en *Gestión y Política Pública*, Vol.16, No.2.

⁷ Giménez, Gilberto, 2005, "Cultura, identidad y metropolitismo global", *Revista Mexicana de Sociología*, Num. 67(3), pp. 483-512.

⁸ op. cit

partes del mundo como por ejemplo en Brasil, Colombia o en la misma UE. En estos lugares, el propósito es fomentar la convivencia y la confianza, acelerar la historia de la cohesión social y promover la generación de valores comunes y sentimiento de pertenencia a un mismo espacio⁹.

La construcción del tejido social, o su recuperación, permite que el comportamiento de la gente se defina cada vez menos en base a una racionalidad calculadora e intereses particularistas y cada vez más en base a una racionalidad ética-humanista, esto hace que aumente el costo asociado al mal comportamiento de los individuos. Es importante considerar este aspecto en la medida en que la ciudadanía se va construyendo no solamente con base en la educación pero también, y sobre todo, a partir de la auto-educación. La sociedad local va creando e incorporando sus propios valores, mucho mejor y profundo que el esquema de educación a través del marco normativo castigador o de la educación paternalista. Esta generación de identidad propia es detonadora de poder social; al aumentar la identidad colectiva, se incrementa el poder/impacto que tiene la comunidad en las decisiones públicas y se restablece la relación con las instituciones representativas. Por otro lado, hay que denotar la correlación negativa entre la libertad económica individual (privilegiada por el modelo global neoliberal) y la consolidación del capital social necesario para la generación de un modelo de desarrollo sostenible e incluyente. En fin, tal como lo menciona Pérez Baltonado (2006), el poder social que surge de la consolidación del espacio local permite desarrollar y moldear instituciones locales al servicio de las expectativas y del bienestar de los individuos.

En el plano económico, herramienta muy interesante para empoderar una comunidad, las diferentes experiencias que se llevaron a cabo en Bolivia nos ensañan que la gobernanza local favorece el surgimiento de intereses hacia la

⁹ Llancar Etcheverry Carlos Alfonso, 2005, "Descentralización: La experiencia chilena, un estudio sobre los gobiernos regionales", *Revista de Estudios Politecnicos*, Núm. VII pp.27.

misma comunidad lo que permite entrar en un círculo virtuoso de fortalecimiento¹⁰. Un modelo socio-político que pone más énfasis hacia el desarrollo comunitario permite promover la economía local lo que favorece la infraestructura, teniendo como consecuencia directa la consolidación de las micro-empresas y del sector bancario dedicado a las micro-finanzas. Estas últimas estructuras financieras locales tienden a contener los flujos de dinero y concentrarlos hacia el desarrollo local en lugar de dirigirse hacia centros de especulación globales. Tal como lo analiza Rhyne (2011)¹¹, en este contexto el acceso al crédito para las pequeñas estructuras económicas urbanas y/o rurales (muy a menudo familiares) se ve facilitado lo que les permite empezar a generar una visión más largoplacista y sacar a muchos de ellas de la informalidad consolidando la base de recaudación fiscal. La economía vuelve a adoptar una cara humana valorizando al ciudadano local con todas sus características. Tal como se mencionó, la gobernanza local permite entrar en un círculo virtuoso de consolidación del tejido social. Por otra parte, el incremento de las oportunidades laborales locales, y la recuperación de la dignidad, podría favorecer en el caso específico de México la disminución del flujo migratorio hacia las ciudades o los Estados-Unidos lo que promovería *de facto* el proceso de consolidación del tejido comunitario y familiar. Vite Pérez (2006)¹² comenta que este nuevo contexto sería propicio para la generación de valores sociales y de proyectos comunitarios capaz de disminuir la violencia social.

En este proceso de empoderamiento de las entidades locales es necesario para la autoridad federal seguir profundizando la estrategia de descentralización implementada desde los años 1980 en México pero que se ha realizado hasta el

¹⁰ Patzi Paco, 2011, "Communal Economy", en *Revista Harvard Review of Latin America*, XI (1), pp. 45-48. Y Rhyne, Elisabeth, 2011, "Microfinanca: A World-Class Performance", en *Revista Harvard Review of Latin America*, Núm. 9, pp. 42-45.

¹¹ Op. cit

¹² Vite Pérez, Miguel Ángel, 2006, "Estado, Globalización y Exclusión Social", *Política y Cultura*, Núm. 25, pp. 9-26.

momento de manera muy desordenada sin rumbo bien definido. Es importante enmarcar las decisiones que se toman en un marco jurídico establecido de manera constitucional, con un claro objetivo, mucha transparencia y un sistema de monitoreo (nacional e internacional) con el fin de considerar los eventuales disfuncionamientos y contemplar las realidades locales. Tal como lo recomienda el Banco Mundial (1994), la distribución de los poderes tiene que considerar cada contexto comunitario: “se tiene que dar más atención al desarrollo de la institucionalidad municipal antes de intentar un proceso total y radical de traspaso de responsabilidades (...) a los gobiernos locales”.

México, a la imagen de muchos países latino-americanos, no entró en la globalización con un tejido socio-económico integrado ni con una identidad nacional consolidada. Como lo menciona Pablo González Casanova en “La Democracia”, publicado en 1957, existen muchos Méxicos geográficos y sociales. Aunque dicha obra es antigua, su diagnóstico y análisis aún es pertinente; las realidades sociales y culturales del país son sumamente diversas. A pesar de haber establecido un régimen que se aparentó a una “dictadura perfecta”, como la llamó Vargas Llosa, y que permitió construir una estructura corporativista involucrando a todos los sectores socio-económicos, no se promovió una cultura participativa ni tampoco la cohesión social horizontal; el espacio socio-territorial sigue sufriendo una alta fragmentación cultural. Ahora, sin contar con las premisas necesarias, el país entró en un proceso de transición democrática y ya neoliberal lo que ha favorecido una situación en la cual una gran proporción de los individuos viven en una relación de exterioridad al Estado y entonces al marco normativo nacional¹³. Esta situación ha favorecido la aparición de espacios vacíos propicios para el surgimiento de poderes competidores al mismo Estado, generando así un ambiente de ingobernabilidad y un entorno no apto para la gobernanza. Las zonas

¹³ Olvera, Alberto, 2007, “Hacia una Nueva Conjunción entre Política y Sociedad: Los Contornos de una Reforma Política Participativa en México”, Enrique Florescano (coord.), *La Política en México*, Ed. Taurus, pp. 265-290.

rurales de difícil acceso son las más vulnerables, siendo estas más propensas a ser cooptadas por el narcotráfico, como ya ha sucedido en algunos estados; por ejemplo en San Fernando, Tamaulipas. Existe una clara tendencia al neo-feudalismo que podría generar un fuerte corto-circuito en la búsqueda de efectividad de la gobernanza local en un esquema de coordinación al nivel nacional. Sin duda, son muchos los riesgos que tiene el país si no se empieza a trabajar en conjunto (gobierno federal, estatales, municipales, academia y sociedad civil) en diseñar y ejecutar los mecanismos para aumentar la cohesión social y la incidencia de la sociedad en asuntos públicos.

Como conclusión podríamos decir que es importante hacer un análisis multidimensional del concepto de gobernanza considerando la inclusión de México dentro la globalización y las realidades socio-políticas del país. El reto se encuentra en cómo coordinar las exigencias locales, nacionales y globales. Si basamos el modelo de desarrollo en una simple racionalidad técnica e instrumental (fundamentalmente el desarrollo económico) la perspectiva global ejerce entonces una fuerte atracción debido a la precariedad del panorama nacional; sin embargo es importante generar contrapesos democráticos a esta fuga hacia afuera y no perder de vista las expectativas locales y el desarrollo sostenible. Esta última perspectiva se alcanza mejor a través de la gobernanza local que acudiendo a políticas asistencialistas que no permiten a las comunidades recuperar su dignidad y el control de su destino.

El contexto mexicano de fragmentación social y desconexión del Estado con su sociedad provocada actualmente un alto nivel de violencia social. Es ahí, donde el concepto de gobernanza local debe entrar en el debate como una metodología innovadora que permita rescatar el contexto social y cultural de acuerdo al bagaje de cada territorio específico, sin perder la unidad como país y entendiéndose como parte del mundo globalizado. En este sentido, la construcción política de la UE, y sobre todo el concepto de subsidiariedad, permite abrir la

reflexión sobre la manera de cómo coordinar los diferentes espacios interdependientes de gobernanza local con los niveles de poder nacionales y supra-nacionales.

Bibliografía:

Aguilar Villanueva Luis, 2006, *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica: México.

Gravel, N. y A. Lavoie, 2009, « Introduction. La gouvernance environnementale en perspective », *Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes*, 'numéro spécial sur la gouvernance environnementale en Amérique latine', 34 (68): 5-18.

Giménez, Gilberto, 2005, "Cultura, identidad y metropolitismo global", *Revista Mexicana de Sociología*, Num. 67(3), pp. 483-512.

Jorquera Beas Daniela, 2011, "Gobernanza para el desarrollo local" en *Conocimiento y Cambio en pobreza rural y desarrollo*, 32p.

Llancar Etcheverry Carlos Alfonso, 2005, "Descentralización: La experiencia chilena, un estudio sobre los gobiernos regionales", *Revista de Estudios Politecnicos*, Núm. VII pp.27.

Montecinos Egon, 2005, "Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa?" en *Gestión y Política Pública*, Vol.16, No.2.

Olvera, Alberto, 2007, "Hacia una Nueva Conjunción entre Política y Sociedad: Los Contornos de una Reforma Política Participativa en México", Enrique Florescano (coord.), *La Política en México*, Ed. Taurus, pp. 265-290.

Patzi Paco, 2011, "Communal Economy", en *Revista Harvard Review of Latin America*, XI (1), pp. 45-48.

Pérez Baltodano Andrés, 2006, "Ejes de reflexión para una discusión sobre el Estado, el mercado y la pobreza en América Latina", Encuentro de los(as) Embajadores(as) en Cuzco del 27 al 29 de octubre.

Rhyne, Elisabeth, 2011, "Microfinanca: A World-Class Performance", en *Revista Harvard Review of Latin America*, Núm. 9, pp. 42-45.

Vite Pérez, Miguel Ángel, 2006, "Estado, Globalización y Exclusión Social", en *Política y Cultura*, Núm. 25, pp. 9-26.

Zermeño Sergio, 2005, "México: ¿todo lo social se desvanece? ", en *Revista Mexicana de la Sociología*. Vol.61, Núm.3, pp.183-200.

Crisis de deuda México-1994 y Grecia-2011: Problemas similares, soluciones diferentes

Edgar Juan Saucedo Acosta^{*}
Samantha Rullan Rosanis^{**}

Introducción

La crisis de deuda de varios países de la zona euro y los sucesivos rescates financieros, han puesto en la agenda europea la viabilidad del euro. Específicamente, la crisis política griega, derivada de una crisis financiera, ha ocasionado que varios medios de comunicación cuestionen la posibilidad de que Grecia permanezca en la zona euro. En este sentido, Grecia tendría dos posibles soluciones a seguir: primero, continuar con las medidas de reducción del gasto público para alcanzar la meta de menor déficit público en unos cuantos años, o segundo, abandonar la zona euro y utilizar sus políticas monetaria y cambiaria, con el objetivo de generar crecimiento económico.

México pasó por una situación similar a la griega en 1994, en donde tenía vencimientos de bonos a corto plazo en moneda extranjera. Por otro lado, si bien México tenía su propia política monetaria y cambiaria, en la práctica su política monetaria estaba restringida a su política cambiaria, que a su vez tenía como objetivo un tipo de cambio semi-fijo, no exactamente una Unión Monetaria como en la que se encuentra Grecia en la actualidad, pero con problemas muy similares.

^{*}Profesor- Investigador del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales y Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana. Imparte el curso de la Unión Europea y sus política comunitarias, sus líneas de investigación son economía de la integración y Bancos Centrales.

^{**} Profesora –investigadora del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales y Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana. Imparte el curso de Derecho Europeo, sus líneas de investigaciones son Derecho de la integración e innovación para el desarrollo.

El texto plantea las similitudes con respecto a los problemas que enfrentó el gobierno mexicano en 1994 y que ahora enfrenta el gobierno griego. Sin embargo, se llega a la conclusión de que la solución que tomó México en aquella época y que le permitió crecer económicamente en años posteriores a la crisis, no puede ser aplicada a Grecia, debido a los enormes costos políticos y económicos que le ocasionaría abandonar el euro.

Crisis de deuda de México en 1994

En 1994 el gobierno de México tenía vencimientos de TESOBONOS a corto plazo, bonos denominados en moneda extranjera pero pagaderos en moneda nacional, que no estaban respaldados por la cantidad de reservas internacionales. El Banco de México (Banxico) manejaba una política monetaria con el objetivo de tener una tipo de cambio dentro de una banda. De esta forma, cuando el precio del dólar subía, Banxico utilizaba las reservas internacionales para mantener el tipo de cambio dentro de la banda.

Llegó el momento en que el gobierno de México ya no tenía la capacidad para pagar los compromisos contraídos. Finalmente, el gobierno decidió devaluar su moneda, además de solicitar un préstamo a los Estados Unidos (EE. UU.) para solventar sus obligaciones. En 1995, el PIB mexicano cayó en un 6.5%, la inflación y el desempleo se incrementaron. Sin embargo, durante los cinco años posteriores hubo un alto crecimiento económico, apoyado por un aumento significativo de las exportaciones hacia los EE. UU.

Crisis de deuda de Grecia en 2011

Grecia miembro de la Unión Europea (UE) desde 1981, pertenece a la zona euro desde 2002, por lo que desde dicha fecha ya no dispone de una política monetaria

y cambiaria. Además, por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), dicho país tiene el compromiso de mantener un bajo déficit y deuda pública. Los gobiernos griegos estuvieron ocultando los datos sobre déficit público. En cuanto se descubrió lo grave de la situación, las agencias calificadoras bajaron la calificación a los bonos griegos.

La prima de riesgo de los bonos griegos se incrementó considerablemente, ocasionando que el gobierno de dicho país no tuviera la capacidad para pagar los vencimientos de corto plazo. El país ha recibido dos rescates financieros, para hacer frente a los vencimientos de deuda que tenía a corto plazo. El año pasado el PIB de Grecia cayó alrededor del 5%, además este año no hay perspectivas de crecimiento, el desempleo tiene una tasa cercana al 16% para este año (la segunda tasa más alta en la Unión Europea, sólo superada por España).

Soluciones en México y Grecia

Las soluciones de Grecia y México fueron diferentes. México pasó de un tipo de cambio semi-fijo a uno de libre flotación, que le permitió crecer los siguientes años a tasas muy elevadas, producto de que sus exportaciones se incrementaron considerablemente hacia los EE. UU. (socio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte), entre otras cosas por la devaluación del peso mexicano ante el dólar estadounidense. En el caso de Grecia, como ya no dispone de sus políticas monetaria y cambiaria, crecer a través del incremento de sus exportaciones, vía una devaluación, ya no es una opción, debido a que ya no dispone de una moneda propia. Una de las opciones que se está manejado antes y después de la salida del primer ministro Griego, Papandreu, ha sido la de su salida de la zona euro, sin embargo no parece ser una opción factible para el corto plazo.

En ambos casos, los países incurrieron en compromisos financieros en monedas que no eran solamente de dichos países, en el caso de México sus

compromisos eran en dólares, mientras que en el caso griego en euros, que si bien también es su moneda, ya no dispone de la capacidad para manejar su propia política monetaria.

Grecia tiene dos caminos, “el mexicano” que implicaría que dejara la zona euro, para después devaluar su nueva moneda y que sus exportaciones aumenten para generar crecimiento económico. Sin embargo, dicho camino implicaría no sólo su salida de la zona euro sino también de la UE, lo que en términos políticos y económicos sería muy costoso. El otro camino consiste en seguir llevando a cabo todo el plan económico de reducción de su gasto público, que le permita alcanzar en el mediano plazo un déficit público sostenible.

Cualquiera de los dos caminos tiene costos y beneficios. El primero le daría autonomía monetaria y cambiaria pero tendría como costo su salida de la UE. El segundo tiene la ventaja de contar con el apoyo de Bruselas, sin embargo con el enorme costo de descontento social que hay en dicho país.

Grecia se encuentra en una encrucijada, no exactamente la que tenía el gobierno de México a finales de 1994, sin embargo existe cierta similitud en el sentido que el gobierno mexicano tuvo que decidirse por cambiar de un tipo de cambio fijo a uno flexible. Además, cambió de una política monetaria anclada al tipo de cambio, es decir, con objetivos externos, a una política monetaria anclada a objetivos internos. En el caso de Grecia, en cierto sentido tiene un tipo de cambio fijo con el resto de los miembros de la zona euro (una Unión Monetaria) y una nula política monetaria.

Existen ciertas dudas con respecto a que si Grecia opta por la salida mexicana tenga un mejor desempeño económico. Tomemos el caso de Reino Unido, que tiene una política monetaria autónoma y un tipo de cambio flexible, sus desempeños económicos no han sido los mejores en estos dos últimos dos años. El primer ministro inglés, David Cameron, ha intentado sugerir ciertas medidas

para la zona euro, precisamente por el impacto que tiene la crisis europea en Reino Unido, debido a que la zona euro representa el 40% de las exportaciones de dicho país. Aún en el caso de que Grecia tuviera su propia política monetaria y cambiaria, no queda claro que alcance altas tasas de crecimiento económico como las que registró México los 5 años posteriores a su crisis económica.

¿Zona euro a dos velocidades?

Con la salida del primer ministro griego, el presidente francés Nicolas Sarkozy ha señalado a la prensa que sería necesario tener un núcleo duro en la zona euro, es decir, dividir en dos grupos a los países que comparten el euro. El objetivo, según el presidente francés, sería que los países con más disciplina financiera aumenten su nivel de integración económica, concretamente lo relativo a temas fiscales e incluso la posibilidad de lanzar bonos conjuntos.

Si analizamos desde la teoría económica qué países de la UE deberían compartir una misma moneda, sería necesario utilizar la Teoría de Áreas Monetarias Óptimas (AMO). A partir de dicha teoría, han surgido una serie de condiciones que los países deben de cumplir para que sea óptimo que compartan una misma moneda. Existen varios estudios que muestran que ni la UE ni la zona euro son una AMO, más bien la zona marco ha sido caracterizada por ser una AMO, dicha zona incluye tanto a Alemania como a Francia y algunos otros países pequeños. Ni Grecia, ni Portugal, ni Irlanda ni España estarían considerados en esa AMO. Por lo tanto, la idea de Sarkozy no está muy lejana de los postulados de la Teoría de las AMO, es decir, los países que históricamente han tenido las inflaciones más altas en la UE no serían parte del núcleo duro señalado por el presidente francés, en este sentido los gobiernos como el de Grecia, optaron por el euro como un mecanismo para generar estabilidad interna, pero con la consecuencia de no tener herramientas monetarias ante crisis financieras y económicas, además de que con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), al

menos se intentó, que los Estados miembros no tuvieran total autonomía en sus políticas fiscales, situación que algunos gobiernos respetaron y otros no. El gobierno de Grecia optó por no respetar el PEC, pero al mismo tiempo ocultar la información sobre déficit público y deuda pública.

Producto de la crisis financiera y deuda que han atravesado los países denominados PIIGS (Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España), ya se han realizado varios cambios en los gobiernos, la salida de Silvio Berlusconi como primer ministro de Italia ha sido el último hasta el momento. Concretamente en el caso griego, la salida de Papandreu y la llegada Papademos (ex-vicepresidente del Banco central Europeo), permite darle más margen de maniobra al gobierno griego, tanto internamente como en su relación con Bruselas. El perfil del nuevo primer ministro es más técnico y a la vez más europeísta, al igual que Mario Monti recién electo primer ministro de Italia. Dicha situación fue diferente en México, debido a que cuando en diciembre de 1994 detona la crisis, recién iniciaba el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, quien tenía el mismo perfil técnico pero culpó a su antecesor, Carlos Salinas de Gortari.

Conclusiones

La crisis de deuda que sufre Grecia es similar a la que sufrió México en 1994. En ambos casos los países tenían deuda de corto plazo en una moneda en que sus Bancos Centrales nacionales no podían crear.

La solución que tomó el gobierno de México, difícilmente puede ser aplicable Grecia, debido a que dicho país tiene una Unión Monetaria con los Estados miembros de la zona euro. Además, su posible salida de la zona euro tendría como consecuencia su salida de la UE, lo que implicaría altos costos políticos y económicos. Además de que Reino Unido, siendo un país que no utiliza el euro, ha estado inmerso en una crisis similar a la de la mayoría de los miembros

de la zona euro, resultando insuficiente la política cambiaria inglesa para contrarrestar la crisis.

En el año 2006, México formalizó una regla de déficit cero que venía implementado desde hace ya varios años, mediante la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Aunque dicha regla no ha resuelto los problemas estructurales de la economía mexicana, si ha permitido que la prima de riesgo se mantenga relativamente estable, en un escenario donde las finanzas públicas mexicanas son muy vulnerables, debido a su alta dependencia del petróleo. El PEC sería la contraparte europea a la LFPRH, sin embargo el PEC está establecido en forma de coordinación, además de que los mecanismos de castigo no han sido utilizados, mientras que la regla de déficit cero ya se venía cumpliendo por el gobierno mexicano incluso antes de la LFPRH.

Si prospera la idea del Presidente Sarkozy de un núcleo duro de la zona euro, y se lleva a cabo alguna forma de integración fiscal, sería adecuada una regla similar a la LFRRH a nivel Tratado, con cierta flexibilidad para periodos de decrecimiento económico, pero con reglas claras de penalización en caso de incumplimiento.

Bibliografía

Bolaños, A. y González, M. "Papandreu acepta adelantar el referéndum", el País, 2 de Noviembre del 2011, en línea, http://www.elpais.com/articulo/economia/Papandreu/acepta/adelantar/referendum/elpepueco/20111102elpepueco_3/Tes (fecha de consulta, 10 de Noviembre del 2011).

Charlemagne's notebook "Two-speed europe, or two Europes?", The Economist, en línea, 10 de noviembre del 2011,

<http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2011/11/future-eu> (fecha de consulta, 14 de Noviembre del 2011).

Esquivel, G. "De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: el papel del diseño y la conducción de la política económica", en N. Lusting, Crecimiento económico y equidad, El Colegio de México. México, 2010.

La experiencia que México puede compartir con la Unión Europea en el proceso de implementación de Basilea III

Ramón Cabrera León*

I. Aspectos Generales

La ciudad de Basilea, Suiza, se ubica en la frontera con Francia y Alemania. En 1974, se reunieron ahí los gobernadores de los bancos centrales del G-10¹ e integraron el “Comité de Supervisión Bancaria de Basilea”, para estudiar los fenómenos financieros internacionales y preparar recomendaciones que permitieran, de manera oportuna, minimizar los riesgos a los que están expuestas las instituciones financieras y con ello evitar posibles crisis bancarias.

En 1988, se publicó su primer acuerdo (Basilea I), que es un conjunto de recomendaciones no vinculatorias para establecer el capital mínimo de las entidades bancarias, que les permita enfrentar los riesgos de crédito, mercado y tipo de cambio a los que están expuestas. Se fijó el 8% del capital mínimo que debían tener en relación con sus activos ponderados por riesgo.

En 2004, el Comité publicó una revisión al marco de adecuación de capital del Acuerdo de 1988 (Basilea II). Este se elaboró sobre tres pilares que debían atender las entidades bancarias: Requerimientos mínimos de capital y la adopción de modelos internos para determinar el requerimiento de capital; procesos de supervisión, y reglas para la divulgación de información financiera, para fortalecer la disciplina de mercado y fomentar la mejora en su gestión, al incorporar un requerimiento de capital por riesgo operativo. Con ello se logró crear un marco

*Licenciado en Derecho por la FES Acatlán, UNAM, cuenta con una Maestría en Derecho Administrativo y Fiscal por la Barra Nacional de Abogados. Es profesor en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Toluca. Se desempeña actualmente como Subprocurador Fiscal Federal de Investigaciones en la Procuraduría Fiscal de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹ Bélgica, Canadá, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Reino Unido, Estados Unidos de América, Alemania, Suecia y Suiza.

más sensible, ya que se construyó sobre bases y análisis técnicos que permiten que las instituciones conozcan con mayor precisión los riesgos que enfrentan (Mayores categorías de riesgos). Cabe decir, que desde 2008, en México quedaron prácticamente implementados en su totalidad los acuerdos de Basilea II.

La crisis financiera global de 2008 dejó de manifiesto que los requerimientos de capital con los que contaban las entidades financieras fueron insuficientes para hacer frente a las pérdidas derivadas de la crisis, así como a la exposición al riesgo que tenían. De tal suerte, que aun con los parámetros de Basilea I y II, no se pudo evitar dicha crisis, la cual fue una de las mayores en la historia de la humanidad, cuyas consecuencias resentirán generaciones de individuos que ni siquiera han nacido. Dicha crisis colocó en riesgo, no sólo la viabilidad económica de personas y familias, sino de naciones enteras. Su principal causa se ubicó en los abusos cometidos en los sistemas financieros de los países más desarrollados.

De tal circunstancia, es que surgió la necesidad de fortalecer la regulación, supervisión y gestión de riesgos del sector bancario internacional. Para ello, en 2010, el Comité desarrolló un conjunto de disposiciones más estricto (Basilea III), que dio como resultado un nuevo marco normativo que fortalece la definición y los requerimientos de capital, así como que propone la introducción de razones de liquidez y apalancamiento de las instituciones bancarias.

Por su parte, la experiencia que México adquirió con motivo de la crisis financiera de 1994-1995, se reflejó en la creación y adopción de ajustes y cambios en el funcionamiento, regulación y supervisión del sistema financiero mexicano, que entraron en vigor desde finales del siglo pasado.

En ese contexto, la política regulatoria del sistema financiero mexicano, se enfocó en implementar medidas para consolidar y fortalecer la solidez y la solvencia del sistema bancario mexicano, lo cual permitió que no se generara un impacto significativo en nuestro sistema, derivado de la crisis de 2008.

Lo anterior permite a México estar en posibilidad de adoptar las recomendaciones de Basilea III, con mucha mayor facilidad y prontitud que las naciones de la Unión Europea, dado que muchos de los parámetros de Basilea III ya los observa su sistema financiero.

Entre las acciones tomadas en México destacan:

- En el marco de la materia de supervisión, se establecieron normas que prevén sanciones administrativas y penales respecto de las instituciones financieras, sus funcionarios y sus auditores externos. Igualmente, se fijaron las disposiciones para regular la prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo
- Las reglas de capitalización del sistema bancario mexicano, prácticamente ya se habían implementado desde 2008.
- Se reforzaron las atribuciones de las autoridades financieras y se establecieron procedimientos preventivos, para proteger los intereses del público ahorrador y del sistema de pagos.
- Acciones Correctivas Tempranas. Cabe señalar que, desde 2004 se implementó un Sistema de Acciones Correctivas Tempranas y en 2006 los mecanismos de resoluciones bancarias. A la fecha, las autoridades financieras trabajan en la tercera etapa del proceso (liquidación judicial).

Ahora bien, de Basilea III, destaca que su proceso de instrumentación será gradual, y tiene previsto que concluya en 2019. El Acuerdo consiste principalmente en lo siguiente:

- **Requerimiento de Capital.** Se incrementó el nivel del requerimiento de capital total de los bancos (10.5%), que deberá integrarse por el 8% de capital mínimo regulatorio (como está actualmente), más un 2.5% de

colchón de conservación de capital para afrontar pérdidas en periodos de estrés. Se fijó que el capital regulatorio debía integrarse por capital fundamental² (*common equity*).

- **Estándares de liquidez.** Se propuso un coeficiente de cobertura de liquidez (*liquidity coverage ratio*) para todos los bancos, definido como el porcentaje de activos líquidos respecto a las salidas netas de efectivo en 30 días, la cual deberá ser mayor al 5% del total de las obligaciones de corto plazo bajo un escenario de estrés y del 10% respecto de captación menos estable.
- **Estándares de apalancamiento.** Se estableció una razón de apalancamiento del 3% en función de los activos de los bancos sujetos a riesgo (*non-risk-based leverage ratio*) durante un periodo de prueba. Este valor se ajustará para 2017 como resultado de dicha evaluación.

II. La Experiencia Mexicana en la Implementación de Basilea III

Como ya lo referimos, dados los avances que la regulación mexicana estableció como consecuencia de las crisis de 1994-1995, nuestro país está en mejores condiciones para adelantar la implementación de los acuerdos de Basilea III, sin que ello permita identificar algún impacto significativo en nuestro sistema bancario.

A) En materia de capital regulatorio, Basilea III contempla distintas alternativas para que los instrumentos de capitalización tengan capacidad de absorción de pérdidas. En particular, establece un mecanismo de conversión forzoso en acciones de dichos instrumentos o un mecanismo de “*write-off*”.

² Integrado por: Capital Fundamental (capital pagado, utilidades y reservas de capital), Básico Adicional (acciones serie “L” e instrumentos de capital que cumplan con los criterios para computar como básico adicional, menos la valuación de títulos disponibles para la venta y efecto cambiario en caso de que sea negativo) y Capital Complementario (acciones serie “L” e instrumentos de capital que cumplan con los criterios para computar como capital complementario, más reservas generales de calificación de cartera, más la valuación de títulos disponibles para la venta y efecto cambiario en caso de que sea positivo).

B) En cuanto a las razones de capital, conforme a Basilea III, los nuevos requerimientos mínimos para cada nivel de capital serán implementados gradualmente durante 3 años a partir de 2013. En México se espera que estos requerimientos sean obligatorios a partir de 2012. Adicionalmente a los requerimientos mínimos se deberá cumplir con el **amortiguador de conservación de capital**.

C) Basilea III reconoce, en el tema de las bursatilizaciones y rebursatilizaciones, que estas últimas implican un mayor riesgo, por lo que modificaron los ponderadores de riesgo de crédito para estas operaciones.

Por su parte, para las líneas de crédito por liquidez en México, el factor de conversión crediticia se fija en 50% con independencia de su plazo y sin distinguir si es ejecutable únicamente bajo interrupciones de mercado.

Adicionalmente, las posiciones de bursatilización se considerarán como no calificadas, y por lo tanto con un ponderador de riesgo de crédito de 1250%, cuando el originador de los activos subyacentes posea o conserve algún tramo de la bursatilización calificada y haya otorgado una línea de crédito por liquidez o mejora crediticia que influya en la calificación respectiva o, en su caso, la institución no cuente con un proceso de evaluación que contenga los riesgos inherentes del esquema, la información oportuna y detallada del comportamiento del conjunto de activos subyacentes y otros componentes que pudieran afectar el comportamiento de las posiciones de bursatilización.

Por último, y sin ser propuestas derivadas de Basilea III las posiciones de máxima preferencia en las que no se tengan calificación, ya no se les permitirá que ponderen conforme al promedio de los activos subyacentes si el cedente o el originador de los activos subyacentes es una persona relacionada con la institución, estas posiciones ponderarán al 1250%. La institución que brinde apoyo implícito a cualquier bursatilización en la que a su vez actuó como

originadora o cedente de los activos, deberá capitalizar los activos subyacentes de todas las bursatilizaciones vigentes en que haya sido originadora o cedente.

D) Liquidez y Apalancamiento

De los 17 principios planteados en el acuerdo de Basilea III, México los desarrollará orientándolos conforme a lo siguientes rubros:

- **Gobierno Corporativo:** Definir, revisar y aprobar la tolerancia al riesgo de liquidez, alineada con la estrategia de negocio, considerando todos los costos, riesgos y beneficios a través de los órganos máximos de gobierno de la entidad. (Principio 1 al 4)
- **Medición y Administración:** Contar con un proceso para la identificación, medición, seguimiento y control del riesgo de liquidez que permita administrar activamente la exposición a éste a través de una estrategia de fondeo diversificada y respaldada por un plan formal de fondeo de contingencia. (Principio 5 al 12)
- **Revelación de Información:** Revelación periódica de información a los participantes del mercado financiero. (Principio 13)
- **Supervisión:** Evaluar el marco de administración de riesgo de liquidez de manera periódica y coordinada con otras autoridades, con la finalidad de aplicar acciones correctivas. (Principio 14 al 17)

III. Conclusión

Una vez hecho el análisis de los mecanismos regulatorios y de supervisión que México ha desarrollado e implementado en materia financiera, dadas las circunstancias de crisis que afrontó en 1994-1995, podemos concluir que:

- A pesar de severidad de tales mecanismos, la banca mexicana estuvo en mejores condiciones para enfrentar la crisis financiera global de 2008 en relación con bancos que operan en otras latitudes, incluidos los de sistemas económicos de mayor tamaño, como los norteamericanos y los europeos.
- El cumplimiento de los estándares regulatorios y de supervisión mexicanos, no le restaron competitividad a los bancos del sistema financiero nacional. Incluso muchos bancos mexicanos reportaron durante el periodo de crisis global, utilidades a sus respectivas matrices en Estados Unidos y Europa.
- México está en la posibilidad de dar cumplimiento a los estándares exigidos por Basilea III de manera oportuna e inclusive, adelantada.

Con todo lo anterior, podemos destacar de la experiencia de los mecanismos regulatorios y de supervisión bancaria vigentes en México, que ya se asemejan a los que plantea Basilea III, es que lejos de debilitar a los bancos, les permitió enfrentar los procesos de desestabilidad financiera de 2008, en mucho mejores condiciones que a la banca de otras naciones desarrolladas.

En este contexto, el caso mexicano puede servir como ejemplo práctico para ser analizado por la Unión Europea, a fin de que le permita observar algunos de los efectos que podrán tener las medidas propuestas en Basilea III, en virtud de los avances en la implementación de los mismos, que el sistema mexicano implica.

Bibliografía

RODRÍGUEZ, de Codes Elorriaga Elena. “Las Nuevas Medidas de Basilea III en Materia de Capital”. Revista del Banco de España “Estabilidad Financiera”. Núm. 19. 2011 pág. 19.

ROQUE, Díaz José Rodrigo. (Coordinador) “Delitos de Cuello Blanco”. INACIPE, México D.F. 2011.

La crisis económica actual y su impacto en la formación de jóvenes

Rebecka Villanueva Ulfgard*

El “precariado” sin porvenir

En medio, ¿o quizás en el fin?, de la crisis económica y financiera que está atormentando a muchos países, no sólo en Europa sino también en otras partes del mundo, y especialmente en EE.UU., este artículo reflexiona sobre los aspectos sociales de la actual crisis y su impacto en los jóvenes, en particular en su búsqueda por una formación académica para una vida activa en el mercado laboral.

