



# Bien Común

año XXVI / número 293 / agosto 2019

## Migrantes y migraciones



*Gina Andrea Cruz Blackledge  
Enrique Rivas Cuéllar  
Lauren Olsen*

### **Dossier**

Visión 2030:  
La alianza Alemania - América Latina

### **Papeles de investigación:**

El núcleo del pensamiento filosófico de  
Rafael Preciado Hernández  
*Armando Olán Niño*





Fundación Rafael  
Preciado Hernández



fundacionrafaelpreciado

SÍGUENOS  
EN REDES  
SOCIALES

[www.frph.org.mx](http://www.frph.org.mx)

## COLABORADORES

- **Javier Brown César.** Maestro en Administración Pública y Política Pública con mención honorífica de excelencia por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- **Gina Andrea Cruz Blackledge.** Senadora de la República por Baja California. Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores América del Norte.
- **Salomón Guzmán Rodríguez.** Doctor en Economía Aplicada por la UNAM. Asesor e investigador en la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Armando Olán Niño.** Abogado por la Escuela Libre de Derecho. Se desempeñó en la Secretaría de Gobernación, en el Senado de la República y en la Cámara de Diputados como asesor en procesos legislativos.
- **Lauren Olsen.** Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Brigham Young, EE. UU. Becaria FAES 2019.
- **Enrique Rivas Cuéllar.** Presidente Municipal de Nuevo Laredo, Tamaulipas.

## Editorial 4

## Centrales

La cuestión migratoria en las relaciones ..... 5  
México-Estados Unidos de América  
*Gina Andrea Cruz Blackledge*

El fenómeno migratorio: ..... 20  
una mirada desde lo municipal  
*Enrique Rivas Cuéllar*

Tres tópicos sobre inmigración. .... 29  
Percepción y realidad  
*Lauren Olsen*

## Papeles de investigación

El núcleo del pensamiento filosófico ..... 36  
de Rafael Preciado Hernández  
*Armando Olán Niño*

## Dossier

Visión 2030. Una alianza para el futuro ..... 63  
La estrategia para América Latina y el Caribe de la  
bancada de la CDU/CSU en el *Bundestag*  
*Unión Democrática Cristiana de Alemania /*  
*Unión Social Cristiana de Baviera*

Visión 2030: la alianza Alemania-América Latina ..... 85  
*Javier Brown César*

## Indicadores

Las consecuencias del desorden ..... 91  
de la administración de López Obrador  
*Salomón Guzmán Rodríguez*

**Presidente**

Marko Antonio Cortés Mendoza

**Secretario General**

Héctor Larios Córdova

**Tesorero Nacional**

Omar Francisco Gudiño Magaña

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

**Presidente**

Marko Antonio Cortés Mendoza

**Director General**

Humberto Aguilar Coronado

**Director de Administración y Finanzas**

Benjamín Farfán Reyes

**Director Editorial y de Cooperación Institucional**

Carlos Castillo López

**Director editorial**

Carlos Castillo López

**Coordinador**

Jonathan Sánchez López Aguado

**Corrección, diseño y formación**

José Luis Torres Vargas

**La Fundación Rafael Preciado**

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

**Objetivos:**

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

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

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

**Actividades:**

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

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

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

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

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

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

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

los interesados.

Publicación indizada en CLASE.

Certificado de licitud de título: 9152.

Certificado de licitud de contenido: 6405.

Reserva: 04-2016-091418224300-102

**ISSN 1870-0438**

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

**Impreso en:**

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

**Correspondencia:**

Revista **Gobierno y Bien Común**  
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,  
03100, México, CDMX  
Tel / Fax: 55 59 63 00  
**contacto@frph.org.mx**  
**www.frph.org.mx**

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

Publicación  
mensual del



# Conoce la nueva publicación de la Fundación Rafael Preciado Hernández



Esta obra constituye un análisis para entender los motivos de la exclusión de las mujeres de la vida democrática de México.

De igual forma, en este libro se propone una agenda común para que juntas, las personas, derriben las barreras de la exclusión y pasen de este modo de una democracia excluyente a una en la que tanto hombres como mujeres puedan participar plenamente y en complementariedad.

## Próximas publicaciones

*¿Cómo va México? Avances, retrocesos y riesgos para la democracia*

Memorias del foro realizado por la Fundación Konrad Adenauer  
y la Fundación Rafael Preciado Hernández

*Plataformas presidenciales del Partido Acción Nacional*

Fundación Rafael Preciado Hernández

Consulta y descarga gratuita en [www.frph.org.mx](http://www.frph.org.mx)

Síguenos:

Rafael Preciado Hernández 

@frph 

 fundacionrafaelpreciado

 FRPH

*En un mundo que cae con facilidad en los nacionalismos, en la cerrazón y en el discurso que rechaza la pluralidad, la migración se convierte en un tema que cobra primera importancia en prácticamente la totalidad de los países democráticos.*

*Ya sea como receptora o como expulsora de migrantes, cada nación enfrenta el reto de abordar desde una postura humanitaria, justa y subsidiaria a miles de mujeres y hombres forzados a abandonar su hogar y buscar nuevas oportunidades, nunca por razones voluntarias, siempre empujados por la miseria, el crimen o la situación política.*

*Esto representa un reto mayúsculo para una política que tenga como premisa la dignidad de las personas, y resulta determinante que la migración deje de asumirse como un problema, pues por principio se trata de seres humanos, de personas con problemas reales, que padecen “dolores evitables” a los que se está obligado a responder.*

*La urgencia de la migración en México nos sorprende ya no solo como país expulsor sino además como el destino de miles que atraviesan nuestro territorio rumbo a los Estados Unidos y que no encuentran posibilidad de acceso, lo que los lleva a radicar de este lado de la frontera ya sea de manera formal o en la ilegalidad.*

*A partir de lo anterior, dedicamos el presente número de Bien Común a reflexionar sobre la migración en México, su relación con el pueblo y el gobierno estadounidense, el modo en que se vive en el plano municipal, así como, de manera complementaria, a abrir una ventana a este fenómeno en Europa.*

*Esperamos que este esfuerzo contribuya a entender que frente a posturas de cerrazón e incluso xenófobas o racistas, estamos llamados a elaborar una visión capaz de sumar, desde la igual dignidad de todos los seres humanos, para construir sociedades llamadas a ser abiertas, plurales, libres y con capacidad de ejercer de manera cotidiana una solidaridad urgente y necesaria.*

# La cuestión migratoria en las relaciones México-Estados Unidos de América

*Gina Andrea Cruz Blackledge*

El presente artículo presenta, en una apretada síntesis, algunas de las cuestiones fundamentales para comprender y analizar el complejo fenómeno migratorio, con especial énfasis en las relaciones México-Estados Unidos de América. La migración es un hecho global con amplias implicaciones en materia de legislación, instituciones y políticas públicas, de ahí la necesidad de analizar algunas de sus múltiples aristas con el objetivo de proponer algunas cuestiones urgentes para lograr el ideal de una migración ordenada, segura y regular.

## **La migración como hecho natural y el “problema migratorio”**

El ser humano es, a decir del filósofo existencialista Gabriel Marcel, *un homo viator*, un permanente peregrino, un migrante incansable. Los continentes se han poblado a partir de grandes oleadas migratorias, por lo que difícilmente podemos hablar, en el caso de muchos países, de poblaciones originarias y si éstas han pervivido, en ocasiones han sido

como grupos minoritarios. La aspiración por migrar está inscrita en la naturaleza humana, como lo están el anhelo de buscar mejores condiciones de vida, de huir de la inseguridad y de la inestabilidad política.

Moisés Naim, en su libro *El fin del poder*,<sup>1</sup> argumenta que una de las tres grandes revoluciones que caracterizan a nuestra época es la de la movilidad: cada vez más personas se desplazan voluntariamente o no de sus países de origen, en busca de nuevos sueños. Las políticas migratorias de las naciones han estado sujetas a vaivenes y coyunturas históricas, así como a prioridades de la política pública.

Hoy en México, se está viviendo una de las crisis migratorias más importantes del mundo: la política de puertas abiertas de la nueva administración federal incentivó los flujos migratorios, difuminó nuestra frontera sur y con ello, ocasionó oleadas migratorias inéditas, que presionan sobre los servicios

<sup>1</sup> Moisés Naim. *El fin del poder*. México, Debate, 2014. p.432.

públicos, ocasionan problemas de seguridad y mueven intereses políticos en ocasiones subrepticios.

La crisis migratoria actual no tiene una sola causa ni es fácilmente analizable, detrás de ella hay múltiples factores: la inseguridad, la violencia y la inestabilidad política en América Central; la falta de oportunidades de empleo; la represión de gobiernos autoritarios y las amenazas sobre los disidentes que obliga a solicitar asilo; la segregación, las persecuciones étnicas y otros factores que llevan a las personas a refugiarse en otras naciones.

A diferencia de décadas anteriores en las que las personas migraban principalmente para buscar mejores condiciones económicas hoy no existe un solo factor determinante de la necesidad de migrar, de ahí que el problema migratorio deba abordarse desde diversas perspectivas, para atender sus múltiples aristas. La respuesta al reto migratorio implica consideraciones jurídicas, humanitarias, de derechos humanos, de seguridad nacional y de administración pública.

El problema migratorio se ha agudizado en años recientes a raíz de la expulsión de miles de compatriotas que anhelaban el sueño americano y también ante un cambio en el discurso hacia los migrantes por parte del gobierno de los Estados Unidos de América. Hoy la migración se veta, se criminaliza, se condena, se estigmatiza. Ser migrante se ha convertido en un auténtico infierno:<sup>2</sup> juntar dinero, huir del país de origen, ser víctima de intereses políticos inconfesables o de la delincuencia organizada transnacional, viajar de forma clandestina, ser víctima de redadas, ser encerrado en estaciones migratorias en estado de hacinamiento, ser humillado y deportado.

Ningún argumento ético justifica la eliminación del otro, tal vez el único caso extremo en el que sea legítimo hacer uso de la fuerza sea cuando la propia vida o la de personas indefensas que dependen de alguien está en riesgo; sin embargo, la semántica del maniqueísmo legitima toda guerra, por cualquier motivo, bajo cualquier circunstancia. La etiqueta de mala para referirse a una persona, es la base para acabar con la vida, para tratar de denigrar la dignidad, para ejercer violencia desproporcionada, para cosificar al otro. El fenómeno migratorio es de una gran complejidad, por lo que no admite interpretaciones ni enfoques simples o unidireccionales, de ahí la necesidad de considerar brevemente la compleja constelación migratoria.

## La constelación migratoria

Migrar es ciertamente una aspiración natural que los Estados nacionales han enfrentado a partir de la configuración de una serie de normas e instituciones que han permitido ordenar los flujos migratorios. Inicialmente debe establecerse una distinción entre dos grandes categorías: la migración voluntaria y la forzada. En el primer caso, las personas no se ven obligadas a emigrar, sino que voluntariamente dejan su país de origen, en ocasiones ante ofertas de empleo u oportunidades educativas; en el segundo caso, la violencia, la segregación, la inestabilidad política, la falta de acceso a empleo digno, y otros factores, obligan a las personas a dejar sus países de origen.

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones,<sup>3</sup> en su Reporte Mundial sobre la Migración 2018, el número de migrantes a nivel global es de aproximadamente 224 millones de personas, el 3.3% de la población mundial. Los migrantes aportan aproximadamente el 9% del PIB

<sup>2</sup> Cf. El testimonio relatado por Alberto Pradilla. "Están aquí: cómo la migración centroamericana salió de la clandestinidad". En *Letras Libres*, 247, julio de 2019. p. 20 ss.

<sup>3</sup> Recuperado de: <https://www.iom.int/wmr/chapter-2>

global y se distribuyen casi paritariamente, ya que el 49% son mujeres, lo que significa un importante cambio en la dinámica migratoria, ya que, en décadas anteriores, el componente mayoritario era el de hombres que abandonaban a sus familias para emigrar.

Una distinción importante que se ha establecido en materia migratoria es la existencia de dos tipos de factores que motivan la movilidad humana: los factores que incentivan la migración en los países receptores (llamados factores pull) y los factores que obligan a emigrar en los países expulsos (llamados factores push). Dentro de los factores push encontramos causas económicas, políticas, sociales, de inseguridad, por deterioro ambiental, desigualdades lacerantes, desastres naturales, crisis de sectores productivos principalmente del campo, conflictos bélicos, ingobernabilidad o violencia; entre los factores pull están los trabajos bien remunerados, las oportunidades de estudio o, la reunificación familiar.

Otro gran conjunto consiste en la división de la migración con base en si es acorde a las reglas y normas de los países receptores distinguiéndose así entre la migración legal y la migración ilegal (llamada por algunos migración indocumentada o irregular). La migración legal se da siempre bajo el respeto a las leyes, procesos, instituciones y autoridades del país receptor y comprende varios tipos de acuerdo con la naturaleza de la estancia en el país receptor: turismo, trabajo, diplomacia, etcétera. La migración ilegal, que es la más común, se da cuando las personas cruzan las fronteras evitando los puntos de internación: puertos, aeropuertos y garitas, siendo el último caso el más común. El estatus de migrante ilegal implica problemas concretos, ya que, en muchos casos, este tipo de migración es un negocio para las organizaciones delincuenciales quienes trafican con personas o a través de sistemas de transporte

internan a las personas a otro país (con los llamados polleros).

Cabe también distinguir entre la migración (el hecho de dejar el país de origen), la inmigración (la recepción de personas de otras naciones en un país distinto al de su origen), la transmigración (el cruce de personas de un país en busca de llegar a un tercer país) y el retorno (el hecho de que una persona vuelva o sea devuelta –deportada– a su país de origen o a un tercer país).

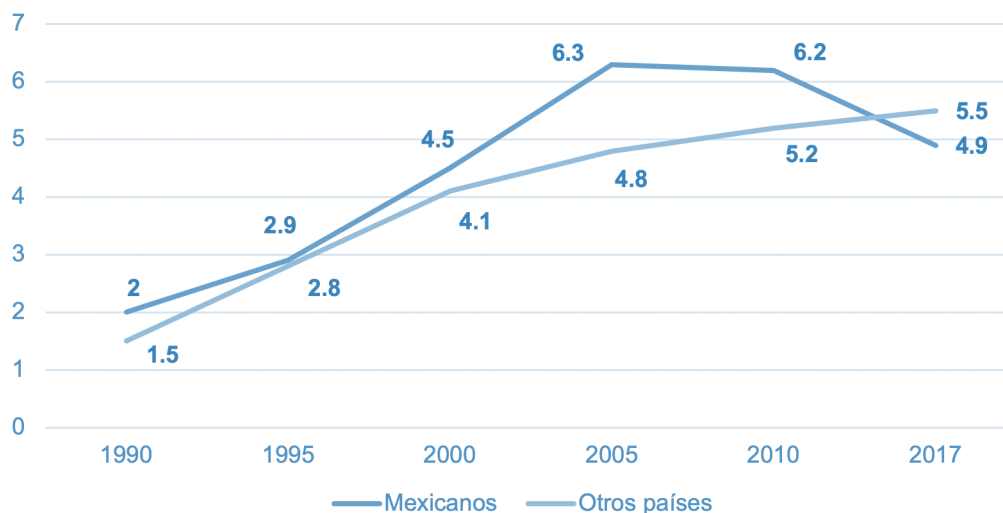
En el caso del retorno, México ha recibido en tan sólo 10 años a 2.5 millones de compatriotas que fueron deportados, de cuyas características, perfiles y razones de la deportación no se tiene información precisa. La tendencia que hoy observamos es que la expulsión de mexicanos hacia el vecino país del norte se ha detenido, mientras que ha aumentado la transmigración por México como país de paso: en una década los números cambiaron de manera importante: en 2007 la proporción de inmigrantes indocumentados era de un 57% de mexicanos, una década después se redujo al 47%, mientras que la proporción de centroamericanos aumentó al pasar de 12.3 a 18% en el mismo periodo<sup>4</sup> (Gráfica 1).<sup>5</sup> Esta nueva dinámica migratoria “obliga a México, por un lado, a replantearse como un país en el que confluyen personas en tránsito, solicitantes de asilo y refugio, personas deportadas y retornadas; y, por el otro lado, a reconocer el rezago institucional, legal y presupuestario que dicho replanteamiento exhibe”.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Cf. Carlos Bravo Regidor y Alexandra Délano Alonso. “De muros y caravanas: el nuevo panorama migratorio”. En *Letras Libres*. 247, julio de 2019. p. 12.

<sup>5</sup> Fuente: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/12/us-unauthorized-immigrant-population-2017/>

<sup>6</sup> Carlos Bravo Regidor y Alexandra Délano Alonso. Op cit. p. 13.

**Gráfica 1: Inmigrantes indocumentados en los Estados Unidos  
1990-2017 (millones)**



El gobierno de los Estados Unidos de América reconoce dos calidades migratorias para aquellas naciones en las que solicita visa como requisito de entrada (como es el caso de México y de todos los países de América Latina salvo Chile): no inmigrante y migrante. En ambos supuestos, se establecen una serie de requisitos y procedimientos para obtener visa y poder inmigrar; en el caso de la visa de no inmigrante existen más de diez diferentes posibilidades, entre otras: negocios y turismo, estudiante, empleo, comerciantes, inversionistas, víctimas de trata y diplomáticos. Fuera de este limitado universo, encontramos la migración ilegal y las solicitudes de asilo como conjunto independiente con su propia complejidad.