Al inicio de septiembre de este año, la OCDE presentó el Panorama de la Educación 2011, un reporte que, por primera vez, incluyó datos estadísticos sobre el número de jóvenes que no estudian, ni se encuentran en el mercado del trabajo; los llamados “ninis” de los 34 países de la OCDE y/o del Grupo de los 20 (G-20) que tienen el mayor número de población juvenil inactiva. Según el reporte, México es el tercer país con el mayor número de “ninis”; 18,4% de 15 a 19 años, y 30% de 25 a 29 años, mientras Turquía e Israel ocupan el primer y segundo lugares respectivamente. Cifras oficiales muestran que en México, son 7 millones 226 mil jóvenes de entre 15 y 29 años los que no reciben educación y no forman parte de la fuerza laboral.¹

* Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Linnaeus, Suecia. Desde agosto 2008 ha impartido cursos sobre la Unión Europea, y Teorías de Relaciones Internacionales en la Universidad Iberoamericana. Desde la misma fecha, es también Profesora-Investigadora en el Área de Cooperación Internacional y Desarrollo del Instituto Mora, responsable de varios cursos de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo.

¹“Country note – Mexico”. *Education at a Glance 2011*. OECD Indicator.
<http://www.oecd.org/dataoecd/32/9/48667287.pdf>, consultado el 2 de noviembre de 2011.

Por otro lado, México es el país de la OCDE con el gasto público total en educación “más bajo” en relación con el producto interno bruto (PIB). La nación canaliza solo 24%, y en los demás países el promedio es de 43%. Además, México tiene el promedio más alto de mujeres de entre 15 y 29 años –38%– que no están en el sistema educativo y padecen desempleo, en comparación con el de la OCDE, que es de 17.7%.² Sin reformas educativas para cambiar estas cifras, México sigue desaprovechando la oportunidad de posicionar al país en materia de competitividad económica a la escala global; una postura que es totalmente contraria a la lógica de “la educación no es gasto, es inversión”.

El tema del grado de desempleo entre los jóvenes está muy presente en los debates nacionales sobre las consecuencias de la crisis.³ Sin embargo, no es el único desafío que enfrenta este grupo social que forma parte de lo que el profesor británico en economía, Guy Standing, ha llamado “el precariado” (un término que combina la palabra “precario” con “proletariado”), que no está particularmente asociado con un patrón único económico o institucional, sino que es común en muchos países alrededor del mundo.⁴ En un artículo en *The Guardian* que salió al inicio de junio de este año, él escribe:

El “precariado” global no es aún una clase en el sentido marxista, porque los que forman parte de ella están divididos internamente y unidos sólo en miedos e inseguridades. Pero es una clase en la fabricación, acercándose a una conciencia de la vulnerabilidad común. No consiste sólo de jóvenes en empleos precarios aunque muchos son trabajadores temporales, de tiempo parcial, en centros telefónicos o bajo acuerdos de subcontratación. El “precariado” se compone de

²“Country note – Mexico”, *op. cit.*

³Para una vista panorámica del problema, véase, por ejemplo “The jobless young: Left behind”, *The Economist*, 10 de septiembre de 2011, <http://www.economist.com/node/21528614>, consultado el 3 de noviembre de 2011.

⁴ Por una discusión más amplia, véase su libro *The Precariat: The New Dangerous Class*, Bloomsbury, 2011.

aquellos que sienten que sus vidas e identidades se componen de fragmentos inconexos, en los que no se puede construir una narrativa deseable o construir una carrera, que no se puede lograr una combinación de trabajo, relaciones sociales, y tiempo libre de una manera sostenible.⁵

Lo malo es que muchos gobiernos, tanto en Europa como fuera de ella, en estos tiempos de crisis han decidió recortar los gastos en el sector de educación secundaria y superior, lo que, según muchos analistas, puede ser fatal a largo plazo. ¿Por qué? Simplemente porque el hecho de contar con una licenciatura, maestría o doctorado hace a uno más competitivo en cualquier mercado laboral. Ciertamente, los gobiernos se dan cuenta de la necesidad de afrontar los desafíos que traen China y otros países, por su fuerza laboral altamente competitiva, y sus avances en el campo de lograr innovaciones para las industrias; pero debido a la crisis actual, se ven obligados a tomar medidas tan radicales que los pilares fundamentales de una sociedad están todos afectados: los sectores de salud, educación, seguridad pública, pensiones, subsidios para desempleados, etcétera. No obstante de esa sensibilidad, persisten los recortes.

Si miramos a España, hay una situación muy preocupante: “Entre los jóvenes de 15 a 24 años, el desempleo ha superado la barrera del 45%, una cifra muy superior al promedio de la OCDE del 16,7%”.⁶ Efectivamente, el país detenta el “record” en la UE por encima de Grecia y Eslovaquia. Hay que decir que lo que se entiende por “joven” varía según las definiciones usadas por el organismo o de la oficina estadística a la que se recurra; puede ser “joven” entre 15 y 25 años, o 18 y

⁵Standing, Guy. “Who will be a voice for the emerging precariat”. *The Guardian*, 1 de junio de 2011, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jun/01/voice-for-emerging-precariat>, consultado el 26 de octubre de 2011.

⁶ “Perspectivas OCDE: España. Políticas para una Recuperación Sostenible”. Octubre 2011. <http://www.oecd.org/dataoecd/29/63/44660757.pdf>. Consultado el 2 de noviembre de 2011.

30 años, etcétera. Hoy en día, muchos gobiernos autónomos han adoptado, o están anunciando, recortes en el sector de la educación pública a todos los niveles.

Una manifestación evidente de la vulnerabilidad de los jóvenes en la crisis económica se ve en el fuerte aumento de las tasas de desempleo de este grupo entre los Estados miembros de la UE durante 2009 y 2010, con tasas de frecuencia tres veces superiores a la media de desempleo. El desempleo de los jóvenes, por lo general, reacciona con mayor rapidez y con más fuerza a los cambios en las tendencias económicas que otros grupos. Como mencionó el profesor Guy Standing, están a menudo sujetos a las condiciones de trabajo más flexibles y menos seguras, incluida una proporción relativamente alta de contratos de duración determinada y de trabajo temporal, por lo tanto, son notablemente más vulnerables que los grupos de adultos mayores en una crisis económica.

Lo que es particularmente llamativo es que casi todos los Estados miembros experimentaron un aumento notable del desempleo juvenil entre 2007 y 2010, lo que ilustra el dramático impacto de la crisis económica de 2008-2009 sobre la situación de los jóvenes en el mercado laboral. El tamaño relativo del incremento también es notable; Estonia, Irlanda, Letonia, Lituania, Eslovaquia y España presentaron aumentos de dos dígitos en puntos porcentuales de su tasa de desempleo juvenil durante ese mismo período.

Un aspecto importante y preocupante de la situación actual es que las dificultades para acceder y permanecer en el mercado laboral ya no se limitan a aquellos que abandonan la educación con pocas habilidades. Hoy, el hecho de contar con un doctorado o una maestría ya no puede considerarse como la solución sencilla para una entrada sin problemas al mercado laboral. De muchos Estados miembros hay evidencias de la tendencia que las oportunidades de empleo para los graduados universitarios son más limitadas que en años anteriores. Si jóvenes altamente calificados siguen aceptando empleos para

cuales están sobre-calificados, eso puede provocar un efecto de distorsión en el mercado laboral en el largo plazo.

¿Cuáles son los peligros de estos recortes a la educación en los países europeos y en el resto del mundo? A continuación, se exponen algunos de ellos a corto, mediano y largo plazo. Cabe mencionar que un análisis extensivo de dichos peligros no se puede lograr en la extensión de este artículo. Lo importante es notar que cualquier perspectiva acerca de los peligros trae consigo efectos que pueden afectar a la sociedad de forma muy negativa, incluso, exigir más gastos en el sector de salud público debido a un mayor número de personas sufriendo los impactos negativos de enfrentarse por mucho tiempo sin empleo.

Los peligros para el individuo: Desempleo en términos generales, pero si se trata de un periodo largo, tiene graves consecuencias para el desarrollo personal. Existe una fuerte evidencia por recesiones anteriores que los efectos de periodos largos de desempleo a principios de la vida de una persona siguen teniendo un impacto negativo a lo largo de su vida adulta. Este efecto parece manifestarse en diferentes formas, por ejemplo, en bajos ingresos económicos, experiencia continua de desempleo y trabajo precario, bajo rendimiento en la salud, e incluso, una disminución en la esperanza de vida. Además, las experiencias de inseguridad en el empleo tienden a disminuir las probabilidades de que los jóvenes gocen de autonomía financiera para sostener una familia, hasta el punto de que la decisión de no tener hijos está más condicionada por factores externos que por decisión propia.

Los peligros para la sociedad en general: El desempleo tiende a ser un “indicador retrasado”; a menudo continúa aumentando durante muchos meses después de un período de recesión y toma mucho más tiempo en recuperarse que las cifras de crecimiento económico. Son latentes las preocupaciones de que las dolorosas experiencias de los jóvenes al encontrarse sin empleo, sin ingreso y sin poder de consumo, que parece algo tan fundamental hoy en día, van a amenazar

el compromiso de este grupo con el resto de la sociedad civil. Se han expresado inquietudes acerca de las implicaciones en la participación democrática; es un hecho conocido que cuando la economía privada sufre un duro golpe, hay una tendencia a darle la espalda a los partidos políticos responsables de las medidas de ahorro restrictivas. En consecuencia, vemos que los partidos populistas de derecha e izquierda ganan más simpatizantes. En muchos países de Europa occidental, como Francia, Países Bajos y Bélgica, así como en Europa del Este en el caso de Hungría, los partidos de derecha populista o extremista constituyen la tercera fuerza política. Muchos de estos partidos están en contra de la inmigración y sugieren políticas económicas proteccionistas en oposición directa a las implicaciones de la adhesión a la UE.

Reflexiones finales

Mientras que los políticos tratan de buscar soluciones a la crisis actual, parece que hay un efecto “derrame” vicioso de los intentos de rescate del euro en Grecia. Basta leer las predicciones de economistas como Paul Krugman, quien presentó a Italia como el nuevo gran reto para el manejo de crisis al más alto nivel de la UE.⁷ El problema es que el manejo de esta crisis parece que no puede ser mucho más fuerte que su lado más débil; el interés nacional. Los costos económicos, pero aún más, los costos sociales de esta vasta operación de rescate afectará a muchas generaciones de europeos por venir. Para salir de la crisis económica a nivel personal, muchos jóvenes tendrán que considerar no sólo salir de sus regiones, sino probablemente también de sus países. Hoy gente de Portugal busca oportunidades de trabajo en Brasil, Angola, y Mozambique. La movilidad laboral, lo que se comenta a menudo por no-europeos como el gran problema de la UE, está tal vez convirtiéndose en un fenómeno recurrente. Ciertamente, en las

⁷Paul Krugman. “Eurodämmerung”, New York Times, 1 November 2011.

<http://krugman.blogs.nytimes.com/2011/11/01/eurodammerung/>, consultado el 2 de noviembre de 2011.

perspectivas a corto y mediano plazo, el panorama luce sombrío para muchos jóvenes en Europa, pero en la perspectiva a largo plazo, hoy en día un gran número de estudiantes europeos dominan tres o cuatro idiomas, han viajado por todo el mundo y están en contacto con amigos a través de Facebook y Twitter. Se tiene que captar esa curiosidad y transponerlo al nivel de fuerza laboral; los gobiernos tienen que apoyar con varias medidas la movilidad laboral entre jóvenes que, además, es algo que empiece dando prioridad al sector educativo y a la movilidad estudiantil. Es decir, una crisis puede convertirse en algo positivo, mediante la adopción de una perspectiva de futuro, considerando a los jóvenes como un recurso indispensable para afrontar una cada vez mayor cantidad y recurrencia de las crisis mundiales.

Bibliografía

Guy Standing. "Who will be a voice for the emerging precariat". *The Guardian*, 1 de junio de 2011, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jun/01/voice-for-emerging-precariat>.

Guy Standing. *The Precariat: The New Dangerous Class*, Bloomsbury, 2011.

OCDE. "Country note – Mexico". Education at a Glance 2011. OECD Indicator. <http://www.oecd.org/dataoecd/32/9/48667287.pdf>.

OCDE. "Perspectivas OCDE: España. Políticas para una Recuperación Sostenible". Octubre 2011. <http://www.oecd.org/dataoecd/29/63/44660757.pdf>.

Paul Krugman. "Eurodämmerung", New York Times, 1 November 2011. <http://krugman.blogs.nytimes.com/2011/11/01/eurodammerung/>.

The Economist. "The jobless young: Left behind", 10 September 2011, <http://www.economist.com/node/21528614>.

El futuro de la cooperación Iberoamericana

Marta Ochman*

A finales de octubre, tuvo lugar XXI Cumbre Iberoamericana, el acontecimiento más importante de la cooperación entre los países hispano y luso hablantes de Europa y de América. La cumbre no solamente fue marcada por la ausencia de casi la mitad de los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros latinoamericanos, sino también por un desinterés generalizado de los medios de comunicación, no sólo latinoamericanos, sino también europeos, incluyendo los españoles y los portugueses.

Este hecho no es de extrañarse, dado que la atención del mundo estaba centrada, primero en las negociaciones del rescate griego en la cumbre emergente de los países de eurozona; posteriormente, en el polémico anuncio del primer ministro de Grecia, Yorgos Papandreu, del referéndum sobre la aceptación o rechazo del paquete -y de las medidas de austeridad vinculadas con éste-; y finalmente, en la crisis y caída del gobierno de Italia, encabezado por Silvio Berlusconi.

En este contexto, inevitablemente surge la pregunta sobre el futuro de la cooperación iberoamericana. Considerando que tanto España como Portugal, pilares europeos de esta cooperación, se encuentran constantemente arrastrados por nuevas manifestaciones de la crisis de la zona euro, ¿serán capaces de

* Profesora investigadora de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Políticas Públicas, del Tecnológico de Monterrey. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Sus líneas de investigación se centran en temas de participación ciudadana en políticas públicas, cohesión social y estudios europeos. Autora de Occidente dividido: las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Europa y La reconfiguración de la ciudadanía. Los retos del globalismo y de la postmodernidad. Correo: mochman@itesm.mx

sostener su presencia en Latinoamérica? Y en panorama más general, ¿la Unión Europea es todavía percibida como un actor relevante para los países latinoamericanos o más bien somos testigos del declive de la presencia europea en la región?

Cumbre Iberoamericana, Asunción 2011

Este año se celebra el vigésimo aniversario de la institucionalización de la cooperación iberoamericana en cumbres anuales, iniciadas en junio de 1991 en Guadalajara. Podría parecer hasta irónico que en el contexto de la crisis económica e institucional de la Unión Europea, y de la enorme vulnerabilidad económica de España y de Portugal, el lema de esta XXI Cumbre haya sido *Transformación del Estado y Desarrollo*. En los discursos inaugurales, y en los debates subsiguientes, se repetían las declaraciones sobre la necesidad de construir las nuevas capacidades, que permitan a los Estados responder a las crecientes demandas de los ciudadanos en materia de derechos, incluyendo los sociales y los culturales. La dinámica de la cumbre y la declaración final reafirmó el apego de la cooperación iberoamericana a los principios de la gobernabilidad democrática, cuya funcionalidad depende de la participación ciudadana eficiente, la cohesión social y las políticas públicas inclusivas, valores y principios establecidos desde 1991, y aplicables también al marco general de la cooperación entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe.

Particularmente, los compromisos de la XXI Cumbre Iberoamericana se sintetizan en acciones referentes a:

1. Fortalecer las capacidades de la administración pública, incluyendo la consolidación de la profesionalización de la función pública, programas de capacitación y formación continua, así como intercambio de experiencias;

2. Impulsar la participación ciudadana y el acceso de los ciudadanos a mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y retroalimentación.
3. Fortalecer mecanismos de medición, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
4. Impulsar el uso de las TIC's en todos los niveles del sector público, al mismo tiempo que establecer medidas concretas para reducir la brecha digital.
5. Reafirmar el respeto a las identidades de los pueblos indígenas originarios y de los afrodescendientes, incluyendo su visibilización en los sistemas estadísticos.
6. Reforzar políticas públicas orientadas a hacer efectivos los derechos humanos y a hacer viable la convivencia pacífica entre personas, grupos, comunidades y pueblos.

Esta breve síntesis de más de 50 compromisos generales, comprueba que los objetivos de la cooperación iberoamericana son siempre muy ambiciosos, y muy necesarios en la realidad latinoamericana. La pregunta es si son suficientes para sostener el interés de los socios latinoamericanos en la cooperación con España, Portugal y Andorra, y con los países europeos, en general.

Perspectivas de la cooperación entre Latinoamérica y Europa

Si uno revisa los encabezados de las noticias, además de cuestionarse acerca del futuro de la Unión Europea, necesariamente se preguntará si la presencia de ésta en nuestra región no está siendo sustituida por un actor hasta ahora silencioso e invisible: China. Este país se ha posicionado, tanto en el Cono Sur como en los países andinos, como uno de los socios económicos privilegiados. Ante la recesión europea, la disminución de la inversión, de las importaciones, pero

también de la ayuda al desarrollo¹, los países latinoamericanos parecen voltear hacia el gigante asiático, lo cual nos sitúa ante un escenario nuevo, dado que tradicionalmente, Latinoamérica era vista como región donde los intereses europeos competían, ante todo, con los estadounidenses.

Actualmente, China es el segundo socio comercial de Argentina (después de Brasil) y primer socio comercial de Brasil. Tiene acuerdos de libre comercio con Chile y con Perú, que han permitido el crecimiento sostenido del intercambio comercial. Venezuela y Ecuador, en constante pugna con las instituciones financieras internacionales, y con el Banco Mundial particularmente², ven en China fuente privilegiada de financiamiento que no está condicionado por apego a los principios de la democracia o el Estado de Derecho. Es más, la misma Unión Europea ha solicitado el apoyo de China para aliviar la presión de los mercados financieros sobre el euro, a través de la compra de la deuda europea, sobre todo de los países más vulnerables. China se posiciona así como un socio atractivo, económicamente estable y con recursos disponibles, no sólo para el comercio, sino también la infraestructura y desarrollo científico-tecnológico.

A pesar del indudable aumento de la presencia china en la región latinoamericana, mi pronóstico sigue favorable en cuanto al futuro de la relación privilegiada entre Europa y América Latina. Desde el punto de vista económico, las ventajas a corto plazo son contrarrestadas por los temores a largo plazo. Es

¹ A principios de noviembre de 2011, en el marco de su visita a Colombia, el comisario europeo para la ayuda al Desarrollo, Andris Piebalgs, anunció que a partir del año 2014 varios países latinoamericanos desaparecerán de la lista de los receptores, y en otros casos, disminuirán los montos de ésta. Aunque todavía no hay anuncio oficial sobre quiénes serán afectados, es indudable que, ante la crisis económica, la Unión Europea busca disminuir su contribución en este rubro, y centrarla en los países más pobres.

² En el marco de la XXI Cumbre Iberoamericana, de hecho, el acontecimiento que probablemente captó más interés de los medios, fue el acto del presidente de Ecuador, Rafael Correa, quien se retiró del recinto de la cumbre, como protesta por la presencia de la vicepresidenta para América Latina del Banco Mundial, dado que esta institución se ha negado a pagar el crédito aprobado en 2005, antes de la llegada al poder de Correa.

evidente que el interés de China se centra en las materias primas, tanto energéticos como en productos agrícolas. Por ejemplo, en el caso de Brasil, alrededor del 90% de las exportaciones a China son materias primas. En el caso de Venezuela y Brasil, el interés está centrado en el petróleo, en el caso de Chile, el cobre, y en caso de Argentina, en hierro, maíz y soja. En cambio, China exporta principalmente productos manufacturas, hecho que no sólo pone en riesgo el balance comercial, sino amenaza la subsistencia de las industrias locales, lo cual provoca constantes tensiones comerciales, sobre todo con Brasil y con Argentina.

Las tensiones sociales no son ocasionadas solamente por el temor a la inundación de productos manufacturas chinos. Este país ha sido interesado en comprar tierras, para desarrollar sus propios cultivos de soja, por ejemplo, y estas aspiraciones ya han originado cambios legislativos en Brasil y en Argentina para limitar la tenencia de tierras rurales en manos extranjeras. El mismo temor provocan las inversiones en infraestructura tan estratégica, como el ferrocarril transoceánico en Colombia, paralelo al canal de Panamá, que algunos ya comparan con la antigua ruta de seda.

En este sentido, la presencia comercial, cultural o social de los países europeos no es percibida por las sociedades latinoamericanas como amenaza a su futuro desarrollo ni a la identidad. Quizás en los próximos años, China iguale o supere a los países europeos como socio comercial³, sin embargo en cuanto al *poder suave*, no puede sustituir la presencia europea, y particularmente la de países ibéricos. Las iniciativas como el Pacto Iberoamericano sobre la Educación, el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social o el inaugurado este año Programa Iberoamericano de Fronteras, no acaparan quizás los titulares de los periódicos; la Unión Europea indudablemente se ve frágil e inmersa en sus propias dificultades, sin embargo los veinte años de cooperación han creado redes sólidas y visiones suficientemente compartidas para sobrevivir la crisis actual.

³ Actualmente, el 8% de exportaciones latinoamericanas va a China frente al 13% que va a la Unión Europea.

Bibliografía:

Secretaría General Iberoamericana *Balance de la cooperación Iberoamericana*, SEGIB s/f, consultado en: <http://segib.org/cooperacion/2011/09/balance-de-la-cooperacion-de-las-cumbres-iberoamericanas-y-de-la-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica/> (11 de noviembre de 2011)

Declaración de Asunción consultada en: <http://segib.org/cumbres/files/2011/03/Declaracion-Asuncion-ESP.pdf> (11 de noviembre de 2011)

Programa de Acción de Asunción, consultado en: <http://segib.org/cumbres/files/2011/03/Programa-Accion-XXICumbrelb-ESP.pdf> (11 de noviembre de 2011)

Migración, Seguridad y Gestión Fronteriza

Blanca Lilia Ojeda Valdés.*

1. Introducción.

Se dice que el fenómeno migratorio es tan antiguo como la humanidad misma. El ser humano, en su constante necesidad de lograr un crecimiento, estabilidad, seguridad e identidad, fue abandonando poco a poco su condición de nómada, para abrir paso a un nuevo status que determinaría su futuro en la incesante construcción de la humanidad: el sedentarismo.

Las causas que han motivado al hombre a buscar la estabilidad varían desde la satisfacción de las necesidades básicas para su supervivencia (agua, alimento, cobijo, seguridad) hasta los fenómenos naturales, sociales y políticos, sin olvidar aquellas que involucran un mayor desarrollo y crecimiento personal como son: mejoras en la calidad de vida, desarrollo laboral, académico, familiar, salud, entre otros.

De ahí que la tarea de los investigadores especializados en este rubro este encausada en definir, clasificar y replantear los motivos por los cuales los seres humanos deciden emigrar a otros países o regiones, ya sea de manera individual o colectiva, así como las consecuencias que este fenómeno provoca en cada nación.

El fenómeno migratorio se conceptualiza como tal hacia finales del siglo XIX, en un intento por explicar los efectos de los desplazamientos masivos suscitados en esa época como consecuencia de los movimientos sociales, políticos y económicos presentes en Europa y con efectos primarios hacia América Latina.

* Licenciada en Derecho, egresada de la Universidad la Salle. Se desempeñó como Directora de asuntos jurídicos y directora de inmigrantes y no inmigrantes en el Instituto Nacional de Migración y como Integrante del diseño curricular de la especialidad en Gestión y Servicios Migratorios INM-SEP. Es titular de la asignatura de Derecho Migratorio en la Universidad la Salle

“En las últimas décadas del siglo XX los movimientos migratorios tuvieron cambios, los cuales produjeron a su vez transformaciones importantes en las respuestas institucionales de los gobiernos frente a este fenómeno”.¹

Sin embargo, los investigadores de este fenómeno aún se plantean los siguientes cuestionamientos: ¿Por qué el hombre emigra?, ¿cuáles son las consecuencias de la migración?, y sobretodo ¿están las naciones preparadas para la migración?

Hoy en día los movimientos migratorios han suscitado controversia debido a los efectos que han provocado en las naciones del mundo, sin importar el tamaño, desarrollo o particularidad de las mismas. Esta preocupación tiene sus raíces en el incremento del flujo migratorio de las naciones y por ende en los insuficientes controles migratorios que vulneran la seguridad de cada país.

La seguridad es un concepto inherente a la condición humana, el cual determina que la persona está exenta de cualquier daño o riesgo. Es por ello que las naciones establecen garantías de seguridad a los individuos, tanto en sus instrumentos jurídicos internos como en los acuerdos internacionales entre las naciones, para salvaguardar su libertad y derechos humanos; así mismo generan políticas públicas, las cuales reflejan la preocupación por encontrar los mecanismos adecuados de control migratorio y seguridad, tanto para los migrantes ya establecidos como por aquellos que se encuentran en situación irregular en el territorio de un país.

Cada nación es responsable de revisar puntual y continuamente las políticas que ha determinado, adecuándolas a las necesidades que requieren los movimientos migratorios en la actualidad, así como los acuerdos que entre naciones se elaboran y complementan. Dentro de esta labor es importante

¹ OIM-INM, Aspectos básicos para la gestión migratoria, México, Centro de Estudios Migratorios INM, 2009, p. 30.

conocer los modelos migratorios que se aplican en otras naciones, con el fin de buscar en ellos un complemento a las propias políticas y no como una imitación literal de dicho modelo, error en el que comúnmente se cae al momento de elaborar los programas e instrumentos en materia migratoria.

Al respecto, Stephen Castles menciona que las políticas migratorias a menudo fracasan en los objetivos para los que dicen estar diseñadas, o tienen consecuencias imprevistas. Las políticas eficaces a menudo se ven obstaculizadas por los modelos explicativos tendenciosos que se emplean para explicar la migración, así como por los conflictos de intereses tanto de las políticas nacionales como internacionales. En muchos casos, esto genera políticas migratorias con objetivos contradictorios o agendas ocultas.²

Esto se ejemplifica claramente en los hechos ocurridos el 11 de septiembre del 2001, un evento que cimbró no solo a Estados Unidos, sino a todas las naciones del mundo, motivando a una revaloración de la seguridad interior de cada una.

A partir de ese momento Estados Unidos implementó, a través del Programa de Avals de Visa, un sistema de seguridad que consiste en la elaboración de pasaportes y visas de lectura electrónica, los cuales deberán presentar los ciudadanos de países inscritos en este programa. Estos países, al estar inscritos en el programa, deben cumplir con ciertas medidas, entre las que se encuentran: seguridad en el pasaporte, estabilidad política y económica, controles en la frontera y cooperación en la aplicación de la ley.

La Unión Europea, por su parte, con base en los Acuerdos de Schengen que tuvieron su origen en 1985, logró una reestructuración de los controles fronterizos, expidiendo las Visas Schengen a aquellos países que decidieron integrarse a este

² Stephen Castles, La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno. México, Porrúa, 2004, p. 33.

acuerdo; algunos de los aspectos que contempla son: la eliminación de controles a las personas dentro de las fronteras internas, determinados criterios sobre la seguridad y emisión de visas entre los Estados miembro, el intercambio de información sobre documentos de viaje fraudulentos, entre otros.

La paradoja que genera el tema de seguridad es la siguiente: ¿Cómo es que habiendo tantos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales y políticas públicas en materia migratoria se ha incrementado exponencialmente la ineficacia de los controles migratorios, así como la falta de respeto por los derechos humanos de los migrantes, tanto en los países emisores como receptores?

Otro concepto vinculado con la migración y la seguridad de las naciones es la gestión, el cual se relaciona con la acción de administrar y se articula, por tanto, con las políticas públicas que cada nación establece en sus programas de gobierno.

Administrar la migración es tarea y responsabilidad de cada nación, a través del diseño de programas institucionales y estructuras ideales para la aplicación de las políticas en materia migratoria, teniendo por objetivo la eficiencia en los controles migratorios, así como la creación de leyes acordes a las necesidades del momento. Esto se relaciona con la información adecuada y objetiva del fenómeno migratorio que día a día adquiere mayor fuerza y relevancia en los programas gubernamentales de las naciones.

Como resultado de los programas gubernamentales se encuentra el diseño idóneo del control migratorio en las fronteras de los países, así como la facilitación del ingreso de los migrantes a los mismos. Esto implica la revisión de las leyes y acuerdos internacionales con el fin de eliminar el exceso de regulación, garantizando con esto la salvaguarda de la soberanía nacional.

Esto significa que deberá buscarse el equilibrio en la gestión fronteriza sin caer en los extremos, ya sea cerrando completamente la frontera a cualquier migrante o bien, permitiendo la libre entrada de los mismos. La tendencia futura apunta a eliminar las fronteras y permitir el libre tránsito entre estados y naciones, como es el caso de Europa; sin embargo, hoy en día esta idea resulta difícil de concretar en tanto que aún hay lineamientos que deben madurar, siendo uno de ellos la propia seguridad de las naciones.

2. Migración, Seguridad y Gestión Fronteriza.

Después de esta breve semblanza histórica de la migración, seguridad y gestión fronteriza se abre paso a una segunda reflexión de lo que hoy en día sigue representando una preocupación y una realidad para todas las naciones del mundo: la globalidad del fenómeno migratorio.

Hay dos aspectos que, desde mi punto de vista, considero fundamentales para analizar este fenómeno: 1) El proceso histórico de cada nación y 2) los instrumentos e instituciones apropiadas para la solución a los problemas que genera el fenómeno migratorio.

Con relación al primer punto es indispensable que los ciudadanos de cada nación conozcan plenamente su proceso histórico de formación, tomando en cuenta los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales más trascendentales de su historia. Así la identidad de las personas se enraizará y moldeará con base en este imaginario social, lo cual les permitirá analizar objetivamente su situación en comparación a la de otros países de mayor o menor desarrollo, reconociendo tanto sus limitaciones como sus cualidades y desventajas sobre los mismos.

Por lo que respecta al segundo punto, considero indispensable que las naciones diseñen, en sus políticas públicas, lineamientos e instrumentos jurídicos

que den paso a la creación de instituciones competentes que satisfagan las necesidades vinculadas con el fenómeno migratorio. Los ordenamientos jurídicos deberán ser claros y objetivos para que no se propicie un desfase entre las instituciones, las leyes y los flujos migratorios.

Un ejemplo es el caso de México. El flujo migratorio que ha vivido el país rebasó, tanto a los lineamientos determinados en la Ley General de Población como a las instituciones responsables del tema, las cuales no cuentan con la capacidad e infraestructura económica y de personal para enfrentar el fenómeno migratorio. Recientemente se han descubierto fosas comunes en las que yacen los cuerpos de cientos de indocumentados, lo cual indujo a las autoridades responsables del tema migratorio a un urgente replanteamiento de las disposiciones jurídicas internas, así como los acuerdos internacionales tanto con las naciones cercanas a México como aquellas que no lo están, específicamente con la Unión Europea.

Conclusiones:

Entre los múltiples deberes de las naciones se encuentra la constante evaluación de su proceso histórico, con el propósito de comprender su identidad. A partir de esta premisa, buscarán diseñar las políticas públicas en materia migratoria que incluyan los lineamientos jurídicos y la creación y renovación de las instituciones competentes en el ramo, de acuerdo con las necesidades que el país enfrente, con el propósito de brindar la seguridad y respeto a la dignidad de todos aquellos que por alguna causa, se desplazan a otras naciones.

El diseño de un modelo original de las leyes e instituciones acorde con su proceso histórico, tendrá como resultado el patrón a la medida de cada nación, que se reflejará en una mejor comprensión de fenómeno migratorio, aunado a la seguridad de las naciones y a la eficiencia de la gestión fronteriza.

Bibliografía

- Castles, Stephen y Miller, Mark. (2004) La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno. Porrúa, México.
- Portes, Alejandro y DeWind, Josh (eds.) (2006) Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas. Porrúa, México.
- Organización Internacional para las migraciones e Instituto Nacional de Migración. (2009). Aspectos básicos para la gestión migratoria. Centro de estudios migratorios, México.

Migración. Una preocupación compartida entre la Unión Europea y México.

Alejandra Cervantes Mascareño*

Introducción

La migración es un fenómeno con el que los Estados y sus ciudadanos conviven constantemente, se filtra en las fibras más íntimas de quien lo sufre y sus familiares, sin embargo, parece ser un tema en el que no existe una correcta elaboración de políticas públicas y mucho menos la incorporación de las mismas en la agenda prioritaria de los Estados. La migración ha sido un proceso natural en el desarrollo y conformación de la humanidad; históricamente han existido movimientos masivos de personas con la finalidad de poblar territorios, búsqueda de oportunidades de crecimiento, impulso a la economía regional o como “una estrategia de desarrollo nacional”.¹ Los Estados tienen el deber de proteger la vida y los derechos de las personas que ingresan a su territorio y también deben velar por los intereses de sus ciudadanos que deciden emigrar a otro país.

La Unión Europea y México comparten muchos temas en las agendas legislativas y el de la migración constituye, pese a la distancia física, una preocupación común. La migración internacional debe de ser afrontada como un suceso multidisciplinar, multidimensional y multifactorial;² no es suficiente abordarla desde una sola perspectiva. México necesita hoy un análisis profundo y serio, al que aún no se le brinda la atención que amerita a nivel legislativo.

* Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana. Experiencia en organizaciones sociales internacionales en temas de desarrollo social, pobreza y migración, en México, Brasil y Suiza. Actual coordinadora de responsabilidad social en el sector privado en México.

¹ Manuel Ángel Castillo, *Las políticas y la legislación en material de inmigración y transmigración*, en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco, *Migraciones Internacionales*, México, COLMEX, 2010. Cap. XV, p. 549.

² Javier Urbano Reyes, *Análisis crítico sobre cuatro modelos de administración migratoria en la Unión Europea*, Cuadernos de Migración Internacional No. 2, México, Universidad Iberoamericana, 2005.

La migración en México

México vive una problemática dual, en la que enfrenta simultáneamente dos realidades contrastantes; primero, la búsqueda de protección de los nacionales que llegan a los Estados Unidos, esto con el fin de asegurar la implementación de leyes y mecanismos que permitan alcanzar un nivel de bienestar alto y garanticen sus derechos humanos; segundo, la permeabilidad que existe en la frontera Sur de México, en donde la falta de legislación y atención en los distintos niveles de gobierno ha permitido el ingreso de miles de personas (principalmente centroamericanas) encontrando casos gravísimos de violación a sus garantías individuales básicas. México cuenta con las tres categorías vigentes del fenómeno: emigración, transmigración e inmigración.

México es, sin embargo, un país poco conciente de su condición de receptor de migrantes, por lo que los elementos jurídicos que velan por los intereses de las miles de personas que ingresan a nuestro país dejan mucho que desear. El 25 de mayo del 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Migración,³ siendo ésta la primera ley en México que se concentra en el tema de migración exclusivamente, sin que a la presente fecha el Poder Ejecutivo Federal haya publicado el Reglamento de dicha Ley, no obstante ha transcurrido en exceso el plazo para ello. Anteriormente existían leyes y reglamentos que regulaban la entrada y salida de migrantes, así como otros temas en materia de población, nacionalidad y ciudadanía. El primer antecedente regulatorio en nuestro país data en 1908 cuando se aprobó la Ley de Inmigración en los últimos años del Porfiriato. Posteriormente se aplicó el Reglamento de Migración de 1932, la Ley de Población de 1936, y la tercera Ley General de Población de 1974.⁴ Las leyes citadas intentaban regular el sistema migratorio, sin embargo no eran lo

³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley de Migración*, Nueva Ley DOF 25-05-2011, México, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>, consulta: noviembre 2011.

⁴ Manuel Ángel Castillo, op. cit.

suficientemente profundas y específicas, ya que también preveían temas como asilo político, refugiados, censos y población.

Existe una gran crítica sobre los verdaderos alcances de la nueva Ley de Migración, sin embargo hay que reconocer que México ha dado el primer paso para estructurar y fortalecer la agenda hacia la protección, recepción y atención a emigrantes, transmigrantes e inmigrantes.⁵ Ejemplo de ello ha sido la publicación, el 27 de enero del 2011, de la Ley refugiados y protección complementaria, la cual vela por los derechos de los refugiados que buscan protección de nuestro país.

La migración en la Unión Europea

La Unión Europea, como región, ha recorrido un gran camino en la integración de sus políticas públicas en temas de competencia comunitaria, realizando grandes esfuerzos para darle orden y cause legal a temas de suma importancia como es el caso del de la migración.

Desde 1957 con el Tratado de Roma, la Unión Europea se ha dedicado a modelar y perfeccionar su integración, pasando por varias etapas y tratados que han dado como resultado el ejemplo de integración intracontinental más exitoso de la historia. El 13 de diciembre del 2007 con la firma el Tratado de Lisboa, se profundizó en los temas de inmigración y asilo y se ahondó en la interestatalidad e intergubernamentalidad del sistema jurídico europeo en ese rubro.⁶ Uno de los logros más importantes de este Tratado es el rediseño del Espacio de Libertad,

⁵ “**Artículo 2.** La política migratoria del Estado Mexicano es el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.” Ley de Migración, México, mayo 2011.

⁶ Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñán Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, España, Tecnos, 2010, p. 97.

Seguridad y Justicia (ELSJ). El ELSJ, según el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en su Título V (artículo 67), lo define como un espacio público europeo con tres funciones: 1. Garantiza la ausencia de controles de personas en las fronteras interiores, regula la política común de asilo e inmigración y el control de fronteras exteriores común. 2. Lucha contra la delincuencia, racismo y xenofobia mediante la coordinación de cuerpos policiales y judiciales. 3. Fortalece el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil.

En el primer objetivo del ELSJ se da especial atención a las políticas sobre control de fronteras, asilo e inmigración. El ELSJ prevé la supresión de fronteras interiores y la política común sobre las fronteras exteriores para terceros. El tema migratorio es de suma importancia para los países miembros de la Unión Europea ya que por ubicación geopolítica e importancia económica y comercial se percibe como *imán* para ciudadanos de terceros Estados que aspiran residir y laborar en la Unión en búsqueda de mejor calidad de vida y desarrollo humano. El artículo 80 del TFUE establece “el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros”⁷ en las políticas concernientes al tema de la inmigración. La Unión Europea ha realizado importantes esfuerzos creando agencias e institutos que ayudan a la regulación, información y atención hacia los migrantes; tal es el caso de la creación de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (Frontex), el Fondo para las Fronteras Exteriores, el Fondo para la Integración y la Oficina Europea de Policía (EUROPOL). La gestión de dichos instrumentos operativos tiene como objetivo el garantizar el libre tránsito en el interior de la Unión, eliminando cualquier control independientemente de la nacionalidad del individuo; un sistema común de visados y permisos de residencia en periodos cortos y la coordinación de cuerpos policiales con intercambio de información y estrategias comunes. En el

⁷ Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñán Noguerras, op. cit.

caso de Frontex ha realizado un trabajo extraordinario desde el 2004 para vigilar la frontera única exterior del denominado espacio de Schengen, manteniendo una frontera permeable para los visitantes, pero segura contra el crimen trasnacional.

El artículo 79 del TFUE habla específicamente de inmigración, dictando políticas comunes en el trato a residentes legales extranjeros, la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos. La política comunitaria no ha logrado profundizar y aún hay temas que dependen de la política interna de cada Estado, como la definición del volumen de admisión de nacionales de terceros Estados. Por lo tanto, la política de recepción de inmigrantes está estrechamente ligada a la relación que se tenga con los países terceros.

En el año 2008 se aprobó la controversial Directiva Retorno, la cual tiene como objetivo el establecer una política rigurosa de expulsión de la Unión Europea de los migrantes indocumentados hacia su país de origen⁸. Esta directiva se criticó principalmente por la incoherencia que representaba frente a los objetivos de la Unión Europea de proteger a los ciudadanos de terceros Estados y cuidar de los derechos humanos independientemente de sus *estatus legal*. Los puntos más atacables de tal directiva se refieren al menor control del Poder Judicial sobre los casos de expulsión y la simplicidad del proceso para retorno de menores. Los puntos a favor de la Directiva Retorno se enfocaron a la asesoría legal y jurídica a los *expulsados*, derecho a traducción y seguimiento del caso en su idioma natal, la inclinación hacia el retorno voluntario y la absorción de los gastos completos del proceso por cuenta de la Unión Europea.

A pesar de los débiles mecanismos de recepción a externos que aún existen, el *imán* que representa la Unión Europea para ciudadanos de terceros Estados se conforma de varios factores, algunos recurrentes y algunos otros

⁸ Martha Ochman, "Directiva de Retorno, ¿cambio o continuación?", Cuaderno de Trabajo sobre la Relación México-Unión Europea, México, 2008.

coyunturales. La ubicación geográfica de la Unión Europea es un factor constante que genera flujos migratorios por diversas causas; su cercanía con los países de Europa del Este no miembros de la Unión y otros países vecinos (caso del flujo turco hacia Alemania),⁹ los pocos kilómetros de distancia que la separan del norte de África (caso del flujo del Magreb hacia la Península Ibérica), y la superioridad económica que atrae a migrantes provenientes de América Latina (caso del flujo ecuatoriano hacia España)¹⁰. Existe aún un gran debate al interior de la Unión para definir la política en cuestión de asimilación, integración, e inserción de migrantes. Los países más activos en el tema dentro de la Unión Europea son Gran Bretaña, Alemania, Francia y España.

Algunos factores coyunturales son alterados por situaciones económicas y políticas, fenómenos sociales o desastres naturales; algunos ejemplos actuales que han afectado flujos migratorios son: la crisis económica por la que pasa Grecia ha desatado flujos migratorios internos de la Unión como resultado de la situación de desempleo y descontento de los griegos,¹¹ el terremoto en la provincia Kurda de Turquía el pasado 23 de octubre del presente año que ha obligado a desplazarse a miles de afectados,¹² y la *Primavera Árabe de 2011* que ha expulsado a millones de árabes provenientes de Siria, Libia, Egipto y Túnez.

⁹ Tamar Jacoby, "Germany's Immigration Dilemma", en *Foreign Affairs*, Volúmen 90, Núm., 2. Marzo-Abril de 2011, p. 8-14.

¹⁰ "450,000 ecuatorianos aspiran a la residencia con el nuevo Reglamento de Extranjería", en *El País*, España, 27 de noviembre 2004, p. 19.

¹¹ "The euro crisis; Greece's woes" en *The Economist*, Volúmen 401, Núm., 8758. 5-11 de noviembre de 2011, p. 16. "Greece and the euro; Papandreou's People" en *The Economist*, Volúmen 401, Núm., 8758. 5-11 de noviembre de 2011, p. 61.

¹² "Turkey and the Kurds; Deadly tremors" en *The Economist*, Volúmen 401, Núm., 8757. 29 de octubre al 4 de noviembre de 2011, p. 65.

Conclusiones

La migración internacional es un tema que ha estado presente en la historia del desarrollo de la humanidad, así como en el proceso de creación de Estados y bloques de integración; por lo tanto seguirá existiendo como factor determinante para el desarrollo económico y social de nuestros tiempos. México es un país definido por sus flujos migratorios, tanto de expulsión como en materia de recepción. Esto deberá de ser la principal motivación para darle prioridad en la agenda legislativa federal e incrementar los esfuerzos para regular el proceso de migración. Las leyes vigentes son un paso importante, más no suficiente para asegurar la protección de los derechos humanos y seguridad de los migrantes. La Unión Europea está en proceso de unificar sus políticas comunitarias con el fin de proteger a sus miembros y encontrar el equilibrio entre la apertura de fronteras interiores y la garantía de la seguridad por medio del control de fronteras exteriores.

La migración debe ser un importante punto de diálogo entre México y la Unión Europea en materia de cooperación e intercambio de estrategias ya que, aunque de manera distinta, ambos actores están en vías de forjar una mejor regulación migratoria por el bien de sus conciudadanos. Un intercambio constante de iniciativas y reformas enriquecerían mucho la regulación en este rubro.

Por lo anterior resulta relevante que en el Plan Ejecutivo Conjunto de la Asociación Estratégica México- Unión Europea se haya incorporado dentro del ámbito de la cooperación bilateral el apartado 3.3, en materia de control fronterizo y seguridad, por lo que la posibilidad y los mecanismos están disponibles para un acercamiento parlamentario en la materia.

México enfrenta una realidad compleja respecto a sus dos fronteras, por lo que sería una buena oportunidad utilizar la experiencia que la Unión Europea tiene en materia de permeabilidad fronteriza, seguridad interior, exterior y sistemas de

inteligencia y comunicación. El Acuerdo Global entre la Unión Europea y México facilita la vinculación para hacer viable la cooperación en materia legislativa y jurídica, por lo que se puede decir que tenemos los instrumentos jurídicos necesarios y los mecanismos de cooperación abiertos. Solamente faltaría contar con el impulso entre ambas partes para hacerlo una realidad. La Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta constituye una muy buena oportunidad para abrir un diálogo real y directo en materia de migración, seguridad y control fronterizo.

Bibliografía

Castillo, Manuel Ángel, *Las políticas y la legislación en materia de inmigración y transmigración*, en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco, Migraciones Internacionales, México, COLMEX, 2010.

Huacuja Acevedo, Luis Antonio, “Las Posibilidades de cooperación en materia policial y de seguridad de los controles fronterizos en el marco del Plan Ejecutivo Conjunto de la Asociación Estratégica México-UE”, Cuaderno de Trabajo sobre la Relación México-Unión Europea, México, 2010.

Jacoby, Tamar “Germany’s Immigration Dilemma”, en Foreign Affairs, Volumen 90, Núm., 2. Marzo-Abril de 2011, p. 8-14.

Mangas Martín, Araceli y Liñán Noguerras, Diego J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, España, Tecnos, 2010.

Ochman, Martha, “Directiva de Retorno, ¿cambio o continuación?”, Cuaderno de Trabajo sobre la Relación México-Unión Europea, México, 2008.

Urbano Reyes, Javier, *Análisis crítico sobre cuatro modelos de administración migratoria en la Unión Europea*, Cuadernos de Migración Internacional No. 2, México, Universidad Iberoamericana, 2005.

Notas hemerográficas y periodísticas:

El País, “450,000 ecuatorianos aspiran a la residencia con el nuevo Reglamento de Extranjería”, España, 27 de noviembre 2004, p. 19.

The Economist, “The euro crisis; Greece’s woes”, Volumen 401, Núm. 8758. 5-11 de noviembre de 2011, p. 16.

- “Greece and the euro; Papandreou’s People”, p. 61.

- “Turkey and the Kurds; Deadly tremors”, p. 65.

Páginas electrónicas:

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley de Migración*, DOF 25-05-2011, México, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>, consulta: noviembre 2011.

El portal de la Unión Europea. http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_es.htm, consulta: noviembre 2011.

Frontex. http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/origin/, consulta: noviembre 2011.

El tropiezo de Schengen. La Primavera Árabe, el contexto financiero internacional y el fortalecimiento de la extrema derecha en Europa como causas principales

Aída Marcela Jaramillo Palomino*

El año que termina estuvo marcado por diversos retos para la Unión Europea. El contexto financiero internacional — ligado a otros factores desestabilizadores en la arena internacional — desencadenó situaciones difíciles de superar para el bloque europeo.

Uno de los desafíos más agudos fue superar la crisis por la que atravesó el Acervo de Schengen¹ tras el anuncio del restablecimiento de los controles fronterizos en algunas fronteras del norte de Europa. Si bien la polémica se vio minimizada por otros traspiés que amenazaban la estabilidad comunitaria, particularmente en el aspecto económico, el retroceso de la libre circulación al interior del bloque puso en tela de juicio uno de los más reconocidos logros de la integración regional, poniendo en duda el futuro mismo del acervo.

Muchas y muy variadas son las razones que llevaron a las autoridades de los países miembros, así como a las comunitarias, a tomar las decisiones que condujeron a esta crisis. Destacan los movimientos en África del Norte, conocidos como la “primavera árabe” y la consiguiente ola migratoria hacia el continente

* Egresada de la carrera de Relaciones Internacionales por la Universidad del Valle de México, Campus Lomas Verdes. Realizó estudios sobre Instituciones de Derecho Comunitario Europeo (orientado a la relación México-Unión Europea) en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM. Actualmente colabora en la Dirección General para Europa de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

¹ El Espacio o Acervo de Schengen, actualmente comprendido por 25 países, tiene su fundamento legal en los “Acuerdos de Schengen”, por los cuales se han suprimido los controles en las fronteras interiores, de modo que se garantiza la libre circulación de personas entre los países miembros, a saber: Alemania; Austria; Bélgica; República Checa; Dinamarca; Eslovaquia; Eslovenia; España; Estonia; Finlandia; Francia; Grecia; Hungría; Islandia; Italia; Letonia; Lituania; Luxemburgo; Malta; Noruega; Países Bajos; Polonia; Portugal; Suecia y Suiza.

europeo; el creciente espíritu xenófobo en Europa; y el estado anímico europeo tras una devastadora, y hasta ahora insuperable, crisis financiera internacional.

El tropiezo de Schengen inició con un *impasse* entre Francia e Italia en abril de 2011, debido a la entrada masiva a Europa de migrantes de origen africano que venían huyendo de la ola de violencia en sus países de origen. El gobierno italiano solicitó ayuda a la Unión Europea y decretó un Estado de emergencia humanitaria para hacer frente al flujo de solicitudes de refugio, no obstante el llamado italiano no obtuvo eco al interior de las instituciones europeas², la respuesta en ese momento de FRONTEX³ fue prácticamente nula, e Italia seguía insistiendo en la necesidad de controlar el mediterráneo y respetar el llamado *burden sharing*, es decir, que todos los países de la UE y del Acervo Schengen se hicieran cargo de los refugiados e indocumentados.

En ese contexto, y ante la creciente llegada de barcos abarrotados de inmigrantes a sus puertos, Italia expidió permisos de residencia provisional de tres meses para que esas personas se desplazaran libremente por la Unión Europea, a lo que Francia reaccionó restringiendo la entrada de trenes procedentes de Italia.

La reacción de Francia generó una gran tensión con Italia, al grado tal que este último amenazó con romper con la UE y para arreglar sus diferencias, Francia e Italia propusieron modificar el Tratado de Schengen para restablecer temporalmente el control de las fronteras interiores en caso de dificultades excepcionales. En ese momento, el Consejo y el Parlamento Europeo rechazaron dicha propuesta bajo el argumento de que la eventual reintroducción de controles era una respuesta exagerada al problema de los (hasta entonces) 25,000

² Si acaso destaca el llamado de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE), en el que solicita que la crisis migratoria no se solucione con la expulsión masiva de indocumentados y otorgar protección a quienes así lo necesitan, señalando que “Europa debe asumir su parte de responsabilidad” y no dejar sola a Italia con el peso del problema.

³ Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores.

tunecinos que habían llegado a Italia y de que dicha medida iría en contra de la libertad de movimiento, uno de los principios fundamentales de la UE.

En su lugar, la Comisión Europea propuso una serie de iniciativas que permitiría a la UE reaccionar rápidamente ante los retos y oportunidades creados por la migración en las que se contemplaba intensificar los controles fronterizos. Asimismo, se llevó a cabo una reunión extraordinaria del Consejo de Justicia y de Asuntos del Interior, durante la cual, también se concluyó que la libre circulación de personas era uno de los logros más importantes de la UE y debía ser preservado y que el control de las fronteras interiores no debe ser restaurado con base únicamente en decisiones de los distintos Estados miembros en aras de evitar minar la confianza mutua en que se basa el sistema y evitar reacciones en cadena.

No obstante, la situación se agravó con la decisión del Gobierno de Dinamarca de restablecer controles aduaneros en sus fronteras con Alemania y Suecia. Lo anterior tras negociar un acuerdo interno con el Partido del Pueblo Danés⁴ — de extrema derecha y socio del gobierno de coalición en Dinamarca—, para restablecer los controles fronterizos a cambio de apoyo en la reforma del sistema de pensiones de ese país, aunque la versión oficial argumentaba la intención de frenar la delincuencia proveniente de bandas de criminales de países del Este y al tráfico de drogas y armas.

Dinamarca aseguró que la decisión se tomó “bajo las normas Schengen” y de manera exclusiva para controles aduaneros. En ese contexto, en junio, el Consejo Europeo decidió restringir la libertad de circulación de forma temporal y únicamente en caso de una presión inesperada que ponga en riesgo la capacidad

⁴ Este partido llevaba diez años trabajando por conseguir el control fronterizo.

de un Estado miembro de proteger su frontera externa disculpando así la decisión unilateral danesa⁵.

De acuerdo con la decisión gubernamental, las aduanas se establecieron tres semanas después de su anuncio en la frontera danesa con Alemania y Suecia, con la idea de que en el futuro hubiera un control fronterizo permanente con vigilancia y personal las 24 horas. El control cubre el puente de Øresund —que conecta Dinamarca con Suecia—, los transbordadores, el aeropuerto y conexiones ferroviarias.

Posteriormente, en septiembre, la Comisión Europea presentó nuevamente una reforma en la que se prevé el cierre temporal de fronteras en caso de amenaza pero en el seno de la Unión Europea y no de manera unilateral como sucedió con el caso danés.

Las causas

A principios del año se suscitaron en los países de África del Norte y Medio Oriente una serie de movimientos pacíficos con el fin de exigir una apertura democrática, así como mayor participación en la vida política y en la actividad económica. Los esfuerzos de la sociedad civil y de las fuerzas de oposición para poner fin a gobiernos dictatoriales encontraron una resistencia severa por parte de quienes ostentan — u ostentaban — el poder, teniendo como resultado una ola de revueltas populares con altos costes humanitarios.

Lo anterior desencadenó una expulsión considerable de migrantes hacia Europa, miles de personas —la mayoría de procedentes de Libia— salían por

⁵ Existe un debate sobre si Dinamarca violó o no los estatutos de Schengen, que nunca se discutió a fondo, lo cierto es que los Acuerdos de 1990 ya establecían que se podían reinstalar ciertos controles fronterizos ante un peligro inminente. Para algunos expertos en Bruselas y para diferentes organizaciones el acuerdo danés entra en controversia con el acuerdo de Schengen, mientras que para otros dicho acuerdo podría contemplar “en ciertos casos” la suspensión de la libre circulación en la Unión Europea.

tierra a Egipto y a Túnez. También hubo salidas a otros países por tierra, aire y cada vez más por mar con el fin de cruzar el Mediterráneo en botes abarrotados para llegar a la pequeña Isla Italiana de Lampedusa y otros centros de recepción como Apulia (Italia meridional) y Mineo, Sicilia. Muchos eran migrantes económicos tunecinos, pero algunos eran personas que necesitaban protección internacional, entre ellos había refugiados de África subsahariana y Libia.

No hay cifras exactas sobre los movimientos de personas derivados por los conflictos de la Primavera Árabe. De acuerdo con la OIM y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), tan sólo en la Isla Italiana de Lampedusa, el número de refugiados y de solicitantes de asilo provenientes de la zona en conflicto ascendían a más de 40,000 en el mes de junio.

Esta situación llegó a su momento más crítico a mediados del año, precisamente al tiempo en que el hartazgo en Europa por la incapacidad de las autoridades para revertir los daños de la crisis financiera internacional se encontraba en su punto más álgido. La situación económica en Irlanda era ya evidente y las crisis griega, portuguesa e italiana se advertían amenazantes en el horizonte.

Aunado a lo anterior, y precisamente derivado de los sin sabores que los recortes presupuestales, el desempleo y otros factores de la crisis financiera dejaron en la sociedad europea, el sentimiento antieuropeo tomó fuerza como nunca antes. En la actualidad, el ciudadano europeo se cuestiona sobre el bienestar que la membresía de la Unión Europea le provee de manera directa, y existe la percepción de que las políticas comunitarias proveen ayuda a los mal portados.

La realidad es que un gran porcentaje de la población europea considera a la inmigración un problema, más que una oportunidad. Es este sentimiento y el

oportunismo de la extrema derecha lo que ha llevado a todos los actores políticos a mostrar el lado xenófobo de Europa.

Prueba de lo anterior son los resultados en los últimos procesos electorales en Dinamarca, Finlandia y Países Bajos, donde la extrema derecha logró posicionarse con altos niveles de decisión en el acontecer político.

Consideraciones finales

El panorama anterior resulta bastante preocupante, el doble discurso de la Unión Europea se acrecienta con el euroescepticismo y por lo tanto el *soft power* que la UE exporta al mundo tiende de un hilo por la falta credibilidad que provoca cualquier contradicción de moral.

Todo lo anterior sumado a la carencia de credibilidad en las instituciones comunitarias y en el Euro, son factores que han contribuido a generar tensiones bilaterales así como discusiones en el seno de la Unión Europea, poniendo en duda mecanismos que parecían sólidos como el espacio de Schengen y especulando sobre un posible retroceso en el proceso de integración.

La situación es lamentable toda vez que Schengen abarca más que la libre circulación de personas; se trata de una cooperación que va más allá. El espíritu de Schengen radica en eliminar los controles de las fronteras al interior, pero fortaleciendo las fronteras exteriores. Se trata de una de las máximas muestras de la buena voluntad europea amenazada por retos difíciles de superar, esperemos que se trate de un tropiezo que en el futuro fortalecerá el acervo y su base jurídica.

Me parece que, después de todo, la conciencia Europea ha llegado a la conclusión de que no se puede perder la libertad ganada.

Bibliografía y fuentes:

Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010 - El Futuro de la Migración: Creación de Capacidades para el Cambio. Organización Internacional para las Migraciones. Para mayor información consultar la sección de Documentos clave en el sitio Web de la OIM: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/es/pid/1>

Folleto Unión Europea – Schengen; Publicado por la Oficina de Publicaciones de la UE; 2010. Edición en español. NE-30-10-368-ES-C; doi: 10.2758/45896.

Kurt Schelter. “The Shengen Cooperation according to the Lisbon Treaty. A model for the Americas?” Págs. 17-21; Voices of Mexico; Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F: Issue 87, Spring-Summer, 2010.

Félix de la Fuente Pascual, “Glosario Jurídico-Político de la Unión Europea”, Tecnos, Madrid, 2002.

Programa de la Presidencia Polaca del Consejo de la Unión Europea (1º de julio al 31 de diciembre de 2011). Publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Polonia en 2011. Impreso por Kra-box; ISBN: 978-83-62520-52-7. Disponible en: www.pl2011.eu

Recursos electrónicos:

Portal de la Unión Europea:

“El espacio y la Cooperación Schengen”; http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_es.htm

“Política Europea de Vecindad”; http://ec.europa.eu/world/enp/policy_es.htm

Fichas técnicas del Parlamento Europeo; Principios y realización general del mercado interior; http://www.europarl.europa.eu/factsheets/3_1_0_es.htm

Portal de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Resumen de prensa sobre África y Medio Oriente; <http://www.iom.int/jahia/Jahia/media/press-briefing-notes/pbnAF/cache/offonce/lang/es>

Crisis migratoria en Libia; <http://www.migration-crisis.com/libya/>

Portal de la ACNUR

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7518>

La inmigración en la UE en materia de reagrupación familiar. Reflexiones de su alcance práctico.

Ana Isela Segundo Pérez*

La reagrupación familiar constituye una modalidad determinante, aunque derivada, del fenómeno migratorio. ¿Hasta qué punto esta denominada “segunda oleada” de todo flujo migratorio, y los conceptos en presencia, incluidos los trazos esenciales de la diversidad de los distintos derechos de familia, constituye una categoría conceptual y teórica autónoma?

La inmigración se ha enfrentado a un proceso de transformación de la definición de fronteras en el marco de la Unión Europea (UE), dando como resultado, la necesidad de agilizar el proceso de armonización de las políticas nacionales y la normatividad sobre inmigración, y con ello, llevar a cabo el desarrollo de una verdadera política de inmigración comunitaria. Los problemas, en particular, de gestión de fronteras, de política de visados (con el sistema de información VIS), el Sistema común de Asilo (SECA) y el Enfoque Global de la UE en materia de inmigración (Sur, Este y Sureste) para la cooperación con terceros países, ejes vertebradores del programa operativo del actual Trío de presidencias, no han de ocultar los problemas de tratamiento transversal de figuras necesitadas de una mayor reflexión actualizada como la reagrupación familiar y su incidencia con cuestiones de derecho de familia vinculados con este fenómeno, todo ello en el marco del Programa de Estocolmo y del Tratado de Lisboa.

Como consecuencia, se han visto afectadas aquéllas medidas relativas a reagrupación familiar, constituyendo una pieza clave para la consolidación

* Candidata a doctor por el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad Autónoma de Barcelona. Cuenta con un Máster en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la misma universidad. Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Becaria MAEC-AECID.

progresiva de la política de inmigración, también en sus aspectos relativos a la integración de los colectivos migrantes. En este contexto, surge la necesidad de analizar el proceso de reagrupación familiar reconocido como un derecho de los nacionales de terceros países y como una de las principales fuentes de la inmigración en territorio europeo. Sin embargo, y como sabemos, a pesar de ser un derecho reconocido a nivel comunitario, a través de la Directiva 2003/86/CE, la regulación sobre la reagrupación familiar es muy limitada, lo que produce discrepancias significativas en el momento de su interpretación y aplicación en cada Estado.

Al constituir la inmigración un factor importante en el crecimiento demográfico y económico de las regiones europeas, provoca de forma directa un reajuste en el interior de las familias. De esta forma, la inmigración por motivos familiares ha sido la principal vía de ingreso a varios países europeos y ha originado variaciones en las modalidades de aplicación de las medidas sobre reagrupación familiar.

En la UE los recientes estudios sobre inmigración familiar se han centrado principalmente: en la unidad familiar en los países receptores, sus experiencias y problemas de integración; en los matrimonios mixtos; en los análisis de las políticas, legislaciones y en los cambios en las regulaciones estatales; en los solicitantes de asilo; en los trabajadores ilegales; entre otros. Siendo muy incipientes, las investigaciones que profundizan e indagan la incidencia que tienen las políticas de inmigración nacionales en las formas de organización de la vida familiar, con vinculación directa en la aplicación de las medidas sobre reagrupación familiar.

El tema de reagrupación familiar se enfoca desde dos perspectivas distintas para examinar la condición de los nacionales de terceros países en los Estados miembros. El primer enfoque, se centra en el hecho, *per se*, de ser nacional de un tercer país y con ello establecer los derechos y obligaciones que le son aplicables

en comparación con los derechos y deberes que les corresponden a los ciudadanos de los Estados miembros.¹ Este enfoque se basa en un principio de Derecho Internacional que, en sí mismo, lo consideramos muy restringido porque los Estados disponen de un margen de apreciación tan amplio, que incluso, puede llevar a la negación del mismo derecho.

La segunda perspectiva, se plantea en función de que, la regulación comunitaria concede ciertos derechos y obligaciones, partiendo de la relación y de los convenios que el Estado en cuestión tenga con un determinado país tercero. Es aquí, donde la UE ha pretendido establecer a través de la directiva sobre reagrupación familiar el reconocimiento igualitario que tienen los nacionales de terceros países a solicitar el proceso de reagrupación familiar y así, poder tener un trato lo más similar a un ciudadano europeo. Sin embargo, lo que se ha podido observar, son las diferencias reales que existen en la aplicación de las medidas de reagrupación familiar en cada uno de los Estados miembros, produciendo una problemática a nivel práctico que desemboca en la afectación de otros temas primordiales, como el derecho de familia.

La reagrupación familiar siendo una de las principales fuentes de inmigración en la mayoría de los estados europeos y factor relevante en la política de integración, no ha sido incluida como prioridad en el debate político en muchos Estados miembros. Por su parte, el concepto de reagrupación familiar, debe ser analizado de forma extracomunitaria como un “derecho fundamental” de toda persona al respeto a la vida en familia dentro del ámbito internacional y europeo, debiendo así, establecerse una definición comunitaria del concepto “familia” que evite una variación en su interpretación y aplicación, de acuerdo con el valor concedido en cada Estado, generando la imposición de restricciones al proceso de

¹ LA SPINA, Encarnación. “La protección del derecho a la vida familiar de los extranjeros por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”. Institut Universitari de Drets Humans. Universitat de València. Becaria de Investigación del Programa de formación del profesorado Universitario del Ministerio de Educación y Ciencia, 2006, pp. 3, 5-7.

reagrupación familiar.² Por tal motivo, se tiene que acudir a la interpretación jurisprudencial y concepción teórica que aporta el Consejo de Europa expresada en diversos documentos y recomendaciones encomendadas a la protección de la familia la garantía del respeto a la vida familiar.

El acercamiento de la UE al tema de “familia” es indirecto, al regular ámbitos en los que sí tiene cedidas competencias que tengan incidencia en la temática familiar. De tal forma, esta “protección” se realiza de forma sectorial y mediatizada por los verdaderos objetivos comunitarios, más aún, si en la realidad la UE no tiene una competencia explícita en el ámbito del derecho de familia, ni siquiera, tras la adopción del Tratado de Lisboa y la vinculación jurídica de la Carta de Derechos Fundamentales ya que, los Estados miembros no han renunciado a sus poderes en relación con la protección de la familia.

La reagrupación familiar ha tenido una evolución en el modo de ser concebida por parte del legislador, desde una mera prerrogativa de la administración, hasta un supuesto derecho reconocido a los extranjeros como factor clave de integración. De esta forma, el nacimiento de la base jurídica de la reagrupación familiar con la Directiva 2003/86/CE, se debió a una necesidad primordialmente económica, y no, a un principio humanitario con características de flexibilidad y transitoriedad necesarias a la diversidad de los distintos ordenamientos nacionales.

Ante la falta de una verdadera figura de protección familiar comunitaria, la aplicación de la directiva carece de universalidad, ya que las familias destinatarias de dicha protección suelen coincidir con aquéllas que provienen de algún Estado miembro, y no con aquéllas provenientes de un Tercer Estado, las cuales no reciben de forma directa la protección comunitaria, salvo que, convenga el interés

² Arriaga Iraburu, Inés. El derecho a la vida familiar de los extranjeros en la jurisprudencia de Estrasburgo”. Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, 2003, pp. 56-61.

económico, o bien, reporte algún beneficio al mercado interior de la UE que en la práctica, resulta catastrófico, al dejar en manos de las autoridades competentes nacionales, la interpretación a hechos, políticas concretas y acciones incoherentes.³

Así pues, nos preguntamos: ¿Qué función positiva – negativa cumple la reagrupación familiar en determinados Estados miembros en pleno siglo XXI?; ¿Cómo afecta/ condiciona la reagrupación familiar el Derecho de Familia de los Estados miembros de la UE y/o de los Estados terceros, en la medida en que permeabiliza sus propias instituciones?; y por ultimo ¿Ha sido coherente, en términos de gobernanza y de aplicación / neutralización de políticas de la Unión y de las administraciones de los EEMM , el proceso de construcción de una política migratoria, y en particular, el tratamiento de reagrupación familiar en la UE?

Para responder a lo anterior, partimos de la base de la regulación vigente sobre inmigración después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y de la aplicación de la Directiva 2003/86/CE, del 22 de septiembre de 2003, relativa al derecho a la reagrupación familiar, en el contexto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE, y en particular, el Título V del Tratado de Lisboa sobre Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y las nuevas disposiciones que comportan comportar determinadas bases jurídicas nuevas y un *decision-making process* y control por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de nueva planta, con elementos diferenciadores relevantes.

Será necesario, llevar a cabo una selección de diferentes experiencias de casos prácticos en determinados Estados miembros, tanto a nivel estatal, como a nivel institucional. Experiencias que nos permitan constatar las consecuencias prácticas de una inadecuada aplicación de las medidas de reagrupación familiar. Asimismo, analizar la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

³ Op. Cit. Pp. 43.

que refleje el alcance del derecho a la vida familiar y el concepto propio de “familia” a nivel europeo, y la interpretación del derecho a la vida familiar de los extranjeros dentro de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Conclusiones

Es claro que, apenas existen estudios, tanto de las políticas, como de los procesos empíricos reales de la inmigración familiar, siendo un campo de investigación relativamente descuidado resultado de una marginalización teórica y empírica que responde a la preponderancia de la perspectiva económica y política del tema en cuestión. En la actualidad, la transposición de las medidas comunitarias sobre reagrupación familiar en la mayoría de los Estados firmantes no se ha realizado conforme lo pactado y de esta forma, el derecho a la protección de la vida familiar no ha sido garantizado, lo que impacta de manera negativa el desarrollo de una verdadera política de inmigración comunitaria.

La reagrupación familiar es reconocida con un cierto margen de discrecionalidad para los Estados, ya que éstos, aplicarán las medidas que estimen apropiadas y que entren en la esfera de su competencia para facilitar la reunión de los familiares autorizados. Existen significativas diferencias al momento de aplicar dichas medidas, generando que la aproximación de la legislación nacional sobre reagrupación familiar sea, muy limitada, poco clara, y definida para el contexto actual que la UE presenta.