Muy diferente a la migración ilegal es el estatus de todas aquellas personas que solicitan asilo o refugio, ambas condiciones son diferentes y configuran un supuesto aparte que es necesario dilucidar. De acuerdo al artículo 2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 debe

entenderse por refugiado a toda persona que por: “fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

El asilo, por su parte, es una institución que se da por razones humanitarias o políticas y que no está sujeta a condiciones de reciprocidad. La Convención sobre Asilo Político, en su artículo 1, no permite el asilo en los siguientes casos: “en legaciones, naves de guerra, campamentos o aeronaves militares, a los inculpadados de delitos comunes que estuvieren procesados en forma o que hubieren sido condenados por tribunales ordinarios, así como tampoco a los desertores de tierra y mar”.

### Leyes e instituciones

Para hacer frente a la compleja constelación migratoria las naciones han desarrollado leyes e instituciones, aunque en muchos casos, las leyes son incompletas y las instituciones frágiles, como es el caso de nuestro país. Existe una importante asimetría entre México y los Estados Unidos de América tanto en lo que se refiere a los marcos legales como a las instituciones. La base de la política migratoria del gobierno norteamericano es el *Hart-Celler Act* de 1965, mientras que, en el caso de México, la primera Ley de Migración fue publicada el 25 de mayo de 2011. La distancia entre ambas leyes, de más de 45 años se refleja, desde luego, en los diferentes enfoques en materia migratoria: la ley norteamericana se basa en cuotas y visas, mientras que la legislación mexicana tiene un corte garantista importante, sustentado en los derechos y obligaciones de los migrantes, pero, además, es una ley parcial, ya que no contempla la inmigración ni el retorno.

La Ley de Migración representó un avance fundamental en materia de política migratoria. En la Ley se establecen como principios de dicha política: respecto irrestricto de los derechos humanos; la congruencia que el Estado mexicano debe observar para garantizar la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior; el enfoque integral acorde con la complejidad de la movilidad internacional de personas, que atienda las diversas manifestaciones de migración; responsabilidad compartida con los gobiernos de los diversos países; hospitalidad y solidaridad internacional con las personas que necesitan un nuevo lugar de residencia temporal o permanente; facilitación de la movilidad internacional de personas, salvaguardando el orden y la seguridad; complementariedad de los mercados laborales con los países de la región; reconocimiento a los derechos adquiridos de

los inmigrantes; unidad familiar e interés superior de la niña, niño y adolescente; integración social y cultural entre nacionales y extranjeros residentes en el país con base en el multiculturalismo; facilitar el retorno al territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias.

La Ley de Migración define al refugiado como “todo extranjero que se encuentre en territorio nacional y que sea reconocido como refugiado por parte de las autoridades competentes, conforme a los tratados y convenios internacionales de que es parte el Estado Mexicano y a la legislación vigente”. Además, establece los derechos y obligaciones de los migrantes y define las competencias de la Secretaría de Gobernación en la materia siendo las principales: formular y dirigir la política migratoria del país; fijar las cuotas, requisitos o procedimientos para la emisión de visas y la autorización de condiciones de estancia; y suspender o prohibir el ingreso de extranjeros.

Uno de los temas más controvertidos de la política migratoria del Estado mexicano es la posibilidad de que México sea un tercer país seguro, condición que no podemos cumplir por dos razones principales: la falta de condiciones internas para garantizar la seguridad de personas que atraviesan nuestro territorio en busca de asilo en los Estados Unidos y la ausencia de un acuerdo bilateral en la materia.<sup>7</sup>

La condición de Tercer País Seguro data de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, con entrada en vigor el 22 de abril de 1954. En la Convención, el artículo 33, numeral 1, sobre la prohibición de la expulsión y devolución prevé lo

<sup>7</sup> Cf. Instituto para las Mujeres en la Migración. *México no es un “tercer país seguro”*. <http://imumi.org/attachments/2019/Como%20el-gobierno-de-EUA-busca-eludir-su-responsabilidad-de-proteccion-de-olicitantes-de-asilo-y%20la%20impone%20a%20Mx.pdf>

siguiente: “Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.

Cabe señalar que México se adhirió a la Convención el 7 de junio de 2000, anteponiendo una declaración interpretativa en los siguientes términos: “Corresponderá siempre al Gobierno de México determinar y otorgar, de conformidad con sus disposiciones legales vigentes, la calidad de refugiado, sin perjuicio de la definición de refugiado prevista en el artículo 1 de la Convención y I de su Protocolo”.

En materia de refugio la principal instancia nacional es la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, creada por acuerdo presidencial el 22 de julio de 1980, la cual está integrada por el Titular de la Secretaría de Gobernación, quien tendrá el carácter de Presidente, y un representante de las Secretarías de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social. La Comisión tiene en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados un aliado de gran importancia.

Por otro lado, el 25 de agosto de 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Promulgatorio del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York, el treinta y uno de enero de mil novecientos sesenta y siete de diciembre de 1969, por el que México se obliga a aplicar los artículos 2 a 34 inclusive de la Convención a los refugiados.

En consonancia con estos instrumentos internacionales, el Congreso de la Unión aprobó una nueva Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011. Esta nueva Ley fue reformada en varios artículos y en su denominación quedando como Ley sobre Refugiados,

Protección Complementaria y Asilo Político, publicándose el Decreto en el Diario Oficial de la Federación del 30 de octubre de 2014.

En lo relativo a la condición de refugiado la Ley prevé, en el artículo 5 los principios de no devolución, no discriminación, interés superior del niño, unidad familiar, no sanción por ingreso irregular y confidencialidad. Además, el artículo 6 de la Ley citada establece como mandato que: “Ningún solicitante o refugiado podrá en modo alguno ser rechazado en frontera o devuelto de cualquier forma al territorio de otro país donde su vida peligre por los motivos señalados en el artículo 13 de esta Ley, o en donde existan razones fundadas para considerar que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

El artículo 13 de la Ley prevé los supuestos bajo los cuales se reconocerá la condición de refugiado: debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas; que haya huido “porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”; y porque tenga “fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Adicionalmente, nuestra política migratoria nos obliga a respetar los derechos humanos de quienes transitan por nuestro país y los mandatos en materia de refugio y asilo obligan a recibir a personas que ven en

***Cada vez más personas se desplazan voluntariamente o no de sus países de origen, en busca de nuevos sueños. Las políticas migratorias de las naciones han estado sujetas a vaivenes y coyunturas históricas, así como a prioridades de la política pública***

peligro su vida. La condición de muchos de quienes integran las caravanas migrantes es vulnerable y su repatriación inmediata podría poner en riesgo su integridad física e incluso sus vidas.

Nuestra política migratoria se da bajo un marco constitucional que reconoce plenamente los derechos humanos y que establece el siguiente mandato previsto en el párrafo primero del artículo 1. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

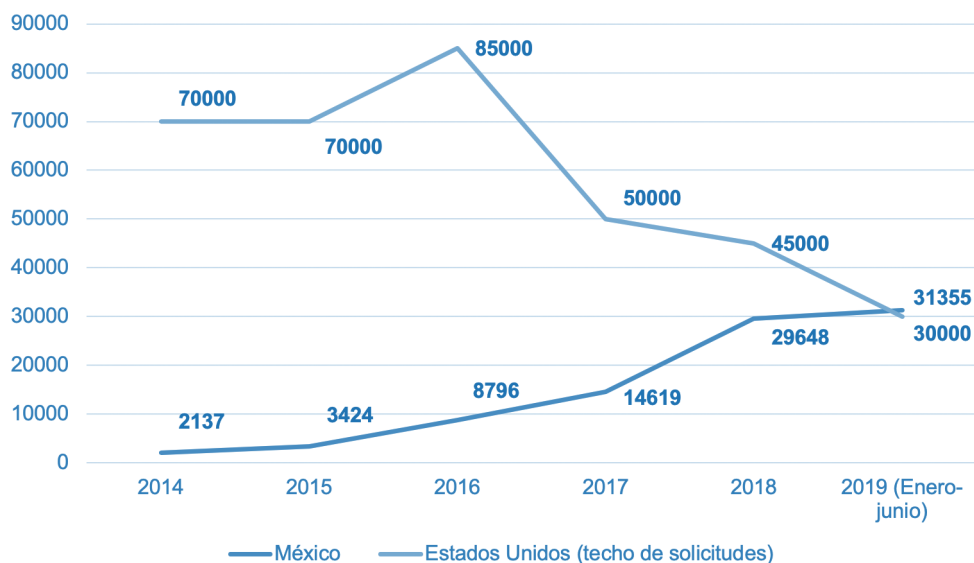
Adicionalmente, en el párrafo tercero del citado precepto se manda que: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. Por último, es menester citar el quinto párrafo del artículo citado:

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

No podemos omitir señalar que en las caravanas migrantes que están entrando a nuestro país por nuestra frontera sur, hay grupos de refugiados que han solicitado asilo y hay personas que huyen de la violencia y la inseguridad en busca del llamado “sueño americano”. En materia de refugio debe destacarse la tendencia creciente a que los transmigrantes soliciten refugio en México y ya no en los Estados Unidos de América (Gráfica 2),<sup>8</sup> lo que presiona a una instancia como la COMAR que cuenta con recursos sumamente limitados y obliga al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a asumir medidas subsidiarias inéditas.

<sup>8</sup> Fuentes: [https://www.acnur.org/es-mx/op/op\\_prot/5cfeadb34/agenda-para-la-proteccion-de-personas-refugiadas-en-mexico-2019-2024.html](https://www.acnur.org/es-mx/op/op_prot/5cfeadb34/agenda-para-la-proteccion-de-personas-refugiadas-en-mexico-2019-2024.html)  
<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427549/COMAR2018.pdf>  
<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/474982/INFORME-PRESIDENCIA.pdf>

**Gráfica 2: Solicitudes de refugio México y Estados Unidos (2014-2019)**



El hecho más o menos novedoso de que las personas viajen en caravanas obedece a las condiciones de inseguridad que se dan en los países de tránsito, lo que obliga a viajar de manera colectiva, además, si bien antes la migración podía ser un hecho solitario e individual, actualmente se dan migraciones de familias completas. De acuerdo con datos de la CEPAL para 2012, la mayor parte de los delitos cometidos contra los migrantes era la extorsión<sup>9</sup> y cerca de 1 de cada dos personas recurría a los servicios de los llamados “coyotes”, cuyos servicios cuestan hoy en día entre 5 mil y 7 mil dólares, por cruzar la frontera de México con los Estados Unidos de América.

Criminalizar a los migrantes o deportarlos son opciones inadmisibles bajo nuestro marco jurídico. Pero, ante las presiones del gobierno norteamericano y ante una creciente percepción negativa de los migrantes por parte de los mexicanos, se ha incurrido en lo mismo que criticamos de otros gobiernos: el

trato discriminatorio y xenófobo a los migrantes.

Por otro lado, el gobierno de los Estados Unidos de América ha pretendido, en los hechos, hacer de México un Tercer País Seguro, a pesar de que no existen acuerdos entre ambas naciones, por lo que se trata de medidas unilaterales que afectan las relaciones bilaterales. Al hacerse de México un Tercer País Seguro, toda persona que solicite refugio en los Estados Unidos de América y que previamente haya cruzado por territorio mexicano sería repatriada a nuestro país. La Declaración 85 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, aprobada en 1998 prevé que:

“... por lo que se refiere al regreso a un tercer país de un solicitante de asilo sobre cuya solicitud no se haya tomado aún una determinación en el territorio del país en que haya sido presentada, entre otras cosas en aplicación de acuerdos bilaterales o multilaterales de readmisión, debería establecerse que el tercer país tratase al solicitante o a los solicitantes de asilo conforme a las normas

<sup>9</sup> Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43697/1/S1800554\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43697/1/S1800554_es.pdf)

internacionales aceptadas, garantizase una protección eficaz contra la devolución en la frontera y facilitase al solicitante o a los solicitantes de asilo la posibilidad de pedir y obtener asilo”.

Cabe señalar al respecto que México no ha firmado tratado o acuerdo alguno en materia de Tercer País Seguro, de ahí que las medidas adoptadas por el gobierno de los Estados Unidos que implican la deportación a México de grandes grupos de migrantes centroamericanos, no obedecen al mutuo acuerdo entre las partes, sino a decisiones que se pretenden imponer sin mediar el consentimiento entre las naciones, lo que pueden vulnerar principios de derecho internacional público.

En materia de instituciones, la política migratoria del Estado mexicano está a cargo de la Secretaría de Gobernación, tal como lo mandata el artículo 27, fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que consigna que a la Secretaría le corresponde: “Formular y conducir la política migratoria y de movilidad humana, así como vigilar las fronteras del país y los puntos de entrada al mismo por tierra, mar o aire, garantizando, en términos de ley, la libertad de tránsito, en coordinación con las demás autoridades competentes”.

Desde el punto de vista organizacional, la materia migratoria está a cargo de un órgano técnico desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) denominado Instituto Nacional de Migración (INAMI), a cargo de un Comisionado que puede ser nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Adicionalmente, la SEGOB cuenta con una Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos. Administrativamente, la existencia de dos instancias competentes en materia migratoria genera problemas de operación importantes: por un lado, la política migratoria está a cargo de la Unidad

de Política Migratoria de la SEGOB, lo que deja fuera la competencia del Instituto Nacional de Migración, por otro lado, esta doble competencia puede llevar a la ineficiencia y a la duplicidad de funciones.

Por el lado norteamericano tenemos también una serie de instituciones que, bajo el Departamento de Seguridad Interior (*Homeland Security*), tienen a su cargo la política migratoria: el Servicio de Naturalización e Inmigración (*US Citizenship and Immigration Services*), el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (*US Immigration and Customs Enforcement o ICE*), y la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (*Customs and Border Protection*). Estas instituciones se vinculan con los Departamentos de Estado, Justicia, Trabajo y Educación, conformando un sólido entramado institucional. En el caso de México, las competencias migratorias se encuentran distribuidas de forma desigual entre las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional de Migración, lo que plantea un serio problema de coordinación entre agencias.

En materia presupuestal, las asimetrías son notables: ICE tiene un presupuesto anual de aproximadamente 160 mil millones de pesos, un monto que sólo es comparable al de la Secretaría de Estado que más presupuesto tiene asignado de todas, la del Bienestar, con 150 mil millones de pesos para 2019. Estas diferencias presupuestales se reflejan desde luego en profesionalización de los servidores públicos, infraestructura, capacidad instalada, posibilidades de desplazamiento, sistemas informáticos, tecnología de punta y fortaleza institucional.

### **Vaivenes en las relaciones México-Estados Unidos de América**

La política migratoria de México depende, en muy buena medida, de las prioridades y la agenda de los Estados Unidos de América. Esta dependencia de nuestra política

migratoria es histórica y data del siglo XX, cuando los Estados Unidos desarrollaron una política sujeta a los vaivenes de las grandes guerras, principalmente desde la segunda guerra: cada vez que los Estados Unidos ha desplazado efectivos para las guerras, ha abierto sus fronteras de manera casi indiscriminada, esto permitió la operación del Programa Bracero, el cual duró más de 20 años y concluyó después de la Guerra de Corea.

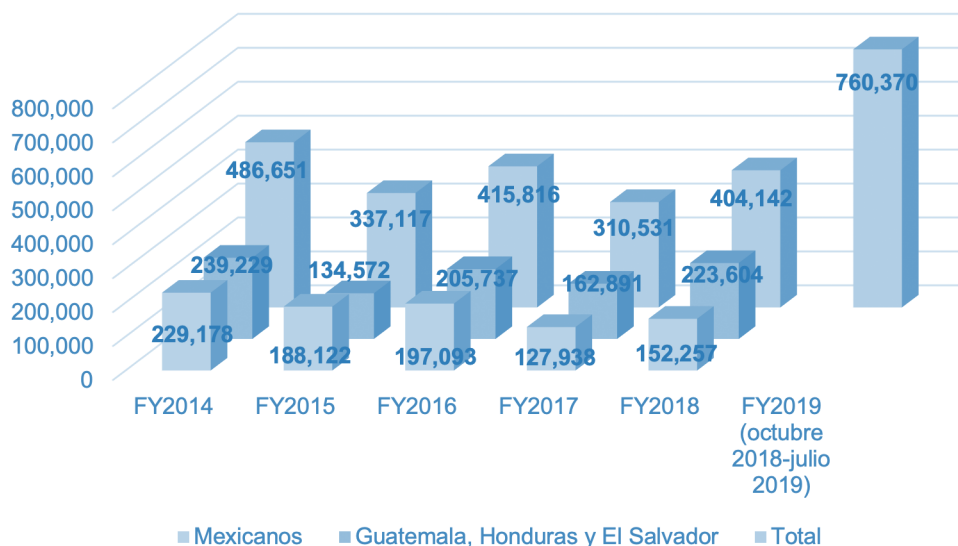
De 1942 a 1964 Estados Unidos abrió sus fronteras para después cerrarlas de forma cada vez más estricta, asignándose presupuestos crecientes a las agencias encargadas del control migratorio y escalando capacidades. En 1994, el gobierno de los Estados Unidos comenzó la construcción de un muro fronterizo, paradójicamente un lustro después de la caída del gran muro de Berlín. Desde la construcción del muro con la administración Clinton, la política migratoria se ha endurecido cada vez más, restringiéndose el acceso a los migrantes indocumentados a partir de redadas y centros de detención,

llamados hieleras o perreras, las cuales son estancias temporales.