Desde la perspectiva de la UE o del macro-nivel, la incorrecta aplicación de las medidas de reagrupación familiar produce un impacto negativo en el desarrollo de una verdadera política de inmigración comunitaria. Desde la óptica nacional o del micro-nivel, las repercusiones impactan de forma directa en la aplicación de la legislación sobre la materia en cada uno de los Estados miembros, así como en la aplicación práctica del derecho de familia.

Existe una falta de universalidad en la aplicación del derecho a la vida familiar de los extranjeros legales en la UE. Mientras que las familias de nacionales de terceros países ven subordinada tal protección en el ámbito comunitario, a la existencia o no, de un interés económico comunitario o si reporta algún beneficio al mercado interior. Estas limitaciones en la protección de un derecho fundamental, refuerzan la idea de que los derechos fundamentales en la UE no se protegen como un objetivo en sí mismo, sino como un medio para lograr un fin instrumental.

Consideramos que la Directiva establece diversos criterios notablemente restringidos desde el ámbito de su aplicación, como lo son: que las solicitudes sobre reagrupación familiar son sujetas a condiciones económicas; a los criterios de integración añadidos en algunos estados miembros con limitantes, tales como la de edad, los plazos para solicitarla, o incluso, respecto del concepto de familia que asume. A su vez, habilita a negar dicha reagrupación en ciertos supuestos, como en los casos de hijos mayores de 12 ó 15 años que habitan en el país de origen. Criterios que llegan a configurar un estándar no solamente restrictivo, sino preocupantemente inferior del que gozan las personas que tienen la nacionalidad de algún Estado de la UE y desean solicitar la reagrupación de sus familiares cuando habitan en el territorio de otro Estado comunitario. Si bien, puede ser más o menos comprensible, que al ciudadano de la UE se le garanticen más derechos, en virtud de la no discriminación por razón de nacionalidad entre los nacionales comunitarios, esto no debe llevar a rebajar el estándar mínimo de protección de los derechos de los nacionales de terceros Estados.

En definitiva, es indispensable y urgente una adecuada regulación, interpretación y aplicación en materia de reagrupación familiar a nivel comunitario, necesaria para la vida en familia que facilite la integración de los nacionales de terceros Estados y permita a su vez, promover la cohesión económica y social, objetivo fundamental de la propia Unión Europea.

Bibliografía

ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. “Algunas reflexiones urgentes relativas a la reagrupación familiar en el Derecho comunitario. A propósito de la Directiva 2003/86 CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar”. Revista digital de Derechos de extranjería, 2003, p. 1-30.

ARRIAGA IRABURU, Inés. “El derecho a la vida familiar de los extranjeros en la jurisprudencia de Estrasburgo”. Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, 2003, p. 81-82

CORTÉS, Martín. TJCE : Sentencia de 27.06.2006, Parlamento Europeo/Consejo, C-540/03 : restricciones al reagrupamiento familiar de nacionalidades de terceros países versus respeto de los derechos fundamentales. Revista de Derecho Comunitario Europeo. Madrid : Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, No. 26 enero-abril., 2007.

COUSSIRAT-COUSTÉRE, V., “La notion de famille dans les jurisprudences de la Commission et de la Cour européennes des droits de l’Homme”, p. 46. En ARRIAGA IRABURU, Inés. “El derecho a la vida familiar de los extranjeros en la jurisprudencia de Estrasburgo”. Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, 2003, pp. 81-83.

LA SPINA, Encarnación. “La protección del derecho a la vida familiar de los extranjeros por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”. Institut Universitari de Drets Humans. Universitat de València. Becaria de Investigación del Programa de formación del profesorado Universitario del Ministerio de Educación y Ciencia, 2006, pp. 3, 5-7, 13-15

VILÀ COSTA Blanca. “Los intentos de armonización europea en materia migratoria: distintas etapas. Las incoherencias del modelo”. En Jornadas sobre Derecho, Inmigración y Empresa, Barcelona 2009.

El combate al crimen organizado: ¿La nueva agenda para la relación Euro-latinoamericana?

Günther Maihold*

Las nuevas rutas del narcotráfico por el occidente de África hacia Europa¹ han hecho evidente la necesidad de una cooperación más profunda entre las dos regiones en el combate a las estructuras y organizaciones criminales siempre más transnacionales. Las dinámicas que demuestra el mercado europeo en cuanto al consumo de la cocaína ha incentivado la actividad de los carteles latinoamericanos para suministrar con mayores cantidades a los países europeos ante un mercado estancado en EE.UU. La capacidad expansiva demostrada por el narcotráfico y sus organizaciones implica para Europa no solamente un interés de intercambio de información e inteligencia, sino también la necesidad de comprometerse con el combate a la droga en América Latina que antes se prefería dejarlo en manos de las autoridades de EE.UU. El volumen de ingresos generados de este mercado ilícito y la proliferación de actores violentos que buscan aliarse con estructuras mafiosas en Europa implica una cooperación que va más allá del intercambio entre policías como Europol o Ameripol sino tiene que involucrar un compromiso con el trabajo y la reconversión de las instancias policiales encargadas de esta tarea en América Latina. Se requiere entonces una cooperación de una nueva generación en esta materia, si se desea moverse a la altura del reto existente.

* Doctor en Sociología y Ciencias Políticas por la Universidad de Regensburg/Alemania; Sub-Director del Instituto Alemán para Política Internacional y Seguridad/Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlín/RFA con licencia; actualmente titular de la Cátedra Guillermo y Alejandro de Humboldt en el Colegio de México y la UNAM, México, D.F.

¹ Cfr. Daniel Brombacher/Günther Maihold, *Cocaine Trafficking to Europe. Options of Supply Control*, Berlin, SWP (Research Paper 10) 2009.

1. La exposición conjunta al reto del narcotráfico

No solamente en Centroamérica, también en México y Brasil se puede detectar una presión fuerte sobre los cuerpos policíacos que p. ej. a nivel municipal se encuentran expuestos a las estrategias de “Plato o Plomo” empleadas por parte de las organizaciones criminales. La vulnerabilidad de las estructuras institucionales es uno de los desafíos en las acciones de control y combate al crimen organizado. Esto hace necesario establecer un sistema lo suficientemente ágil para prevenir y adaptarse a las transformaciones de la actividad de estos grupos, teniendo en cuenta las nuevas rutas del narcotráfico, especialmente hacia Europa. Ante la creciente importancia de las rutas del Sur, que pasan por África occidental donde encuentran estructuras estatales muy débiles, la propia Unión Europea ha solicitado mayor cooperación internacional para poder contrarrestar la expansión de las organizaciones criminales en su propio vecindario. De este modo, la preocupación por la debilidad de las estructuras estatales en África ha llegado a Europa, que trata de encontrar herramientas de cooperación que sirvan para fortalecer los Estados y controlar los mercados de consumo, por ejemplo con el apoyo de la agencia Frontex. No solamente España y Portugal –como mercados de entrada de la droga– están llamados a asumir una mayor responsabilidad, la UE en su conjunto y los vecinos de Europa oriental también se ven obligados a reforzar sus fronteras.

La reducción de los márgenes de autonomía del Estado, la regeneración de las capacidades estatales en el sector de seguridad se ha convertido en un eje de acción que se ha vuelto imprescindible para poderle ganar al avance de las organizaciones criminales. Hoy uno de los mayores retos es la recuperación de la presencia del Estado en amplias zonas de Colombia, Centroamérica y México, pero también en favelas de São Paulo y Río de Janeiro en Brasil. Sin embargo, las capacidades de la acción estatal se ven limitadas debido a que las organizaciones criminales sirven a un mercado con una demanda muy alta y creciente, y los

instrumentos para el control de los mercados ilegales son insuficientes ante el tamaño y la diversificación de las rutas de tráfico y consumo de drogas.²

En la actualidad, los expertos coinciden en que las acciones sobre la demanda son más efectivas que el enfoque tradicional, especialmente apoyado por EE UU, de reducción de la oferta. Cuando la administración de Barack Obama anunció al gobierno mexicano que consideraba el combate al narcotráfico y sus organizaciones una “responsabilidad compartida” parecía que el vecino del norte había modificado su visión sobre el problema. Sin embargo, en la práctica no se han visto muchos cambios. La Unión Europea por lo tanto tiene que asumir un compromiso que va más allá de fomento de proyectos en materia de gobernanza o de reforma al sector de seguridad, se requiere un esfuerzo integral de cooperación que asuma el rediseño de la función estatal en materia de seguridad desde la policía hasta los sistemas carcelarios como una dimensión central de la cooperación.

Esto requiere también de parte de los países latinoamericanos la disposición de abrirse a esta cooperación sin replicar una y otra vez el discurso estéril de la defensa de la soberanía que piensa poder controlar el fenómeno al dinamizar aquellos factores que inducen al crimen de buscar una dislocación de sus actividades más allá de las fronteras nacionales. Existe la necesidad de una mayor financiación de programas conjuntos –más allá de la coordinación intergubernamental– y también la urgencia de recuperar la capacidad de acción del Estado mediante reformas institucionales tanto en la policía y en el sistema judicial, como en los sistemas de prevención social.

² Günther Maihold, “Crimen organizado y seguridad en América Latina”, en *Política Exterior* (Madrid), Vol. 25, Nº 143, 2011, pp. 92-100.

2. La cooperación policial: ¿Son las policías de Europa posibles modelos para América Latina?

En una comparación de las policías europeas, se hace evidente que domina el formato de gendarmerías o unidades policíacas robustas en la mayoría de los países. El concepto de unidades policíacas organizadas militarmente encontró una difusión amplia bajo el Imperio de Napoleón Bonaparte, no solamente en Europa, sino también en la mayoría de las colonias francesas. Aunque existan muchas variantes de este tipo de organización policíaca, puede generalizarse que todos tienen un estatus híbrido entre policía y militar. De allí se deducen las posibilidades y las limitantes de sus capacidades. Por un lado pueden recurrir a las capacidades militares y combinarlas con aquellas que son típicas de la policía, por el otro lado, disponen no solamente de armamento más pesado y capacidades robustas de autodefensa e intervención. Además están organizados militarmente, y por lo tanto tienen posibilidades de operar bajo un comando civil o militar.

Estos elementos históricos y asimismo los nuevos retos de la seguridad³ son aducidos para pedir no sólo en los espacios nacionales sino también a nivel internacional en el marco de misiones internacionales de paz y estabilización, la disponibilidad de gendarmerías, al invocar sus recursos en técnicas de desescalación y comportamiento ante la violencia de manifestantes, el combate al crimen organizado, saqueos y vandalismo.

Frente a este perfil policial aparece muy distante el modelo alemán de organización y funcionamiento de policía, el cual en la mayoría de los países latinoamericanos no es visto como ejemplo a copiar sino más bien consecuencia de un sendero muy específico de la historia alemana. Sin embargo, en lo que sigue se desean destacar algunos rasgos esenciales de este modelo, que podrían

³ Cfr. Derek Lutterbeck, "Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries", en *Cooperation and Conflict*, Vol. 39/2004, pp. 45-68

ser de interés en el esfuerzo compartido para el diseño de formatos de policía y esquemas de capacitación policiales.

Este modelo alemán sigue a un esquema descentralizado de la organización de la policía para evitar un control estatal sobre esta autoridad como instrumento de poder interno. Es en este marco que el modelo alemán ha asumido dos características especiales:

- a) La separación estricta entre policía y militares, limitando a las fuerzas armadas a la tarea de la protección frente a una agresión del exterior, mientras que la policía debe dedicarse a proteger el orden y la paz interna (Art. 24.2, Ley Fundamental). Es en este sentido que se ha categorizado esta separación como de carácter constitucional, lo cual implica que las fuerzas armadas no pueden tener posibilidades de actuación interna, con la excepción de una catástrofe natural o un accidente de gran magnitud (Art. 35.2 y 3 Ley Fundamental) o de una situación de estado de excepción interno (Art. 87^a.3 y 4, Art. 91.2 Ley Fundamental). ⁴
- b) El diseño esencialmente federal de la policía en Alemania, con la consecuencia de una estructura con 16 corporaciones a nivel de cada estado federal y tres corporaciones a nivel del gobierno central (Policía Federal (Bundespolizei), Oficina Federal de Investigación Criminal (Bundeskriminalamt) y Administración Federal de Aduanas (Bundeszollverwaltung). Esta estructura federal deja las competencias esenciales de la policía en manos de las administraciones a nivel de cada estado federal, lo cual ha fortalecido la característica confederativa, en tanto que los estados federados detentan de igual manera la calidad de estado como la federación. ⁵ Como consecuencia, cada estado federal ha dispuesto su propia ley de policías, lo cual a su vez implicó la

⁴ Cfr. Hans H. Klein, „Bundeswehr und innere Sicherheit“, en *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Vol. 36/2003, p. 337.

⁵ Cfr. Dietrich Gade / Marita Kieler, *Polizei und Föderalismus. Aufgabenfelder der Bundes- und Landespolizeien im verfassungsrechtlichen Gefüge Deutschlands*. Stuttgart 2008, p. 11.

necesidad de buscar una coordinación entre las diferentes autoridades, para lograr mayores niveles de efectividad. Por otro lado se ha podido detectar en los años desde la instalación de las policías a nivel de los estados un alto grado de legitimidad de las policías, que más bien se acercaron a un modelo de policía ciudadana con aspiraciones a una amplia presencia comunitaria.

3.Tendencias actuales y futuras del desarrollo de la policía en Europa

Alemania, así como los demás miembros de la Unión Europea se encuentran actualmente inmersos en un proceso de la europeización de la policía, el cual se da específicamente en formatos de cooperación en materia de la colección, evaluación y distribución de informaciones. Esta tendencia no solamente es una secuela de la suspensión de las fronteras políticas y de su superación tecnológica, sino corresponde también a una estrategia explícita de “policing by information”⁶. Este tipo de cooperación operativa entre las diferentes corporaciones policiales no solamente se expresa en las operaciones internacionales de paz con participación de policías, como lo fue el caso en Bosnia, en Albania y El Kosovo. También se ha fortalecido el traslape entre tareas de la policía preventiva y criminal, una función creciente de carácter comunicativo y de mediación y una mayor cercanía en materia de los órganos encargados de la Inteligencia. Así, el principio federativo de la autonomía policiaca de los estados federados se encuentra bajo cierta presión de una mayor centralización, la cual sin embargo es políticamente rechazada por parte de los gobiernos de los estados correspondientes. De esta manera se ha generado una situación de carácter paradójico: por un lado se enfatiza de que la seguridad interna y externa se encuentran siempre más unidas, mientras las estrategias policíacas no parecen llegar al nivel requerido en cuanto a la coordinación y cooperación deseada. Además, existe la sospecha de que desde el nivel central se estén utilizando las amenazas de terrorismo, crimen organizado,

⁶ Cfr. Heiner Busch, *Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa*, Münster 1995.

drogas, etc., para impulsar una mayor internacionalización ante un crimen siempre más “sin fronteras”.

El modelo policial alemán sigue a una vocación de una policía civil y comunitaria que – por razones históricas – se encuentra totalmente separado de tareas asignadas a las fuerzas armadas. Esta separación tiene carácter constitucional y es uno de aquellos elementos que se consideran esenciales para el alto nivel de legitimidad que tienen los cuerpos policiales en Alemania. Adicionalmente el nivel de descentralización y de autonomía de los estados federados en materia de manejo policial ha sido un garante para evitar el fortalecimiento de estructuras centralizadas que podrían poner en riesgo los derechos de los ciudadanos. Hasta la fecha, esta estructura y los formatos de cooperación y coordinación que se han ido creando en los 60 años de la existencia de las policías en la Alemania de postguerra han demostrado ser capaces de controlar los retos y amenazas que han presentado el terrorismo, el crimen organizado, etc., a la ciudadanía. Siempre de nuevo se está generando la presión desde las mismas corporaciones policíacas a nivel central de lograr una mayor centralización de las diferentes unidades, a lo cual hasta la fecha los estados federados siempre han mostrado su resistencia. Iniciativas recientes de reformas por lo tanto han sido frenadas y habrá que esperar si hay nuevos intentos que puedan prosperar. A nivel internacional, el modelo policial alemán no ha sido preferido frente a propuestas que buscan robustecer las entidades policíacas buscando más bien modelos de hibridez que se orientan en ejemplos de la gendarmería. Sin embargo, la experiencia internacional ha hecho evidente que las modalidades de policía civil y comunitaria son indispensables para ganar la confianza ciudadana y generar la legitimidad necesaria sin la cual el quehacer policial no puede prosperar.

4. Hacia donde desarrollar la cooperación en el combate al crimen transnacional

En el combate al narcotráfico y al crimen organizado es evidente la necesidad de preferir una concepción que se alimente desde las capacidades de las policías y deje a situaciones de excepción el uso de las FF.AA. en tareas de orden interno. Además por el carácter eminentemente transnacional del crimen organizado se presentan como insuficientes estrategias nacionales aunque les cueste mucho esfuerzo a los gobiernos respectivos por coordinar sus políticas en esta área.⁷ No hay caminos nacionales exitosos ya que solamente implican una dislocación del fenómeno, por lo cual la UE y México deberían buscar un acercamiento regional para su cooperación en esta área. En este camino la diversidad de las experiencias europeas en la gestión de la policía puede ser una fuente importante de inspiración y orientación para las reformas pendientes en este sector en la región. No solamente la robustez de las fuerzas del orden, también su carácter de comunitario representan una aportación de valor en esta tarea. Las políticas de la UE para el combate a las drogas⁸ y sus respectivos instrumentos de cooperación⁹ tienen que encontrar una nueva definición con la puesta en marcha de la nueva estrategia europea en esta materia. Es allí donde también países como México deberían aportar sus experiencias e hacer valer su criterio en la valoración de los caminos a tomar en el futuro.

⁷ La I Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, celebrada el 22 y 23 de junio 2011 en Ciudad de Guatemala, puso en evidencia las dificultades de la acción conjunta, de la coordinación institucional y de la definición de prioridades regionales entre México y Centroamérica.

⁸ Cfr. Las políticas para el control de drogas en: http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/index_en.htm (consultado 17 de noviembre de 2011)

⁹ Cfr. http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/copolad/index_en.htm (consultado 17 de noviembre de 2011)

Bibliografía:

Daniel Brombacher/Günther Maihold, *Cocaine Trafficking to Europe. Options of Supply Control*, Berlin, SWP (Research Paper 10) 2009

Heiner Busch, *Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa*, Münster 1995.

Comisión Europea, *Las políticas para el control de drogas en:* http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/index_en.htm (consultado 17 de noviembre de 2011)

Comisión Europea/EuropeAid, COPOLAD - Cooperation Programme between Latin America and the European Union on Anti-Drugs Policies
http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/copolad/index_en.htm (consultado 17 de noviembre de 2011)

Dietrich Gade / Marita Kieler, *Polizei und Föderalismus. Aufgabenfelder der Bundes- und Landespolizeien im verfassungsrechtlichen Gefüge Deutschlands*. Stuttgart 2008

Derek Lutterbeck, "Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries", en *Cooperation and Conflict*, Vol. 39/2004, pp. 45-68

Hans H. Klein, „Bundeswehr und innere Sicherheit“, en *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Vol. 36/2003

Günther Maihold, "Crimen organizado y seguridad en América Latina", en *Política Exterior* (Madrid), Vol. 25, Nº 143, 2011, pp. 92-100.

Criminalidad organizada en tiempos de crisis

Cynthia Rodríguez*

El 9 de noviembre de 1989, minutos después de que en todo el mundo se daba a conocer la caída del Muro de Berlín, un mafioso desde Italia llamaba a uno de sus socios que se encontraba en Alemania.

Por teléfono, el personaje desde Italia le ordenaba al mafioso que se encontraba en Alemania que se fuera de inmediato a Berlín del Este pues el Muro acababa de ser derrumbado.

El otro, seguramente sorprendido por la noticia como muchos otros en otras partes del planeta, no entendía la prisa del primero para que se trasladara en ese momento a la capital de la todavía “Alemania Democrática¹”, por lo que obviamente le preguntó el por qué tenía que irse en ese instante para allá. “-Debes comprar todo, todo. Compra discotecas, bares, pizzerías, todo, todo, todo”, fue la respuesta del mafioso desde Italia que estaba llamando a su colega en Alemania.

Esta anécdota, cuyo origen es la grabación de una conversación entre dos mafiosos italianos dada a conocer algunos años después y que hoy forma parte de los archivos de la Procuraduría Nacional Antimafia, ha ayudado a su responsable, el doctor Pietro Grasso², a explicar en diversos foros cómo los grupos criminales

* Cynthia Rodríguez es periodista mexicana y corresponsal en Italia. En 2009 publicó su primer libro “Contacto en Italia, el pacto entre Los Zetas y la ‘Ndrangheta”, editorial Random House Mondadori bajo el sello Debate. Es egresada de la carrera de periodismo de la FES-Acatlán, U.N.A.M. y actualmente cursa la maestría de Análisis, Estudio y Combate a la Corrupción y Crimen Organizado por la Universidad de Pisa.

¹ También conocida como Alemania Oriental o Alemania del Este fue la parte de Alemania ocupada por la Unión Soviética tras la Segunda Guerra Mundial y constituida como un estado independiente, que se reunificó con Alemania Occidental tras la caída del Muro de Berlín

² Pietro Grasso, desde el 2005 es el Procurador Nacional Antimafia en Italia. Antes, del 2000 al 2004, fue el jefe de la Procuraduría de la ciudad de Palermo.

aprovechan cualquier situación de crisis para posicionarse y para ganar cuando muchos otros pierden.

Pero no sólo eso, esta conversación demuestra también cómo los grupos criminales, llámense mafias o cárteles, desde hace mucho tiempo, han superado fronteras geográficas por la gran capacidad económica que tienen y sobre todo por contar con dinero constante y sonante.

Así como estos dos mafiosos, el mismo día de la caída del Muro de Berlín, tuvieron la capacidad y la visión de abrir nuevos mercados, nuevas posibilidades de inversión y de ganancia, en muchos países esto no es visto como peligro, incluso, la mayoría de las veces es percibido como signo positivo de la economía de cualquier país.

Desgraciadamente en México el uso legal de las interceptaciones telefónicas aún no es posible, y este tipo de ejemplos, así tan ilustrativos, todavía no se pueden dar, pero no por ello, no contamos con información de que los grupos criminales mexicanos están colaborando con otros grupos criminales para llevar a cabo una serie de delitos e introducirse e infectar la economía de otros países ya no sólo del continente americano.

Desde el 2006, cuando la llamada “guerra contra el narcotráfico” invadió todos nuestros espacios y el narcotráfico mexicano se convirtió tristemente en moda, los expertos en seguridad³ nos han repetido una y otra vez que México tiene lazos con varios países del mundo.

La información al respecto es muy variada y no son muchas las investigaciones que se han llegado a conocer para asegurar al cien por ciento con

³ Los profesores y abogados Edgardo Buscaglia y Samuel González Ruiz han dicho en diversas entrevistas que los narcotraficantes mexicanos están en al menos 36 diversos países. Otras reportes como el descrito en el estudio ‘Bandas, Cárteles y Seguridad Nacional’ entregado recientemente por autoridades de Estados Unidos a los senadores mexicanos, señalan que son 19 los países donde opera el narco mexicano.

qué países, en qué ciudades y con qué grupos se han mezclado y organizado para delinquir más allá de nuestras fronteras.

Sabemos gracias a informes de la DEA⁴ o del FBI⁵ que en decenas de ciudades norteamericanas los narcotraficantes mexicanos tienen el control para el narcomenudeo.

A principios de 2008, John P. Walters, director de la Oficina Nacional de Políticas para el Control de Drogas de la Casa Blanca en el gobierno de George W. Bush, alertaba sobre la conquista de los narcotraficantes mexicanos en territorio estadounidense y ya para entonces se aseguraba que su presencia era en 195 ciudades.⁶

Pocos meses después, en diciembre del 2008, el Centro de Inteligencia de Narcóticos del Departamento de Justicia de Estados Unidos reconocía que los mexicanos ya distribuían droga en 230 ciudades, superando a todas las demás organizaciones criminales con operaciones en ese país.⁷

A nivel mediático, el 2008 representa el año de la globalización para el narcotráfico mexicano, pues continuamente se comenzó a escuchar sobre su presencia en otros países de Latinoamérica, desde El Salvador hasta Argentina. Pero también ese mismo año, las noticias de los criminales mexicanos por el mundo, cruzó el continente para llegar a Europa.

⁴ Agencia de Administración de Cumplimiento de Leyes sobre las Drogas. Drug Enforcement Administration (por sus siglas en inglés)

⁵ Oficina Federal de Investigación. Federal Bureau of Investigation (por sus siglas en inglés)

⁶ Jesús Esquivel, *"Confirmado, los narcos mexicanos invaden EU"*, en Proceso, no. 1657, 2 de agosto de 2009.

⁷ "National Drug Threat Assesment", National Drug Intelligent Center U.S. Department of Justice, diciembre de 2008, p.94

Así, en septiembre de 2008, la Procuraduría de la República de la ciudad de Reggio Calabria daba a conocer todas las pruebas documentadas de que el Cartel del Golfo, a través de los Zetas, que en ese entonces era su brazo armado, había comenzado a traficar cocaína junto con la criminalidad organizada de la región de Calabria: la 'Ndrangheta.⁸

Por primera vez, las autoridades italianas documentaban esta relación en un operativo que bautizaron con el nombre de "Solare" y que nació de otra investigación que se llevaba a cabo en Estados Unidos⁹ entre delincuentes italianos y de otras nacionalidades ya, todos, radicados en ese país y cuya finalidad era también el tráfico de estupefacientes.

Así como la mafia italiana comenzó desde hace varios años a colonizar prácticamente el mundo, el papel que han tenido los cárteles mexicanos en los últimos años no es menor y aunque en México se cuenten con menos instrumentos judiciales para asegurarlo, por fortuna en otros países como en Italia, otros de Europa y Estados Unidos sí existen y cruzando información se puede llegar a saber realmente dónde y cómo operan.

Pero más aún, podemos conocer que quienes integran estos grupos criminales no sólo son pistoleros, bandidos, sicarios, drogadictos, o personas que por una necesidad económica tuvieron que saltar a las filas de la delincuencia. No, gracias a las investigaciones judiciales que se llevan a cabo en otros países, podemos entender que la cadena criminal también está integrada por personas que se hacen pasar por "gente decente", que conoce perfectamente los movimientos bancarios, que entiende de finanzas y que muchos de sus negocios poco o nada tienen que ver con la criminalidad.

⁸ Cynthia Rodríguez, *"Contacto en Italia, el pacto entre Los Zetas y la 'Ndrangheta"*, Debate, 2009

⁹ El operativo iniciado en Estados Unidos llevó el nombre de Proyecto Reckoning, donde involucró a los gobiernos de Estados Unidos, Italia, México, Canadá y Guatemala.

Dice Jean-Francois Gayraud, especialista en geopolítica: Nuestra representación ideológica del mundo, nos impide ver la realidad criminal. Esta ilusión, continúa Gayraud, beneficia a las mafias que, como entidades criminales esencialmente furtivas, saben pasar por debajo del radar de los medios de comunicación y del Estado.¹⁰

Sin embargo, en un país donde el nivel de impunidad es alarmante y las leyes se aplican de acuerdo a las posibilidades económicas de cada persona, la distancia entre esa representación ideológica y la realidad criminal de la que habla Gayraud, se hace mucho más grande.

De ahí, la importancia de estar atentos porque si algo debemos aprender de esto negro periodo en el que se habla de muertos, desaparecidos, desplazados, ejecutados, torturados y demás, es que los criminales hoy se han instalado con fuerza en nuestras sociedades. En algunas, como la italiana, ya pasaron los tiempos de violencia extrema como la que en México se está viviendo.

Pero la realidad es que el mundo de las mafias nos invita a cambiar nuestros esquemas sobre el hecho criminal, pues hoy el mafioso es el máximo exponente del criminal integrado en la sociedad e invisible en el ámbito penal.

Se trata, dice Gayraud¹¹, de un delincuente instalado en el núcleo de la sociedad y no en sus márgenes, en los salones dorados y no en los arrabales, con capacidad de condicionar sectores cruciales de la vida pública.

En la construcción de Europa, o mejor dicho de la Unión Europea, por ejemplo, hay estudiosos que siguen discutiendo la conveniencia de integrar a países cuyas mafias constituyen un peligro para su propia economía y

¹⁰ Jean-Francois Gayraud, *"El G-9 de las mafias en el mundo"*, Ediciones Urano, 2007

¹¹ Op. Cit.

democracia, sin tomar en cuenta que ya estos grupos criminales operan desde hace mucho en los países más importantes de la Unión Europea.

Como siempre, las organizaciones criminales con su visión única de los negocios, se han adelantado a tratados y acuerdos, evadiendo por supuesto, normas y leyes establecidas.

Por ejemplo, mucho antes de que la Unión Europea firmara acuerdos comerciales con México o Colombia, los narcotraficantes de estos países ya habían llegado a España. De acuerdo con reportes periodísticos y policiacos, la presencia de los cárteles de la droga colombianos y mexicanos se conoce en España desde hace por lo menos dos décadas.

Registrada desde los años ochenta, la presencia de narcotraficantes mexicanos en España ha sido cada vez más relevante en la operación de grupos centro y sudamericanos asociados a organizaciones delictivas españolas. Desde que en esa década comenzó a traficarse cocaína de América a Europa, actividad en la que tomó parte el capo Miguel Ángel Félix Gallardo, los nombres de los mexicanos no han dejado de aparecer en las investigaciones realizadas por la justicia española.¹²

La necesidad de afianzar la colaboración con países que tienen más experiencia en criminalidad organizada y terrorismo, como la tiene Italia y España, por mencionar sólo dos casos, es fundamental para México y la situación por la que atraviesa actualmente.

El dinero de los grupos criminales no tiene descanso, corre con velocidad, cambia de lugar continuamente, se acomoda mejor donde hay corrupción y puede llegar a ser irreconocible. El problema que existe con el dinero cuando su proveniencia no es sospechosa, cuando éste no apesta, es que por supuesto

¹² Alejandro Gutiérrez, *"El narco mexicano se afianza en España"*, en Proceso. 2 de agosto de 2011

ayuda a mover la economía, produce 'ventajas' enormes, pero tiene también el enorme riesgo de debilitar aún más a las democracias más frágiles y sobre todo, detiene el desarrollo de los países.

Los acuerdos entre México y la Unión Europea, o mejor dicho, entre América y Europa, nos deben conducir a encontrar soluciones conjuntas que puedan blindar las economías de un lado y de otro del Atlántico, que ayuden a fortalecer nuestras democracias, pero no sólo eso, que las experiencias de dolor que en Europa se han tenido a causa de las diversas mafias, sirvan en América como ejemplo, de que sociedad y política sí pueden y deben recorrer el mismo camino para la transformación de realidades.

La sociedad civil en Europa ha tenido sin duda, muchos logros, pero ha sido la política la que ha convertido en leyes sus demandas. Aprendamos y exijamos conocer también lo que los ciudadanos en esta parte del mundo hacen.

Bibliografía

Jesús Esquivel, "Confirmado, los narcos mexicanos invaden EU", en Proceso, no. 1657, 2 de agosto de 2009.

Cynthia Rodríguez, "Contacto en Italia, el pacto entre Los Zetas y la 'Ndrangheta", Debate, 2009

Jean-Francois Gayraud, "El G-9 de las mafias en el mundo", Ediciones Urano, 2007

Alejandro Gutiérrez, "El narco mexicano se afianza en España", Proceso. 2 de agosto de 2011

Crimen organizado trasnacional en México y la Unión Europea: una problemática pendiente

Grettel Dulfary Baloyes Camarena*

1. Crimen organizado transnacional: una amenaza para la seguridad

El crimen organizado trasnacional es uno de los fenómenos que actualmente amenazan de manera más severa las estructuras sociales, políticas y económicas de los Estados. Debido a su transformación en grupos de naturaleza flexible, adaptable, dinámica y tendiente a la descentralización; el crimen organizado “(...) representa una de las mayores amenazas que los gobiernos tienen que enfrentar para asegurar su estabilidad, la seguridad de su población, la preservación del tejido de la sociedad y la viabilidad y futuro desarrollo de sus economías”¹.

Con el fin de maximizar sus ganancias y ampliar sus mercados, los grupos criminales organizados han desarrollado –principalmente a partir de la década de 1990²– vínculos de cooperación con otras organizaciones delictivas³. Lo anterior implica que, las redes delincuenciales nacionales tienden a establecer conexiones con otras redes criminales para evadir la persecución gubernamental, obtener acceso a productos o servicios ilegales e insertarse con mayor éxito en otros

* Doctorante del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con una Maestría en Estudios de Seguridad Internacional por la *Macquarie University* de Australia. Líneas de investigación son: Seguridad Internacional y Delincuencia Organizada Transnacional.

¹ Phil Williams y Ernesto U. Savona. Consultado en: Felia Allum y Renate Siebert, *Organized Crime: a threat to democracy?* Incluido en: Felia Allum y Renate Siebert (eds.), *Organized Crime and the Challenge to Democracy*, New York, Routledge, 2003, pp. 5.

² Phil Williams, *Transnational Criminal Networks*. Incluido en: John Arquilla y David Ronfeldt, *Networks and Netwars. The Future of Terror, Crime, and Militancy*, Santa Monica, California, RAND Corporation, 2001, p. 75.

³ Mark Galeotti, *Introduction: Global crime today*, *Global Crime*, Vol. 6, No. 1, 2004, p. 1.

mercados a nivel internacional. Las también llamadas “redes de redes”⁴ han sido divididas de la siguiente manera:

Niveles de Cooperación entre las *Redes de Redes*

Niveles de cooperación entre las <i>Redes de Redes</i>	
Nivel de Colaboración	Actividades
Tratos simples comprador-vendedor	Pequeñas inversiones, poca planeación previa y relativamente poca interacción entre las partes.
Transacciones más grandes y complejas	Nivel mayor de cooperación, amplia comunicación incluyendo una cierta cantidad de reuniones directas entre los representantes de los grupos.
Acuerdos <i>sombrilla (umbrella)</i>	Consideran los términos de precios y pagos para varios cargamentos de droga (u otros productos ilícitos) dentro de un periodo determinado de tiempo y/o; establecen mecanismos y términos de referencia para limpiar los capitales ilegales obtenidos.
Cooperación estratégica	Incluye acuerdos de largo plazo, grandes cargamentos de droga y dinero y, la creación de infraestructura especial para facilitar esos flujos.

Fuente: Elaboración propia con base en la información de: Patrick Clawson y Rensselaer W. Lee III. *The Andean Cocaine Industry*, New York, St. Martin's Press, 1996, p. 84.

Como se puede observar en la tabla anterior, los niveles de colaboración entre las redes criminales varían dependiendo del tiempo de planeación, capitales invertidos e interacción entre las partes. Por ende, se debe apuntar que la intensidad, profundidad y duración de la colaboración criminal depende directamente de las preferencias específicas de los grupos involucrados y puede modificarse a lo largo del tiempo.

2. Colaboración criminal México – Unión Europea

El mercado ilegal de la UE resulta sumamente atractivo para organizaciones criminales de otras regiones por varias razones. La primera de ellas es el tamaño del mercado de drogas ilegales –actividad principal de la mayor parte de los grupos delictivos–: es el segundo en importancia a nivel global, con un aproximado

⁴ Phil Williams, op. cit. p. 76.

de 75.5 millones de consumidores de sustancias ilícitas⁵. En segundo lugar, el desarrollo de las economías de la UE permite la venta de productos ilegales a un precio sumamente competitivo. La tercera ventaja se refiere a la apertura de fronteras lograda por el Acuerdo de Schengen y la creciente interconectividad a lo largo del territorio comunitario, gracias a los eficientes sistemas de transportes.

De tal manera, los grupos criminales encuentran en la UE un nicho redituable para sus negocios ilegales. Uno de esos ejemplos lo constituyen las organizaciones delictivas mexicanas, que se han insertado recientemente en el fructífero mercado de la venta de cocaína sudamericana⁶ –sector a la alza en el mercado de la UE⁷– especialmente a través de España y Portugal⁸; diversificando sus mercados.

A este respecto, cabe mencionar el antecedente específico de las actividades ilícitas sostenidas entre el cartel mexicano Los Zetas y la organización italiana ‘Ndrangheta. El 17 de Septiembre de 2008, se reportaron el Proyecto Reckoning (EE.UU.) y la Operazione Solare (Italia); ambos operativos estaban relacionados con la venta de droga colombiana –realizada en la ciudad de Nueva York– por parte de Los Zetas a delincuentes relacionados con la familia

⁵ El consumo de sustancias ilícitas en la UE se divide de la siguiente forma: 75.5 millones – marihuana; 14 millones – cocaína; 12 millones – anfetaminas y; 11 millones – MDMA (éxtasis). European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction, *At a glance – estimates of drug use in Europe*, <http://www.emcdda.europa.eu/online/annual-report/2010/boxes/p15> Consultada: Miércoles 09 de Noviembre de 2011.

⁶ Europol, *EU Organised Crime Threat Assessment. OCTA 2011*, 28 de Abril de 2011, <https://www.europol.europa.eu/content/publication/octa-2011-eu-organised-crime-threat-assessment-655>. Consultada: Miércoles 09 de Noviembre de 2011.

⁷ Cynthia Rodríguez, *Contacto en Italia. El pacto entre los Zetas y la ‘Ndrangheta*, México, Debate, 2009, p. 103.

⁸ Nancy Flores, *Mafia Mexicana: Negocios Intactos*, Revista Contralínea, Edición 238, 19 de junio de 2011, <http://contralinea.info/archivo/2011/junio/238/mapa-mafia-mex/> Consultada: Miércoles 09 de Noviembre de 2011.

‘dranghetista Aquino-Coluccio⁹. Ambos operativos concluyeron exitosamente, con el decomiso de 16 711 kilos de cocaína, 23 250 kilos de marihuana, 471.2 kilos de metanfetaminas, 8.61 kilos de heroína, 60.1 millones de dólares en efectivo, 176 vehículos y 167 armas¹⁰ y, al mismo tiempo evidenciaron el papel de los grupos delictivos mexicanos como exitosos distribuidores de cocaína a nivel global.

Si bien las cantidades de droga intercambiadas entre Los Zetas y la ‘Ndrangheta nunca excedían los 10 kg. por cargamento, debe tenerse en cuenta que “(...) era un canal de envío nuevo, en realidad se trataba de pruebas que estaban haciendo”¹¹. En otras palabras, éste tipo de vínculos cooperativos podrían formar parte de la categoría “tratos simples comprador-vendedor”; la cuál estriba en pequeños intercambios y reducida interacción entre las partes. Empero, se debe considerar que la existencia de incipientes contactos entre ambos grupos puede generar, de manera paulatina, un incremento en la colaboración criminal; que podría significar la profundización de sus negocios conjuntos en el futuro.

3. Colaboración para combatir al crimen organizado México – UE

México y la UE cuentan con varios instrumentos de colaboración referentes al tema de la criminalidad organizada, tales como el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (Acuerdo Global), la Asociación Estratégica y el Plan Ejecutivo Conjunto. Los tres documentos referidos contemplan herramientas para enfrentar a la delincuencia organizada y sus grupos de manera conjunta. Incluso, el Acuerdo Global dedica su artículo 28 a la colaboración bilateral para reducir el consumo de estupefacientes, su producción,

⁹ *Lo speciale sull’operazione Solare: la via dei narcos dal Messico alla ‘Ndrangheta passando per Little Italy*. Calabria Report. 18 de Septiembre de 2008.

¹⁰ Cynthia Rodríguez, op. cit. pp. 95-96.

¹¹ Massimiliano D’Angeloantonio. Consultado en: ibid. p. 203.

la compra de precursores químicos y el lavado de capitales ilícitos¹². Empero, los últimos dos documentos no son de naturaleza vinculante para los firmantes; lo cuál implica que sus mecanismos de cooperación no son obligatorios¹³.

Ahora bien, cabe mencionar que durante el mes de Julio de 2011 se llevó a cabo el Primer Diálogo Sectorial sobre Seguridad Pública y Procuración de Justicia México-Unión Europea, donde ambas partes coincidieron en la necesidad de colaborar para evitar el lavado de dinero, prevenir el delito y fomentar la capacitación de policías y ministerios públicos¹⁴. Sin embargo, cabe mencionar que la colaboración binacional en asuntos de delincuencia organizada resulta complicada; pues las diferencias en leyes y procedimientos implican obstáculos significativos para establecer los puntos iniciales de cooperación¹⁵ y, resulta evidente que las legislaciones mexicanas respecto al tema no pueden ser comparadas con los instrumentos que varios países de la UE han desarrollado.

Concluyendo, la cuestión de la criminalidad organizada es una parte sustantiva de la agenda de seguridad de la UE y México, por lo cuál debe combatirse la actividad de dichas redes como una amenaza compartida. La UE se ha distinguido siempre por su enfoque multidimensional de la seguridad y ello le ha permitido responder de manera flexible ante la amenaza del crimen organizado. La cooperación entre México y la UE deberá conservar dicho enfoque y pugnar por la seguridad integral de todos los países involucrados. Recordemos que, “(...) siempre es necesaria una mayor cooperación internacional para combatir al crimen organizado, el cuál cada vez tiene un alcance transnacional más amplio;

¹² *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación*, celebrado entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y los Estados Unidos Mexicanos, 8 de diciembre de 1997, art. 28.

¹³ Luis Antonio Huacuja Acevedo, *Las posibilidades de cooperación en materia policial y de seguridad de los controles fronterizos en el marco del Plan Ejecutivo Conjunto de la Asociación Estratégica México-UE*. Incluido en: Luis Antonio Huacuja Acevedo (coord.), *Cuaderno de trabajo sobre la XI Reunión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea 2010*, México, Senado de la República, FES Acatlán, UNAM, 2010, p. 115.

¹⁴ *México y Unión Europea profundizan la cooperación en materia de seguridad y combate al crimen organizado transnacional*, Comunicado de la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional, Bruselas, Bélgica, 15 de Julio de 2011.

¹⁵ Giuseppe Pignatone. Consultado en: Cynthia Rodríguez, op. cit. p. 99.

conocer mejor la normatividad y las prácticas de los países de han afrontado, tal vez con éxitos parciales, formas de criminalidad organizada, puede ser de utilidad para armonizar los sistemas de combate contra las mafias en todo el mundo”¹⁶.

Bibliografía

- Cynthia Rodríguez, *Contacto en Italia. El pacto entre los Zetas y la 'Ndrangheta*, México, Debate, 2009.
- Felia Allum y Renate Siebert (eds.), *Organized Crime and the Challenge to Democracy*, New York, Routledge, 2003.
- John Arquilla y David Rondfelt, *Networks and Netwars. The Future of Terror, Crime, and Militancy*, Santa Monica, California, RAND Corporation, 2001.
- Luis Antonio Huacuja Acevedo (coord.), *Cuaderno de trabajo sobre la XI Reunión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea 2010*, México, Senado de la República, FES Acatlán, UNAM, 2010.
- María Eloísa Quintero (coord.), *Herramientas para combatir la delincuencia organizada*, México, INACIPE, 2010.
- Patrick Clawson y Rensselaer W. Lee III. *The Andean Cocaine Industry*, New York, St. Martin's Press, 1996.

Hemerografía:

- *Lo speciale sull'operazione Solare: la via dei narcos dal Messico alla 'Ndrangheta passando per Little Italy*. Calabria Report. 18 de Septiembre de 2008.
- Mark Galeotti, *Introduction: Global crime today*, Global Crime, Vol. 6, No. 1, 2004, pp. 1-7.

Fuentes Electrónicas:

¹⁶ Antonio Ingroia, *Instrumentos de investigación antimafia en la legislación italiana: el arrepentido y la intervención de comunicaciones*. Incluido en: María Eloísa Quintero (coord.), *Herramientas para combatir la delincuencia organizada*, México, INACIPE, 2010, p. 22.

- European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction, *At a glance – estimates of drug use in Europe*, <http://www.emcdda.europa.eu/online/annual-report/2010/boxes/p15>.
- Europol, *EU Organised Crime Threat Assessment. OCTA 2011*, 28 de Abril de 2011, <https://www.europol.europa.eu/content/publication/octa-2011-eu-organised-crime-threat-assessment-655>.
- Nancy Flores, *Mafia Mexicana: Negocios Intactos*, Revista Contralínea, Edición 238, 19 de junio de 2011, <http://contralinea.info/archivo/2011/junio/238/mapa-mafia-mex/>.

Documentos Oficiales:

- *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación*, celebrado entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y los Estados Unidos Mexicanos, 8 de diciembre de 1997.
- *México y Unión Europea profundizan la cooperación en materia de seguridad y combate al crimen organizado trasnacional*, Comunicado de la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional, Bruselas, Bélgica, 15 de Julio de 2011.

Cooperación de la Unión Europea con México contra las drogas y la delincuencia organizada

Enriqueta Serrano Caballero*.

Introducción

Los problemas relacionados con el narcotráfico y de delincuencia organizada son el resultado de la interacción entre diversos factores de carácter principalmente económico y social, y exigen de la cooperación y colaboración entre los diferentes actores encargados de combatir la delincuencia y el tráfico de estupefacientes a todos los niveles (local, regional, nacional, e internacional).

La delincuencia organizada actúa ahora sobre una base transnacional, transfronteriza y tiene que ser combatida de la misma forma. Cabe señalar que las organizaciones de delincuencia organizada vinculadas al narcotráfico han acumulado gran poder financiero y hasta militar, teniendo capacidad suficiente para minar las instituciones gubernamentales mediante la corrupción, al igual que debilitan la cohesión social y dificulta la intervención de los organismos en cargos para hacer cumplir la Ley.

Así mismo el tráfico de drogas puede plantear una amenaza para la estabilidad política de los países de tránsito como México en los que los traficantes de drogas adquieren poder suficiente para desafiar al Estado mediante la confrontación violenta o la corrupción a alto nivel¹. La ofensiva contra los cárteles mexicanos² ha desencadenado violencia, al igual que ocurrió en Colombia, si bien podría parecer

* Profesora investigadora del programa de estudios políticos e Internacionales de El Colegio de San Luis Ac.

¹ Naciones Unidas, *Acción Mundial contra la corrupción*, Mérida México. Oficina contra la Droga y el Delito. Viena .2005. p10

² Los cárteles de la droga de México surgieron hace diez ó quince años como principales organizadores de los envíos de cocaína a los Estados Unidos, sustituyendo, en gran medida a los grupos colombianos que dominaban esa actividad anteriormente.

necesario pasar por una etapa así para poder dismantelar los grupos de delincuencia organizada que han comenzado a desafiar al Estado.

Estas páginas tienen como objetivo abordar, la estrategia contra las drogas y la cooperación contra la delincuencia organizada de la Unión Europea (en adelante UE) con México. Para ello se ha dividido el trabajo en dos apartados, en el primero de ellos se aborda las relaciones de la Unión Europea con México en asuntos de seguridad –en particular en la estrategia contra las drogas y la cooperación contra la delincuencia organizada³; y acto seguido en el segundo apartado se aborda la cooperación bi-regional -entre América Latina y la Unión Europea- en el ámbito de las políticas sobre drogas.

Relaciones de la Unión Europea con México en asuntos de seguridad

La Unión Europea y México mantienen, desde 1960, relaciones constantes que se han consolidado y enriquecido progresivamente. Estas relaciones se inscriben en un marco constituido por dos acuerdos principales: el Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación Política y Cooperación, -Acuerdo Global, firmado en Bruselas el 8 de diciembre de 1997-⁴, y la Asociación Estratégica UE-México.

El Acuerdo Global (AG) -entró en vigor el 1 de Octubre de 2000- dotó a las partes de un marco para fortalecer las relaciones en los ámbitos de diálogo político, comercio y cooperación. Este Acuerdo se basa en principios democráticos y en el respeto a los derechos humanos los cuales conforman una "parte esencial" del Acuerdo y "sirven como base fundamental de las políticas tanto internas como externas de las partes". El Acuerdo Global institucionaliza un diálogo político de

³ México y la UE conceden una alta prioridad a la lucha contra la delincuencia organizada transnacional en todas sus formas. Habida cuenta de sus efectos devastadores sobre la estabilidad de las naciones y el bienestar de sus poblaciones, las Delegaciones acordaron combinar sus esfuerzos para promover la universalidad de la Convención de Palermo y de sus tres Protocolos, así como su aplicación efectiva.

⁴ Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos por otra (23 de julio de 1997).

alto nivel y amplía la cooperación que ya existía en el Acuerdo Marco de 1991⁵. El diálogo político entre la UE y México se regula a través de una serie de foros en donde las relaciones son coordinadas, monitoreadas y en donde se les da un ímpetu político ya que "abarcan todos los temas bilaterales e internacionales de interés mutuo".

Los mecanismos de diálogo político institucionalizado entre México y la UE son: la Cumbre (bienales); el Consejo Conjunto (bienal); el Comité Conjunto (anual); el Foro de Diálogo con la Sociedad Civil (bienal); la Comisión Parlamentaria Mixta (semestral); y diversos diálogos sectoriales para temas de la agenda internacional como son: educación; ciencia y tecnología; cohesión social; y el diálogo político sobre medio ambiente.

En el año 2008 la Unión Europea y México concretaron la asociación estratégica⁶, lo que fortalece el diálogo político y las relaciones de comercio e inversión entre ambas partes. La asociación estratégica es un mecanismo de diálogo político, con un plan ejecutivo centrado en los aspectos clave de la relación bilateral, regional y multilaterales- tales como cuestiones: políticas, de seguridad, ambientales, y problemas socioeconómicos-, lo que permitirá evaluar a medio y largo el éxito y resultado de la asociación.

Dada la importancia de reforzar los lazos de cooperación bilateral entre México y la UE, y con el objetivo de combatir con eficacia el crimen organizado transnacional, como el tráfico de drogas, la manufactura y tráfico ilegal de armas y explosivos, el tráfico de personas y otros problemas de seguridad pública y procuración de justicia, México y la UE acordaron fomentar un conjunto de

⁵ Acuerdo marco de cooperación, entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Nº L340 de 11 de diciembre de 1991)

⁶ COMISIÓN EUROPEA (2008): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Hacia una Asociación Estratégica UE-México*, COM(2008) 447 final.

medidas específicas en ese campo, que incluyen⁷: a) *Combatir al crimen organizado transnacional, el tráfico de drogas, la manufactura y tráfico ilegal de armas y explosivos, el tráfico de personas y otros problemas de seguridad pública y procuración de justicia;* b) *Continuar trabajando en la definición de un proyecto de cooperación sobre cuestiones de seguridad,* c) *Establecer formalmente un diálogo sectorial sobre la seguridad pública y la procuración de justicia, con la finalidad de estimular la cooperación bilateral.*

El objetivo de este diálogo sectorial sobre seguridad pública y procuración de justicia es: “a) *intercambiar información, experiencias, conocimientos e inteligencia entre las agencias competentes y las instituciones de ambas partes;* b) *reforzar la cooperación en los temas de seguridad pública justicia, prevención de criminalidad, inteligencia policiaca, políticas carcelarias [...],* c) *optimizar la cooperación en formación policial, la lucha contra el tráfico de drogas, el crimen organizado [...] así como el intercambio de información sobre administración carcelaria- respetando los derechos humanos y los principios del estado de derecho;* d) *Optimizar la cooperación entre la oficina del procurador mexicano y otras autoridades competentes y sus contrapartes europeas [...]* e) *reforzar la cooperación bilateral en el combate al ciber-crimen.;* f) *Explorar la oportunidad y posibles recursos para iniciar la cooperación entre México y Frontex sobre cuestiones relativas a la seguridad fronteriza*”⁸.

Resultado del Primer Diálogo de Alto Nivel sobre Seguridad y Justicia que se celebró en Julio de 2011, la UE y México están discutiendo posibilidades de cooperación en las áreas de prevención del delito y apoyo a la reforma de justicia penal. En el diálogo se acordó crear un mecanismo de seguimiento que permita evaluar avances e identificar posibles áreas para la cooperación y explorar el

⁷“Asociación Estratégica México –Unión Europea”, PLAN EJECUTIVO CONJUNTO, 16 de mayo de 2010. p22

⁸ Ibídem ,pp21-22

diseño y la ejecución de programas en materia de fortalecimiento institucional, en el lavado de dinero, prevención del delito y formación de corporaciones de policía, áreas de investigación y de ministerios públicos.

Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en el ámbito de las políticas sobre drogas.

En el marco de la Estrategia Regional para América Latina 2007-2013, la UE y México deben examinar mecanismos de construcción de la cooperación en relación con el *Programa de cooperación sobre políticas antidrogas* (COPOLAD) ALC–UE, establecido en 2010.⁹

El programa COPOLAD tiene como objetivo reforzar las capacidades los actores responsables en materia de drogas y fomentar el proceso de elaboración de políticas de lucha contra las drogas en sus distintas fases en países de América Latina mediante la mejora del diálogo y el fortalecimiento de la cooperación de las agencias nacionales de coordinación y otros agentes responsables de las políticas globales y sectoriales de lucha contra las drogas en los países de América Latina y la UE¹⁰.

Los componentes del Programa COPOLAD son : a) Consolidación del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas UE-ALyC mediante el apoyo político y el diálogo; b) Consolidación de los Observatorios nacionales de la droga, c) Capacitación para la reducción de la demanda; d) Capacitación para la reducción de la oferta.

⁹ Aprobado por la Comisión Europea el 18 de diciembre de 2010, dotándolo de un presupuesto de 6 millones de euros a desarrollar en 42 meses. El proyecto ya se puso en marcha fue bien recibido en América Latina por parte de los miembros: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay

¹⁰ Está dirigido y gestionado por la FIIAPP y la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, DGPNSD, de la Secretaria General de Política Social y Consumo del Ministerio de Sanidad y Política Social e Igualdad del Gobierno de España.

Se trata de un programa financiado por la Comisión Europea y desarrollado por un consorcio de diez países de América Latina y la UE¹¹, que aspira a mejorar el diálogo birregional entre las organizaciones responsables de las políticas sobre drogas; a fortalecer las políticas emprendidas; a promover el intercambio de buenas prácticas; así como a impulsar la capacitación y la cooperación entre dichas Agencias.

Cabe señalar que, la Primera Conferencia Anual del Programa COPOLAD se celebró en Bogotá los días 30 de junio y 1 de julio de 2011. Así mismo la UE y México deben promover proyectos de cooperación en el marco del “Programa Integrado de Seguridad y Justicia 2009-2011”¹² a través de la promoción del desarrollo de programas de formación e intercambio de experiencias conjuntas en los siguientes temas: procuración de justicia, lucha contra las drogas, blanqueo de dinero, delincuencia organizada, tráfico y trata de personas, secuestro, corrupción y tráfico ilícito de armas.

¹¹ Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (DGPNSD), España; Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado, CICO, Ministerio de Interior, España; Secretaría de Programación para la Prevención Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), Argentina; Secretaría Nacional de Políticas sobre Drogas, SENAD, Brasil; Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes, CONACE, Chile; Dirección Nacional de Estupefacientes, DNE, Colombia; Centre interministériel de formation anti-drogue, CIFAD, Francia; Instituto da Droga e da Toxicodependencia, IDT, Portugal; Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, DEVIDA, Perú; Junta Nacional de Drogas, JND, Uruguay; GTZ, Alemania. Además, las siguientes entidades también participan en el consorcio como asociados: el Instituto Costarricense sobre Drogas, ICD, Costa Rica; National Anti-Drug Agency, ANA, Rumania; Central Investigation Office of the National Police, Polonia; Comisión Internacional para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos, CICAD/OEA; RIOD (a network of Ibero-American NGOs which operates in the field of drug addiction).

¹² El “Programa Integrado de Seguridad y Justicia 2009-2011” fue diseñado conjuntamente por el Gobierno Mexicano y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y que consta de 21 proyectos. El Programa se formuló con una doble visión. Por un lado, cada uno de los proyectos refleja los asuntos prioritarios para México y se basa en la experiencia de la UNODC para desarrollar las capacidades nacionales. Por el otro, se incorporó un componente regional a todos los proyectos para permitir que otros países de América Central y el Caribe se beneficien de la experiencia y los conocimientos adquiridos por los expertos mexicanos, mediante la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, concluida en el marco del Sistema de Integración Centroamericana.

Consideraciones finales.

Como se ha podido observar la cooperación internacional es uno de los ejes prioritarios de la estrategia nacional para combatir el narcotráfico y la delincuencia organizada. Con la intención de fortalecer la cooperación entre México y la UE para combatir el tráfico de drogas y la delincuencia organizada se ha establecido el diálogo político sectorial de Alto Nivel sobre Seguridad y Justicia, cuyo principal objetivo es intercambiar información y experiencias, intercambio de expertos, y promover la colaboración y coordinación en foros multilaterales y en el Comité de Prevención del delito y Lucha contra la Delincuencia de la ONU, y promover iniciativas bilaterales.

Bibliografía

Asociación Estratégica México –Unión Europea”, PLAN EJECUTIVO CONJUNTO, 16 de mayo de 2010. en línea http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/incidencia_social_ambito_regional_multilateral/relaciones_internacionales_de_mexico/mexue/4to_foro/documentos_de_apoyo/plan_ejecutivo_conjunto.pdf.

COMISIÓN EUROPEA (2008): Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Hacia una Asociación Estratégica UE-México, COM (2008) 447 final. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0447:FIN:ES:PDF>

Naciones Unidas, *Acción Mundial contra la corrupción*, Mérida México. Oficina contra la Droga y el Delito. Viena .2005. (en línea http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2010/EXECUTIVE_SUMMARY_-_SP.pdf)

El papel de la sociedad civil en la relación México-Unión Europea. Límites y alcances del parternariado en la construcción de governabilidad.

Giovanna Mazzotti Pabello*

Planteamiento

La cuestión de la gobernabilidad, definida en el Informe de la Comisión Trilateral (CT)¹ de Crozier, Huntington y Watanuki como un problema de ajuste entre las necesidades de la población y la capacidad que tienen las instituciones y el gobierno para satisfacerla, toca hoy, en México y en algunos países de Europa, uno de los puntos más críticos en las últimas décadas.

Ahora más que nunca es preciso reflexionar acerca del “papel” de la sociedad civil en la relación México-Unión Europea y hay que hacerlo de cara a los acontecimientos actuales que, caracterizados por la irrupción de movimientos sociales, expresiones populares y movilizaciones masivas de grupos e individuos de la sociedad civil global, expresan una radical oposición al modelo neoliberal y reclaman un cambio sistémico en el paradigma organizativo, político y económico mundial.

En estas condiciones, afirmamos, la noción de una sociedad civil entendida hasta ahora como el conjunto de *Organizaciones no gubernamentales, interlocutores sociales, asociaciones profesionales, organizaciones caritativas,*

* Socióloga y doctora en Estudios Organizacionales por la UAM-I. Profesora de la Facultad de Antropología e investigadora en el Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económico y Sociales (IISES) en la Universidad Veracruzana. Ha publicado distintos artículos y libros concernientes a las organizaciones de la sociedad civil, sus formas organizativas y su papel en la construcción de gobernabilidad y en el desarrollo social y comunitario.

¹ Citado en **Laura Collin Harguindeguy y Rafael Molina**, « Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México: de la invisibilidad al protagonismo », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Coloquios, 2009, [En línea], Puesto en línea el 17 janvier 2009. URL : <http://nuevomundo.revues.org/47723>. Consultado el 20 de octubre 2011.

*asociaciones de consumidores, comunidades religiosas, medios de comunicación: ese conjunto de organizaciones sociales*² resulta insuficiente. En este trabajo planteamos la necesidad de reformular los términos a partir de los cuales la sociedad civil ha sido entendida desde el Informe Trilateral hasta la fecha a fin de replantear las estrategias políticas de interacción compleja tendientes a la creación de un nuevo esquema de gobernabilidad.

El problema que se plantea es muy amplio y tiene múltiples aristas, abordado desde el punto de vista de la sociedad global de Riesgo, pareciera ser irresoluble, no obstante, es absolutamente necesario diseñar nuevas formas de interacción compleja en las que los gobiernos de arquitectura

La Sociedad Civil

Brevemente descrita, la Sociedad Civil adquiere su aspecto ético con Hegel al afirmarse que, las personas con sus capacidades privadas, se desenvuelven para conducirse y hacer causa común con los fines del Estado; más adelante, es caracterizada como el espacio donde se forma la voluntad colectiva, y adquiere el signo de antagonismo frente a la sociedad política (Estado/Gobierno/Institución). Son Cohen y Arato³ quienes elaboran una caracterización estructurada de *la sociedad civil* y establecen dos condiciones para su existencia, estas son: la diferenciación entre las esferas de la economía y del Estado, y el hecho de estar institucionalmente asegurada en base a la estructura de derechos que permita la auto organización de la sociedad.

² La sociedad civil, puente entre los ciudadanos y sus instituciones http://ec.europa.eu/news/eu_explained/080415_1_es.htm (revisado en octubre 30, 2011)

³ Cohen, Jean y Arato, Andrew (2000) Cap. 11 “Desobediencia civil y sociedad civil”, Sociedad Civil y

Es en la década de los 90 que el *Grupo de Lisboa*⁴ afianza el carácter ético atribuido a la sociedad civil y lo caracteriza estableciendo sus funciones como reivindicatoria de las aspiraciones y de los objetivos que se han convertido en demandas universales para el desarrollo humano; constituida por un escenario diverso y heterogéneo de múltiples formas, con soluciones locales y fragmentadas y como representante de una oferta política que porta la solución concreta a problemas mundiales. En América Latina la recuperación del concepto de la Sociedad Civil tiene sentido en el marco de la búsqueda de reconstrucción de la vida pública presuponiendo la autonomía de la sociedad frente al Estado y al sistema económico, tal circunstancia histórica hace comprensible que se establezca una relación de correspondencia entre la emergencia de nuevos actores sociales y nuevas arenas de lucha, con la pérdida de la centralidad en la idea del Estado, la sociedad civil aparece como único actor representante del interés público.

Las organizaciones de la sociedad civil.

En este contexto, la visibilidad, el surgimiento y la proliferación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC's / ONG's) en el escenario mundial y nacional ocurrido en los años noventa ha estado estrechamente relacionado con diversos fenómenos de impacto global. En particular, es en La Cumbre de la Tierra y en el foro paralelo realizados en Rio de Janeiro en 1992, que, debido a la amplia participación de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), la ONU y diversas agencias internacionales, incluido el Banco Mundial a partir del año 2000, comenzaron a elaborar instrumentos para asegurar la puesta en marcha de proyectos de desarrollo sustentable que incluían para su realización, la participación de la sociedad civil.

⁴ Grupo de Lisboa *Los límites a la competitividad: como se debe gestionar la aldea global*. Buenos Aires: Sudamericana, 1996

En plena consonancia con lo anterior, en el citado informe (CT) Crozier, Huntington y Watanuki y como resultado del análisis de los problemas que entonces hacían ingobernables a las democracias, presentan a los gobiernos de los países de la tríada (Estados Unidos, Japón y Europa) una serie de recomendaciones entre las cuales se encuentra aquella que marca la directriz del esquema de cooperación entre los gobiernos y las ONG's:

... Bajo esa circunstancia, buscar una mayor participación social en la vida política y una mayor responsabilidad y protagonismo estatal, en lugar de lograr mayores niveles de gobernabilidad en las democracias, agravaría sus diferencias. Por ello la solución está en la reducción de la participación social y en la tecnificación de la conducción de la sociedad, confiándola a actores sociales (empresas, asociaciones y grupos de interés), los cuales resolverían los conflictos a través de la conciliación [...] La solución al dilema se encontró, en las Organizaciones de la Sociedad Civil⁵. (Subrayado nuestro)

De este modo, el esquema de parternariado que involucra la cooperación y la participación comprometida de diversos actores políticos y sociales (ONG's; instituciones gubernamentales y agencias privadas) en la implementación, evaluación y diseño de los proyectos para la cohesión social y el desarrollo, se convierte en un imperativo funcional estratégico de gobernabilidad en varios sentidos: a) cooperación y establecimiento de vínculos para el logro de un objetivo común entre actores tradicionalmente definidos como antagónicos; b) un control sobre el desempeño y el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil llevado a cabo a través de los financiamientos, y c) un nuevo campo de empleabilidad para las clases medias altamente profesionalizadas.

⁵ Laura Collin Harguindeguy y Rafael Molina Op. Cit

No obstante, pese a la eficacia relativa de la fórmula del parternariado o precisamente por ella, los grandes problemas: migración, desempleo masivo, falta de acceso a bienes y servicios tales como vivienda, educación, movilidad, etc., derivados en gran parte del parcial repliegue y el rediseño de las funciones del Estado, así como la adecuación de los órganos de gobierno a las demandas de las democracias de mercado, se fueron quedando sin soluciones estructurales. Y la pérdida de gobernabilidad, es el resultado que vemos ahora en las calles.

La sociedad civil organizada.-

Si bien, siguiendo a Cohen y a Arato⁶, se afirma al Estado como agente de la legalización de los derechos que hacen posible el surgimiento de la sociedad civil, no es ni la fuente ni la base de su validez, por el contrario, estos surgen como demandas reivindicadas por grupos sociales en los espacios públicos de una sociedad civil emergente. Dicho en palabras de Castells⁷, los movimientos sociales son acciones colectivas cuyo impacto, tanto en caso de derrota o de victoria, transforma la estructura de valores y trastoca el orden de la legitimidad institucional estableciendo un nuevo criterio moral en la sociedad.

La naturaleza intrínseca de los movimientos sociales determina su definición y obtiene su fuerza en la capacidad de oposición (la negación del poder que aniquila y niega sus derechos) es decir, la potencia del movimiento viene de su *irrepresentabilidad*: siempre que hay un movimiento social, puede verse la incapacidad del campo institucional para dar respuesta. La única respuesta por parte de los poderes instituidos, es la del sofisticado mecanismo de control inaugurado en el reporte de la Comisión Trilateral que exige al movimiento la articulación de demandas concretas y un plan de acción que obligue al movimiento

⁶ Cohen & Arato Op. Cit.

⁷ CASTELLS, M. La era de la Información vol. II El poder de la identidad. Ed. Siglo XXI. México. 1997.

a convertirse en organizaciones de la sociedad civil del tipo de las caracterizadas arriba. En este sentido, el rechazo a crear una organización formal, así como a formular propuestas y medidas de acción concreta, que existe por parte de los agentes de los movimientos sociales, es absolutamente consecuente con sus orígenes y su naturaleza.

A la inversa de las organizaciones institucionalizadas, la sociedad civil organizada tiene una lógica de organizativa eficaz pero reducida en el tiempo, sin jerarquías aparentes ni líderes institucionalizados, agrupan inconformidades diversas en un ánimo común, más que en el cumplimiento de objetivos concretos. El gran poder de convocatoria, la capacidad para intercambiar información y de llevar a cabo acciones masivas como expresión de su fuerza social, plantea la existencia de una arquitectura de gobernanza compleja en la que intervienen al menos dos niveles: una gobernanza de primer nivel que habla de la capacidad para organizar las acciones inmediatas y en otro nivel, hay una gobernanza necesaria que permite crear una *organización entre organizaciones* para garantizar el avance y la continuidad del movimiento. En efecto, según afirma Guillermo Zapata⁸ la sociedad civil organizada tiene a la comunicación como forma de la organización política: Las redes sociales no son tanto el medio, como el territorio expresivo y organizativo que va de la lógica de la confianza compartida de *facebook* a la lógica de vivencia directa de *twitter*...

No obstante, más allá de la novedad de las formas comunicacionales y organizativas que imprimen a los movimientos sociales su sello específico, distinto a las organizaciones de la sociedad civil y a las instancias gubernamentales, plantean un problema de gobernabilidad que no puede ser resuelto por medio de los mecanismos institucionales existentes. De ahí que resulte absolutamente necesario replantear la funcionalidad de las recomendaciones hechas por el CT y

⁸ Guillermo Zapata "Siete palabras clave desde la Puerta del Sol en Madrid" La Jornada 22 mayo 2012

empezar a plantearse seriamente la necesidad de modificar el rumbo y la forma en que se han entendido nuestras democracias.

Tan necesario es recuperar las nociones teóricas que nos aproximan a la definición de los conceptos, como urgente es retomar las nuevas condiciones que imprimen al contexto actual los movimientos de la sociedad civil que se retroalimentan en escenarios diversos. Para comprenderlo, puesto que estamos asistiendo a la emergencia de una nueva sociedad civil mundial, hay que poner los ojos en el escenario global y ver qué está sucediendo en tres grandes territorios de la geopolítica mundial: en primer lugar, el mundo árabe, en el que la sociedad civil se manifiesta como un reclamo por la democracia inacabada, un *basta ya* a la guerra al sometimiento y a la dictadura resultado de las distribuciones y redistribuciones de las esferas de influencia de las grandes potencias internacionales; en segundo lugar, lo que los medios han bautizado como la revolución española, que por sus fundamentos, es una lucha que se ha extendido por varios países de Europa y América y que se ha representando en la consignas “no somos antisistema, el sistema es antinosotros”, y en México y Colombia, cuyas movilizaciones responden a las consecuencias que, en términos de vidas humanas, tienen las estrategias diferenciadas entre países, de cara a los riesgos globales (migración, narcotráfico, trata de personas, etc.)