Durante décadas, México mantuvo una política migratoria restrictiva hacia los países de América Latina, principalmente hacia América Central, ya que las y los ciudadanos de todos los países del llamado Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) deben tramitar visa para entrar a México. Esta política restrictiva se resquebrajó cuando el presidente López Obrador cambió el discurso y la política hacia los migrantes e incentivó su ingreso con sus declaraciones. Desde octubre de 2018, el candidato López ofreció trabajo y protección a los “hermanos migrantes centroamericanos”. Esta declaración destapó la “Caja de Pandora” de la migración y fue el detonante de las caravanas que recorrieron nuestro país.

La consecuencia de estas declaraciones fue un aumento importante en el número de migrantes centroamericanos arrestados en la frontera de Estados Unidos con México (Gráfica 3):

**Gráfica 3: Número de inmigrantes indocumentados arrestados en la frontera con México (2014-2019)**



FY: *Fiscal Year* (el año fiscal abarca desde el 1 de octubre hasta el último día de septiembre del año siguiente).<sup>10</sup>

A menos de seis meses de comenzada la nueva administración explotó la primera crisis bilateral con los Estados Unidos de América: el 30 de mayo de este año el presidente Donald Trump anunció que impondría aranceles de un cinco por ciento a México ante la falta de resultados en materia de política migratoria. Al día siguiente López Obrador envió una carta al presidente norteamericano en respuesta a las amenazas de aranceles. En la carta dijo, entre otras cosas:

“Con todo respeto, aunque tiene el derecho de expresarlo, el lema “Estados Unidos primero” es una falacia porque hasta el fin de los tiempos, incluso, por encima de las fronteras nacionales, prevalecerán la justicia y la fraternidad universales.

“No creo en la Ley del Talión, en el ‘diente por diente’ ni en el ‘ojo por ojo’ porque, si a ésas vamos, todos nos quedaríamos chimuelos o tuertos. Creo que los hombres de Estado y aún más lo de Nación, estamos obligados a buscar soluciones pacíficas a las controversias y a llevar a la práctica, por siempre, el bello ideal de la no-violencia.

“... propongo que instruya a sus funcionarios, si para ello no tiene inconveniente, que atiendan a representantes de nuestro gobierno, encabezados por el secretario de Relaciones Exteriores de México, quienes a partir de mañana se trasladarán a Washington para llegar a un acuerdo en beneficio de las dos naciones”.

El 1 de junio de 2019 salió rumbo a los Estados Unidos de América una delegación

conformada por: Marcelo Ebrard Casaubón, secretario de Relaciones Exteriores; Graciela Márquez Colín, secretaria de Economía; Lázaro Cárdenas Batel, Jefe de Asesores de la Presidencia de la República; y Jesús Seade, subsecretario para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La delegación buscó reunirse con Jared Kushner, yerno del presidente Trump y Mike Pompeo, Secretario de Estado, lo que no fue posible. La primera reunión de la delegación se dio el 5 de junio con Michael Pence, vicepresidente y Mike Pompeo, Secretario de Estado. No se llegó a ningún acuerdo. El 6 de junio el presidente anunció que se llevaría a cabo un “acto de unidad para defender la dignidad del País”, en la ciudad de Tijuana el sábado 7 de junio a las 17 horas. El 7 de junio el presidente Trump anunció que se había llegado a un acuerdo para suspender los aranceles.

A raíz de la reunión se emitió una Declaración Conjunta. Los compromisos entre las Partes son:

“México incrementará significativamente su esfuerzo de aplicación de la ley mexicana a fin de reducir la migración irregular, incluyendo el despliegue de la Guardia Nacional en todo el territorio nacional, dando prioridad a la frontera sur. México está tomando acciones decisivas para dismantlar las organizaciones de tráfico y trata de personas, así como sus redes de financiamientos y transporte ilegales. Asimismo, México y Estados Unidos se comprometieron a fortalecer la relación bilateral, incluyendo el intercambio de acciones coordinadas a fin de proteger mejor y garantizar la seguridad en la frontera común.

“Los Estados Unidos extenderán de manera inmediata la instrumentación de la sección 235 (b) (2) (C) a lo largo de su frontera sur. Ello implica que aquellos que crucen la frontera sur de Estados Unidos para solicitar asilo serán retornados sin demora a México, donde podrían esperar la resolución de sus solicitudes de asilo.

<sup>10</sup> Fuentes: <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2019-Mar/CBP-Border-Security-Report-FY2018.pdf> <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2017-Dec/cbp-border-security-report-fy2017.pdf> <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2018-Mar/CBP-fy2016-border-security-report.pdf> [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/CBP%20FY15%20Border%20Security%20Report\\_12-21-0.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/CBP%20FY15%20Border%20Security%20Report_12-21-0.pdf) <https://www.hsd.org/?abstract&did=760710>

“A su vez, por razones humanitarias y en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, autorizará la entrada de dichas personas mientras esperan la resolución de sus solicitudes de asilo. México, de acuerdo con sus principios de justicia y fraternidad universales, ofrecerá oportunidades laborales y acceso a la salud y educación a los migrantes y sus familias mientras permanezcan en territorio nacional, así como protección a sus derechos humanos.

“De ser necesario, México y los Estados Unidos a fin de enfrentar los flujos migratorios irregulares y las cuestiones de asilo, continuarán sus conversaciones sobre los términos de otros posibles entendimientos, mismas que serán concluidas y anunciadas en un periodo de 90 días.

El 9 de junio el presidente Trump reveló que existían otros asuntos acordados con el gobierno de México que daría a conocer en su momento, entre otros, el compromiso del gobierno mexicano de comprar productos agrícolas a los Estados Unidos. Además, dijo que había un acuerdo que tendría que ser ratificado por el Congreso mexicano. Estos “asuntos” fueron revelados en el Senado mexicano durante la comparecencia del canciller Ebrard, el 14 de junio y consistían en un acuerdo firmado que implicaba la posibilidad de hacer de México un tercer país seguro.

La política migratoria dio un giro importante a raíz de la designación del Canciller Ebrard como el nuevo artífice de la política migratoria, lo que viola la legislación en la materia y le da a la Cancillería atribuciones que no puede asumir por falta de facultades y estructuras; esto se acompañó del envío de 15 mil efectivos de la Guardia Nacional a la frontera sur, en otra nueva violación a nuestras leyes, ya que, de acuerdo a la Ley de la Guardia Nacional, su única atribución en materia migratoria son: realizar, en coordinación con el INAMI, la inspección de documentos migratorios (artículo 9,

fracción XXXV) y resguardar las estaciones migratorias a petición del INAMI (artículo 9, fracción XXXVI). La propia Ley prevé que la Guardia Nacional no podrá prevenir la comisión de delitos en los centros de suspensión y control migratorio (artículo 9, fracción II, inciso a).

Estas irregularidades en materia de política migratoria, aunada al debilitamiento institucional de la administración pública por causa de medidas de austeridad que, en buena medida, han sido irresponsables, llevaron a la renuncia, el 14 de junio, de Tonatiuh Guillén, comisionado del Instituto Nacional de Migración.

La “política migratoria” de la actual administración ha sido errática: en un principio se dio una política de brazos abiertos, luego se ofrecieron visas y al final hemos adoptado una política de contención, que ya ha causado confrontaciones con los migrantes. Otro aspecto fundamental para destacar es el anuncio del Plan de Desarrollo Integral lanzado por el Gobierno de México en conjunto con los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, firmado el 2 de diciembre de 2018.

Estados Unidos se comprometió a otorgar un total de \$ 5.8 mil millones de dólares para reformas institucionales y desarrollo económico en el Triángulo del Norte, por medio de fuentes privadas y públicas. Como parte del Plan el gobierno de México anunció apoyos por \$25 mil millones de dólares por los siguientes cinco años, de los cuales se ha anunciado la entrega de 100 millones.

Los resultados obtenidos con la “nueva política migratoria” inicialmente resultaron satisfactorios para el gobierno de los Estados Unidos. A estas acciones se ha sumado la entrega de 30 millones de dólares al gobierno de El Salvador y el anuncio de la entrega de un total de 100 millones de pesos para el Triángulo del Norte bajo el programa “Sembrando Vida”.

Del número de transmigrantes anuales que pasan por México que asciende a 700,000, el 92% provienen del Triángulo del Norte, región que presenta asimetrías importantes con respecto a México, como es el PIB per cápita que de acuerdo con la Cepal<sup>11</sup> para el período 2010-2015 era de 9,417 dólares para México, 2,608 para el Salvador, 2,913 para Guatemala y 2,222 para Honduras. Por poner un ejemplo relevante: Honduras es un claro reflejo de los cambios en los factores push de la migración, ya que actualmente los procesos de economía extractiva en la región, causados por la fuerte presencia de oligarquías locales<sup>12</sup> ya no son el factor único que impulsa la emigración, también se deben considerar factores como violencia sistemática, crisis ambiental y política.

Tanto en el caso de Honduras como en el de El Salvador la concentración de la riqueza en pocas manos y la pobreza generalizada son factores que están llevando a la población a emigrar: "Según una encuesta de la Universidad Centroamericana de El Salvador publicada en enero de este año [2019], 63.8% de los salvadoreños desearía irse del país y una encuesta de la Red Jesuita de este mismo año en Honduras dice lo mismo del 42% de los hondureños".<sup>13</sup>

En perspectiva, las acciones emprendidas por el gobierno mexicano difícilmente atienden a las causas del complejo fenómeno migratorio, además de que son reactivas y de contención y se dan en un coyuntura de fragilidad institucional estatalmente inducida, provocada por el debilitamiento de la administración pública y la indebida delegación de la política migratoria a autoridades sin facultades en la materia.

En lo relativo a los apoyos ofrecidos a los países de América Central, cabe señalar que

la entrega de dinero sólo atiende a la motivación económica de la migración, la cual, como hemos señalado, tiene componentes no atendidos: la violencia que se vive en la región y la inestabilidad política. En cualquier escenario, las políticas hacia la región deben ser de largo aliento: "El caso de Guatemala, Honduras y El Salvador es más complejo y es difícil una solución de corto plazo. La ola migratoria del Triángulo Norte hacia Estados Unidos puede explicarse fundamentalmente a partir de cuatro factores: explosión demográfica, Estados débiles que han perdido autoridad en territorios donde viven millones de pobres, bloqueo a la microeconomía por la delincuencia y crisis de gobernabilidad sistemáticas".<sup>14</sup>

Pero, y más delicado aún, es la falta de una visión sistémica de la migración, ya que el problema no se reduce al Triángulo del Norte, sino que involucra a otros países de América Central y de América Latina. A la falta de una política integral hay que sumar las deficiencias que se dan en materia de política pública, que se derivan de un Plan Nacional de Desarrollo que carece de una metodología adecuada, con objetivos, metas e indicadores, situación que se reproduce en materia de política migratoria.

### **Conclusiones: la cuestión migratoria, la doctrina de Acción Nacional y las políticas públicas**

Desde el punto de vista doctrinario, la condición de migrante es un hecho absolutamente accidental, como lo puede ser el color de piel, la estatura, el estatus socioeconómico, el origen, la educación y otros atributos que se pueden modificar. Lo esencial que es la dignidad humana es común a quien migra y a quien no.

*El Programa de Acción Política 2004*, que es el documento que explícitamente aborda la cuestión migratoria señala que: "Como

<sup>11</sup> Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/S1es.pdf>

<sup>12</sup> Cf. César Indiano. *Los oligarcas: ¿de dónde salieron los ricos?* Tegucigalpa. 2ª ed. Rilmac Impresores, 2015. 569 p.

<sup>13</sup> Joaquín Villalobos. "Los muros del Triángulo Norte". En *Nexos*. 500, agosto 2019. p. 29.

<sup>14</sup> *Ibid.* p. 27-28.

fenómeno regional, la migración debe ser enfrentada conjuntamente por los países con políticas económicas, sociales y de derechos humanos que, por un lado, permitan a las comunidades con menor desarrollo contar con oportunidades para el bienestar y crecimiento de sus habitantes y, por el otro, contribuir con una plena integración de los inmigrantes en el extranjero. Como fuentes de ingreso para las comunidades, las remesas no deben ser grabadas y sus costos de envío deben ser reducidos”.

Más importante, desde el punto de vista programático, es la contraposición que se hace, en la Proyección de Principios de Doctrina 2002, entre globalización y mundialización: “Para la globalización no hay personas ni comunidades con historia, cultura, necesidades y proyectos, sino entes económicos dentro de un mercado global. La mundialización, en cambio, es protagonizada por personas, comunidades y naciones que se relacionan entre ellas con libertad y dignidad, las cuales, al lado de la estructura tecnológica y económica mundial, construyen leyes e instituciones responsables y solidarias, que brindan un marco de acción conocido, construido y aceptado por todos, con pleno respeto a la cultura, tradición, valores y creencias de cada pueblo”.

En el contexto actual, el globo está destruyendo al mundo: los crecientes procesos de integración financiera, informática, de personas y la transnacionalización de empresas y organizaciones de diversa índole, se están dando de espaldas a la dignidad humana, causando, a decir de Zygmunt Bauman, residuos humanos: “Los ‘problemas de los residuos [humanos] y la eliminación de residuos [humanos]’ pesan mucho y para siempre en la líquida, moderna y consumista cultura de la individualización. Saturan todos los sectores más relevantes de la vida social y tienden a dominar las estrategias vitales y a alterar las más importantes actividades de la vida, alenándolas a generar sus propios desechos *sui*

*generis*: relaciones humanas malogradas, incapaces, inválidas o inviables, nacidas con la marca del residuo inminente”.<sup>15</sup>

La mundialización, como proceso de integración de las personas que se encuentran en el mundo y se enriquecen mutuamente, es el proceso prioritario desde el punto de vista humano.

Un mundo cada vez más humano sólo es posible si la globalización y sus imperativos se ponen al servicio de las personas, del derecho y de los valores personales: “La mundialización es acompañar la formación de un mercado global, con la expansión del Estado de derecho para arribar a un Mundo de derecho. La mundialización es globalizar valores fundamentales del hombre, como los derechos humanos y la responsabilidad solidaria”.

Para la globalización es posible prescindir de los marginados, en contraparte, la mundialización obliga a sumarlos al desarrollo bajo el principio de subsidiariedad. La globalización lleva a estigmatizar a migrantes y a edificar muros; la mundialización obliga a luchar contra cualquier forma de discriminación y contra todas aquellas políticas y acciones contrarias a la dignidad humana. La migración no puede ser contenida por muros, porque es una aspiración natural y la forma como el mundo se enriquece con la aportación necesaria de quienes son diversos.

Para una nación como México, y a raíz de los nuevos designios del Pacto Mundial sobre Migración, como “nuevo marco de referencia para la migración internacional”,<sup>16</sup> se deben asumir varios retos: conciliar seguridad nacional e interior con la agenda de los derechos humanos; fortalecer la infraestructura, mejorar la coordinación entre agencias y, en todo caso, tener como objetivo

<sup>15</sup> Zygmunt Bauman. *Vidas desperdiciadas: la modernidad y sus parias*. México, Paidós, 2015. p. 18.

<sup>16</sup> Juan José Gómez Camacho y Fernando de la Mora Salcedo. *México ante el Pacto Mundial para la Migración*. México, CIDE, 2019. (Documentos de Política Migratoria). p. 22.

superior una política de Estado de largo plazo que tenga como ideal una migración ordenada, segura y regular.

Las políticas migratorias deben diseñarse con base en lo que se ha denominado las “cinco Cs”:

*Coherencia*, de tal forma que lo que nosotros exigimos para otras naciones también lo ofrecemos a otras naciones; si exigimos un trato digno a nuestros connacionales por parte de los Estados Unidos de América, también lo debemos dar a los hermanos centroamericanos.

*Consistencia*, lo que implica tener una política que se base en el Estado de derecho y en el respeto irrestricto a los derechos humanos, pilares fundamentales de toda política migratoria regular respetuosa y defensora de la dignidad humana y sus valores.

*Cooperación*, lo que implica atender de manera conjunta los problemas derivados de la migración, la inmigración, la transmigración y el retorno, con especial énfasis en la inmigración y el retorno, ya que hoy día México está pasando a ser un país de destino, además de receptor de quienes son deportados por el vecino país del norte.

*Coordinación* entre las diversas agencias encargadas de la cuestión migratoria, con la posibilidad de desarrollar una instancia de control fronterizo independiente de la Guardia Nacional, cuyas funciones en materia migratoria son, como hemos visto, marginales o no sustantivas.

*Corresponsabilidad* entre las diversas naciones, ya que la cuestión migratoria debe analizarse sistémica y sistemáticamente, bajo una nueva lógica de cooperación global que permita hacer frente a algunas de las causas estructurales, profundas, de la migración, como son la inseguridad, la inestabilidad política y el cambio climático.

Hoy día prevalece un discurso maniqueo que divide a la sociedad entre buenos y malos, que sólo genera confrontación y odio estéril. El encuentro con el otro, será siempre un reto mayor, porque es quien nos interpela desde su propia

situación, es quien nos reta y nos invita a superar la idea de que quienes llegan a otros países son extraños que tocan a nuestras puertas, seres ajenos a nosotros, con los que no compartimos valores fundamentales.

Esa otra persona que nos interpela desde su propio dolor suele ser el refugiado a quien solemos concebir no como un extraño sino incluso como un enemigo: “De personas que buscan refugiarse de la brutalidad de las guerras y los despotismos, o del salvajismo de una existencia hambrienta y sin futuro, llamando a las puertas de otras personas, ha habido desde los principios de los tiempos modernos. Para quienes vivimos tras esas puertas, esos refugiados siempre han sido -entonces como ahora- unos extraños. Los extraños tienden a causar inquietud precisamente por el hecho mismo de ser ‘extraños’, es decir, atterradamente impredecibles, a diferencia de las personas con las que interactuamos a diario y de quienes creemos saber qué esperar.... De los extraños... conocemos demasiado poco como para sentirnos capaces de interpretar apropiadamente sus tácticas y concebir nuestras propias respuestas adecuadas... Y el desconocimiento de cómo continuar, de cómo tratar una situación que no hemos creado y que no tenemos bajo control, es causa fundamental de grandes ansiedades y miedos”.<sup>17</sup>

Como se mencionó, la condición de migrante es accidental, lo sustancial es el hecho de que personas con las que compartimos una común dignidad. La actitud de sospecha, miedo y reserva, debe dar paso a una nueva vinculación mundial basada en la confianza, la reciprocidad y el encuentro. En la medida en que concibamos a la migración bajo un enfoque humanista, podremos construir un frente común que, al odio, la segregación y la exclusión, oponga el dique virtuoso de la común humanidad que a todos nos hermana solidariamente. **B**

<sup>17</sup> Zygmunt Bauman. *Extraños llamado a la puerta*. Barcelona, Paidós, 2016. p. 14-15.

# El fenómeno migratorio: una mirada desde lo municipal

*Enrique Rivas Cuéllar*

Repetía don Efraín González Luna, que “en medio de los presagios de desastre que tienen abrumado al mundo, debe darnos alivio el comprobar la posibilidad de que los hombres pueden entenderse con lealtad generosa, al amparo de los claros valores del espíritu”; esto es a todas luces cierto; la migración, por ejemplo, a pesar de ser un fenómeno perverso, es decir, que tiene gran complejidad para poder atenderse; demanda no solo de acciones bien planeadas sino de la voluntad de las naciones para el establecimiento de acuerdos regionales.

En este documento se realiza un diagnóstico de la situación migratoria actual en nuestro país poniendo énfasis en las caravanas migrantes más recientes y sus implicaciones en los municipios; asimismo, se lleva a cabo un análisis de la estrategia del Gobierno federal para atender este suceso.

Se realiza también una reflexión en torno a los desafíos legislativos en la materia, para dar paso a la presentación de la agenda municipalista migratoria que hemos desarrollado desde la ANAC y que busca hacer frente a este fenómeno, involucrando la participación de los gobiernos locales como actores clave en el tema.

## **I. Situación actual de la migración desde el orden municipal de gobierno**

El diagnóstico de la situación migratoria de nuestro país desde lo local debe comprender tres aspectos centrales: una reflexión histórica acerca de los recursos económicos presupuestados de manera anual y que componen el Fondo de Apoyo al Migrante; un análisis de las caravanas migrantes y su paso por los municipios; así como las afectaciones que han sufrido estos por el tránsito de personas cuyo destino final es el territorio de los Estados Unidos.

### *Histórico del Fondo de Apoyo al Migrante*

El Fondo de Apoyo al Migrante se creó para ayudar a los trabajadores migrantes durante el retorno a sus hogares de origen, para permitirles encontrar una ocupación dentro del mercado formal, para incrementar sus opciones de autoempleo, y también para servir de sustento a los albergues que los resguardan en tanto se cumple este objetivo. Durante los últimos años, dicho fondo llegó a recibir un total anual de 300 millones de pesos, tal y como se ilustra en la siguiente Tabla.

**Tabla. Histórico del Fondo de Apoyo al Migrante**

Año	Recursos asignados
2018	300 millones de pesos
2017	263 millones de pesos
2016	300 millones de pesos
2015	200 millones de pesos
2014	200 millones de pesos

Fuente: Elaboración propia con base en (DOF, 2018, 2017, 2016).

Los lineamientos de operación del Fondo de Apoyo al Migrante establecían los criterios para entregar este recurso a las entidades federativas, sin embargo, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019 no contempló su presupuestación, el argumento dado por algunos legisladores fue que este se distribuyó “entre las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Bienestar Social para que ya no lo utilicen los gobiernos estatales en gastos administrativos” (De Anda, 2019).

Lo anterior deja de lado que los gobiernos municipales terminan atendiendo con sus propios recursos aquello que los migrantes requieren para poder subsistir, si hablamos de un fondo de aproximadamente 300 millones de pesos anuales, la eliminación del Fondo de Apoyo al Migrante agudiza el desfaldo presupuestal que ya de por sí los municipios hacen

en atención a los individuos que transitan por sus demarcaciones territoriales, muchos de los cuales pasan meses o incluso años esperando que el gobierno norteamericano les permita el ingreso a su territorio.

#### *Las caravanas migrantes*

No es posible hablar del fenómeno migratorio sin referirnos a las caravanas que han acontecido durante los últimos meses, estos son grupos de individuos que parten de diversos países de Centroamérica, entre ellos Nicaragua, Belice, Honduras, el Salvador y Guatemala que tienen como destino final los Estados Unidos de América y que ingresan por la frontera sur de nuestro país. Durante el 2018, tuvieron lugar las siguientes.

**Tabla. Caravanas migrantes centroamericanas**

Número	Consideraciones
Primera Caravana	<p>A inicios de octubre de 2018 los migrantes se reunieron en San Pedro Sula, Honduras;</p> <p>Recorrieron Guatemala rumbo a la ciudad fronteriza de Tecún, Umán, allí la casa del migrante recibió a cerca de 5 mil personas;</p> <p>México desplegó 244 policías federales para reforzar la frontera en Tapachula, Chiapas en caso de que los migrantes ingresaran de manera irregular;</p> <p>Algunos pedían refugio en los estados del sur de México, sin embargo, la mayoría continuó su viaje hacia Estados Unidos;</p> <p>Finalmente, a finales de octubre se confirmó el retorno de 3 mil 400 migrantes a Honduras y cerca de 7 mil 233 personas en la caravana;</p>

	<p>El 2 de noviembre los migrantes arribaron Veracruz;</p> <p>Entre el 11 y 12 de noviembre ya se encontraban en territorio de Jalisco;</p> <p>Durante los últimos días de noviembre llegaron a Tijuana, Baja California.</p>
Segunda caravana	<p>Comenzó el 21 de octubre de 2018 en Esquipulas, Guatemala y en un inicio se conformaba por alrededor de mil personas;</p> <p>El 28 de octubre la caravana tuvo un altercado con fuerzas policiales mexicanas luego que querer ingresar por la fuerza en el puente internacional fronterizo México-Guatemala;</p> <p>El 19 de octubre los migrantes accedieron a ingresar a través de una aduana migratoria y fueron registrados por el INAM;</p> <p>Posteriormente la caravana continuó su recorrido rumbo al norte de México.</p>
Tercera Caravana	<p>Comenzó en el Salvador en un inicio con 150 a 300 individuos;</p> <p>Se dirigió hacia Ciudad Hidalgo, Chiapas luego de cruzar el puente internacional Rodolfo Robles.</p>
Cuarta caravana	<p>Comenzó en el Salvador con alrededor de 600 migrantes;</p> <p>Los centroamericanos cruzaron la frontera mexicana en el río Suchiate el 2 de noviembre de 2018;</p> <p>Dos días después arribaron a territorio mexicano.</p>
Quinta caravana	<p>El 5 de noviembre de 2018 alrededor de 60 personas se concentraron en la Plaza Salvador del Mundo en el Salvador y partieron rumbo a los Estados Unidos.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en notas periodísticas.

## *Incidencias en los municipios*

Las caravanas migrantes en su paso por diferentes municipios de nuestro país, representan atención adicional para los gobiernos locales en el despliegue de servicios públicos, debido a que estos terminan destinando recursos en mantenimiento de albergues, prevención de enfermedades, seguridad y limpieza en las zonas donde se establecen los centroamericanos; además en algunos casos en alimentación.

**Tabla. Afectaciones a los municipios fronterizos y de paso**

Entidad	Municipios	Consideraciones
Tamaulipas	Reynosa	<p>Para febrero de 2019 llegaron 220 integrantes de las caravanas a esta ciudad fronteriza;</p> <p>Para el 8 de agosto de 2019, elementos de la Policía Estatal de Tamaulipas liberaron en Reynosa a 151 centroamericanos, de los cuales 73 eran menores de edad;</p> <p>En algunos albergues como el de "Sendas de vida" están hasta el tope de capacidad con hasta 400 personas;</p> <p>Hay migrantes que se sienten atemorizados tras dejar los albergues por posibles acciones de grupos delictivos en su contra (Telemundo, 2019).</p>

Tamaulipas	Nuevo Laredo	<p>Para febrero de 2019 habían llegado 160 migrantes;</p> <p>La mayoría procedente de Honduras, el Salvador y Guatemala;</p> <p>Para abril de 2019 el gobierno municipal señaló que contaban con mil 300 personas en los espacios habilitados para brindarles atención;</p> <p>Hace falta comida, artículos de limpieza, medicinas y ropa;</p> <p>Algunos migrantes decidieron vivir en las banquetas;</p> <p>Las autoridades locales decidieron reforzar la seguridad para mantener el control de la situación con cargos al presupuesto municipal (Espinoza, 2019).</p>
Baja California	Mexicali	<p>Para noviembre de 2018 se reportaban el ingreso de mil 534 migrantes a los albergues de la ciudad (Noticieros televisa, 2018);</p> <p>El 23 de noviembre tuvo lugar una disputa entre coordinadores de la caravana que ingresó a este municipio lo cual condujo a la salida de más de cien personas del albergue donde estaban (Jiménez, 2018).</p>
Baja California	Tijuana	<p>Hasta el 26 de noviembre de 2018 de acuerdo con datos del gobierno municipal:</p> <p>En los refugios de Tijuana había un total de 5 mil 632 personas de las cuales: 3 mil 598 eran hombres, 1 mil 41 mujeres, 506 niños y 487 niñas.</p> <p>Para esas fechas venían más de 2,500 en camino.</p> <p>En total habían sido detenidos: 108 personas, en su mayoría hondureños; 42 habían sido deportados a su lugar de origen, y otros estaban en este proceso;</p> <p>Debido a un altercado resultaron lesionados algunos individuos y fue cerrada temporalmente la garita de San Ysidro;</p> <p>Hasta ese día habían sido dadas más de 1,500 consultas médicas en general, las cuales reportaron algunas enfermedades leves en las vías respiratorias.</p> <p>Había 2 mil 500 solicitudes de asilo al gobierno de los Estados Unidos antes de atender esa caravana;</p> <p>El procesamiento era de 7 solicitudes diarias en promedio;</p> <p>El municipio gasta alrededor de 500 mil pesos diarios en atención a los grupos de migrantes.</p>

Fuente: Elaboración propia.

II. La estrategia actual del Gobierno federal para atacar el problema migratorio

La política migratoria que ha sido diseñada por el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador se sustenta en dos principios: el respeto a los derechos humanos y generación del desarrollo regional; el segundo punto está sustentado en una política pública ambiciosa que requiere algo más que buena voluntad y disposición de los actores nacionales para llevarla a cabo.

Esta que ha sido denominada “Nueva política migratoria del gobierno de México 2018-2024” y que fue presentada en marzo de 2019, determina como instancias encargadas de atender al tema a la Secretaría de Gobernación de la cual se desprenden: el Consejo Consultivo de Política Migratoria, en otro nivel, la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, la Unidad de Política Migratoria, así como el Instituto Nacional de Migración.

Tabla. Instancias encargadas de atender la política migratoria

Instancia	Encargada de:
Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	Proponer y ejecutar la política en materia de ayuda a refugiados, asilados y protección complementaria.
Unidad de Política Migratoria	Formular, coordinar y dar seguimiento a la política migratoria;  Proponer programas y criterios para la regulación, control, protección, e integración de migrantes;  Coordinar y participar con las dependencias de gobierno en la planeación y ejecución de la política migratoria;  Difundir la política e información en materia de migración internacional;  Elaborar estadísticas y estudios sobre migración internacional.
Instituto Nacional de Migración	Ejecución de la política migratoria.

Fuente: Elaboración propia con base en (Gobierno de México, 2019).

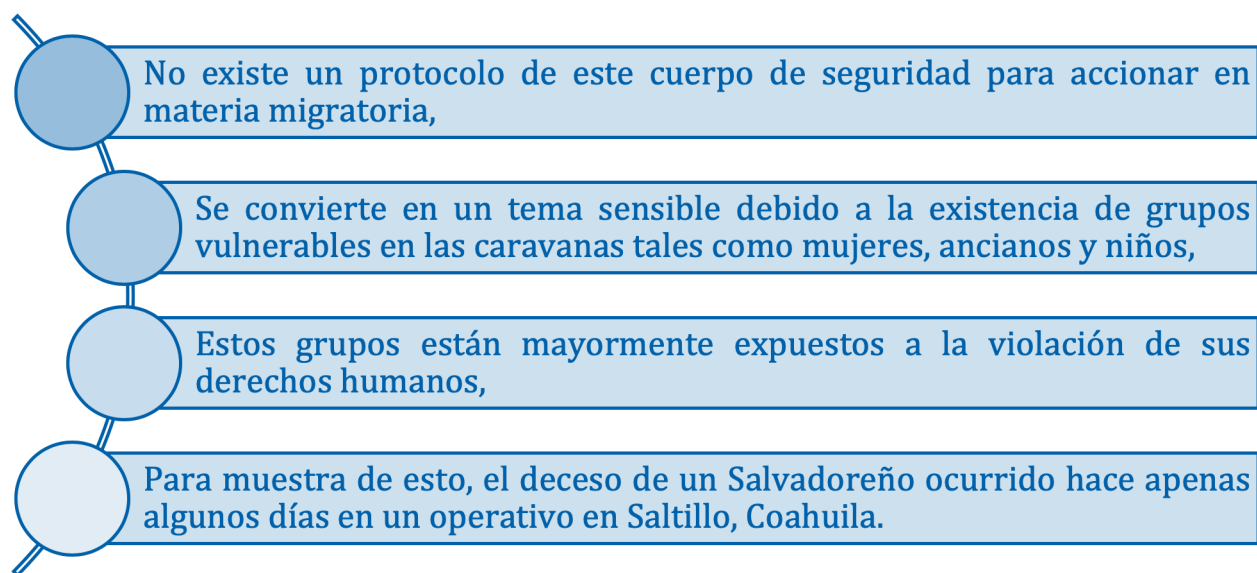
Entre sus estrategias para atender este fenómeno se encuentran: el aprovechamiento del capital humano para ampliar la emisión de visas, implementar la figura de visitante regional y trabajador fronterizo, determinar nuevas modalidades de movilidad internacional, incentivar el ingreso regular al país, diseñar nuevas opciones de documentación y temporalidad, fortalecer la implementación de mecanismos de facilitación y verificación migratoria de retorno asistido, la revisión de los protocolos de identificación de víctimas de delitos, la mayor vinculación con instituciones corresponsables en materia migratoria, la ampliación de la infraestructura de estaciones migratorias, la coordinación entre la información de la cual disponen los tres órdenes de gobierno, la capacitación y profesionalización de los servidores públicos en esta materia, el fomento de la región sureste de México, la promoción de iniciativas de inversión en infraestructura y la cooperación científica (Gobierno de México, 2019).

Por su parte, el *Plan de Desarrollo Integral: El Salvador-Guatemala-Honduras-México* es una política preventiva y correctiva que tiene como objetivo la atención de las causas estructurales de la migración, este determina como dos de ellas a la pobreza y violencia generalizada, pero también se ha acentuado por crisis políticas como en el caso de Nicaragua. Dicho plan ha recibido buenas críticas de parte de algunos diplomáticos de otros países, e incluso algunos otros se han comprometido a apoyar el financiamiento del proyecto.

Lo importante para ambos componentes es que se analicen con detenimiento los mecanismos de implementación y evaluación de estos proyectos; así como los órganos multilaterales que van a tomar decisiones y darles seguimiento para garantizar su funcionamiento imparcial apegado a las normas nacionales e internacionales en materia migratoria.

Por otra parte, otro de los aspectos que debe ser considerado en este análisis es el accionar de la Guardia Nacional en cuanto a los asuntos de carácter migratorio, respecto de esto podemos destacar algunos puntos importantes.

#### Gráfico. La Guardia Nacional y su relación con los asuntos migratorios

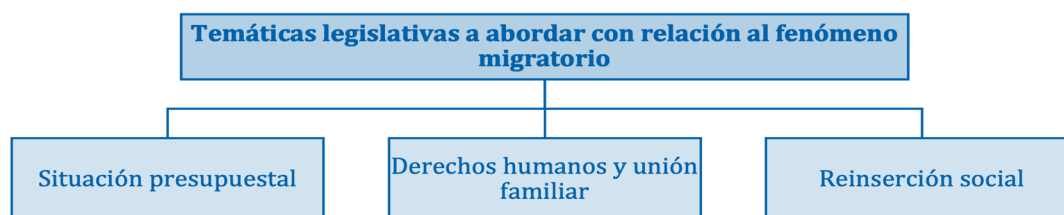


Fuente: Elaboración propia.

Habrà que regularse esta cuestión, sobre todo tomando en cuenta que la conformación de la Guardia Nacional está dada por grupos militares y que, dada su formación, están apegados a una actuación defensiva, además su sola presencia causa un impacto psicológico ante la población migrante.