Tales eventos vuelven a ponernos frente a la pregunta acerca de la gobernabilidad mundial y sobre la capacidad que tienen los gobiernos nacionales y locales para darle respuesta a las demandas sociales; vuelven a poner en evidencia la necesidad de un organismo regulador que replantee seriamente las estrategias, la dirección y el ritmo de la globalización, acusada como un sistema anti-nosotros, cuyos efectos diferenciados son enfrentados por las personas en distintos países, con condición de ciudadanía diversa, que responden de manera contundente a situaciones políticas, económicas y sociales que les resultan imposibles a las personas.

Bibliografía

Castells, Manuel, 1997 “La era de la Información” vol. II. Ed. Siglo XXI. México.

Cohen, Jean y Arato, Andrew (2000) “Sociedad Civil y Teoría Política” Fondo de Cultura Económica, México.

Collin Harguindeguy Laura y Rafael Molina, 2009. « Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México: de la invisibilidad al protagonismo », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Coloquios, [En línea], Puesto en línea el 17 janvier 2009. URL : <http://nuevomundo.revues.org/47723>. Consultado el 20 de octubre 2011.

Grupo de Lisboa, 1996 “Los límites a la competitividad: como se debe gestionar la aldea global”. Buenos Aires: Sudamericana

Documentos:

La sociedad civil, puente entre los ciudadanos y sus instituciones
http://ec.europa.eu/news/eu_explained/080415_1_es.htm (revisado en octubre 30, 2011)

Zapata Guillermo “Siete palabras clave desde la Puerta del Sol en Madrid”
 periódico La Jornada 22 mayo 2012 México

El desafío de la participación de la sociedad civil en la relación México-Unión Europea

Cintia Gil Gutiérrez*

En el acuerdo global, la participación de la sociedad civil refleja la importancia del tema sociedad- gobierno en tanto que no es un tema nuevo es decir, la historia muestra que el desarrollo de la sociedad esta ligado a la evolución del Estado. En este sentido, hay que observar no solo la relación entre la UE y México sino los efectos que hay al interior de la UE para entender los desafíos de la relación sociedad civil-gobierno.

Así encontramos que al interior de la UE las prácticas de actores locales contribuyen a la formación de una sociedad más internacional, es decir, la nueva representación de la sociedad civil se convierte en una acción solidaria por su cooperación en programas internacionales, lo que permite extender sus capacidades de acción a movimientos mundiales.

En la Unión Europea la importancia de la sociedad civil se manifiesta en la creación de políticas públicas ligadas al “buen gobierno.” Poco después de la incorporación de la sociedad civil en la organización de diálogos sobre las políticas públicas, la sociedad civil se convierte en elemento importante en la discusión de la cohesión social, además la sociedad civil se vuelve un elemento de unificación entre los diferentes miembros de la UE. Así, cuando observamos los discursos sobre la sociedad civil parece que ante la globalización todos van en la misma dirección, sin embargo la sociedad civil europea ha dado muestra de la necesidad de reflexionar en cuanto a la situación actual de la cohesión social, esto como resultado del fuerte cuestionamiento del modelo social que hay UE en los últimos

* Candidata a Doctora por el Instituto de Estudios Políticos de Grenoble, Francia, con el tema: “*Le Mexique et l’Union Européenne: les relations intergouvernementales. Etude de cas de la relation bilatérale entre le Mexique et l’Allemagne*”. Doctoranda invitada en la Frei Universität de Berlin.

años. A partir de la reflexión la sociedad civil ha buscado la posibilidad de actuar y participar en el contexto de la globalización.

La organización de la sociedad civil es el origen de nuevas oportunidades, es decir, por una parte se enlaza con los grupos políticos y por otra su participación se vuelve más amplia a nivel nacional. Estas oportunidades son el origen de respuestas multilaterales.¹ Hay que decir que la sociedad civil considera no solamente trabajar en políticas comunitarias, sino también en la definición de lo que significa la cohesión social para la Comisión europea. Esta definición se especifica como una condición en la que hay una visión compartida entre los ciudadanos y el gobierno, un modelo de sociedad basado en la justicia social, el Estado de Derecho y la solidaridad.² Así es notable ver que la sociedad civil ha evolucionado en la dinámica de los acuerdos internacionales, es una red que busca identificar la cohesión y el desarrollo social.

En el caso de la relación bilateral entre la UE y México la participación social ha ido en aumento en función de la importancia de la cohesión social. Por lo tanto, la relación entre la UE y México está abierta a una revisión del papel que la sociedad civil debe desempeñar en las acciones relacionadas con el modelo de participación elegido. Los retos de esta relación son cada vez más amplios por la participación de todos los actores involucrados. Desde el punto de vista del acuerdo global las bases para establecer las evaluaciones en el ámbito social son limitadas sin embargo, muestran la importancia del diálogo social entre la UE y México.

¹ Smith Jack, *Global Civil Society?: transnational social movement organization and social Capital* In American Behavioural Scientist 42, 1, September, 1998, p. 96.

² Cf. sitio de la Commission européenne http://eurosocialsalud.eu/proyecto/p1_1_1_1, consultado 15 marzo 2010.

Diversas organizaciones nacionales, locales, públicas y privadas, se han integrado en la cooperación de programas estratégicos. Sin embargo la relación no ha sido fácil dada la existencia de diferencias en la percepción de las dos realidades la europea y la mexicana. Por un lado la experiencia europea cuenta con instituciones y organizaciones con alto grado de institucionalidad. En el caso de México, los cambios estuvieron acompañados por la relación Estado-sociedad. La experiencia de México comenzó con el TLCAN y la integración de un programa llamado "diplomacia ciudadana", que se instruyó para trabajar en proyectos internacionales. A consecuencia de la formación de nuevos grupos y las discusiones bilaterales, las nuevas redes sociales transnacionales se fueron integrando de manera natural a la relación entre la UE y México. Así la conducción del dialogo social a permitido en los últimos años encuentros bilaterales que por un lado contribuyen a reforzar el dialogo y la consulta del orden publico, y por el otro, es el mismo mecanismo de dialogo el que limita los alcances y definiciones de la consulta social. Ante las deficiencias que muestra el dialogo social hay que mencionar que el modelo de participación propuesto por la UE esta inscrito en el llamado "Libro blanco de la gobernanza europea", el cual indica:

"El libro propone abrir como una ventaja el proceso para elaborar las políticas de la Unión europea, con el fin de asegurar una amplia participación de los ciudadanos y de las organizaciones en su concepción y en su aplicación. El libro apoya la apertura y la responsabilización de todos los actores participantes.³"

Sin embargo, aun con la descripción hecha en el libro cabe preguntarnos si los principios mencionados en el centro del dialogo europeo presentan mejoras en la difusión de la situación de la sociedad civil o continúan con una perspectiva simplista de la participación social.

³ Cf. *Gouvernance Européenne, Un livre blanc*, Bruxelles, le 25. 7. 2001 COM (2001) 428 final, p. 3-4,

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf, révisé 24 juin 2010.

En el caso de México, la gran concentración de organizaciones de la sociedad civil da muestra de las dificultades de la participación social como parte del propio sistema político mexicano.⁴ Abordar el tema de la participación social en México nos lleva a reflexionar sobre la nueva democracia mexicana después del dos mil. Es decir, desde la firma del Acuerdo Global, la participación de la sociedad civil tuvo un nuevo desarrollo con el gobierno de Vicente Fox, la presión de la sociedad civil coadyuvo a retomar la experiencia de ciertos grupos sociales en temas de política internacional. En el lado europeo, la experiencia de la participación de la sociedad civil tiene importantes implicaciones para las políticas públicas. La participación social esta institucionalizada a través de órganos de integración a través de las líneas dictadas por la Comisión y ejecutadas por el Comité económico y social que sirve de interlocutor de las organizaciones sociales. Dado el interés de la sociedad europea y mexicana de intercambiar experiencias se han desarrollado foros de participación con el fin de consolidar las líneas de trabajo entre la sociedad y los gobiernos.

1. Los Foros de la sociedad civil entre la Unión Europea y México.

El acuerdo entre la UE y México encuentra un desafío en los diálogos con la sociedad civil: son un espacio abierto a mecanismos de consulta permanente, el foro expresa un amplio interés de la parte de la sociedad civil para la institucionalización del diálogo gobierno-sociedad civil. Por lo tanto, la cuestión de

⁴ Para saber mas ver Cf. el estudio de Ilan Bizberg, El papel de la sociedad civil en las transformaciones políticas actuales, en *México los retos ante el futuro*. el libro indica que el modelo del antiguo régimen fue precisamente el de organizar los diversos sectores sociales e integrarlos y subordinarlos al PRI. En el caso de México, el sistema de partidos parece estable, sin embargo ha producido una sociedad relativamente débil en la medida en que las grandes organizaciones populares no son autónomas ni representativas de actores políticos y ante esto el sector de las ONG parece estar perdiendo.

la sociedad civil en los Foros es una consecuencia clara del Acuerdo Global.⁵ Desde el inicio del Acuerdo, las reuniones entre la sociedad civil europea y mexicana han puesto de relieve las contribuciones de los diferentes sectores del Acuerdo al mismo tiempo se han manifestado la falta de estructuras para consolidar el desarrollo social que ofrece el Acuerdo. Si observamos los últimos diálogos existen varias propuestas de parte de la sociedad civil para evaluar y consolidar programas de desarrollo social. Es decir, hay una propuesta común, sin embargo no existe un acuerdo en los temas en particular.⁶ Otro aspecto a destacar es que a pesar de las disposiciones para garantizar un foro abierto, las propuestas, los logros y las demandas se han mantenido en la lista de reivindicaciones elaborada por los representantes de cada gobierno, ante esto ¿cuál es entonces el significado de los Foros Sociales? Las iniciativas de la sociedad civil se refieren a una preocupación por la participación social surgida durante el proceso de negociación del Acuerdo. Así contar con un diálogo social inclusivo ha sido desde entonces una de las grandes exigencias en cuanto a los mecanismos de consulta, a ésta petición se unieron también las diferentes asociaciones europeas, desde el establecimiento del Acuerdo Global puesto que no era suficientemente conocida por los miembros de la Comunidad.

En este sentido los roles de la sociedad europea y mexicana se traducen en consecuencias similares para el acuerdo, consecuencias descritas en el Libro Blanco: La sociedad civil juega un papel importante en la participación social porque se busca que los ciudadanos puedan expresar sus inquietudes y proporcionar los servicios necesarios relacionados con la población.⁷ Los foros

⁵ Esquivel, Jimena, *El Dialogo social en el marco del acuerdo México-UE, en El Dialogo Social en los acuerdos Unión Europea –America latina, Situación del sector rural en Chile y México*, Centro latinoamericano para la relaciones con Europa CELARE, Santiago de Chile, 2006, p. 68.

⁶ Entrevista con el responsable del dialogo con la sociedad civil en la Delegación Europea en México, 24 abril 2008.

⁷ Cf. *Gouvernance Européenne, Un livre blanc*, Bruxelles, le 25. 7. 2001 COM (2001) 428 final, p. 17.

son en si la expresión de lo que afirma el libro blanco, debido a que la importancia de éstas reuniones no sólo es temas sobre el Acuerdo, sino también en la percepción de experiencias del dialogo sociedad-gobierno.

Sin embargo hay que distinguir varios elementos, mientras que la UE reconoce el papel de la participación de la sociedad civil, el diálogo se limita a las políticas de inclusión del Comité Económico y Social. Para México, la situación es completamente diferente, ya que el diálogo entre la sociedad civil y gobierno ha puesto de manifiesto la falta de comprensión y la polarización de los actores civiles en la política mexicana. Si tomamos en cuenta las diferencias dentro de la UE sobre el ámbito del diálogo social, y las diferencias del diálogo social en México, está claro que hay una visión diferente de la percepción del gobierno sobre el diálogo social. Las estrategias en torno a los interlocutores sociales representan un modelo de consenso comprometido con nuevas medidas para promover el diálogo social y la acción del gobierno, aunque pocas veces se reconocen las resoluciones de los Foros como se hace en algunos casos en la UE.

Los pobres resultados del Foro también se pueden entender a partir de las diferencias expuestas por la Comisión y el gobierno mexicano. Observamos también que desde hace varias décadas, el diálogo con la sociedad civil se toma en cuenta en la creación de políticas públicas, sin embargo, hay una necesidad de contribuir a un consenso social entre la UE y México, para fortalecer el diálogo con las instituciones involucradas en cada tema con el fin de ampliar y profundizar el trabajo.

Bibliografía

- Aziz Nacif Alberto, Alonso Sánchez Jorge coordinadores, El estado mexicano: herencias y cambios Sociedad civil y diversidad, Porrúa, CIESAS, México 2005
- Balance del acuerdo Global entre México y la Unión Europea: a 8 años de su entrada en vigor, Heinrich Böll Stiftung, México, Centro America y el Caribe, México, 2008.
- Casas Gragea Angel, Ochman Marta (coord.) Integración Desarrollo e interregionalismo en las relaciones entre la Unión Europea y America Latina, Porrúa; TEC de Monterrey Edo de México, México 2008
- El dialogo social en los acuerdos Unión europea-América latina. Situación en el sector rural en chile y México, INDAP CELARE, Chile, 2006
- Esquivel Edgar, Covarrubias Israel coord. La sociedad civil en la encrucijada. Los retos de la ciudadanía en un contexto global, Instituto tecnológico de monterrey Edo de México, Porrúa, México, 2005
- Esquivel, Jimena, El Dialogo social en el marco del acuerdo México-UE, en El Dialogo Social en los acuerdos Unión Europea –America latina, Situación del sector rural en Chile y México, Centro latinoamericano para la relaciones con Europa CELARE, Santiago de Chile, 2006, p. 68.
- García Femenia, Ana, Morgado E, Rueda M, Dialogo Social Institucionalizado en America Latina, estudio comparado de Argentina, Brasil Ecuador México y Perú, Documento de Trabajo 207 OIT, Oficina Regional para America Latina y el Caribe, Perú 2007

-Karlsson, Michael, "Epistemic Communities and Cooperative Security: The case of Communicable Disease Control" in The Baltic Sea Region" Journal of International and Area Studies, 11, 1 (junio 2004), pp. 79-100 (ProQuest)

-Mato, Daniel, (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de la globalización, Facultad de ciencias económicas y sociales, universidad central de Venezuela 2004.

-Olvera Alberto (coord.) Sociedad civil, esfera pública y democratización en America latina: México, Universidad veracruzana, FCE, México 2003.

-Smith Jack, Global Civil Society?: transnational social movement organization and social Capital In American Behavioural Scientist 42, 1, September, 1998, p. 96.

Sitios de Internet:

Commission européenne http://eurosocialsalud.eu/proyecto/p1_1_1_1, consultado 15 marzo 2010.

Gouvernance Européenne, Un livre blanc, Bruxelles, le 25. 7. 2001 COM (2001) 428 final:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf, consultado 24 junio 2010.

La incorporación de actores no gubernamentales en la Relación entre México y la Unión Europea: una mirada desde el Nuevo Multilateralismo

Antonio Alejo Jaime*

Introducción

Para este 2011, se han realizado cuatro versiones del Foro de Diálogo entre Gobiernos y Sociedades Civiles entre México y la Unión Europea. Las partes involucradas han mostrado insatisfacción por el bajo nivel de institucionalización en dicho diálogo. Los resultados han sido pobres de acuerdo a diferentes interesados. En este trabajo se argumenta, a la luz del nuevo multilateralismo, la complejidad que supone la incorporación de actores no gubernamentales a este tipo de mecanismos birregionales o multilaterales. El artículo se constituye de tres partes: un acercamiento al concepto de nuevo multilateralismo; un análisis de la Evolución organizativa del Foro de Diálogo entre las sociedades civiles y las instituciones de gobierno de la Unión Europea y México, y unas conclusiones.

1.- Nuevo Multilateralismo

La política internacional del siglo XXI está enmarcada por dos acontecimientos que han arrojado un cambio gradual pero constante del orden internacional de los pilares que lo sostuvieron durante el siglo XX, concretamente, después de los años cincuenta. En este sentido, la globalización es vista como un

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Santiago de Compostela con la tesis "Globalizaciones y sociedades civiles en las Américas: Nuevas Diplomacias en Argentina y México". Publicaciones: (2012) El Arctic National Wildlife Refuge y su futuro. El rol de los nativos de Alaska en la lucha por el petróleo; (2012) De la invisibilidad al reconocimiento en una sociedad de migrantes. Los pueblos originarios en Argentina; (2010) Organizaciones indígenas y globalización en las Américas: el caso de la Organización de Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina; (2007) Instrumentos Gubernamentales para el fomento de la sociedad civil en la experiencia internacional: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia y España.

reemplazamiento de la etapa de la Guerra Fría (Moisi, 2009: 9). La caída del bloque socialista en el año 1989 y las guerras iniciadas por Estados Unidos en el año 2001, son momentos significativos de los cambios que se vienen generando entre los Estados en el orden mundial. El reacomodo del sistema internacional en el año 1989, dejó la bipolaridad y se expresó en la extensión e implantación de un proyecto político que ha puesto su principal énfasis en un orden global sostenido y regulado por el mercado y sus instituciones.

Para observar este proceso de transformación de la arquitectura internacional, recurrimos al concepto de... Para observar los espacios de sociedades civiles de la Unión Europea y mexicana, recurrimos al concepto de nuevo multilateralismo. Esta observación se enfoca en los espacios de diálogo entre gobiernos y sociedades civiles de México y la Unión Europea. La perspectiva del nuevo multilateralismo nos permite analizar la participación activa por parte de actores de sociedades civiles en las dinámicas de la política global. Esta idea de “nuevo multilateralismo” reconoce la presencia de otros actores en los debates globales más allá de los Estados soberanos. Esta mirada de la política internacional marca un reto que implica una “noción diferente de soberanía” y genera un “sistema más abierto” (Langenhove Van, 2010: 266).

De acuerdo a Langenhove (2010: 267) en este “nuevo multilateralismo” se observa un “mayor involucramiento de los ciudadanos”. Así, identificamos una mayor creación de “espacios” para todos los actores no gubernamentales en todos los niveles. Estas innovaciones resultan para algunos observadores, tal vez, el aspecto más revolucionario del “nuevo multilateralismo” pero al mismo tiempo el más difícil de organizar (Langenhove Van, 2010: 267). El resultado de este proceso es una red compleja de relaciones entre cuatro tipos de actores propios del Estado (instituciones globales, organizaciones regionales, estados y entidades sub-estatales) junto con actores no estatales como organizaciones no gubernamentales y redes transnacionales de políticas (Langenhove Van, 2010:

267). Es a la luz de los nuevos multilateralismos desde donde analizamos cómo se ha diseñado y ha evolucionado el Foro entre gobiernos y sociedades civiles en la relación entre Unión Europea y México en cual busca ser un espacio relevante en dicha relación.

2.- Evolución organizativa del Foro de Diálogo entre las Sociedades Civiles y las Instituciones de Gobierno de la Unión Europea y México.

En el marco de la implementación del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y los Estados Unidos Mexicanos se contempló la creación de un mecanismo institucional en donde las diversas expresiones de sociedades civiles mexicanas y de la Unión Europea tuvieran diálogos formales entre el gobierno mexicano, las instituciones europeas y entre las mismas organizaciones de sociedades civiles a propósito de los contenidos, evolución, resultados y efectos de dicho Acuerdo. Es así como surgió dicho mecanismo conocido como “El Foro de Diálogo entre las sociedades civiles y las instituciones de gobierno de la Unión Europea y México”. Dicho mecanismo para el año 2011, ha contado con cuatro encuentros. El primero se realizó en Bruselas en el año 2002; la segunda versión se llevó a cabo en la Ciudad de México en el año 2005; el tercer encuentro tuvo lugar, nuevamente, en Bruselas durante el año 2008; Finalmente, repitiendo en la Ciudad de México, se realizó el último encuentro en octubre del año 2010. La organización, logística y sedes de los encuentros han estado a cargo del Consejo Económico y Social Europeo y de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México a través de su área de vinculación con organizaciones de sociedad civil.

Para el análisis de la evolución y funcionalidad del Foro de Diálogo entre las sociedades civiles y las instituciones de gobierno de la Unión Europea y México, en primer lugar, se da cuenta de cómo ha sido el formato con el que se ha trabajado en los cuatro foros realizados. A partir de esta revisión de formatos del

mecanismo de diálogo se da cuenta de alguna evolución en el mismo, si es que ha sido el caso, o de lo contrario, si se ha mantenido el mismo diseño durante las cuatro sesiones en estos casi 10 años de diálogo entre sociedades civiles y gobiernos en el marco del Acuerdo de Asociación referido.

El *primer foro* se realizó en Bruselas en noviembre del año 2002. Este primer encuentro se realizó en un día, el 26, con un formato donde a partir de tres mesas de trabajo de acuerdo a los capítulos que conforman el Acuerdo México-Unión Europea. De esta manera, se contó con debates en torno al Diálogo Político, los Asuntos Económicos y la Cooperación. En este primer foro se plantearon propuestas a propósito de las alternativas por medio de las cuales, las sociedades civiles mexicanas y europeas lograran una mayor incidencia en los contenidos y desarrollo del Acuerdo de Asociación. Entre estas están: 1.- Creación de un Consejo Económico y Social en México; 2.- La existencia de un Consejo Consultivo Mixto para el monitoreo del Acuerdo a través de un Observatorio y 3.- Avanzar en la institucionalización del Diálogo entre sociedades civiles y gobiernos mexicano y de la Unión Europea.

El *segundo foro* tuvo lugar en la Ciudad de México en el año 2005. Este segundo foro se llevó a cabo los días 28 de febrero y 1º de marzo. El formato contó con cuatro mesas de trabajo. Una estaba dirigida a la Evaluación de las relaciones entre México, la Unión Europea y sus estados miembros bajo dos agendas: Diálogo político y Asuntos Económicos. La segunda mesa fue para atender asuntos de cooperación: balances, perspectivas y prioridades. En la tercera mesa se discutió la Cohesión Social. Aquí la innovación fue la incorporación de una cuarta mesa que discutió, concretamente, los temas relacionados a la institucionalización del diálogo: Institucionalización del Foro de Diálogo entre la Sociedad Civil y las instituciones del gobierno de México y de la Unión Europea. En esta cuarta mesa las propuestas que se presentaron fueron: 1.- Instalar a la brevedad mesas de trabajo con la participación de todas las partes

para discutir la viabilidad de un Comité Consultivo Mixto 2.- Crear un Comité Especial Conjunto Unión Europea-México para cuestiones sociales y 3.- Establecer una oficina de punto de encuentro entre la sociedad civil europea y la sociedad civil mexicana.

El *tercer foro* tuvo lugar en Bruselas en el año 2008. Durante los días 13 y 14 de noviembre, en la sede del Consejo Económico y Social Europeo, tuvo lugar la tercera versión del mecanismo. Aquí se trabajó con el formato del año anterior. Con mesas de trabajo de acuerdo a la agenda del Acuerdo de Asociación. De esta manera, se dividieron en cuatro Grupos de Trabajo: Diálogo Político, Cooperación, Comercio e Institucionalización del Diálogo con la Sociedad Civil. En este tercer foro, a diferencia de los dos anteriores, se programaron algunos espacios propios donde los actores de sociedades civiles debatieron, discutieron y consensuaron las propuestas conjuntas que expusieron ante los gobiernos de México y de la Unión Europea. La intención de estos tiempos dentro de la formalidad del foro, supuso un espacio propio donde los actores de sociedades civiles no tuvieron alguna presión o incomodidad por la presencia de representantes gubernamentales. Las propuestas para la institucionalización del Diálogo se concentraron en cinco ejes: 1.-Foro Bianual de la Sociedad Civil México-UE; 2.- Reunión anual preparatoria que se realice antes del Comité Conjunto; 3.-Espacios de reflexión y debate temático de las organizaciones de la sociedad civil de cada una de las partes con el fin de preparar los contenidos centrales de las reuniones anuales y los foros bianuales y 4.-Espacios de reflexión y debate sobre la constitución de un Comité Consultivo Mixto y sobre las opciones para la implementación de éste y 5.- Que se impulse la creación de un observatorio social.

El *cuarto foro* tuvo lugar en la Ciudad de México en el año 2010. Los días 25 y 26 de octubre se realizó en las instalaciones de la Secretaria de Relaciones Exteriores de México, las sesiones de trabajo del cuarto foro. En esta cuarta versión no hubo modificaciones sustanciales al formato de trabajo para el diálogo

pero si se menciona en el programa del foro un “Espacio de Encuentro” para sectores de sociedad civil. La idea de sectores de sociedad civil ha definido la participación en los cuatro foros y que no habían estado explícitos en los programas anteriores. Es en esta división sectorial en la que nos detendremos más adelante. Continuando con la descripción del formato del cuarto foro, junto a los actos formales de presentaciones, bienvenidas, clausuras y plenarias que se observa en los diferentes foros, se realizaron las mesas de trabajo con cuatro temas: Diálogo Político, Asuntos Económicos, Cooperación e Institucionalización del Diálogo. Respecto a las propuestas generadas en este cuarto foro sobre institucionalización del diálogo se mantienen tres: 1.- Comité Consultivo Mixto; 2.- Un Observatorio Social y 3.- Espacios para la reflexión y el debate.

Las principales propuestas que han orientado los debates e intercambios de ideas entre las sociedades civiles de México y la Unión Europea, el Gobierno de México y la Comisión Europea son las siguientes:

- 1.- Consejo Consultivo Mixto
- 2.- Observatorio Social
- 3.- Espacios para la reflexión y el debate
- 4.- Consejo Económico y Social en México

Esta revisión de los formatos bajo los cuales se han desarrollado los cuatro foros muestra una forma de trabajo estable y coherente pero no necesariamente, atractiva o dinámica respecto a la institucionalización del Diálogo entre sociedades civiles y gobiernos de México y de la Unión Europea. Los grupos y mesas de trabajo en estos foros han respetado los capítulos del Acuerdo de Asociación e incorporó el debate abierto y libre sobre la institucionalización del Diálogo. Sin embargo, hay que preguntarse porque en estos cuatro foros no ha habido importantes modificaciones a la manera en cómo se dialoga.

Después de cuatro foros los resultados han sido limitados. Estas cuatro propuestas no han mostrado un avance sustancial con miras a contar con una institucionalización del Diálogo. Sobre el Consejo Consultivo Mixto, los promotores desde la sociedad civil para su implementación han apelado a la propia legislación del Acuerdo de Asociación que permite la creación de diferentes instrumentos de participación como el Consejo Consultivo Mixto (Art. 49 del Acuerdo Global) sin lograr resultados efectivos en ese sentido (Huacuja, 2005). Respecto al Observatorio Social, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México propuso la creación del mismo y que tomara forma dentro de la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ante esta propuesta, los principales promotores, provenientes de la sociedad civil, no ven en este Observatorio su iniciativa y propuesta cumplidas pues, desde su perspectiva, margina la participación de las organizaciones civiles además de que la Coordinación de Humanidades de la UNAM no tiene experiencia en esta agenda (Brief 13, 2010). De acuerdo a la respuesta dada por los gobiernos de México y la Unión Europea a las organizaciones de la sociedad civil que participaron en el Cuarto Foro de 2010, ambas entidades favorecen la creación del mismo. La Unión Europea se ha comprometido a financiar la constitución del mismo, dejando a los interesados la búsqueda de financiamiento por otros medios¹.

Por lo que toca a los espacios para la reflexión y el debate se tiene registro de los diferentes encuentros y reuniones que se realizan previamente a cada uno de los foros. Concretamente, respecto a los dos últimos foros se han creado grupos de trabajo que discutan y acuerden los mecanismos y formatos del foro a realizarse. Se pueden mencionar el “Grupo de Coordinador de Organizaciones Civiles, de Mujeres, Sindicales, Empresariales, Académicas y Campesinas” o el Grupo Ad Hoc dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores donde

¹ (2011) Respuesta de las Instituciones del Gobierno de México y de la Unión Europea a las Organizaciones de la Sociedad Civil mexicana y europea participante en el Cuarto Foro de Diálogo que tuvo lugar en la Ciudad de México los días 25 y 26 de octubre de 2010.

representantes de diferentes áreas de la cancillería mexicana se reúnen para discutir el estado del Acuerdo de Asociación (Resumen Ejecutivo Diálogo México-UE, 2010). Para la realización del Cuarto Foro, junto a diferentes reuniones de trabajo, de información entre organizaciones de la sociedad civil y entre gobierno y estas organizaciones, se creó un Comité Organizador que fue conformado por representantes de la Comisión Europea, el Gobierno de México y representantes de organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, respecto al Consejo Económico y Social en México es una demanda permanente por parte de la Comisión Europea, los miembros del Consejo Económico y Social Europea y las ONGs involucradas para un mejor diálogo entre las partes². Sin embargo, dicho Consejo Económico y Social en México no se ve que vaya a surgir en lo inmediato. En este sentido, es necesario señalar que el Consejo Económico y Social en México es un mecanismo de participación ciudadana que trasciende el Diálogo que aquí se analiza. Como señalamos, se ha expuesto la necesidad, viabilidad y utilidad que tendría este Consejo para el diálogo entre actores entorno a la relación México y Unión Europea, pero no es a partir de esto foro que se logrará dicho Consejo. La creación de un Consejo Económico y Social en México, responde a un proceso de democratización y profundización de la calidad democrática de dicho país.

3.-Conclusiones

Después de observar el discreto avance que ha tenido la institucionalización del Diálogo entre sociedades civiles y gobiernos de México y la Unión Europea retomamos el concepto de nuevo multilateralismo que, por un lado, reconoce a los actores no gubernamentales como parte de los procesos multilaterales pero también señala la difícil tarea de incluir a estos actores como partes relevantes del

² En la respuesta anteriormente citada se menciona, nuevamente, el interés por parte de ambos gobiernos que se cree un Consejo Económico y Social en México homólogo al europeo. *Op cit*

mismo. Aquí nos detenemos en pensar en la pertinencia bajo la cual se organiza a la llamada sociedad civil en este tipo de espacios. Las reflexiones y propuestas han señalado la poca viabilidad y efectividad que tiene el tipo de formato para el diálogo estudiado. Esto tiene que ver con la forma en que se organiza a la sociedad civil para estos diálogos bajo sectores, a saber, y que está basada en el modelo que se tiene en el Consejo Económico y Social Europeo: Empresarios, Sindicatos, Sectores diversos. Es importante reflexionar y debatir sobre la idoneidad de esta manera de entender a la sociedad civil y cómo organizarla en este tipo de foros. La falta de reconocimiento de la diversidad y multiplicidad de manifestaciones que conforman a las sociedades civiles no es pretexto para desacreditar su trabajo o derecho a participar. Las instituciones deben ser diseñadas y construidas para ofrecer condiciones para la acción formal y abierta para las nuevas expresiones sociales que forman parte de los procesos de democratización del orden internacional. Desde luego, esta situación no es propia de este tipo de foros. Estas miradas sesgadas y limitadas sobre la compleja constitución de las sociedades civiles se reproducen en muchos otros mecanismos de similares características y terminan por desvirtuar las posibles contribuciones de estos actores sociales al nuevo multilateralismo.

Bibliografía

Alejo Jaime, Antonio (2011) *Globalizaciones y sociedades civiles en las Américas. Nuevas Diplomacias en Argentina y México*. Santiago de Compostela. Tesis de doctorado.

Arroyo, Alberto; Graciela, Rodríguez; Norma, Castañeda (2009) *The European Union: promoter of regional integration in Latin America? Rhetoric and Reality*. Transnational Institute. RMALC.

Barcena, Martha (2004) *Nuevos actores en la construcción de la asociación estratégica birregional ALC-UE; La importancia de las reuniones previas*. En, Secretaría de Relaciones Exteriores. Tercer Cumbre América Latina y el Caribe. Revista Mexicana de Política Exterior. No. 71. Junio. Instituto Matías Romero.

Becerra, Laura; Castañeda, Norma (2010) *Participación de la Sociedad Civil en el marco del Acuerdo Global México y Unión Europea*. México. ALOP

Castañeda Bustamante Norma (2010) *¿El Acuerdo Global con la Unión Europea, más agresivo que el TLCAN?* En, Huacuja, Luís Antonio (Coord.)(2010) XI de la Reunión Parlamentaria Mixta. México-Unión Europea. México. Congreso de la Unión. FES UNAM Acatlán.

Huacuja, Luís Antonio (Coord.)(2010) *XI de la Reunión Parlamentaria Mixta. México-Unión Europea*. México. Congreso de la Unión. FES UNAM Acatlán.

_____, (Coord.)(2009) *IX de la Reunión Parlamentaria Mixta. México-Unión Europea*. México. Congreso de la Unión. FES UNAM Acatlán.

_____, (2008) *¿Institucionalizar el Foro o Institucionalizar el Diálogo?* México.

Icaza, Rosalba (2010) *Global Europe, Guilty! Contesting EU neoliberal governance for Latin America and the Caribbean*. Third World Quarterly. Routledge. Vol. 31. No. 1. págs. 123-139.

Langenhove, Luk Van (2010) *The transformation of Multilateralism Mode 1.0 to Mode 2.0*.

London. London School of Economics and Political Science. Global Policy Volume 1. Issue 3. October.

Maihold, Günther (2007) *Más allá del inter-regionalismo: el futuro de las relaciones entre Europa y América Latina*. En, Christian, Freres; et alt (Ed.) ¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina? Madrid Fundación Carolina. Documento de Trabajo No. 15. págs.125-152.

Moisi, Dominique (2009) *The geopolitics of emotions*.

UK, The Bodley Head

Sberro, Stéphan; Juan Pablo, Soriano (Coord.) *La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el Mundo*. México. ITAM-IEIE. Ed. Porrúa.

Secretaria de Relaciones Exteriores. Reunión Preparatoria al III Foro de diálogo con la sociedad civil México-Unión Europea.