### III. La debilidad legislativa ante el problema de la migración

Son tres aspectos que resulta importantes analizar respecto de la situación migratoria, desde el ámbito legislativo tal y como se señalan en el siguiente diagrama:



Fuente: Elaboración propia.

a) *En cuanto a la situación presupuestal:* Como fue analizado con anterioridad, el PEF 2019 no otorgó recursos al Fondo de Apoyo al Migrante, esta es una situación que debe ser revisada por los legisladores de manera que, para el ejercicio fiscal de 2020, se contemple la asignación de un monto correspondiente a este. Cabe señalar que la estructura programática 2020 ya contempla este fondo, sin embargo, habrá que esperar a que en la definición del Proyecto de PEF 2020 y en su aprobación se mantenga, ahora sí con un total asignado.

b) *En segundo punto debe quedar claro que los derechos humanos para todos son uno de los asuntos que tienen que garantizarse y principalmente los derechos de los niños:* De modo que se haga una armonización jurídica de la Ley General de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes con la Ley de Migración, dicha reforma debe contemplar alternativas a la detención de los infantes y evitar que sean separados de sus familiares, los infantes no deben ser trasladados ya a las estaciones migratorias puesto que estas rebasan por mucho el número de personas que pueden ser atendidas en ellas, de este modo también se garantiza que la ley les permita a los Sistemas DIF atender el problema y por ende se de la asignación de presupuesto para el mismo.

De conseguirse lo anterior, será posible mantener la unidad y la no destrucción de las familias migrantes, que ya ha sido aprobada en el Senado de la República y se encuentra en la congeladora.

c) *La reinserción social por su parte tiene que ver con la política de refugio:* Un refugiado es todo aquel que se ve forzado a migrar y que no tiene posibilidad de mantenerse en su país, ya que existe un temor fundado de que las condiciones del mismo no le permitan tener un nivel de vida adecuado para continuar allí, estas personas son sujetos de protección internacional; sin embargo, para el caso de México, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados no tiene capacidad para atender las solicitudes de condición de refugiado y por el contrario, cuenta con muchos expedientes retrasados.

#### IV. Propuesta de la ANAC para incidir en el tema migratorio desde lo local

Los gobiernos municipales cuentan con algunas atribuciones en materia migratoria, entre ellas la del registro de individuos que llegan hasta sus demarcaciones territoriales, sin embargo y aún a pesar de no estar marcado como una facultad, ellos han atendido el tema migratorio desde sus posibilidades, ello les genera grandes cargas económicas, que como ya lo analizamos en el apartado anterior, pone en riesgo muchas veces la estabilidad financiera de los municipios.

Destinarles recursos del presupuesto local a los migrantes es destinar parte del recurso que debería otorgarse a la ciudadanía de estos municipios. Los presidentes municipales humanistas propugnamos por la creación de una Agenda Migratoria para gobiernos locales, por medio de la cual se impulse la creación de Protocolos de Atención al Migrante, como ya ha sucedido en algunos municipios; otro punto focal de esta agenda es la búsqueda de un trabajo coordinado entre las Delegaciones del Instituto Nacional de Migración y la presupuestación de un monto para el Fondo de Apoyo al Migrante. Nuestra agenda de puntos prioritarios desde la ANAC para atender el fenómeno migratorio está encaminada a lo siguiente:

**Tabla. Agenda migratoria de la ANAC**

Punto	Consideraciones
Relación estrecha y coordinada	Fortalecer el sistema de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y autoridades de los condados estadounidenses en el diseño y ejecución de una política integral con el fin de atender problemáticas en diversas materias. Celebrar convenios con centros de investigación e instituciones universitarias de ambos lados de la frontera para crear espacios de análisis y discusión sobre temas fronterizos, con el fin de profundizar el debate e instrumentar nuevas políticas en la materia.
Desarrollo económico	Impulsar el crecimiento económico sostenible, mediante el incremento en la plataforma de exportaciones; fomentar la inversión extranjera directa en sectores productivos –como la industria manufacturera y maquiladora– así como crear estímulos fiscales en el sector automotriz.
Política migratoria	Incentivar la creación de programas municipales dedicados a atender el tema de los flujos migratorios que tengan como destino los municipios fronterizos, con apego irrestricto al respeto de los derechos humanos. La finalidad de esto sería la incorporación de repatriados al mercado laboral, apoyar el desarrollo de proyectos productivos y la apertura de pequeñas y medianas empresas.
Seguridad pública y proximidad social	Diseñar nuevas estrategias enfocadas a disminuir los índices de criminalidad e inseguridad en la zona, mediante acciones coordinadas de prevención del delito y refuerzo de la presencia de cuerpos policíacos en zonas comerciales y turísticas, con el fin de reconstruir el tejido social y garantizar la cercanía ciudadana.
Ampliación de recursos para municipios fronterizos	Impulsar en coordinación con la Comisión de Asuntos Frontera Norte de la Cámara de Diputados y la Comisión de Asuntos Migratorios, el incremento de recursos destinados al Fondo para Fronteras contenido en el Presupuesto de Egresos de la Federación y solicitar la inclusión de todos los municipios fronterizos en el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg).

Fuente: Elaboración propia.

Adicional a lo anterior solicitamos también la creación de un fondo para atender el fenómeno migratorio, que se despliegue cuando ocurran sucesos como las Caravanas Migrantes y se aplique tanto a municipios del sur país como los que están ubicados en la franja fronteriza norte, e incluso, brinde recursos a los municipios de paso de migrantes.

## V. Conclusiones

Los presidentes municipales humanistas estamos conscientes de que nuestros hermanos migrantes han salido de sus países de origen orillados por diversas causas, en búsqueda de mejores oportunidades de subsistencia; sin embargo, nos preocupa y ocupa aquello que acontece en nuestras demarcaciones, derivado de la gran cantidad de personas que intentan ingresar a los Estados Unidos y están en espera de asilo por parte de este país.

Hacemos por tanto, un llamado para que se lleve a cabo el establecimiento de mesas de diálogo entre los presidentes municipales de las demarcaciones receptoras y de paso de migrantes con las instancias del Gobierno federal como el Instituto Nacional de Migración para discutir el tema de fondo y así se logre el trabajo conjunto entre los tres órdenes de gobierno para hacer frente a la problemática.

Los gobiernos locales estamos en la mayor disposición de construir junto con la Federación un Plan de Apoyo para los Migrantes que nos permita brindarles la asistencia que requieren durante su tránsito en nuestro país, sin embargo, requerimos de la buena disposición de las instancias federales para llevarlo a cabo.

Exhortamos también a los legisladores para que se restituya el monto del Fondo de Apoyo al Migrante dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2020 y se considere la creación de un Fondo alternativo para atender este tipo de sucesos.

El humanismo político que rige nuestros ideales, coloca en el centro de nuestro pensamiento el respeto a la dignidad humana y el bien común, por ello nos manifestamos a favor de atender a todo aquel que se encuentren en situación de vulnerabilidad, es nuestro deber también velar por los intereses de nuestras comunidades, por el bienestar de nuestros municipios, porque solo con municipios fuertes podrá construirse un México fuerte. **B**

## Fuentes de consulta

- De Anda, S. (14 de Enero de 2019). *No desapareció fondo federal para migrantes y organismos: diputado*. Recuperado el 15 de Agosto de 2019, de <https://www.uniradioinforma.com/noticias/bajacalifornia/553136/no-desaparecio-fondo-federal-para-migrantes-y-organismos-diputado.html>
- DOF. (2018, 2017, 2016). *Lineamientos de Operación del Fondo de Apoyo a Migrantes*. Recuperado el 11 de Agosto de 2019, de <http://dof.gob.mx>
- Espinoza, M. (26 de Abril de 2019). *Migrantes coparon Nuevo Laredo; bloquearan llegada de más personas*. Recuperado el 15 de Agosto de 2019, de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/migrantes-coparon-nuevo-laredo-bloquearan-llegada-de-mas-personas/1309563>
- Gobierno de México. (14 de Marzo de 2019). *Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024*.
- Jiménez, A. (24 de Noviembre de 2018). *Surge conflicto entre miembros de la Caravana Migrante en Mexicali*. Recuperado el 15 de Agosto de 2019, de <https://www.elimparcial.com/mexicali/mexicali/Surge-conflicto-entre-miembros-de-la-Caravana-Migrante-en-Mexicali-20181124-0003.html>
- Noticieros Televisa. (17 de Noviembre de 2018). *Caravana migrante también llega a Mexicali*. Recuperado el 2019 de Agosto de 15, de <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/integrantes-caravana-migrante-tambien-llegan-mexicali/>
- Telemundo. (Agosto de 2019). *Reynosa no puede recibir a más migrantes*. Recuperado el 2019 de Julio de 15, de <https://www.telemun>

# Tres tópicos sobre inmigración. Percepción y realidad

*Lauren Olsen*

Los datos a los que se hace referencia en este artículo provienen de un estudio académico sobre las percepciones en cuanto a los inmigrantes en los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Italia, Alemania y Suecia y, por lo tanto, no reflejan probablemente la situación en otros países.<sup>1</sup> Sin embargo, proporcionan una estimación razonable de la brecha generalizada entre la percepción y la realidad con respecto a los inmigrantes que puede ayudar a los ciudadanos y a los responsables políticos a reconsiderar su perspectiva.

Los partidos antinmigrantes de extrema derecha no son un fenómeno nuevo en Europa, sin embargo, desde la crisis migratoria de 2015 han ganado más popularidad entre los votantes. Aunque son muchos los que se oponen a sus posiciones radicales, estas tienen aún una gran influencia en la opinión pública. Su provocativa retórica populista y nacionalista ha permeado el discurso público y ha creado una angustiosa brecha en las sociedades

entre la percepción y la realidad de la inmigración. Como resultado de sus continuadas campañas, existe una creencia general en toda Europa que sobrestima enormemente la proporción de inmigrantes totales, la de inmigrantes musulmanes y la de inmigrantes pobres, sin educación o desempleados. En España, específicamente se ha puesto el acento de forma desproporcionada en la proporción de inmigrantes musulmanes y procedentes del norte de África. La realidad, sin embargo, es que la mayoría de los inmigrantes que llegan a España provienen de otros países europeos. Así, estos y otros conceptos erróneos han distorsionado el diálogo sobre la inmigración, han alimentado a los partidos radicales y han obstaculizado la formulación de políticas constructivas. Por todo ello, una de las principales conclusiones de este artículo es que los partidos políticos moderados europeos, en lugar de aceptar pasivamente la narrativa de la extrema derecha deberían demostrar su mensaje y trabajar activamente para hacer circular con datos fehacientes

<sup>1</sup> Alberto Alesina, Armando Miano y Stefanie Stantcheva (Universidad de Harvard). "Immigration and Redistribution", 2018.

\* El presente texto se reproduce con el permiso explícito de la Fundación FAES.  
\* Cuadernos de Pensamiento Político FAES, #63, julio/septiembre 2019, pp. 65-72.

la verdad sobre los inmigrantes y su procedencia.

En los últimos años, la crisis migratoria y de los refugiados ha llegado a ser el centro de cada gran debate político en Europa. Legisladores de todo el espectro político están de acuerdo en que esta crisis es un tema crítico, pero son pocos los que pueden ponerse de acuerdo en cómo resolverla. Muchos legisladores bien intencionados lo han intentado con poco éxito. Uno de los mayores obstáculos es que la mayoría de los ciudadanos y legisladores simplemente no entienden la complejidad de un problema tan extremadamente delicado.

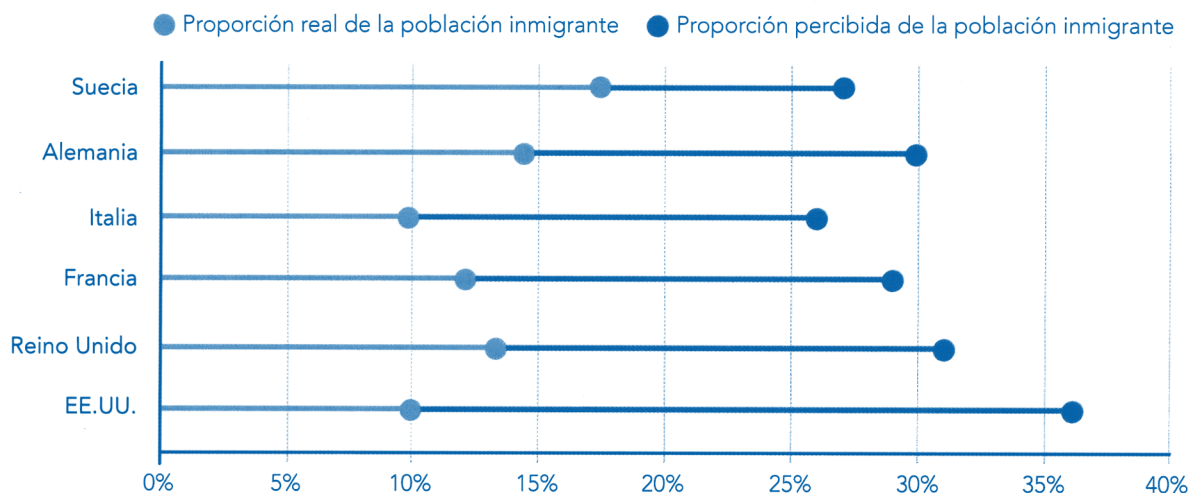
Desafortunadamente, los partidos radicales han aprovechado esta ignorancia pública sobre la inmigración para hacer su propia narrativa de la crisis. Su retórica inflamada ha fomentado una serie de conceptos erróneos tóxicos acerca de los inmigrantes,

que perpetúan prejuicios injustificados e impiden que los ciudadanos y los responsables políticos debatan y aborden la crisis de manera efectiva. Para corregir estos conceptos, los ciudadanos moderados y los responsables políticos deben entender la verdad que se esconde detrás de los tres mitos más comunes sobre la inmigración.

Si bien es cierto que los flujos de inmigrantes han aumentado en los últimos años, el porcentaje real de inmigrantes como porción de la población es mucho más bajo de lo que las personas perciben. En promedio, el porcentaje percibido de inmigrantes es de alrededor del 30 por ciento, pero en realidad el número es aproximadamente un tercio de lo que la gente estima. En promedio, los inmigrantes representan solo el 13 por ciento de la población, lo que significa que las personas sobrestiman la proporción de inmigrantes en más del 17 por ciento.

## PERCEPCIÓN # 1. Hay demasiados inmigrantes

**Realidad: La gente sobrestima enormemente la proporción de inmigrantes como porcentaje de la población**



Esta percepción no solo es inexacta sino también peligrosa, porque ha permitido a los políticos de extrema derecha manipular la opinión pública sobre este tema. Al inflar la percepción pública de los flujos de inmigrantes, los nacionalistas extremos estimulan el temor de que los inmigrantes superen las culturas europeas nativas. Lo que hace que su retórica sea tan convincente es que están basadas en una verdad. Es cierto que las tasas de natalidad en Europa están disminuyendo y que la inmigración está aumentando. Sin embargo, los nacionalistas extremos han enmarcado con éxito estas dos tendencias relacionadas para apoyar su propia narrativa. Representan la inmigración como una amenaza para la sociedad europea, en lugar de cómo un apoyo.

La verdad es que la disminución de la tasa de natalidad significa que cada vez hay menos trabajadores que sostienen los programas sociales en Europa. Esto pone una enorme presión sobre la economía y ha dado como resultado alto desempleo, inflación y disminución de los beneficios sociales. Por lo que una nueva hornada de trabajadores podría la solución que mantuviera en el futuro el sistema a flote. Desafortunadamente, los activistas de extrema derecha han manipulado a la opinión pública al ocultar estos efectos positivos de la inmigración y centrarse solo en los negativos. Esta práctica ha creado una percepción errónea dañina entre los votantes, lo que lleva a la ignorancia y a decisiones mal informadas.

#### PERCEPCIÓN # 2. La mayoría de los inmigrantes son musulmanes

*Realidad: Más de la mitad de los inmigrantes son cristianos*



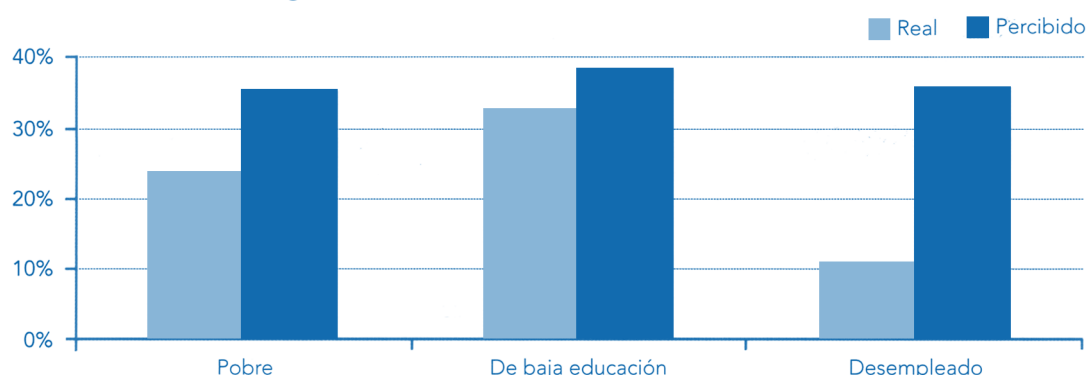
En promedio, los musulmanes representan el 29 por ciento de la población inmigrante, menos de un tercio de los inmigrantes en total. Sin embargo, la población general percibe que esta cifra es aproximadamente un 12 por ciento más alta de lo que realmente es, estimando que los musulmanes representan más del 40 por ciento de todos los inmigrantes. También subestiman la proporción de inmigrantes cristianos alrededor del 25 por ciento, calculando que los inmigrantes cristianos constituyen solamente el 30 por ciento de todos los inmigrantes.

Sobre la base de estos dos errores de cálculo, la mayoría de la gente piensa que hay más inmigrantes musulmanes que inmigrantes cristianos, pero este no es el caso. La gran mayoría de los inmigrantes, alrededor del 55 por ciento, son cristianos. Aunque la inmigración de los países musulmanes ha aumentado recientemente, los inmigrantes musulmanes todavía no son la mayoría.

Una vez más, esta percepción errónea se integra perfectamente en la narrativa de extrema derecha de que los inmigrantes son extraños. Representar a los inmigrantes principalmente como musulmanes hace que parezcan menos occidentales y menos fáciles de relacionar. Tienen una religión diferente. Tienen valores diferentes. Son demasiado diferentes para encajar bien en la sociedad occidental. Esta es la historia que la extrema derecha ha estado circulando durante años y, en base a la percepción errónea sobre la religión de los inmigrantes, está funcionando hasta ahora.

### PERCEPCIÓN # 3. Los inmigrantes son pobres, sin educación y desempleados

*Realidad: En promedio, las personas calculan mal las tres medidas del estatus económico de los inmigrantes*



Representar a los inmigrantes como marginados debido al bajo estatus económico es una táctica familiar entre los políticos de extrema derecha. Sin embargo, estas representaciones son muy exageradas. Por ejemplo, la mayoría de las personas percibe que alrededor del 35 por ciento de los inmigrantes son pobres, pero el porcentaje real de los que son pobres es menor de una cuarta parte de los inmigrantes en total. En consecuencia, las personas tienden a sobrestimar la proporción de inmigrantes pobres en casi un 12 por ciento.

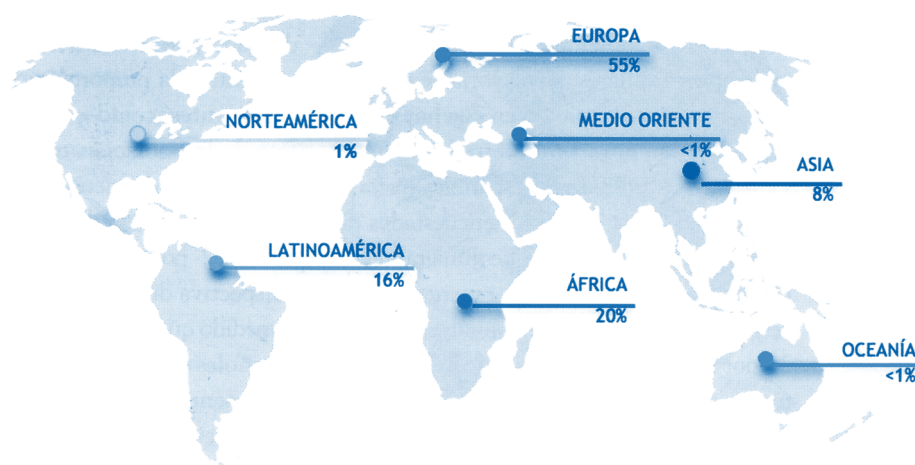
En cuanto a la educación, las personas no solo sobrestiman el porcentaje de inmigrantes con bajo nivel educativo, sino que también subestiman el porcentaje de inmigrantes con educación superior. Muchos de los inmigrantes que vienen a Europa tienen títulos avanzados y pertenecen a clases sociales más altas de lo que cree el público en general. Debido a este concepto erróneo, los inmigrantes a menudo son tratados como un perjuicio para la sociedad, en lugar de una ventaja.

Una de las medidas peor percibidas de la situación económica de los inmigrantes es el desempleo. Los políticos de extrema derecha ponen demasiado énfasis en el desempleo de los inmigrantes para disminuir la solidaridad social hacia ellos y pintarlos como menos merecedores de beneficios sociales. Su retórica despectiva ha creado un doble rasero desafortunado en la opinión pública. La gente cree que si los conciudadanos están desempleados deben haber

pasado por tiempos difíciles. Pero si los inmigrantes son desempleados, deben ser perezosos o incompetentes.

Debido a esta mentalidad distorsionada, la mayoría de las personas sobrestima enormemente el desempleo de los inmigrantes en alrededor del 36 por ciento. En realidad, el desempleo promedio de los inmigrantes es de solo el 11 por ciento, cerca de 25 por ciento más bajo de lo que las personas perciben. A pesar de las enormes barreras adicionales de empleo que experimentan los inmigrantes (idioma, capacitación, etc.), el desempleo de inmigrantes es solo un 5 por ciento más alto que la tasa de desempleo nativa promedio.

FIGURA 1. Porcentaje de inmigrantes a España por región



### ¿Qué pasa en España?

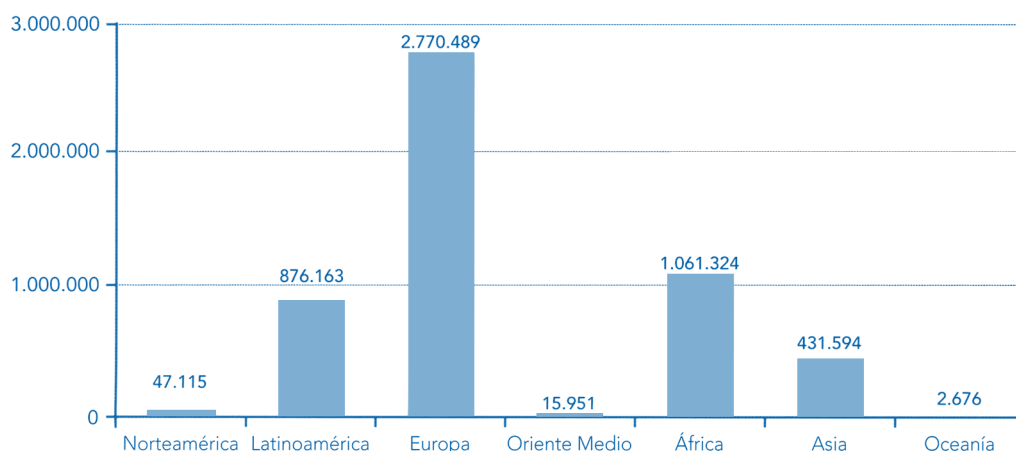
Si bien los datos anteriores se refieren a la situación de inmigración en los seis países enumerados, las condiciones en España son notablemente similares. La mayoría de la gente en España está de acuerdo en que hay demasiados inmigrantes. En un estudio de 2014 sobre las actitudes de los españoles hacia la inmigración, casi 3/4 de los encuestados dijeron que el número actual de inmigrantes en España era “elevado” (34 por ciento) o “excesivo” (38 por ciento).<sup>2</sup> Solo alrededor del 21 por ciento respondió que los niveles actuales eran aceptables, y ese número probablemente sería aún menor después de la crisis migratoria de 2015.

Claramente, la gran mayoría de los ciudadanos españoles no están contentos con las tendencias actuales de inmigración. Esto se debe en parte a la retórica apocalíptica de la extrema derecha de que la inmigración está aumentando más rápido de lo que la sociedad puede manejar. Sin embargo, aunque la inmigración ha aumentado en los últimos diez años, como muchos argumentan, la proporción de inmigrantes como porcentaje de la población en España ha crecido menos del 2 por ciento, de alrededor del 10 al 12 por ciento.<sup>3</sup> Esta perspectiva distorsionada ha impedido que los ciudadanos españoles comprendan completamente la situación de la inmigración en España.

<sup>2</sup> Centro de Investigaciones Sociales. “Actitudes Hacia la Inmigración (VII)”. Marzo 2014.

<sup>3</sup> Gobierno de España – Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. “Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor. Principales series”. 29 de febrero de 2019.

FIGURA 2. Número de inmigrantes a España por región



Hoy en día, la mayoría de las personas en España siguen mal informadas sobre quiénes son los inmigrantes y de dónde vienen. El mismo estudio sobre actitudes de los españoles hacia la inmigración preguntó a los ciudadanos: “Cuando se habla de inmigrantes que viven en España, ¿en qué piensa de inmediato?”. De las casi 2,500 personas entrevistadas, solo el 10.2 por ciento de los encuestados mencionó a inmigrantes de ascendencia europea. Esto es bastante desconcertante, porque la gran mayoría de los inmigrantes que viven en España, alrededor del 55 por ciento, son de otros países europeos. De hecho llegan a España más inmigrantes de Europa que de todas las demás regiones del mundo combinadas.

Sin embargo, a pesar de esta realidad, muy pocos encuestados mencionan a los inmigrantes europeos. La mayoría de los que lo hicieron, alrededor del 8.7 por ciento del total de los encuestados, se referían específicamente a los inmigrantes rumanos. De todos los inmigrantes a España, los rumanos son, con mucho, la categoría más grande, ya que representan casi el 20 por ciento del total de inmigrantes; sin embargo, los ciudadanos españoles parecen pasar por alto y subestimar

esta gran categoría. Al igual que los seis países mencionados anteriormente, claramente también existe una gran brecha entre la percepción y la realidad sobre la inmigración en España.

Los ciudadanos españoles no solo subestiman ampliamente la gran proporción de inmigrantes europeos, sino que también tienden a exagerar la proporción de inmigrantes de otras regiones. Por ejemplo, la respuesta más frecuente en el estudio fue, con mucho, los inmigrantes marroquíes / norteafricanos, aunque solo el 14 por ciento de los inmigrantes en España provienen de Marruecos. Esto sigue siendo una gran proporción, pero definitivamente no es la mayoría, sino lo que las personas perciben.

Además, alrededor del 9 por ciento de los encuestados dijeron que piensan en los árabes o en los inmigrantes de Medio Oriente. Al contrario de esa percepción común, menos del 1 por ciento de los inmigrantes en España provienen en realidad de Oriente Medio. Esta es una gran discrepancia que altera completamente la narrativa de la extrema derecha sobre los inmigrantes, el islam y el terrorismo en España.

*Los partidos radicales han aprovechado la ignorancia pública sobre la inmigración para hacer su propia narrativa. Su retórica inflamada ha fomentado una serie de conceptos erróneos tóxicos acerca de los inmigrantes*

**¿Entonces, qué podemos hacer?**

No es fácil ver cómo toda esta información errónea podría distorsionar la conversación sobre la inmigración. Muchas personas simplemente no entienden el verdadero estado del problema. El discurso público actual, tanto de la extrema derecha como de fuentes más modernas, tergiversa gravemente a los inmigrantes en una serie de temas, incluido su número, efectos económicos, religión, estatus socioeconómico, nacionalidad y otras características importantes. Lamentablemente, tanto los ciudadanos como los políticos tienden a hacer generalizaciones simplificadoras sobre los inmigrantes basándose en información limitada y, a veces, errónea. Este patrón peligroso de desinformación conduce a una mala votación por parte del público y a políticas ineficaces del gobierno.

Es poco probable que la retórica antinmigrante de la extrema derecha desaparezca pronto. Las elecciones europeas de este año confirman que su fuerza sigue creciendo. Sin embargo, hay algunas otras soluciones que los ciudadanos y los legisladores pueden aplicar para combatir el fraccionamiento y para reducir la brecha entre la percepción y la realidad sobre los inmigrantes.

Para empezar, una de las mejores maneras de disipar los prejuicios y comprender mejor a los inmigrantes es tener contacto

personal con ellos. Esto podría tomar la forma de trabajo voluntario formal, amistades informales u otras interacciones. Las personas que participan en interacciones empáticas con los inmigrantes tienden a tener percepciones más positivas y realistas que las personas cuyas únicas fuentes de información son los medios y las noticias.

Además, muchos partidos moderados necesitan ajustar su relación con la extrema derecha. En el pasado, para recuperar a los votantes de los partidos antinmigrantes, algunos políticos moderados habían respondido a la retórica antinmigrante cambiando sus propias plataformas, otorgando concesiones legislativas o perpetuando creencias falsas sobre los inmigrantes. Este patrón es, en última instancia, destructivo tanto para la nación como para el propio partido. En cambio, los partidos moderados deben promover activamente la verdad sobre los inmigrantes y oponerse a la información errónea de la extrema derecha.

Al final, las políticas basadas en mitos no ayudarán a nadie. Solo con un mayor esfuerzo por hacer circular la verdad, los políticos y los ciudadanos podrán comprender y responder a la crisis migratoria. La verdad es lo único que disipará las percepciones equivocadas sobre la inmigración. El primer paso es buscarla. **B**

# El núcleo del pensamiento filosófico de Rafael Preciado Hernández

*Armando Olán Niño*

### Introducción

La obra del maestro Rafael Preciado Hernández, ha destacado con justicia como una de las más importantes reflexiones filosóficas producidas en México.

Identificado con toda claridad y compromiso con las tesis del derecho natural, derivado de la neo escolástica, Preciado aporta una gran originalidad al pensamiento de su época al intentar producir una síntesis que permitiera superar la antinomia entre *iusnaturalismo* y *iuspositivismo*.

Es evidente que Preciado comprendía que el conflicto vivido entre esas dos posturas filosóficas y analíticas, más que enriquecer el debate, se estaba convirtiendo en un obstáculo insuperable para la implementación y solución práctica de problemas de la realidad.

Preciado entendió con claridad que el derecho sin normas jurídicas emanadas de entidades legítimamente investidas de esa potestad, y sin autoridades capaces de hacerlas valer, incluso a través de la vía coactiva, corría el riesgo de convertirse en un catálogo de buenas intenciones, sin repercusiones reales en la vida pública. Del mismo modo entendía que una comprensión del derecho que no exigiera el respeto a los valores fundamentales de la persona humana significaba el peligro inminente y real de abolir, por la vía de la legitimidad democrática, las libertades y dignidad de las personas.

Para superar este dilema, Preciado aplicó el método tomista, que le permitió identificar dos aspectos de la misma realidad: una técnica y una ética. Desde esa visión, fue

capaz de ofrecer una solución que daba al debate fluidez y, mucho más importante, que le permitiera entender que solo desde la acción política es posible dar la pelea social necesaria para que tanto el derecho como la democracia no sean simples técnicas al servicio de los gobernantes, sino verdaderos depositarios de los valores sociales y garantes y defensores de la dignidad y la libertad de las personas.

El paso de Preciado de la vida académica y reflexiva a la vida de acción política mediante la fundación de un partido político y la colaboración institucional en ese instituto, es el motivo por el que presentamos este trabajo.

Preciado demuestra que los partidos políticos requieren mantener en constante reflexión y elaboración sus postulados doctrinarios e

ideológicos para mantener vigente, activo y dinámico el diálogo con la sociedad.

Hoy que somos testigos de la crisis de representatividad de los partidos políticos intentamos ofrecer el ejemplo del maestro Preciado para estimular la actividad analítica de los partidos políticos de cara a los riesgos que la desigualdad, la pobreza, el potencial autoritarismo, los populismos y el desinterés por los asuntos públicos representan para la gobernanza democrática del siglo XXI.

### **II. Justificación de la relevancia de la investigación**

Los primeros años de historia política del siglo XXI mexicano han corrido a velocidad vertiginosa. Tras diecinueve años del nacimiento de esta centuria, nuestro país vivió un ciclo que corre desde la alternancia por la vía democrática de la Presidencia de la República (2000) hasta la oferta de un cambio de rumbo radical que promete una ruptura profunda con los esquemas de gobernanza previos con el arribo a la presidencia de la izquierda mexicana (2018).

En este contexto, más allá de los debates relacionados con la implementación de políticas públicas que respondan a una u otra visión ideológica, lo que parece estar sujeto a severas convulsiones es el contenido de los

valores humanos en los que se sustenta la convivencia política de México.

El mundo moderno, caracterizado por un crecimiento exponencial de las herramientas de intercomunicación e interconexión humana, es testigo de relaciones interpersonales desvinculadas o, por lo menos, aparentemente desvinculadas de valores éticos que permitan a los pueblos vivir en paz y armonía.

Los altísimos niveles de violencia que vive la sociedad mexicana; los escenarios de polarización política en los que se está sustentando la acción del Gobierno federal; la lógica de ganadores y perdedores en la generación y distribución de la riqueza, en la que los ganadores son siempre unos cuantos y los perdedores son la inmensa mayoría; el crecimiento de la irritación social frente al fenómeno de concentración del ingreso; el riesgo de rechazo al fenómeno migratorio, con el potencial peligro de instalar en la mentalidad social características de reacciones xenófobas que, al potenciar el odio, pueden convertirse en generadores de violencia; la vulnerabilidad de las estructuras económicas nacionales y las amenazas racistas provenientes del norte del continente, entre otros factores, colocan a México frente a un escenario

de riesgo e incertidumbre de dimensiones muy superiores a las vividas en las últimas décadas.

El liderazgo político gobernante en México intenta presentar un proyecto de cambio radical en las estructuras del poder político. Sin embargo, ese intento de transformación se está convirtiendo, en la medida en que avanzan las decisiones gubernamentales, en otro factor de inestabilidad e incertidumbre.

Así, desde nuestro punto de vista y ante la incertidumbre que se deriven de los cambios hacia los que se encamina la sociedad mexicana, estamos convencidos de que vivimos una etapa de profunda crisis política.