_____, (2007) *La institucionalización del diálogo de la sociedad civil México-Unión Europea, como alternativa posible*. México. IV de la Reunión Parlamentaria Mixta. México-Unión Europea. México. Congreso de la Unión

_____, (2005) *Diálogo de la Sociedad Civil. México-Unión Europea ¿Para qué?* En, Secretaria de Relaciones Exteriores (2010) *Sociedades civiles de México y de la Unión Europea (UE) se reúnen para dialogar sobre temas de interés mutuo*. México. Comunicado 334. 25 de octubre. Secretaria de Relaciones Exteriores. http://www.sre.gob.mx/csocal/contenido/comunicados/2010/oct/cp_334.html

Secretaria de Relaciones Exteriores (2010) *Diálogo Sociedad Civil México-Unión Europea*. México. Secretaria de Relaciones Exteriores.

Thibaud, Mariage (2010) *4º Foro de diálogo entre la sociedad civil y las instituciones de Gobierno de la Unión Europea y México. Un diálogo sin verdadero deseo*. En, Huacuja, Luís Antonio (Coord.)(2010) XI de la Reunión Parlamentaria Mixta. México-Unión Europea. México. Congreso de la Unión. FES UNAM Acatlán.

Torreblanca, José Ignacio (2011) *La fragmentación del poder europeo*.

Barcelona, Icaría Editorial.

VVAA (2008) *VII Reunión Parlamentaria Mixta. México-Unión Europea*.

México. Congreso de la Unión.

(2011)*Respuesta de las Instituciones del Gobierno de México y de la Unión Europea a las Organizaciones de la Sociedad Civil mexicana y europea participante en el Cuarto Foro de Diálogo que tuvo lugar en la Ciudad de México los días 25 y 26 de octubre de 2010*. http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/incidencia_social_ambito_regional_multilateral/relaciones_internacionales_de_mexico/mexue/4to_foro/joint_eu_mex_reply_to_sc_proposals.pdf. 15 de octubre de 2011.

(2010) *UE-México: El IV foro de la sociedad civil... sin europeos*. México. Revista Proceso No. <http://www.proceso.com.mx/?p=100493> 02 de agosto de 2011

En camino hacia el 2015: cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México

Magdy Martínez-Solimán*

Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno, nos hemos reunido en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000, en los albores de un nuevo milenio, para reafirmar nuestra fe en la Organización y su Carta como cimientos indispensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo.¹

Objetivos y monitoreo: pasos que nos acercan al desarrollo

En la Declaración del Milenio del año 2000, 189 líderes mundiales adoptaron un acuerdo social sin precedentes: se comprometieron a mejorar la calidad de vida de millones de personas mediante la promoción de una serie de aspectos vitales para el desarrollo. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) representan los imperativos de esta alianza mundial en favor del bienestar de la humanidad.

Los ODM son resultado de un consenso entre 189 naciones, plasman derechos básicos que todos los individuos del planeta deben disfrutar y fueron revalidados en la 65ª Asamblea General de la ONU en 2010. Los ocho objetivos específicos enunciados son: 1) La erradicación de la pobreza y el hambre; 2) El logro de la educación primaria universal; 3) La promoción de la igualdad entre los sexos; 4) La reducción de la mortalidad infantil; 5) El mejoramiento de la salud

* El Sr. Magdy Martínez-Solimán es Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas en México

¹ Naciones Unidas, Resolución aprobada por la Asamblea General 55/2. Declaración del Milenio; 13 de septiembre de 2000; Asamblea General de las Naciones Unidas; A/RES/55/2, 1.

materna; 6) El combate del VIH/SIDA y otras enfermedades; 7) La sostenibilidad del medio ambiente; 8) El fomento de una alianza mundial para el desarrollo.

El monitoreo del avance de los países hacia su cumplimiento ha sido una de las principales preocupaciones del Sistema de las Naciones Unidas desde que se adoptó la declaración del Milenio. Para supervisar el alcance de estas metas, el Grupo Inter- Agencial y Expertos en Indicadores ODM (IAEG) creó y ajustó un marco de monitoreo cuantitativo que consiste en una lista de 21 metas y 60 indicadores. Con base en este marco, se han elaborado informes periódicos de avance a nivel global, regional y nacional. Algunos países han efectuado incluso monitoreo con desagregación local. En estos casos, la metodología internacional se ha adaptado para definir metas acorde con la realidad de cada país o región; dando prioridad a las condiciones de desarrollo locales; e, incluso, ligándolas a los planes de desarrollo.

La apropiación de los instrumentos de medición es fundamental para alcanzar las Metas del Milenio en 2015. El monitoreo sistemático permite, entre otros factores, evaluar los avances o retrocesos en las condiciones de vida de las personas, establecer la magnitud del problema del desarrollo, caracterizar el fenómeno para el diseño de políticas públicas, programas y acciones del sector público y definir claramente los objetivos que se persiguen en términos de bienestar.

El panorama de los ODM: termómetro del presente, brújula para el futuro

México está ampliamente comprometido con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y su monitoreo. Actualmente cuenta con tres reportes nacionales que permiten tener claridad sobre los avances y los retos nacionales medidos por estos indicadores. Incluso, ha trazado objetivos adicionales adecuados a la realidad mexicana llamados Metas Más Allá del Milenio (MMM). De acuerdo con la

información de monitoreo más reciente publicada en el *Informe de Avances 2010*, la mayoría de las metas parecen alcanzables en México a cuatro años de la fecha pactada para el logro de los Objetivos. Aunque es preciso señalar que algunas metas todavía se resisten al avance.²

ODM en México: avances y retos

La meta de erradicación de la pobreza y el hambre es asequible incluso a pesar de las recientes crisis económicas y alimentarias. La incidencia de la pobreza extrema, medida por la proporción de la población con ingresos per cápita inferiores a 1.25 dólares diarios, ha disminuido cuatro puntos porcentuales entre 1989 y 2010. Con un valor de 5.3%, México se encuentra a sólo 0.7 puntos de la meta comprometida (4.6%). Asimismo, la proporción de niños menores de cinco años con insuficiencia ponderal se ha reducido a la mitad entre 1990 y 2000 (de 14.2% a 7.1%), al igual que la proporción de población por debajo del nivel mínimo de consumo alimentario en el mismo periodo (de 4.9% a 2.4%). El desafío en este objetivo radica en generar mayor igualdad en términos de distribución del ingreso, así como la eliminación de carencias básicas como las de alimentación, educación y vivienda.

En México se ha logrado la cobertura universal en la enseñanza primaria. La tasa neta de matriculación de niños entre seis y once años es de 100%. La proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último en este nivel de enseñanza es de 95%. Adicionalmente, México se ha propuesto asegurar la educación preescolar para todos los niños entre tres y cinco años; el ingreso a secundaria para todos los jóvenes de doce años; y que 90% de la cohorte 12-14 años concluya en tiempo este nivel de instrucción. Estas Metas Más allá del

² Presidencia de la República. Los *Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de Avances 2010*, México, Presidencia de la República, 2010.

Milenio tienen porcentajes de cumplimiento superiores a 70%. Los notables avances obtenidos en estas metas no deben llevar a ignorar el hecho de que la calidad de la educación es todavía un reto.

La promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer presenta avances y retos importantes. Por un lado, la eliminación de las desigualdades entre los sexos medida a través de la razón entre mujeres y hombres en la enseñanza primaria, secundaria, media superior y superior muestra buenos resultados. Prácticamente todas estas razones han superado la meta establecida por Naciones Unidas que es de 0.96. Sin embargo, el empoderamiento de la mujer a través de la participación política sigue sin estar resuelto. La proporción de escaños ocupados por mujeres en la Cámara de Diputados ha tenido una tendencia ascendente entre 1998 y 2009. La legislatura actual alcanzó un porcentaje de 27.8. En el caso del Senado este mismo indicador ascendió a 20.3%, lo cual muestra un avance innegable. Pero también es innegable la distancia a la que aún se encuentra del ideal de la paridad.

La mortalidad infantil en México ha decrecido considerablemente. La tasa de mortalidad de niños menores de cinco años se ha reducido casi 30 puntos porcentuales entre 1990 y 2009 al pasar de 47.1 a 17.5 respectivamente. De igual manera, la tasa de mortalidad de niños menores de un año se redujo de 39.2 muertes por cada mil nacidos vivos, a sólo 14.6 en el 2009. Sin embargo, falta establecer mecanismos institucionales que permitan mantener esta tendencia decreciente si se espera alcanzar la tasa de 15.7 comprometida para 2015. El esfuerzo debe ser particularmente intensivo en las áreas más marginadas del país donde el comportamiento de estos indicadores no es tan alentador.

En lo que a salud materna se refiere, los indicadores asociados con el acceso universal a la salud reproductiva han observado avances pero no parece asequible en el plazo establecido. La proporción de partos con asistencia de personal sanitario capacitado ha aumentado en 16 puntos porcentuales a nivel

nacional entre 1990 y 2007. La Razón de Mortalidad Materna ha pasado de 89 defunciones maternas por 100,000 nacidos vivos en 1990 a 53.5 en 2010. Sin embargo con una meta de 22.3 todo indica que será difícil cumplir con este objetivo, siendo uno de los pocos que constituirían un reto para el post 2015.

En materia de combate al VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades, existen todavía factores importantes a considerar para su cumplimiento. La prevalencia de VIH en población adulta todavía no se ha logrado detener y reducir. Sin embargo, la proporción de población portadora de VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos retrovirales fue de 82.3% en 2009. Vale la pena destacar que el acceso universal a antirretrovirales es una política pública que debe ser priorizada. Sin embargo, las medidas en prevención de esta enfermedad, especialmente para las poblaciones más afectadas (hombres que tienen sexo con hombres, mujeres trabajadoras sexuales y usuarios de drogas intravenosas) aún representan un reto alcanzable y menos costoso que el tratamiento de la enfermedad avanzada.

Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente en México es un reto vital. Los resultados entre sus indicadores son contrastantes. Por un lado, se ha reducido notablemente el porcentaje de personas sin acceso sostenible a agua potable y servicios básicos de saneamiento. La proporción de población que cuenta con ambos servicios en condiciones sustentables oscila cerca de 90% en ambos casos. Por otro lado, indicadores como la proporción de superficie cubierta por bosques y selvas muestran algún deterioro y esto representa un claro reto para la preservación del medio ambiente. Frenar la pérdida de superficie boscosa, impulsar las actividades productivas que mejoren el nivel de vida de la población que vive en ecosistemas forestales sin afectar al medio ambiente son los retos principales.

Finalmente, en cuanto a la alianza mundial por el desarrollo, el principal reto en materia de comercio internacional sigue siendo alcanzar una pronta conclusión

de la *Ronda de Doha* que ayude a consolidar la recuperación económica mundial. En materia de financiamiento al desarrollo, para que los países en desarrollo tengan acceso a flujos financieros a pesar de la crisis económica mundial es necesario persuadir a los donantes que su ayuda es necesaria. El reto es enorme pues algunos de los países donantes han comenzado a disminuir sus contribuciones a los países en desarrollo.

El camino hacia el 2015

Después de una década de trabajo a favor del desarrollo y guiados bajo las directrices de los ODM, puede afirmarse que, en general, ha sido un periodo de progreso en materia de desarrollo para México. Aunque la mayoría de las metas parecen alcanzables en México, no se debe perder de vista que existe todavía mucho trabajo por delante. La representación política de las mujeres, la reducción de la mortalidad materna, y dar continuidad a la sostenibilidad ambiental, en especial en materia forestal, son algunos de los retos más apremiantes.

El compromiso del gobierno federal con este paradigma de desarrollo se manifiesta claramente en el hecho de asignar al Desarrollo Humano Sustentable el carácter de pilar para la política social en particular y de la política pública en general en el Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012. Esta voluntad encaminada al cumplimiento de los ODM puede fortalecerse desde distintas perspectivas.

Las enseñanzas que nos ha dejado una década de esfuerzos por el cumplimiento de los ODM nos muestran que es necesario que el crecimiento económico sea inclusivo y en pro de los pobres. El crecimiento es importante en la medida en que permite la redistribución. Sin duda, la provisión de esquemas que provean de derechos sociales bajo un concepto de universalidad y la focalización de los subsidios son la clave para combatir la desigualdad. También hemos confirmado de manera contundente que el empoderamiento de las mujeres es un

área que ofrece efectos multiplicadores para acelerar y dar sostenibilidad a los ODM. El acceso de las mujeres y las niñas a educación, nutrición, servicios básicos, salud y oportunidades económicas y políticas ha probado ser un importante acelerador del progreso en los ODM.

Otra manera general de reforzar las acciones hacia 2015 es promover estrategias de coordinación entre las intervenciones focalizadas de los Estados a nivel federal y las políticas de las administraciones locales. El trabajo a nivel local para el cumplimiento de los ODM ha probado ser de gran impacto. Es importante recordar que estos objetivos se miden a nivel mundial, de región, de país, pero su cumplimiento o su lejanía se disfrutan o padecen en cada familia, en cada barrio, en cada pueblo y ciudad.

El buen ejercicio del gasto público es otra manera de contribuir a la consecución de estos objetivos de desarrollo. El Informe sobre Desarrollo Humano México 2011 señala que existen todavía indicios de regresividad en el gasto social. Por poner un ejemplo, México gasta cada año cuatro veces más en subsidiar el combustible que en todos los programas para combatir la pobreza. Este mismo documento muestra que, el gasto público en las entidades federativas, también tiene un amplio margen para la mejora. Las transferencias del ramo 33 han paralizado el crecimiento de los ingresos propios de las entidades federativas, e incluso desincentivado el esfuerzo fiscal de los municipios.

También es importante enfatizar que existen una serie de motivos que tienden a colocar a ciertas poblaciones en situaciones de mayor vulnerabilidad, en particular: el sexo, la edad, la discapacidad, la etnia, el habitar una zona rural o urbana o la misma situación de pobreza son condiciones que dificultan el avance acelerado hacia el cumplimiento de los ODM. Por ello, es fundamental concentrar esfuerzos para atender a estos grupos en particular.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son metas alcanzables para la mayor parte del mundo y México no es la excepción. Los aprendizajes que nos han dejado los últimos 11 años de esfuerzos hacia el cumplimiento de estos objetivos nos dice en síntesis que esto es viable y en particular que para acelerar el logro de estas metas es necesario crear políticas públicas redistributivas cuyos diseños estén basados en la equidad y en la inclusión.

Bibliografía

Naciones Unidas, Resolución aprobada por la Asamblea General 55/2. Declaración del Milenio; 13 de septiembre de 2000; Asamblea General de las Naciones Unidas; A/RES/55/2, 1.

Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2011, Nueva York, 2011, p. 4.

Presidencia de la República. Los *Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de Avances 2010*, México, Presidencia de la República, 2010.

Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011. Equidad del gasto pública: derechos sociales universales con subsidios focalizados*. Producción Creativa, México, 2011.

Sistema de información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. <http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/> (consultado en noviembre de 2011).

Diagnóstico y evaluación sobre el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Las metas de sustentabilidad del medio ambiente en México

Araceli Parra Toledo*

La política ambiental como eje del desarrollo social, urbano, económico, tiene dos programas centrales, uno es el Programa Especial de Cambio Climático (PECC), y el Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales, con importantes acciones y medidas para la reducción de emisiones.

A cinco años de implementado el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) en México, los resultados registrados en sus diferentes planes de acción, para lograr las metas establecidas en el año 2012, presentan avances y retrasos. La estrategia adoptada por el gobierno federal mexicano para reducir en el corto y mediano plazos las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), se centra en promover el uso de energías renovables, la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles, y el uso racional y responsable de la energía disponible.¹

La meta de reducción de GEI, de acuerdo a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), es de 38.5 millones de toneladas de bióxido de carbono, y registra un avance de 66 por ciento, o sea, ha logrado reducir 33.4 millones.² Esta reducción de emisiones de GEI también incluye las áreas de manejo de desechos, que en particular tienen un avance de 27 por ciento.

* Profesora-Investigadora Titular "C" en la Unidad de Investigación Multidisciplina en la FES Acatlán, U.N.A.M. Doctora en Ciencia Políticas y Sociales, Facultad de Ciencia Políticas y Sociales, U.N.A.M. Doctorante en Administración Pública por la Universidad Anáhuac. Master en Administración de Pequeña y Mediana Empresa, Instituto Económico y Social, Bélgica. Maestra en Administración Pública, Facultad de Ciencia Políticas y Sociales UNAM. Licenciada en Economía, Facultad de Economía, U.N.A.M. Vocal del Consejo Ambiental de Naucalpan de Juárez, Edo. de México.

¹ Quinto Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón.

² Balance de los cinco años de la actual administración federal en materia ambiental

Los rezagos en materia de protección y recuperación ambiental del país, requieren de las acciones continuas de conservación y de restauración en los ecosistemas, que van más allá de 10 años, y en especial, de la asignación y dotación de recursos, explícitamente señalados en los presupuestos y sus plazos correspondientes.

Actualmente, las múltiples y diferentes acciones para la solución de los problemas ambientales en México, continúa con la presentación de una solución provisional al problema, mediante la categoría de infraestructura y de una serie de instalaciones, necesarias, solo para atender el problema inmediato, un ejemplo de ello, es el programa de instalación de 36 rellenos sanitarios municipales, en 24 entidades federativas de México, para depositar, 29 de los 41 millones de toneladas de residuos sólidos urbanos, con un costo de 540 millones de pesos en el 2012.

Sin embargo, las nuevas instalaciones representa una solución parcial del problema por lo que la solución integral del problema de los residuos, como son las acciones del reciclado, el reuso, en especial, los programas específicos sectoriales existentes para desarrollar la cadena de valor de los desechos de los productos del cartón, papel y aluminio, aún cuando son exitosos, son escasos.

Para el 2012, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) ha destinado el 70 por ciento de sus recursos en proyectos de inversión, para la construcción, ampliación, modernización de carretera y libramientos, vialidades urbanas, y para el sector transporte, principalmente del Estado de Oaxaca, Estado de México y Estado de Veracruz. El objetivo en materia ambiental, es la mitigación de contaminantes relacionados con el transporte.

Cabe señalar que está pendiente, quizá para el 2014, destinar los recursos aprobados para la construcción de los sistemas integrales de transporte masivo, conocido como programa PROTRAM, del Fondo Nacional de Infraestructura

(FONADIN), una vez que se tengan listas las vialidades por construir, y con la probabilidad de ejercer los recursos, destinados a la infraestructura peatonal.

Por lo que se refiere al presupuesto 2012 del Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales, sufrió en total una reducción del 10%, por lo que los programas, que lo integran, a su vez, también se reducen como es el caso del programa de Recuperación de Suelo y agua, con una reducción del 15 %, el programa de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua, con un 25%, y el programa de Energía Sustentable en la producción agrícola, con un 40%, entre las que se encuentran las alternativas de bioenergía.

Ante la reducción del presupuesto del PECC, sería conveniente que el actual subsidio destinado a la energía eléctrica, se canalizara hacia la producción de energías renovables para cumplir con las metas del Programa Nacional de Aprovechamiento de Energías Renovables, y de esta manera reducir el excesivo desperdicio en todos los sectores, de la energía eléctrica en especial, en el sector agrícola, estimado en un 20 por ciento por el Instituto de de Investigaciones Eléctricas.

Esta ineficiencia provoca que se continúe con la emisión de gases de efecto invernadero, aún cuando el esfuerzo gubernamental, desde 1989 ha estado centrado en la implementación de programas para reducir el consumo nacional de sustancias, mismas que tienen un potencial de agotamiento de la capa de ozono en los procesos productivos, el desperdicio de energía eléctrica se debe al subsidio ofrecido.

Consumo nacional y potencial de SAO (Tons. Métricas)

Substancia	Agot. Capa de Ozono %	1989	2000	2009
Hidroclorofluorocarbonos				
HCFC-22	.06	2,490.6	5,996.30	9,419.00
HCFC-141b	.11	0.0	13,759.30	5,503.00
Clorofluorocarbonos				
CFC-12	.1	2,933.50	1,975.70	-137.26

Fuente: Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN).

SAO: Substancia agotadora de ozono.

A manera de ejemplo, como se puede observar, las sustancias que afectan la capa de ozono, tienen diferente potencial, por lo que es conveniente resaltar la importancia del esfuerzo realizado por México, para cumplir con las metas globales establecidas en los diferentes tratados, y en particular, señalar que se ha seguido el método y los parámetros determinados por la OCDE. Cabe recordar que el compromiso de México, tiene como meta reducir en un 50% sus emisiones de GEI al 2050, en relación con las emitidas en el año 2000.

Con la información del Sistema Nacional de Indicadores Ambientales (SNIA),³ de la situación ambiental del país, las presiones y la respuesta institucional para la conservación, recuperación y uso sustentable, ha permitido conocer los indicadores ambientales de los organismos internacionales.

De ahí, la importancia para los académicos e investigadores mexicanos, en señalar la relevancia de otro subsidio perverso es la dependencia petrolera en la cadena de la producción, circulación y distribución de los productos agropecuarios, aún con la estrategia transversal de coordinación⁴ para los numerosos programas intersecretariales de las dependencias federales responsables como son, las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Agricultura y Pesca, y de Desarrollo Social, el reporte de sus avances, entre un 39 y un 41 por ciento, son limitados en el cumplimiento de las metas en materia de sustentabilidad.

Las metas del PECC, con seguridad, también serán impactadas más aún, con la cancelación del Programa de Atención a Contingencias Climatológicas, por

³ El Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN) en <http://www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/Pages/sniarn.aspx>

⁴ En el PECC, participan nueve Secretarías: Medio Ambiente y Recursos Naturales, Agricultura, Ganadería y Pesca, Salud, Energía, Economía, Desarrollo Social, Comunicaciones y Transportes, y Gobernación.

lo que los productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas quienes enfrentan la contingencia anual de la sequía e inundación en México, tendrán aún más, una situación desfavorable por la contracción del mercado global.

Con la reducción de 34 por ciento del presupuesto para el 2012, en el rubro para combatir el cambio climático, y el nuevo Programa de Prevención y Manejo de Riesgos, los recursos asignados no lograrán disminuir los efectos negativos a los cientos de miles de productores agropecuarios, quienes ya están sufriendo las consecuencias, previas a la reducción del gasto para combatir el cambio climático.

Las actividades de mitigación en México, a través de una estrategia transversal de las nueve Secretarías comprometidas en el PECC, tienen metas de largo plazo. Su orientación, en el corto plazo, es la seguridad energética, la conservación de los recursos naturales, la ampliación de la infraestructura de comunicaciones; de manera paralela está el combate a la deforestación y la conservación de los ecosistemas naturales, a través de ordenar y planificar los usos del suelo, y reubicar a la población que habita en zonas de riesgo.

Las metas de sustentabilidad del medio ambiente en México, son indicativas, y las actividades de mitigación desarrolladas, en una primera etapa (2008 a 2012), han sido para evaluar la vulnerabilidad del país y valorar económicamente la estrategia emprendida.

La segunda etapa de fortalecimiento (2013 a 2030), y la tercera etapa de consolidación (2030 a 2050), de la estrategia Mexicana, para la mitigación del cambio climático global, requiere de un régimen multilateral basado en el principio de *responsabilidad común pero diferenciada*, en que establezcan los mecanismos de un apoyo financiero y tecnológico efectivo, en compensación por las emisiones históricas de los países desarrollados.

Referencias Electrónicas consultadas

INEGEI 2009. *Inventario Nacional de Emisiones de GEI* en www.ine.gob.mx 20 sep 2009.

Presidencia de la República. Quinto Informe, en <http://quinto.informe.gob.mx/informe-de-gobierno/anexo-estadistico> 2 sep. 2011.

REFORMA. *Balance de los cinco años de la actual administración federal en materia ambiental*, en www.reforma.com/medioambiente/articulo/623/.../default.asp 2 sep 2011.

SEMARNAT. Programa Especial de Cambio Climático (2009-2012). En <http://www.semarnat.gob.mx/programas/semarnat/Paginas/PECC.aspx> 3 oct 2011.

SNIARN 2011 . Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales. En <http://www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/Pages/sniarn.aspx>

OECD 2008. Environmental Outlook 2030. Paris. En www.oecd.org/environment/outlookto2030

Meta 17 del Objetivo 8 de la Cumbre del Milenio: una mirada inicial México-Unión Europea.

Santiago Anima Puentes y
Ma. Luisa Díaz Gutiérrez*

La cumbre del Milenio, reflejo de un siglo XX vertiginoso que concluyó para dar paso a la turbulencia que se presenta en la primera década del siglo XXI, impulsó a la comunidad internacional a tomar serios retos frente al mundo llevando a cabo alianzas, las cuales quedaron expresadas en la Declaración del Milenio de la Naciones Unidas con ocho objetivos:

Los Objetivos ¹ de Desarrollo del Milenio 2000-2015						
1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre.	2) Lograr la enseñanza primaria universal.	3) Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer.	4) Reducir la mortalidad infantil			
5) mejorar la salud materna	6) Combatir VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	<i>*8) Fomentar la la asociación mundial para el desarrollo.</i>			
*8) FOMENTAR LA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO						
Metas más altas del Milenio						
12	13	14	15	16	17*Cooperación para proporcionar acceso a los medicamentos esenciales a un costo razonable.	18

Fuente: Elaboración propia

Aunque los primeros siete objetivos propugnan por el bienestar de los seres humanos se demandó también un cambio hacia una postura más social de los mercados mundiales y las organizaciones financieras, *razón por la cual se añadió el objetivo 8*, haciendo patente el compromiso que tanto los agentes económicos

* Profesoras de la Facultad de Economía, UNAM, adscritas al Centro de Estudios Económicos de la Unión Europea-México (CEEUEM) de la misma Facultad.

¹ En cada objetivo se fijaron metas más altas del milenio con indicadores adicionales desde 1980 a la fecha, también se estableció un compromiso expresado de manera porcentual.

como los actores sociales tienen frente al ámbito internacional. Aspecto que se aborda en este trabajo con la revisión de la meta 17 que hace alusión a:

“17. Cooperación para proporcionar acceso a los medicamentos esenciales a un costo razonable”

En este breve análisis se recupera la trayectoria de dicha meta como resultado de los compromisos adquiridos en la agenda internacional tanto de México como de la Unión Europea a la luz de una colaboración conjunta² frente al mundo.

En cualquier país es fundamental el desarrollo y el humano es la esencia en la vida de los individuos; y un elemento nodal del bienestar social es atender la salud. Consideración que implica revisar la cooperación que las empresas farmacéuticas deben proporcionar para el acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un costo razonable. En el caso de México considerado como país de ingreso medio no da seguimiento al indicador establecido para la meta 17.

Aunque en los informes de avances se menciona que se llevan a cabo acciones para su cumplimiento, en la realidad lo establecido en la meta 17 no ha tenido ningún tipo de seguimiento por la dificultad que estriba persuadir a las Empresas farmacéuticas transnacionales a que cumplan con la meta fijada para el 2015. Situación que se verifica con los informes anuales de avances

Aun cuando las Naciones Unidas pusieron en marcha una serie de estos procesos interinstitucionales para verificar el cumplimiento de los objetivos del uno al siete a nivel mundial y nacional, se reconoció la dificultad para evaluar el funcionamiento de la alianza mundial para el desarrollo y el cumplimiento de los compromisos internacionales, por ello en 2007 Ban Ki Moon Secretario General de

² “México también es parte de la Red de Líderes convocada por el Primer Ministro de Suecia en septiembre de 2005; ésta tuvo como objetivo impulsar la reforma de la ONU a través de contactos estrechos entre sus miembros y el Presidente de la Asamblea General, promoviendo consensos al más alto nivel político.” Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2006. Naciones Unidas México. Gobierno de la República. Gabinete de Desarrollo Humano y Social /Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social.

las Naciones Unidas creó personalmente el Grupo³ de Tareas el cual se encargaría de analizar las causas del desfase que observó para el cumplimiento de los objetivos de Desarrollo del Milenio. Este grupo sería el encargado de consolidar toda la información disponible y aun cuando se ha avanzado en muchos aspectos el cumplimiento de los objetivos ha sido insuficiente⁴ y ha tenido retrasos importantes respecto a los plazos establecidos para cumplirlos en 2015. En la asistencia oficial para el desarrollo se encontraron aspectos que perdían logros, pues en 2007:

“Los únicos países que habían alcanzado o superado la meta de las Naciones Unidas de dedicar a esta asistencia un 0,7% de su ingreso nacional bruto eran Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos y Suecia. El esfuerzo medio realizado por los 22 países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) fue tan sólo del 0,45% del ingreso nacional bruto, pero, ponderado por el tamaño de sus economías, el flujo total neto de las ayudas de los miembros del Comité representaba únicamente un 0,28% de su renta nacional combinada. La asistencia financiera a los países menos adelantados tampoco alcanzó los volúmenes prometidos. Aparte de los países antes mencionados, únicamente Bélgica, Irlanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte han cumplido la meta de conceder ayudas a los países menos adelantados dedicando al menos entre un 0,15% y un 0,20% de su ingreso nacional bruto, y la media de todos los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo fue tan sólo del 0,09%”⁵.

³ El Grupo de Trabajo están representado por más de 20 organismos de las Naciones Unidas y las que marcan pautas importantes tanto en el comercio como el ámbito financiero son entre ellos, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Organización Mundial del Comercio, entre otros.

⁴ “El flujo de ayuda aumentó constantemente a partir de 1997, hasta alcanzar su punto máximo de 107.000 millones de dólares de los EE.UU. en 2005, gracias al excepcional alivio de la deuda que tuvo lugar ese año. Desde entonces, la asistencia oficial para el desarrollo neta (a precios constantes) descendió un 4,7% en 2006 y otro 8,4% en 2007. Si no se tienen en cuenta el alivio de la deuda y la ayuda humanitaria, el apoyo prestado a los programas básicos de desarrollo ha aumentado en más del 50% (a precios constantes) respecto a los mínimos de 1997 y en casi un 30% respecto a 2000 —año de la Declaración del Milenio—, pero este ritmo de incremento ha descendido considerablemente desde 2005”.

⁵ Objetivo 8 de Desarrollo del Milenio. Resultados de la alianza mundial para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio de 2008. Naciones Unidas.

En el 3er Foro de Alto Nivel realizado en septiembre de 2008 en Accra, Ghana se establecieron acciones a cumplir entre las que destacan: Los donantes deberían aumentar los flujos de ayuda en 18.000 millones de dólares de los EE.UU. (al tipo de cambio de julio, en ese año). Asimismo se estableció que entre este último y 2010 se debían apoyar los programas básicos de desarrollo con el fin de alcanzar las metas que se acordaron, en ese momento para 2010. Ya que en 2007, el total de la asistencia oficial para el desarrollo quedó en un poco más de 10.000 millones de dólares de los EE.UU. Escenario que también se reflejó en el Acceso al mercado –Comercio- ya que las negociaciones comerciales que se iniciaron en 2001 en la Ronda Doha fueron para atender las necesidades de los países en desarrollo (de acuerdo con un Programa para el Desarrollo).

Siete años después, en 2008 se registró uno de los mayores desfases de ejecución en el ámbito de comercio, con posibilidades de continuar dicha tendencia en el objetivo 8 de milenio. Razón por la cual se ha hecho hincapié en que además de concentrar los esfuerzos internacionales en completar la Ronda de Doha con base en sus objetivos originales también se deben dirigir esfuerzos en desarrollar los países de más bajo ingreso; cuestión que implica dar acceso prioritario al mercado para los países en desarrollo, en particular los menos adelantados, y mantener la flexibilidad de estos países; a fin de fomentar la diversificación económica, la creación de empleo y la seguridad alimentaria.

Es así que se establece acceso preferencial a los países menos adelantados a los mercados de los países desarrollados, facilitando las normas de origen excesivamente restrictivas, garantizando la inclusión de todos los productos y eliminando otras limitaciones de la oferta, es decir se aumentó la cuota de exportaciones libres de derechos de países menos adelantados de 79% a 97% con el fin de ayudar a estos países a explotar su potencial productivo.

Esta decisión obligó a los países a comprometerse en acelerar la adaptación de la ayuda, la armonización, gestiones para obtener resultados y la

rendición mutua de cuentas sobre los recursos de la ayuda, además de mejorar el diálogo entre los donantes no pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo con el fin de adaptar la ayuda a las necesidades de cada país. Tales compromisos también se han reflejado en el acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles por parte de las empresas farmacéuticas para que proporcionen medicamentos básicos y tratamientos especiales para la lucha contra el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis en muchos países. Y aun cuando es un tema de vital importancia para el desarrollo humano, en 2008 se verificó que no había resultados satisfactorios debido a la dificultad para evaluar los progresos logrados por falta de una meta cuantitativa definida que mejore las acciones a escala mundial

La información consultada indicó que en 2008 ya había grandes desfases en la disponibilidad de medicamentos, tanto en el sector público como en el privado, así como una amplia variación de precios —que va mucho más allá de los precios internacionales de referencia—, generando que los medicamentos esenciales no estén al alcance de los pobres. Varias nuevas estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) mostraron que la disponibilidad de medicamentos esenciales del sector público tan sólo cubre un tercio de las necesidades, mientras que la disponibilidad del sector privado cubre la diferencia.

“Los precios que la gente paga por los medicamentos genéricos de más bajo precio son entre 2,5 y 6,5 veces más caros que los precios internacionales de referencia en el sector público y el sector privado, respectivamente. El hecho de que algunos países en desarrollo tengan una mayor disponibilidad y precios más bajos mostró que es posible mejorar el acceso a medicamentos esenciales de calidad garantizada a precios asequibles reforzando la alianza entre los gobiernos, las empresas farmacéuticas y la sociedad civil, incluidos los consumidores.”