Como toda crisis, ésta puede conducir a transformaciones que consoliden la vocación democrática del pueblo de México, que fortalezca sus instituciones, que permita encontrar soluciones institucionales y decisiones políticas que ataquen de fondo los grandes problemas nacionales; pero, también, puede conducir a la destrucción de las fortalezas del Estado mexicano.

La reflexión filosófica, el análisis de la realidad social con las herramientas de la razón y la metodología de la filosofía, pueden brindar un andamiaje analítico que revise el acontecer y alerte de los

peligros hacia los que puede dirigirse nuestra sociedad.

En el análisis filosófico pueden anticiparse riesgos incubados por decisiones de corte populista mucho antes de que éstos se hagan visibles a los especialistas de las ciencias sociales. La observación racional y científica de la realidad puede ofrecer herramientas de análisis político, capaces de contener el ímpetu derivado de la coyuntura, e invitar a la discusión serena, basada en la paciente recopilación de datos, que contribuya a disminuir el ruido en el debate político y proponga opciones de discusiones verdaderamente democráticas que se basen, antes que en ningún otro valor en el respeto a la dignidad del otro.

Uno de los grandes ejemplos mexicanos del uso de las herramientas de la reflexión filosófica para proponer soluciones que partan de la premisa de respetar la dignidad del otro es don Rafael Preciado Hernández.

Rafael Preciado absorbió y desarrolló en toda su plenitud el concepto de dignidad de la persona humana y lo convirtió en la causa fundante de sus reflexiones en torno a la política y al Derecho. Por ello, podemos decir que el aporte radical del pensamiento de Preciado se concentra en la conclusión lógica de que ninguna acción humana, ya sea económica, política o de la

naturaleza que sea, puede ignorar la dignidad humana y, por ello, puede obviar el respeto por el otro.

No se trata de generar los menores daños a cambio de obtener los mayores beneficios, eso convierte al hombre en objeto y a las políticas públicas en instrumentos que funcionan con lógicas mercantiles. Tampoco, mucho menos, se trata de imponer soluciones con base en el poder y control político, porque ello nulifica al hombre y lo hace prescindible, desechable. En el pensamiento de Preciado, el valor de la persona, el reconocimiento de su dignidad, su calidad de sujeto de derechos y obligaciones y su intrínseco valor moral constituyen la justificación última del derecho y de la política.

Lo anterior justifica, a nuestros ojos, la necesidad de retomar el pensamiento filosófico de Rafael Preciado Hernández para proyectarlo hacia el futuro; para aprovechar ese andamiaje científico como instrumento de reflexión en torno a la crisis política que vive México y los países con los que nos relacionamos más intensamente.

Nuestro propósito es, entonces, hacer un breve recorrido por la biografía intelectual de Preciado para analizar las fuentes en las que abrevó y proponer, para nuestros días y nuestro entorno, un mapa de rutas sobre

las que la razón puede proponer soluciones jurídicas y políticas que garanticen que el ser humano es el centro de la toma de decisiones.

Queremos evaluar si el hermenéutico legado por Preciado puede ofrecer soluciones a los grandes retos nacionales, a saber: a) una economía que genera riqueza pero que es incapaz de redistribuirla con justicia social; b) un Estado de derecho incapaz de generar la lealtad de la sociedad mexicana; c) un entorno ambiental y una presión por el suelo fundado en el egoísmo radical; y d) una Nación desdibujada en la que los valores que la cohesionaban ya no incitan compromiso y que no es capaz de anunciar los nuevos elementos de integración.

### III. Objetivos de la investigación

Este trabajo parte de la premisa de que los partidos políticos sufren una crisis de representatividad en México.

La segunda premisa es que los partidos políticos significan una institución fundamental en el funcionamiento de democracias saludables pues constituyen correas de transmisión entre la sociedad y los agentes estatales responsables de la satisfacción de las necesidades de la propia sociedad.

Por ello, el objetivo central del trabajo es generar

herramientas cognitivas y de análisis para generar condiciones que permitan a los partidos políticos recuperar la confianza ciudadana y, de esa forma, recuperar su misión central de representar los intereses de todos los colectivos que conviven en la sociedad.

Para lo anterior, nos proponemos como objetivo analizar la génesis y el desarrollo de unos de los pilares fundamentales del pensamiento filosófico de Acción Nacional, don Rafael Preciado Hernández, para comprender cómo ese ejercicio intelectual se convirtió en la oferta de un partido político en particular.

El siguiente objetivo será valorar la evolución a la actualidad de las líneas de pensamiento de don Rafael Preciado y descubrir si esa evolución es capaz, en nuestro día, de generar una oferta política atractiva para la sociedad.

## IV. Planteamiento y delimitación del problema

En estos días es común escuchar, en el llamado “círculo rojo”,<sup>1</sup> que la oposición política mexicana no tiene una narrativa que pueda ser escuchada por la sociedad,<sup>2</sup>

o que esa oposición se equivoca al elegir los contenidos de la crítica al gobierno.<sup>3</sup>

A estas acusaciones se suma otra, de la mayor relevancia, según la cual la ciudadanía no se siente representada por los partidos políticos, más aún, los ciudadanos sienten un profundo rechazo hacia los partidos políticos al identificarlos como corruptos, oportunistas, ambiciosos y egoístas. Este fenómeno fue descrito con rotundidad por el irlandés Peter Mair quien afirmó que *la era de las democracias de los partidos ha pasado ... [porque] ... aunque los partidos permanecen, se han desconectado hasta tal punto de la sociedad en general y están empeñados en una clase de competición que es tan carente de significado que ya no parecen capaces de ser soporte de la democracia en su forma presente...*<sup>4</sup>

En ese tipo de escenarios, los partidos políticos dejan de cumplir su misión fundamental de garantes de las instituciones democráticas y pueden, en cambio, convertirse en instrumentos que minen la democracia en beneficio de

regímenes de carácter autoritario.<sup>5</sup>

Somos de la opinión de que los fenómenos descritos anuncian el peligro más terrible que enfrentan las democracias y todo sistema de convivencia política que pretenda fundarse en la libertad y en el respeto a los Derechos Humanos. Tanto la falta de representatividad que acusan los partidos y la percepción de falta de mensaje perfilen un mundo en el que el Estado y el individuo se desvinculan de manera irremediable.

Ese divorcio es el camino más corto a gobiernos enfrentados con sus ciudadanos; es la línea recta entre ciudadanos que se perciben como enemigos de sus gobiernos que deben desplegar sus fortalezas para protegerse del Estado y de gobiernos que tienen que someter a sus ciudadanos para alcanzar sus fines, fines que, en todo caso, no son los de la sociedad, no son los de la Nación, no son los del pueblo, sino del grupo que, por la razón que sea y con los métodos que se hubieran usado, detentan el poder y la fuerza del Estado.

Es probable que el que apuntamos sea el problema estructural más grave del siglo XXI porque puede sacar de las ecuaciones políticas

<sup>1</sup> Término que utilizamos para referirnos fundamentalmente a los periodistas y comentaristas profesionales.

<sup>2</sup> Loret de Mola, Carlos. Historias de reportero. “Un año después... ¿y la oposición?”. <https://www.eluniversal.com.mx/columna/carlos-loret-de-mola/nacion/>

<sup>3</sup> Intervención de René Delgado en el programa de noticias “Despierta con Loret” en la emisión del 3 de julio de 2019.

<sup>4</sup> Tomado del texto de Roberto García Jurado *De la crisis de la democracia a la crisis de los partidos políticos*, publicado en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422017000200203](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422017000200203).

<sup>5</sup> Esta es una de las tesis centrales del trabajo de Steven Levitsky y Daniel Ziblatty en *Cómo Mueren las Democracias*. Ariel. México, 2019.

*En el pensamiento jurídico de Preciado Hernández la búsqueda del bien común es el eslabón que debe unir la producción de normas jurídicas de carácter positivo con el quehacer político (legislativo y ejecutivo) de un Estado*

los conceptos fundamentales en los que pueden sustentarse las identidades y unidades nacionales tales como solidaridad, subsidiariedad, corresponsabilidad y empatía que, en el fondo, son los sustentos del concepto de ciudadanía.

Los partidos políticos son instituciones fundamentales para la vida saludable de las democracias. Su principal misión es la de servir de correa de transmisión entre las inquietudes ciudadanas y las capacidades de solución de los órganos del Estado. Es evidente que la ruptura de confianza ciudadana en torno a los partidos provoca que la gestión de las demandas sociales pase a otros actores que carecen de los controles democráticos que nuestro sistema impone a los partidos. De esa forma, es probable que los nuevos gestores ciudadanos respondan a intereses poco claros cuando no abiertamente proclives a los gobiernos en turno, preparando el terreno para cumplir la tesis de Levitsky y Ziblatt

conforme a la cual los gobiernos electos encabezados por personajes con vena autoritaria pueden destruir la democracia que les permitió arribar al poder.

Por ello, es indispensable que la reflexión desde los partidos políticos inicie serios procesos de reconstrucción ideológica y operativa.

En ese sentido, el texto que presentamos pretende averiguar si en la tradición filosófica de uno de los personajes centrales de Acción Nacional existe la savia suficiente para relanzar la identidad ideológica de ese instituto político de forma tal que pueda seguir cumpliendo su misión como institución fundamental del sistema democrático mexicano.

Como señalamos anteriormente, elegimos el pensamiento de Rafael Preciado Hernández para verificar si el sustento central del Humanismo Político tiene respuestas para el siglo XXI y puede resultar atractivo para las generaciones del futuro.

### **V. Marco teórico y conceptual de referencia**

En México, dos corrientes de pensamiento han predominado para explicar la naturaleza del derecho, el “positivismo” y el *iusnaturalismo*.

Eduardo García Maynes, es uno de los representantes icónicos del positivismo jurídico y, para él, el derecho puede entenderse como *un orden concreto, instituido por el hombre para la realización de valores colectivos –integrantes de un sistema que regula la conducta de manera bilateral, externa y coercible– son normalmente cumplidas por los particulares y, en caso de inobservancia, aplicadas o impuestas por el poder público.*<sup>6</sup>

En el otro extremo, en el de los *iusnaturalistas*, uno de los principales exponentes mexicanos es el padre Miguel Villoro Toranzo quien, en el desarrollo de la investigación sobre los elementos esenciales del derecho descubre que

---

<sup>6</sup> Ruiz Rodríguez, Virgilio. Filosofía del Derecho, Instituto Electoral del Estado de México, México, 2009. Pág.64.

la verdadera dificultad cognoscitiva radica en resolver el concepto de justicia como fin del derecho para determinar si ese fin tiene un contenido independiente de la voluntad humana o si, por el contrario, cada sistema jurídico puede definir su concepto de justicia.

El maestro Villoro resuelve este problema definiendo al derecho como *un sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica.*<sup>7</sup>

Como podemos observar, las posturas positivista o ius-naturalista están obligadas a recurrir a la postura del creador del derecho (la autoridad, el Estado, etc.) cuando se plantean el problema de la justicia de las normas jurídicas que rigen la vida de la sociedad.

Ello significa que cualquier reflexión en torno a la filosofía del derecho nos obliga a acompañarla con reflexiones propias de la filosofía política, entendida como una reflexión sobre el concepto Estado de derecho.

Apoyados en el discurso de Virgilio Ruíz Rodríguez quien citando a Platón planteaba la discusión en torno al concepto Estado de derecho, con la siguiente reflexión: *los gobernantes deben ser los*

*servidores de las leyes, en una ciudad donde la ley está sujeta y no tiene fuerzas, veo muy cercana su ruina, pero allí donde la ley reina sobre los gobernantes y donde los gobernantes se hacen a sí mismos esclavos de la ley, veo nacer allí la salvación y, con ella, todos los bienes que los dioses otorgan a las ciudades.*<sup>8</sup>

Esta reflexión de la filosofía clásica griega tiene una clara línea de continuidad en el debate político a lo largo de la historia y permite afirmar, aun hoy en día, que aun que todos los Estados tienen un sistema de derecho, no todos pueden ser considerados auténticos Estados de derecho pues, como sostiene Elías Díaz, ese concepto exige sometimiento real de las autoridades a las normas jurídicas, distribución de poderes en los órganos del Estado, medios efectivos de defensa de los gobernados contra los actos de sus gobernantes y, sobre todo, un mecanismo de creación de las normas en los que se cuente con la participación auténtica de la sociedad de tal manera que los valores que sustentan esas normas puedan considerarse legítimamente como reflejo de los valores éticos y morales de dicha sociedad.<sup>9</sup> Cuando en un determinado Estado se cumplen estas condiciones,

entonces podemos hablar de un Estado democrático de derecho.

En un Estado de esta naturaleza, la relación entre política y derecho y los derroteros de la filosofía del derecho y la filosofía política tendrán que observarse desde dos enfoques, a saber, observaremos a la política actuar a través del derecho y veremos si el derecho es una herramienta útil para limitar y encauzar la acción de la política.

Pero además, ambas ciencias deberán ser capaces de analizar si el derecho vigente (que se aplica efectivamente en una comunidad determinada) tiene contenidos de justicia democráticamente adoptados y si la política actúa o no por los cauces del derecho y persigue los fines de justicia determinados por la sociedad.

En estos términos, el marco teórico en el que se desarrollará este trabajo será el análisis de la relación entre el derecho positivo y las ideas de justicia en el pensamiento del maestro Rafael Preciado Hernández y, a partir de ahí, el análisis de la evolución de ese pensamiento hacia nuestros días y de las nuevas respuestas que ofrece.

A lo largo de la historia se ha planteado el debate sobre la justicia expresada por el derecho y ejecutada por la política, como un debate

<sup>7</sup> Op. Cit. Pág. 65.

<sup>8</sup> Ibidem. Pág. 100.

<sup>9</sup> Ibidem. Pág. 102

entre derecho positivo y derecho natural, entendiendo este último como aquél que determina el contenido del derecho por una autoridad superior a la humana, por lo que los filósofos y juristas que han seguido esa tradición acaban por negar la calidad de derecho a aquellos sistemas que limitan sus contenidos a lo que dispone la voluntad de los órganos creadores de las normas y solo reconocen validez a los sistemas que recogen, respetan y protegen una serie de bienes y valores que se consideran esencialmente humanos, inmutables e independientes de la voluntad o de la circunstancia histórica específica, hasta llegar a la concepción de *Rawls* según la cual *los preceptos de la justicia natural han de asegurar que el orden legal sea mantenido de modo regular e imparcial*.<sup>10</sup>

### VI. Formulación de hipótesis

Rafael Preciado Hernández, fue un filósofo del derecho que se inscribió en la corriente iusnaturalista.

Desde esa postura realizó una larga reflexión teórica sobre el derecho, la justicia y la política que, además de construir un marco teórico para el estudio de la ciencia jurídica, fue desarrollado con la intención de formar parte

del andamiaje ideológico de un partido político, Acción Nacional, con el doble propósito de dotar de sentido y contenido a los principios de doctrina de ese instituto político y, desde ahí, convertirse en discurso que atrajera voluntades cívicas, y de servir como herramienta teórica para la construcción de soluciones a problemas políticos y sociales específicos y, en esa medida, con la intención de convertirse en principios de acción social.

A partir del reconocimiento de la crisis de representatividad que viven actualmente los partidos políticos la hipótesis de trabajo propone una revisión del pensamiento filosófico, jurídico y político de Rafael Preciado Hernández, para estar en condiciones de realizar una reelaboración de ese pensamiento a efecto de demostrar que desde el pensamiento crítico los partidos políticos, en este caso, Acción Nacional, pueden redefinir sus propuestas doctrinarias y sus líneas estratégicas de acción política, con la suficiente distancia de la coyuntura para reelaborar su identidad y ser capaces de relanzar una oferta política desde la cual superar la actual crisis de representatividad.

Rafael Preciado Hernández sostenía que el derecho natural no es el mero sentimiento de justicia ni un código ideal de normas, sino el conjunto

de criterios y principios racionales –supremos, evidentes, y universales– que presiden y rigen la organización verdaderamente humana de la vida social, que asigna al derecho su finalidad necesaria, de acuerdo con las exigencias ontológicas del hombre, y establece las bases de selección de las reglas e instituciones técnicas adecuadas para realizar esta finalidad en un medio social histórico y nuestra hipótesis de trabajo consiste en demostrar que desde esa visión es factible generar las respuestas que un importante sector de la población demanda de un partido político para el segundo cuarto del Siglo XXI.<sup>11</sup>

### VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

#### A. Breve semblanza biográfica de Rafael Preciado.

Preciado Hernández, entendía a la autoridad en la vida social, como un complemento del poder político, sin el cual la propia autoridad se convertía en vana e ineficaz entre los hombres. Todo poder que no es la expresión de una autoridad es inútil. Prácticamente, es normal que la autoridad implique el poder y que el poder implique la autoridad. De esta correlación resulta que, en tanto poder, la autoridad

*Es evidente que la ruptura de confianza ciudadana en torno  
a los partidos provoca que le gestión de las demandas  
sociales pase a otros actores que carecen de los controles  
democráticos que nuestro sistema impone a los partidos*

puede descender hasta el orden físico y natural; en tanto que autoridad, el poder puede elevarse al orden moral y jurídico. Por lo tanto, separar el poder y la autoridad es lo mismo que separar la fuerza y la justicia. Lo que debe importar ante todo es la autoridad, es decir, el derecho de ser seguido y obedecido por los espíritus y las voluntades, y luego, el derecho de ejercer el poder.