Estos planteamientos motivaron medidas más enérgicas para crear un progreso más rápido tanto a escala mundial como nacional. Entre los cuales destacan las siguientes:

A escala mundial		
1.- Incentivar a las empresas farmacéuticas para que apliquen prácticas de diferenciación de precios a fin de reducir el precio de los medicamentos esenciales en aquellos países en desarrollo que no dispongan de equivalentes genéricos;	2.- Promover la producción de medicamentos genéricos y eliminar los obstáculos a su uso;	3.- Aumentar los fondos para la investigación y el desarrollo en los ámbitos de los medicamentos que revistan importancia para los países en desarrollo, incluyendo formas de dosificación para niños y las enfermedades más desatendidas.
A escala nacional		
1.- Eliminar impuestos y derechos sobre los medicamentos esenciales;	6.- Establecer un proceso ordenado de reestructuración de la deuda soberana de aquellos países que no se consideran países pobres muy endeudados y tienen problemas con su deuda.	
2.- Actualizar la política nacional en materia de medicamentos;	7.- Aprobar políticas para sustituir los medicamentos esenciales por medicamentos genéricos;	
A escala nacional (2ª parte)		
3.- Actualizar la lista nacional de medicamentos esenciales;	8.- Buscar formas para reducir los márgenes comerciales y de distribución impuestos a los precios de los medicamentos esenciales;	
4.- Alentar a los acreedores oficiales bilaterales y privados no pertenecientes al Club de París a que concedan un alivio de la deuda pendiente de pago en condiciones comparables a las otorgadas a los países pobres muy endeudados;	9.- Garantizar una disponibilidad satisfactoria de medicamentos esenciales en los centros sanitarios públicos;	
5.- Proseguir con la revisión y refinación del marco de sostenibilidad de la deuda que se emplea actualmente (2008);	10.- Supervisar periódicamente los precios y la disponibilidad de los medicamentos	

Elaboración propia

En el informe de avances del 2009 continuaba el recuento de los datos de 2008 como parte de los compromisos establecidos:

“En el 2008, Estados Unidos fue el mayor donante en términos absolutos, seguido por Alemania, Reino Unido, Francia y Japón. Entre el 2007 y el 2008, la AOD neta combinada de 15 países miembros de la Unión Europea (UE) que pertenecen al Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), aumentó en un 8,6% en valores reales; llegando a los 70,2 mil millones de dólares, lo que representa un 59% del total de la AOD que aporta el CAD. La AOD neta del CAD de la UE aumentó a 0,42% del ingreso nacional bruto. En la cumbre del Grupo de los Ocho celebrada en Gleneagles en el 2005 y en la Asamblea General de las Naciones Unidas que tuvo lugar más tarde en ese mismo año, los donantes se comprometieron a aumentar su ayuda.

En su reunión de abril del 2009, los dirigentes del Grupo de los 20 acordaron aportar 50 mil millones de dólares para financiar servicios de protección social, impulsar el comercio e incentivar el desarrollo de los países de bajos ingresos. También acordaron, durante los próximos dos a tres años, proporcionar a los países más pobres 6 mil millones de dólares en concesiones y financiación adicional flexible. Ese mismo mes, el Comité de Desarrollo del Banco Mundial /Fondo Monetario Internacional instó a todos los donantes no solo a que aceleraran el cumplimiento de sus compromisos, sino también a que consideraran la posibilidad de aumentarlos.⁶

En el Informe de Avances del 2006 y 2007 no se reportaron datos sobre la meta 17, simplemente se eliminó, pasando de la 16 a la 18. Aunque en el del 2007 se renovaron los compromisos establecidos en el objetivo 8 por parte de los países donantes. Asimismo es de llamar la atención que desde 2005⁷ se denominó “metas más altas del milenio cuando sólo era un plan a futuro sin certeza de que se pudieran cumplir tales metas dada la incertidumbre natural como parte del futuro.

Pareciera que políticamente establecer compromisos significa hechos y la realidad dista mucho de la buena voluntad política ante la comunidad internacional.

Desde 2009 se preveía el incumplimiento de estas promesas, lo que hoy en 2011 se corrobora, es decir no se alcanzó el objetivo 8, meta 17 de la cumbre del milenio porque tampoco hubo reporte de avances mucho menos resultados, es

⁶ Los teléfonos móviles y los adelantos en la tecnología de las comunicaciones están abriendo oportunidades nuevas de desarrollos si se observa el número de suscripciones a teléfonos celulares móviles, líneas telefónicas fijas y usuarios de Internet por cada 100 habitantes. Las telecomunicaciones y los adelantos en la infraestructura de la información y las comunicaciones siguen caracterizándose por un crecimiento ininterrumpido, en particular en el sector de la telefonía móvil. A finales del 2007, había más de 2 mil millones de suscripciones a teléfonos celulares móviles en los países en desarrollo, que equivalían a una tasa de penetración del 39%. Esto contrasta con los 700 millones de líneas telefónicas fijas y una tasa de penetración del 13%. Informe de Avance del 2009, Naciones Unidas

⁷ Informe de Avance Naciones Unidas 2005, p.46

decir simplemente se pasa a la siguiente meta, correspondiente a garantizar el acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación denotando que es más importante el incremento de telefonía móvil⁸ que la salud misma, como preocupación de los objetivos mundiales.

Cabe resaltar que aun cuando se asumieron compromisos por parte del Ejecutivo (Vicente Fox, Felipe Calderón) los documentos oficiales no dan continuidad a la meta: “Cooperación para proporcionar acceso a los medicamentos esenciales a un costo razonable”, situación en la cual el Estado se comprometió, considerando el comercio un eje de avances mundiales:

“Se ha participado en negociaciones de instrumentos bilaterales y multilaterales de libre comercio y de promoción y protección recíproca de inversiones; de acuerdos para impedir la doble tributación y otros de carácter sectorial que tengan por finalidad facilitar los intercambios de bienes y servicios. Asimismo, se ha buscado mejorar las relaciones de México con los diferentes organismos y foros económicos multilaterales (OMC, APEC, PECC, Unión Europea, EFTA, Davós, Grupo de los 8, Grupo de los 15, G-77, OCDE, AEC, entre otros). El país fue “facilitador” de todos los eventos relacionados con la Conferencia Internacional de Financiamiento para el Desarrollo que se realizaron en 2005.”⁹

Reflexiones finales:

Aun cuando los reportes son reveladores del profundo compromiso que 189 países establecieron con buena voluntad¹⁰ política, no es posible dar cuenta de resultados sólidos, porque no todos los participantes además de los

⁸ “Al respecto se observan resultados positivos: el número de líneas de teléfonos fijos se triplicó en las últimas dos décadas; el número de suscripciones de teléfonos celulares se sextuplicó en los últimos diez años y, la penetración del servicio de Internet pasó de 5.1 a 31.0 usuarios por cada 100 habitantes en el mismo periodo de tiempo.” Informe de avances del 2010. Informe de avances de 2007

⁹ Informe de avances. Naciones Unidas. 2009

¹⁰ Por ello, ante la perspectiva poco alentadora de que los países desarrollados cumplan con la meta de destinar el 0.7 por ciento del PIB a la asistencia oficial para el desarrollo,⁸ México ha insistido en que se concreten los compromisos del Consenso de Monterrey, a fin de crear las condiciones necesarias, internas e internacionales, para movilizar efectivamente los recursos financieros con el objeto de impulsar el crecimiento económico y alcanzar los ODM. Informe de avances del 2010.

empresariales han asumido el reto de beneficiar a la sociedad con medicamentos a precios accesibles (El crecimiento es importante en la medida en que permite la redistribución. Sin duda, la provisión de esquemas que provean de derechos sociales bajo un concepto de universalidad, la focalización de los subsidios es la clave para combatir la desigualdad). Además algunos de los países donantes han comenzado a disminuir sus contribuciones a los países en desarrollo. Aunado a que en el informe de avances del 2010 se hizo hincapié en que la cooperación internacional para el desarrollo, se ha visto afectada por la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009.

Finalmente, para acelerar el logro de los Objetivos del Milenio en México es necesario crear políticas públicas redistributivas cuyos diseños estén basados en la equidad y en la inclusión.

“México es una economía emergente y de renta media, con una clase media numerosa que equilibra las cifras hacia el espacio intermedio, situando a México entre el centenar de países pobres y muy pobres, y el medio centenar de países prósperos y muy prósperos. Con lo que es posible destacar que el país avanza, y con él la mitad o más de su población pero existen riesgos serios de descuelgue y exclusión de un 40% de la sociedad mexicana. La distribución de las transferencias públicas que incrementan directamente el ingreso disponible de las personas, en general, muestra dificultades para llegar al 20% de la población con menores ingresos.”¹¹

Realizar esta mirada permitió dar cuenta de la vulnerabilidad de los compromisos establecidos a nivel internacional para resolver profundas problemáticas en el mundo que determinan el progreso o no de una sociedad como es la salud, lo que compromete a dar seguimiento a este estudio. A nivel global las desigualdades son determinantes no sólo en el mundo sino al interior de cada nación.

¹¹ Informe sobre Desarrollo Humano México 2011 del PNUD

Bibliografía:

Objetivos de Desarrollo del Milenio en México, Informes de Avance, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010.

Objetivo 8 de Desarrollo del Milenio. Resultados de la alianza mundial. Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de Desarrollo del Milenio de 2008. Naciones Unidas.

http://www.undp.org.mx/spip.php?page=article_sp&id_article=2136.

Martínez-Solimán, Magdy, Representante Residente del PNUD en México en el Seminario preparatorio de la delegación mexicana ante la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea con el tema: “Cumplimiento de los ODM en México” en la Sede del Senado de la República, 8 de noviembre de 2011.

Tres propuestas para la séptima reunión del G20 en el 2012. Un aporte al déficit de ideas innovadoras

Jean Claude Martínez^{*}
Norma Caballero G.^{**}

Tras la cumbre fundadora de Washington, en noviembre de 2008, en donde la tradicional reunión de Ministros de finanzas y de las cabezas de las bancas centrales se transformó en una especie de “*Consejo planetario*” de jefes de Estado y de gobierno, conocido con el nombre de G20, cinco reuniones se han llevado a cabo. En Londres, en abril de 2009; en Pittsburgh, en septiembre de 2009; en Toronto, en junio de 2010; en Seúl, en noviembre de 2010, y en Canes un año después.

La visibilidad de dichas cumbres es amplia, pero su eficacia es reducida. Por ejemplo, tras la cumbre de Canes en noviembre de 2011, la página web oficial del G20 indicaba:

«La acción concertada del G20 permitió amortiguar el impacto de la crisis sobre el crecimiento y el empleo y restablecer la confianza como no lo había previsto los analistas».

Sin embargo, días más tarde los gobiernos italiano y griego fueron arrastrados por la desconfianza. España presencio unas elecciones con 5 millones de desempleados y Francia organizadora de la cumbre del G20, presentaba un crecimiento débil, mientras que sus dirigentes intentaban evitar una degradación de la nota relacionada con la solvencia del país.

El G20, institución que incontestablemente legitimo la política, no ha manifestado en dichos momentos una eficiencia económica. En tres años, no ha

^{*} Jean- Claude Martinez, Profesor Catedrático Universidad Paris II, Panthéon –Assas, antiguo miembro del Eurolat.

^{**} Norma Caballero, Doctora en derecho publico de la Universidad Paris II, Abogada, MB & Associés, Paris.

logrado sacar al occidente de una situación económica que los países ricos del norte creían reservada a los países emergentes del sur. Los países de la Unión Europea en 2011 se aproximan a la situación que vivió México durante la presidencia de Carlos Salinas en abril de 1995. Brutalmente, este país que tenían un equilibrio presupuestal, privatizó la mitad de sus empresas públicas, se adhirió al NAFTA y recibió en masa capitales privados, por tanto se encontró con 500.000 mexicanos que perdieron sus empleos en abril de 1995 y la disminución del poder adquisitivo en un 30%.

Doce años después, son cinco los países de Europa del sur que se encuentran en una vía que hace recordar a la de México hace unos años y que venimos de señalar anteriormente.

¿Qué quiere decir esto? Que veinte jefes de Estado, directores de la OMC, del FMI, del Banco Mundial, de la OIT o de la OCDE, no encontraron una solución al desafío de la mundialización de los mercados. En Cannes, en el fondo de la tribuna, sobre carteles gigantes estaba escrito el enunciado: « **Nuevo mundo, Nuevas ideas** ».

El nuevo mundo ha llegado, pero ¿Cuál es la idea se ha emitido? ¿Qué nuevo paradigma político se ha propuesto?

Observar las fallas de la regulación financiera, la inestabilidad del curso de las materias primas agrícolas, la inyección de liquidez hecha por las bancas centrales y las listas negras de paraísos fiscales, no constituyen una innovación política en el nuevo mundo ni una ruptura tecnológica mayor en los gobiernos.

En seis cumbres transcurridas en tres años no hay un equivalente a los que fue en su momento la revolución teórica de Keynes y el choque político del New Deal. El G20 no está innovando ya que no puede hacerlo, por la razón profunda que el economista Lester Thurow había analizado desde 1997: « Los participantes de todo sistema (y el G20 es un sistema)...saben bien que su poder reside sobre

la regla de juego existente. Ellos se oponen instintivamente a un cambio, los dirigentes podrían cambiar igualmente»¹⁷⁷.

En otras palabras, el primer cambio debe ser institucional bajo el modelo de la OMC, del Eurolat, adicionando una Asamblea Parlamentaria a todas las cumbres del G20 (1°).

La segunda innovación, frente a las evasiones tributarias gigantes de grupos de sociedades consiste en tener una base gravable común mundial del impuesto a las sociedades (2°).

Pero sobre todo, cuando la competencia económica mundial se juega entre países con asimetrías salariales, medio ambientales, sanitarias, tributarias y monetarias, la única solución durable es la invención de una tecnología que asegure y restablezca una competencia pura y perfecta, sin perturbar el libre comercio, pero sin hacer desaparecer los actores del comercio. En efecto, esta tecnología ya existe. Se trata de los derechos de aduana deducibles (3°).

Primera Innovación: Una asamblea Parlamentaria del G20

Cada vez que la conferencia ministerial de la OMC se realiza ya sea en Hong Kong (2005), Ginebra (2008) etc., esta precedida de dos días de reunión de una Asamblea Parlamentaria.

La invención fue hecha empíricamente en la conferencia de Seattle, en septiembre de 1999, bajo la iniciativa de una delegación de diputados europeos, conducida por el español Carlos Westendorf. Una primera reunión en tarde se llevo a cabo, con un poco más de 100 diputados, en presencia del dirigente de la entonces recién creada OMC, Mike Moore.

A partir de ese día, esta Asamblea se convirtió en una organización denominada la Unión Parlamentaria Internacional.

¹⁷⁷ Lester Thurow, The future of capitalism, William Morrow and company, New York, 1996.

Encontramos el mismo proceso con las comisiones parlamentarias mixtas « *Europa – México* », « *Europa Chile* » y sobre todo con el Parlamento Europa – America Latina o EUROLAT. Sin olvidar la Asamblea Parlamentaria Mediterránea Euromed o la Asamblea ACP entre Europa y los países de África, del Caribe y del Pacífico.

Ha llegado el tiempo de dar el paso institucional dotando al G20 de una Asamblea Parlamentaria. Basta con tomar como modelo la de la OMC, Eurolat o Euromed y sobre todo brindarle una Comisión permanente que se reúna durante las sesiones plenarias.

Segunda Innovación: Una base gravable mundial para el impuesto a las Sociedades.

La mayoría de los paraísos fiscales no son tropicales. De hecho, se encuentran en los códigos tributarios de varios países, desde el Internal Revenue Code de los Estados Unidos hasta en el Código General de Impuestos francés¹⁷⁸. Precisamente, en todos los códigos, por regímenes fiscales derogatorios, llamados « beneficio mundial » o « beneficio consolidado », los grupos de sociedades pueden deducir de sus beneficios en los países donde declaran, sus pérdidas en el mundo. De hecho, las sociedades gigantes en los Estados Unidos o en Francia no pagan con frecuencia el impuesto a las sociedades, mientras que las pequeñas sociedades pagan.

Esta evasión tributaria legal y masiva debe ser resuelta por G20 en lugar de centrarse en el distractor de los paraísos exteriores para hacer olvidar los paraísos domésticos.

Para lograrlo, la vía es la propuesta europea de una base gravable común consolidada para el impuesto a las sociedades. En efecto, unas reglas comunes

¹⁷⁸ Cf. Caballero Norma, Les codes des impôts en droit comparé, l'Harmattan, Paris, 2011.

serian elaboradas por la OCDE, bajo la forma de un modelo mundial de imposición de las sociedades y sobre dicho punto el Parlamento del G20 podría pronunciarse. Cada Estado se incitaría a adoptarlas en su legislación y a presentar explicaciones frente a su opinión pública en caso de rechazo.

La competencia fiscal entre los Estados, devastadora para los presupuestos con la exoneración de los contribuyentes gigantes llegaría a ser atenuada.

Tercera Innovación: Los derechos de aduana deducibles

La gran innovación se encuentra aquí. El invento de los derechos de aduana deducibles cambiara la vida económica del mundo.

Cuatro esquemas reflejan los cuatro secretos tecnológicos de dicha invención que hacen el milagro económico de los derechos de aduana deducibles¹⁷⁹.

El primer secreto del milagro se fundamenta en una mutación del derecho de aduana tradicional. Un ejemplo permite entenderlo claramente. Un contenedor cargado de camisetas chinas llega al puerto de Havre por ejemplo, en un sistema clásico, un derecho de aduana hace aumentar el precio de las camisetas importadas al nivel de un precio francés.

Con el derecho de aduana de nueva generación, ciertamente hay una imposición aduanera moldeable en función de la diferencia entre los costos de producción, de los países, China y Francia, pero ella abre enseguida al exportador chino, un crédito aduanero igual al monto del derecho que soportó.

El primer secreto de esta invención, es decir el derecho de aduana que se

¹⁷⁹ JC Martinez, Les droits de douane déductibles contre le protectionnisme, L'Harmattan 2010, Les 7 sujets dont les candidats à la présidentielle ne vous parlent pas, France Empire, Paris, 2011, Chapitre 6. Caballero Norma, JC Martinez, La mondialisation guérie : découverte du vaccin douanier, Editions Lettres du monde, Paris, 2007.

pagó da lugar a un crédito, se encuentra ilustrado en el siguiente esquema.

1^{er} secret du miracle :

LE DROIT DE DOUANE SE TRANSFORME EN CREDIT DOUANIER



Segundo secreto del milagro. Este crédito aduanero, emplea el mismo mecanismo del Impuesto al Valor Agregado, es decir es un « *IVA aduanero* », se emplea como una deducción hacia atrás, sobre toda compra, por ejemplo de vino efectuada en Francia, país de importación.

El segundo secreto se ilustra con el siguiente esquema:

2^{ème} secret du miracle :

LE CREDIT DOUANIER EST DEDUCTIBLE
DES ACHATS EFFECTUES DANS LE PAYS QUI A TAXE



Funcionando como un *macro bono de compra* sobre la economía francesa importadora, este crédito aduanero hace al derecho de aduana recuperable por deducción. Aquí se encuentra la “deducción tecnológica”.

Así las cosas, llegan a su final, las cuotas, los picos, las medidas de salvaguardia y otros instrumentos « medievales » anti-dumping de los derechos de aduana tradicionales. El derecho de aduana deducible no altera ninguna situación al pasar las fronteras ya que se convierte en recuperable y no ocasiona ningún perjuicio irremediable al proteccionismo.

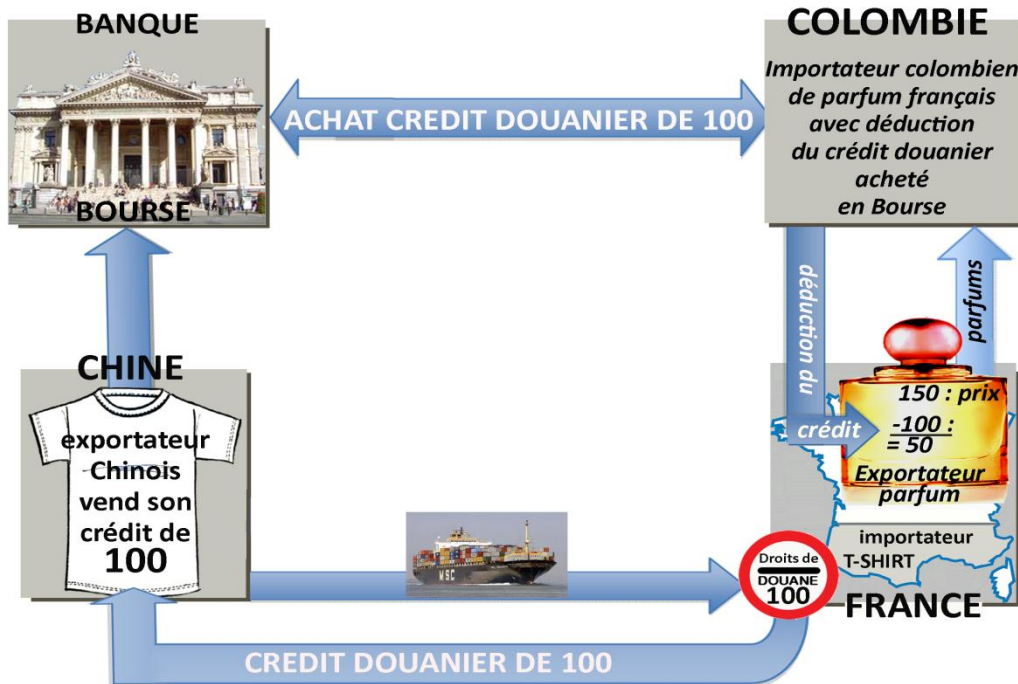
El tercer secreto del milagro. Si el exportador chino de camisetas, de acuerdo con nuestro ejemplo, no tiene nada que comparar en la economía francesa, -para deducir el crédito aduanero del cual él es titular- puede negociarlo en el mercado bancario o en la bolsa.

El crédito aduanero es negociable como lo ilustra el tercer esquema. Allí vemos un colombiano comprar, en la banca o en la bolsa, el crédito cedido por el chino. Para utilizarlo y a su turno deducirlo, sobre una compra de perfumes en Francia.

La sociedad francesa Dior, por ejemplo, va a vender el perfume empleando el crédito aduanero presentado por el importador colombiano. Concretamente, este crédito será deducido del precio de venta por Dior. Posteriormente, en su contabilidad, la sociedad tratará este crédito como un IVA soportado, que ella deducirá a su turno del IVA que posteriormente tenga que pagar.

Francia a su turno será reembolsada por el presupuesto europeo que ha recibido, un derecho de aduana de 100, sobre la importación de camisetas, habida cuenta que en la Unión Europea los derechos de aduana son un recurso propio de Bruselas.

3ème secret du miracle:
LE CREDIT DOUANIER EST NEGOCIABLE
SUR LE MARCHE BOURSIER OU BANCAIRE



El cuarto secreto del milagro. En la hipótesis en donde las relaciones comerciales operan entre un país menos desarrollado, como por ejemplo Gabon o la Republica Democrática del Congo y un país desarrollado, como Francia, el crédito aduanero que esta debe restituir al primer país, en intercambio de los derechos de aduana que este ha impuesto a las exportaciones, por ejemplo de madera, una bonificación. Tal como ilustra el esquema 4.

A pesar de que solo soporto un derecho de aduana de 100, el exportador gabonés de madera va a recuperar un crédito aduanero superior a 100. Por ejemplo 150.

Esta bonificación es una técnica que ya esta siendo practicada en el ámbito de la tributación internacional en beneficio de un país no desarrollado. En lenguaje común se denomina « discriminación positiva ».

En materia aduanera, la Unión europea practica una técnica vecina, siempre en beneficio del país no desarrollado, bajo el código de «sistema de preferencias generalizadas ».

Pero el crédito aduanero bonificable es mas favorable para los países no desarrollados, ya que pueden negociarlo sobre el mercado financiero y no se encuentran encerrados en una relación bilateral únicamente con el país desarrollado donde este surgió.



Es así como vemos que en la cumbre del G20, en 2012, se deberían tratar : la invención de la nueva moneda de comercio internacional, cuya masa seria igual al monto de los derechos de aduana existentes en el planeta, multiplicados por la velocidad de la rotación de los créditos aduaneros que ellos generarían.

Bibliografía

- MARTINEZ JC, *Les droits de douane déductibles contre le protectionnisme*, L'Harmattan, Paris, 2010.
- MARTINEZ JC, *Les 7 sujets dont les candidats à la présidentielle ne vous parlent pas*, France Empire, Paris, 2011. Capitulo 6.

- CABALLERO Norma, MARTINEZ JC, *La mondialisation guérie : découverte du vaccin douanier*, Lettres du monde, Paris, 2007.
- CABALLERO Norma, *Les codes des impôts en droit comparé*, Edition l'Harmattan, Paris, 2011.
- THUROW Lester, *The future of capitalism*, William Morrow and company, New York, 1996.

México y la Unión Europea: la encrucijada histórica

Juan Pablo Calderón Patiño*

México ha sido un país con extremas particularidades, incluso desde mucho antes de que naciera como Estado hace un bicentenario. En su origen precolombino ha sido uno de los pocos países en tener el privilegio de poseer la residencia de diversas civilizaciones.

El parto en la vida independiente fue una de las piedras de toque en la relación con el viejo continente, a partir de las ideas de la Ilustración. Si España en su anclaje de tres siglos en la época colonial había sido hierro candente, la Europa de la Ilustración, del arte y su ente en el andamiaje de la civilización occidental, fue la causa para el segundo gran mestizaje, el del mexicano heredero de la sangre española e indígena y, ahora, el que adoptaba la causa libertaria y cultural que era infinitamente mayor que los períodos de excepción, como la dramática historia de Maximiliano de Habsburgo y las invasiones francesas de calca imperial.

Frente a la realidad geográfica, perpetuidad y destino con el vecino del Norte y ante la amputación de gran parte de su territorio, la consolidación del Estado mexicano transitaba por la diversificación. Su instrumentación, pero, en particular, lograr que la esencia de este objetivo se instalara como eterno objetivo de la política exterior de México, fue una de las luces del Gral. Porfirio Díaz. Frente a los claroscuros de su larga permanencia en el poder y como causal de la Revolución, nadie puede negar que al diversificar los montos de inversión en un naciente México industrial, existía la razón de Estado para disminuir la brutal

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana. Ha sido Secretario Técnico de las Delegaciones de Diputados Federales en las Reuniones de la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea, en Sevilla, España y en Bruselas, Bélgica.

asimetría con Estados Unidos, y más cuando la propia integridad territorial de México estaba colgada de alfileres frente al expansionismo estadounidense.

En el período entre guerras -y ya afianzado el régimen revolucionario mexicano-, Europa era más que área geográfica; era un referente de ebullición ideológica variopinta que tuvo su peor momento en la Segunda Guerra Mundial. Al final de la conflagración, México siguió como testigo frente a la tensión histórica de dos grandes: Alemania y Francia; no había más camino que el que ambos estuviesen incluidos en el mayor proceso de integración en el mundo. Con la Francia de los imperios como magra experiencia y después de que Zimmermann telegraficara a Carranza en 1917, aunado a la posterior declaratoria de Guerra a la Alemania nazi en 1942, México sabía que no podía detener su proceso de diversificación y menos cuando en lo inmediato de la postguerra, el vecino del Norte se convertía en superpotencia con una planta industrial intacta, además de ser el principal acreedor de la comunidad internacional. Esa lectura no significaba que los gobiernos mexicanos negaran la realidad frente al peso de Estados Unidos, pero si Washington por medio del Plan Marshall reconstruía a Europa para afianzar la paz y el mercado internacional, era obvio que en un futuro próximo la Europa sería de nuevo un polo económico y político; proceso que llevó a México a establecer relaciones diplomáticas con la entonces Comunidad Económica Europea a nivel de embajadas en 1960, justo tres años después de la firma del Tratado de Roma de 1957.

El primer acuerdo de cooperación de México con la Comunidad Económica Europea, en 1975; el Acuerdo de cooperación de Tercera Generación, en 1991, y el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, en 1997, reafirmaron que, pese a los intervalos de tiempo, la relación con Europa es parte de la estrategia mexicana de diversificación, que aunque no escrita como mandato constitucional -y en ocasiones más de una vez como anhelo- representa un vínculo significativo con Bruselas.

En un mundo que veía caer la Cortina de Hierro y una naciente configuración de bloques comerciales, el realismo para México se imponía: ¿Europa buscando consolidarse a su interior era una alternativa? La respuesta en ese momento era negativa. Para una Europa estaba más preocupada por afianzar su unidad y mecanismos institucionales México era una opción muy lejana. México miró a la opción del Norte; el propio Presidente Carlos Salinas de Gortari estaba decidido a que, ante la imposibilidad europea, ya no había mucho por escoger si México en verdad buscaba una estrategia de cara a un proceso de globalización que empujaba nuevas realidades para los Estados. A más de tres lustros del TLCAN cabe la pertinencia de una pregunta: ¿México hubiera tenido la misma fuerza sin el TLCAN (que institucionalizaba una relación comercial y económica que de tiempo atrás existía), para poder suscribir un acuerdo que rebasara lo estrictamente comercial y ampliara a la concertación política y la cooperación? La interdependencia de México con Estados Unidos (en especial en el rescate del FMI y del Gobierno de Estados Unidos en la crisis mexicana del 95), también abrió la puerta para otros mecanismos institucionales de diversificación. Europa y Japón, lo demostraron.

La relación entre México y Bruselas ha sido una constante para acercar posiciones, pero también para entender las estructuras internas de ambas partes. De la Europa Comunitaria, con especial ahínco en 1992 con el Tratado de Maastricht de la Unión Europea y después con el Tratado de Lisboa en 2009, hay un proceso de aprendizaje y una nueva etapa de conocimiento y posibilidades con las ampliaciones de la propia Unión. La ampliación de 2004 con nuevos países de Europa Central y Oriental en su seno, fue vista para muy pocos en el gobierno mexicano como una oportunidad de ensanchar la presencia mexicana a nuevas naciones. Otros interpretaron fallidamente que esos países restarían a México de inversiones europeas. Esta última expresión en su origen faltaba a la verdad por la imposibilidad de diferenciar, particularmente, a Alemania y sus flujos de inversión, que representaba el interés de un país y no de la Unión Europea. De cualquier

manera, esta falsa primicia es un ejemplo de que detrás del Acuerdo Global entre México y la UE está la pregunta: ¿Qué quiere México de la UE y qué busca Bruselas en México?

Antes de dilucidar el futuro, el mayor pendiente es establecer el diagnóstico de la realidad actual. México ha fortalecido sus bases democráticas en lo electoral, como ha quedado demostrado con la alternancia de partidos políticos en la Presidencia de la República; no obstante, los actores políticos no han sido capaces de erigir un nuevo régimen político capaz de que la democracia coadyuve a resolver problemas y no sólo sea mecanismo electivo. A más de una década de la alternancia, no hay un acercamiento real con la ciudadanía para intensificar los canales de legitimidad, inclusión y responsabilidad política. En esa discusión, la Política Exterior de México, desde la alternancia política, ha sufrido una orfandad en el debate y ha demostrado ser única y exclusivamente de régimen y no de Estado. Con la Unión Europea no se ha ido más allá de las Cumbres.

Además de conocer a diario el amplio andamiaje de la UE, México presenta un déficit al no contar con embajadas en cada uno de los 27 Estados miembros de la UE. La Política Exterior admite riesgos y costos, pero más costoso es tener una Política Exterior desarticulada que impida conocer de cerca el sentido de cada país miembro de la UE. En lo bilateral también se descifran las intenciones, valoraciones y estrategias que los países buscan en cuerpos supranacionales, como la UE. El cabildeo y la prevención estarían fortalecidos y ya no se encapsularían en la simple reacción ante diversos acontecimientos coyunturales.

Quizás el reto de México para mayores inversiones europeas y programas conjuntos delimitados y bien enfocados como la transferencia científica y tecnológica y modelos educativos e interacción regional, sea primero sostener y crear oportunidades internas (invirtiendo y creando desarrollo en nuevas regiones y evitar ahondar la “balcanización mexicana” en la desarticulación económica y en la desigualdad social). Para eso se necesita política y más política, y no

administrar lo que hay sin ir más allá. Resolver lo endógeno (debilidad fiscal, Estado de derecho, nuevo andamiaje político, etc.), es condición necesaria para materializar las oportunidades del exterior, donde sobresale la UE.

El reconocimiento que hizo la UE a México como socio estratégico no es un demérito. Coloca a México como un país importante en la estrategia global de los europeos, pero con ángulo crítico, ¿Se debió a una estructuración de política exterior entre Bruselas y México? Brasil fue el primer socio estratégico de la UE en América Latina, antes que México y sin contar con Acuerdo de Asociación. Pareciera que no incluir a México en la lista de los socios estratégicos de la UE, aun cuando contaba con un Acuerdo Global desde casi una década atrás, era un despropósito, sin embargo, se debe considerar que el Acuerdo Global incluye el diálogo político como uno de los pilares fundamentales de la relación bilateral. La alianza estratégica ve a México con sus grandes indicadores, como la economía 12 del mundo, el onceavo país más poblado del mundo o el país número 15 por sus exportaciones globales, más no como fruto de una estrategia de Política Exterior de México con la UE.

México no puede sustraerse de la gravedad financiera europea, en buena parte porque su sistema de pagos extranjerizado es por mucho europeo y tendrá repercusiones. Una acción de México es vital a corto plazo para tener mecanismos de defensa, pero a largo plazo debe contestar la interrogante expuesta renglones atrás: ¿Qué quiere con la UE? Pregunta que para algunos críticos no tendría respuesta aduciendo que el destino mexicano es América del Norte y no la UE, que tendrá en pocas décadas sólo 5% de la población mundial. Otros dirán ¿Para qué volver al continente en crisis donde la xenofobia sobresale y donde hay dispersión? No hay respuestas ni verdades únicas si no atienden el origen histórico. En el caso de México, la ansiada diversificación que lo hará menos vulnerable frente a Estados Unidos; en el caso europeo, la presencia en un país puente entre América del Norte, América Central y América del Sur; un México dinámico en su proceso de modernización que también pasa por la reafirmación

del mercado interno como condición de su potencial exportador en el siglo XXI. Ni México se anquilosará en el narcotráfico ni en falsas parálisis gubernamentales, ni la Europa civilizatoria reencarnará en grupos ultraderechistas y en regionalismos cerrados.

Esta última expresión se ha valorado en diversas reuniones en los abundantes mecanismos institucionales, pero donde ha tenido un eco privilegiado ha sido en la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea. La XIII Reunión habla de su institucionalidad y desarrollo. El fundamento en su representación plural ha ido de la mano de la profundización de la democracia, tanto en la UE como en México. Esta Comisión mixta, como guardián parlamentario, tendrá una misión fundamental: impedir que decaiga el ánimo en las posiciones de los Ejecutivos en la relación bilateral. El vivo diálogo, intenso debate y la construcción de ideas en su seno son y deberán seguir siendo un catalizador de ideas con resonancia en la Comisión Europea y en la Presidencia de la República en México. Ampliar la confianza en una debilitada democracia representativa y tejer un acercamiento con el ciudadano para que perciba que este instrumento sirve a los intereses de las colectividades, es una de las tareas más apremiantes de la Comisión Parlamentaria.

La UE y México están en esa encrucijada histórica para construir una nueva etapa que desprenda el inmovilismo y la crisis por las que pasan. No hay crisis eterna, pero continuar administrando la relación es desaprovechar las oportunidades recíprocas entre ellas. La tarea es profundizar y conjuntar esfuerzos en una nueva gobernabilidad en la globalización del tamaño de las aspiraciones de sus ciudadanos y de sus luces históricas.