¿Cuál es la historia de vida que llevó a Rafael Preciado a la posición intelectual derivada de la reflexión que antecede?

Rafael Preciado nace en El Grullo, Jalisco en el año de 1908 en el seno de una familia dedicada a la actividad agrícola y ganadera como propietarios rurales. En esa comunidad realiza sus primeros estudios para, posteriormente, trasladarse a la ciudad de Guadalajara a continuar su formación.

Es en Guadalajara donde recibe las primeras lecciones de dos corrientes de pensamiento que marcarán para siempre su vida, la teología

católica y nociones de derecho natural que definirán su inclinación por el estudio de la Filosofía.

En el año de 1925 inicia la carrera de derecho en la Universidad de Guadalajara. Durante esa etapa toma contacto con las reflexiones de dos personajes centrales en su formación, Ahrens y su corriente de derecho natural y la escolástica de Tomás de Aquino.

A partir de 1931, Preciado Hernández inicia labores como catedrático en la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara, responsable de las asignaturas de Derecho Romano y, en una etapa, de Teoría General del Derecho y, además, se desempeña en diversos cargos en el Tribunal Supremo de Justicia del Estado de Jalisco, encontrando, en esa experiencia profesional, el equilibrio entre la reflexión académica del derecho y su aplicación práctica en forma de decisiones que intentan concretar la justicia.

En el año 35 se traslada a la ciudad de México a ocupar

un cargo como Secretario de Estudio y Cuenta de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia. En el 39 se integra como profesor de la Universidad con la cátedra de Introducción al Estudio del Derecho y, a partir del año 41, como profesor de la cátedra de Filosofía del Derecho en la Escuela Libre de Derecho.

En el terreno profesional, además de las labores docentes y de sus cargos en los tribunales, don Rafael se destacó como litigante, con lo que seguramente complementó, desde la práctica y el contacto humano directo, su percepción de la vocación de justicia que debe tener el sistema jurídico de una nación.

En el terreno de la acción política, Preciado participó en septiembre de 39 en la constitución del Partido Acción Nacional acompañando al grupo que se formó alrededor de Manuel Gómez Morin. En ese partido desplegó toda su actividad política, llegando al Congreso de la Unión en la XLVII Legislatura y formando

parte de sus órganos directivos a nivel nacional y en la Ciudad de México.

### *B. Las fuentes del pensamiento depreciado*

En el prefacio de la versión española de la sexta edición del *Curso de Derecho Natural* o de *Filosofía del Derecho* de Heinrich Ahrens<sup>12</sup> sostiene que:

“La grave situación política en que se encuentran casi todos los países civilizados, y la perturbación en todas las ideas morales, que se manifiesta de una manera tan visible en las deplorables tendencias más o menos materialistas de diversos géneros que he caracterizado en muchas partes ..., me han inducido a determinar más todavía el principio del derecho en su carácter ideal, a presentarlo en sus relaciones íntimas con el orden moral, y a demostrar, con una hojeada histórica ..., que todo el orden de derecho, así como todas las instituciones y formas del Estado no son más que un reflejo en cierto modo un precipitado de todas las fuerzas y tendencias que obran en la atmósfera intelectual de la sociedad, y que las condiciones esenciales de de la

libertad privada y pública no se encuentran nunca fuera de una acción poderosa de ideas y de convicciones morales en el seno de una sociedad.

Para levantar las fuerzas espirituales y morales en el seno de una nación, la primera condición es que el estudio de las ciencias ideales, de la filosofía en general y en su aplicación a las ciencias positivas, se reanime en la instrucción superior, para formar un contrapeso necesario a las ciencias positivas y para preservar el espíritu de que pierda, en la masa de conocimientos que se acumulan por todas partes y que debe apropiarse, la conciencia de sí mismo, de su naturaleza íntima, de sus facultades espirituales y de los grandes principios del orden moral que deben servirle de brújula en la vida y en toda ciencia práctica”.<sup>13</sup>

Así, en la visión de Ahrens, la teoría del derecho natural debe entenderse como el contrapunto crítico de las tesis iuspositivistas a efecto de que el orden de los valores morales se mantenga como eje rector de los sistemas de regulación social.

En esos mismos años, en México, Clemente de Jesús Munguía, reaccionando frente al racionalismo filosófico y el consecuente racionalismo jurídico, propuso su *Del Derecho Natural* en sus principios comunes y en sus diversas ramificaciones, o sea, curso elemental de derecho natural y de gentes, público, político, constitucional y principios de legislación de 1849 enseñaba el estudio de la Jurisprudencia universal, como el de cualquier otra ciencia de las que tiene el hombre moral y a la sociedad por objeto, está fundado precisamente en la verdadera filosofía. No debe parecer extraño, por lo mismo, que nosotros, al exponer el derecho natural, en toda la extensión de su objeto, y queriendo mostrar a la juventud el carácter científico de esta importante materia, no menos que sus relaciones esenciales con cierto género de conocimientos que debe tener adquiridos, hagamos un resumen de estos mismos conocimientos, tanto para facilitar la demostración de la existencia de aquel derecho, como para mostrar a la juventud, por medio de una aplicación adecuada y oportuna, el vínculo estrecho que une la teoría de las leyes naturales y divinas con el sistema filosófico de la naturaleza del hombre, las reglas de su conducta, y los primeros

<sup>12</sup> Hannover 14 de julio 1808 – Salzgitter 2 de agosto de 1874.

<sup>13</sup> Ahrens, Heinrich. *Curso de Derecho Natural o de Filosofía del Derecho*. Tercera Edición Española. Madrid. 1873. Pág. III – IV.

principios constitutivos de la sociedad.<sup>14</sup>

Es evidente que la tradición iusnaturalista que recibió el maestro Preciado Hernández centraba sus esfuerzos en destacar como nota distintiva del derecho y de su ciencia, el origen supra positivo del valor del sistema, es decir, se esforzaba por demostrar que era la propia naturaleza del ser humano, en tanto que ser dotado de dignidad, la que determinaba el contenido de los sistemas jurídicos positivos para poder ser reconocidos como sistemas de derecho legítimos y no producto de la sola voluntad y poder de un grupo de hombres que se impone a otros.

En las reflexiones del iusnaturalismo del siglo XIX se apuntan, por primera vez en la historia del análisis del derecho en México, los derechos que, a lo largo del tiempo evolucionaron hasta convertirse en lo que hoy entendemos como Derechos Humanos, sin los cuales, según los sistemas constitucionales modernos y según el derecho internacional, difícilmente se puede hablar de un Estado democrático de derecho.

Así, en la obra de Munguía ya se apuntan los sustentos filosóficos y jurídicos del derecho a la vida, a la salud, el derecho a la libertad de conciencia y el derecho a la libertad de educación, que hoy son, sin duda, el motor de la reflexión jurídica garantista de los Estados constitucionales modernos y la materia prima sobre la que desarrollan sus reflexiones los Tribunales de Derechos Humanos en el ámbito internacional.

### C. La obra filosófica de Rafael Preciado Hernández

El maestro Luís Recasens Siches reconoce en Rafael Preciado a un iusnaturalista formado en la tradición jurídica de la neo-escolástica, pero con la brillantez de actualizar su pensamiento a la época en la que vive.

Según el maestro Recaséns, la principal virtud de la obra jurídica filosófica de Preciado radica en que con sus Lecciones de Filosofía del Derecho reactualizó y dio nuevos desenvolvimientos a una idea esbozada por Aristóteles entre derecho natural y derecho positivo: *No se trata de dos órdenes o sistemas cerrados, sino de dos aspectos de una misma realidad. Esa realidad es el Derecho, y sus dos aspectos o dimensiones son: lo natural o racional, y lo positivo o técnico. Todo derecho humano es a la vez positivo y racional, así como todo*

*hombre es al mismo tiempo cuerpo y espíritu: lo positivo es el cuerpo del Derecho, lo racional es su espíritu... Un sistema que se reduce a pura técnica y desprecia el espíritu de los fines y principios racionales que rigen la vida social no merece el nombre de Derecho; es más bien la expresión cabal de la violencia o la opresión organizada. Pero tampoco existen en la realidad social sistemas jurídicos constituidos por meros enunciados de principios filosóficos. Los principios permanecen sin aplicación práctica si carecen de una técnica adecuada para transformar lo abstracto en realidad... Todo ordenamiento jurídico histórico realiza en cierta medida los principios del Derecho Natural a través de una técnica; y puede decirse que los diversos sistemas de Derecho se perfeccionan en la medida en que encuentran las fórmulas técnicas que les permiten adaptar esos principios a las exigencias particulares de un pueblo determinado*".<sup>15</sup>

Adelante, el maestro Recaséns analiza la forma en que el maestro Preciado desarrolla la idea antes expuesta y observa que "La voluntad humana juega un papel muy

<sup>14</sup> *El iusnaturalismo en México, Siglos XIX y XX*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3123/4.pdf>

<sup>15</sup> Recaséns Siches, Luís. "Reseña de Lecciones de Filosofía del Derecho de Rafael Preciado Hernández". *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/626>.

importante en la integración de las instituciones jurídicas positivas –la voluntad social preponderante en el caso de las costumbres jurídicas, y la voluntad de los gobernantes como representantes de la comunidad, si se trata de normas jurídicas establecidas por un órgano técnico legislativo–; pero no se debe perder de vista que la voluntad psicológica por sí sola no puede servir de fundamento a auténticos deberes, pues su intervención se limita a realizar el supuesto de una norma de derecho natural, actualizando las consecuencias atribuidas por esa norma a aquel supuesto. Lo cual significa que todo deber se funda siempre en una norma o en un principio ético. Así, aun cuando los civilistas afirman que la voluntad de las partes es la suprema ley de los contratos, solo expresan con esto que dentro de los límites establecidos por ciertas normas fundamentales de derecho civil, los contratantes pueden estipular lo que convenga a sus intereses; mas tales normas fundamentales no pueden ser modificadas por la voluntad de los contratantes, voluntad que resulta inoperante para cambiar la naturaleza de los contratos, o su licitud en razón del objeto, para purgar vicios del consentimiento, para atribuir capacidad jurídica a quien carece de ella, o para alterar los requisitos

exigidos en la ley en cuanto se refiere a ciertas formas de los contratos. Analógicamente, tampoco la voluntad de los gobernantes, por sí sola, constituye el fundamento de los deberes impuestos por las normas que integran las instituciones jurídicas positivas. Esa voluntad también está limitada por normas, que pueden ser de derecho positivo o de derecho natural; pues tal limitación se impone positivamente a la voluntad del legislador ordinario, por normas de rango superior como son las constitucionales, que rigen su actividad legislativa, y racionalmente la voluntad del legislador constituyente está limitada por las normas, principios o criterios que forman el contenido del derecho natural”.<sup>16</sup>

Según Recaséns Siches, la evolución intelectual de las ideas del maestro Preciado puede apreciarse con nitidez cuando observamos la forma en que presenta su análisis del concepto norma, pues en ella, se alcanza el nivel de profundidad en la tesis iusnaturalista que caracteriza la obra de Preciado.

Podemos definir la norma en sentido genérico, es decir, referida esta noción a todas las especies de normas, como la regla obligatoria, o la regla que prescribe un deber. Toda norma es, en consecuencia,

una regla por su género próximo, y la prescripción de un deber por su diferencia específica. Debemos distinguir en el campo de la ética, la norma, de la ley, de modo semejante a cómo distinguimos la regla técnica, de la ley fenoménica; pues así como la ley fenoménica –por ejemplo: el agua entra en ebullición al someterse a una temperatura de 106 grados– es una proposición en indicativo, dado que se limita a enunciar una relación de causalidad, mientras que la regla técnica –si quieres hervir agua tienes que someterla a una temperatura de 106 grados– es una proposición en modo imperativo, porque expresa un mandato condicional; otro tanto ocurre en el campo de la ética, ya que también aquí la ley es una proposición en indicativo, pues se limita a enunciar cuál es la jerarquía de los bienes humanos, los actos adecuados a la realización de esos bienes, y las consecuencias de los actos en orden al perfeccionamiento del sujeto agente considerado en sus dimensiones individual y social, en tanto que la norma es una proposición en modo imperativo, pues prescribe el deber de realizar los actos que son conformes al bien moral, y de omitir aquéllos que le son contrarios. En estas condiciones, tanto la regla técnica como la regla normativa, están fundadas en una

<sup>16</sup> *Ibidem*. Pág. 790. Los resaltados son propios.

relación de legalidad: la regla técnica en una ley fenoménica o lógica y la regla normativa en una ley ética. Por consiguiente, si el tener que ser o necesidad condicionada que expresa una regla técnica no se funda en hechos o fenómenos sino en una ley que enuncia una relación necesaria de causalidad, el deber ser que prescribe una norma, tampoco se funda en meros hechos o decisiones volitivas, sino en una ley ética que enuncia una relación necesaria moralmente, una jerarquía ontológica de bienes humanos y una adecuación de actos a fines valiosos”.<sup>17</sup>

En opinión del maestro Recaséns, la forma teórica en que el maestro Preciado vincula su concepto de norma imperativa con la idea de la jerarquía ontológica de bienes humanos se contiene en su concepción del bien común, según el cual, en el orden natural, y atendiendo al grado de generalidad de los objetos comprendidos o abarcados por esta noción, cabe distinguir el bien común universal o integral de la especie humana, en un plano más limitado al bien común nacional, y con un contenido más reducido al bien común público. El bien común de la especie humana comprende todas las realizaciones que con su inteligencia y voluntad ha venido acumulando el ser

humano desde que apareció sobre la tierra, pues constituye un acervo cultural y civilizatorio que no pertenece a un ser humano individual, ni a un pueblo, ni a un grupo de naciones, sino que representa más bien un patrimonio común de la humanidad; aquí comprendidos los idiomas, las religiones, los sistemas éticos, filosóficos, políticos y jurídicos, las ciencias en sentido restringido y sus descubrimientos, la técnica o aplicación de los conocimientos filosóficos o científicos a la solución de los problemas humanos, y todas las realizaciones artísticas. El bien común nacional viene a ser la participación de un pueblo determinado en el bien común de la especie humana, en cuanto esa participación a través del tiempo, a veces de siglos, imprime un estilo de vida a los miembros de la comunidad de que se trate, dándole así una fisonomía o rostro nacional; pues no debe olvidarse que la nación, en sentido sociológico, es la comunidad fundada en vínculos naturales y culturales como la sangre, la religión, el lenguaje y la cultura o la civilización, las tradiciones y costumbres. Y el bien común público... consiste esencialmente en la creación estable y garantizada de condiciones comunes, tanto de orden material como de orden espiritual, que sean las más favorables, de acuerdo

con las circunstancias, para la realización del bien común propio de cada uno de los individuos y de los grupos sociales que integran el Estado. La distinción que acaba de hacerse entre bien común nacional y bien común público implica directrices valiosas para la política de los Estados. Pues esa política debe orientarse en el sentido de reconocer, perfeccionar y fortalecer los vínculos naturales y culturales que le dan fisonomía nacional a los respectivos pueblos de esos Estados. Bien entendido que aquí se trata de un nacionalismo positivo, que consiste en desarrollar las cualidades valiosas de un pueblo, y no de ese nacionalismo agresivo que exalta sus valores nacionales y trata de imponerlos, al mismo tiempo que su dominio, a los demás pueblos por medio de la violencia”.<sup>18</sup>

Así pues, en el pensamiento jurídico de Preciado Hernández la búsqueda del bien común es el eslabón que debe unir la producción de normas jurídicas de carácter positivo con el quehacer político (legislativo y ejecutivo) de un Estado.

En la medida en que se construya un Estado que se proponga como fin la coincidencia entre sus normas jurídicas positivas y la acción política con contenido ético

<sup>17</sup> *Ibíd.* El resaltado es nuestro.

<sup>18</sup> *Op. Cit.* Pág. 792. Los resaltados son propios.

*En el pensamiento de Preciado, el valor de la persona,  
el reconocimiento de su dignidad,  
su calidad de sujeto de derechos y obligaciones  
y su intrínseco valor moral constituyen la justificación última  
del derecho y de la política*

que la sustente, estaremos cerca de construir una sociedad justa, en la que prevalezca el concepto de la justicia entendida como el criterio ético que nos obliga a dar al prójimo lo que se le debe, conforme a las exigencias ontológicas de su naturaleza, en orden a su subsistencia y perfeccionamiento individual y social... No es un criterio convencional sino objetivo; pues se funda en los datos constitutivos de la dignidad personal, que son esenciales al ser humano, y que por esto mismo excluye racionalmente toda discriminación en el trato a nuestros semejantes, sin razón objetiva suficiente... Por Derecho natural es suyo de cada persona humana su cuerpo y su espíritu, y todas sus potencias y facultades; y suyos son también los actos que realiza con conocimiento de causa y con voluntad libre; de manera que si tenemos presente que el objeto general regido por las normas, aquí comprendidas las jurídicas, son los actos humanos, el principio de imputación, entendido en un sentido

amplio, al igual que el de responsabilidad, derivan de la justicia que manda dar y reconocer a cada quien lo suyo... De ahí que jamás se justifique condenar conscientemente a un inocente o absolver a un culpable... El acto y sus consecuencias, por tanto, implique el mérito o demérito, ganancia o perjuicio, utilidad o pérdida por la naturaleza misma de las cosas, por este fundamento ontológico consiste en que el ser humano es la causa eficiente de sus actos, constituye lo suyo del sujeto agente, lo que se le debe atribuir o imputar por los demás, para bien o para mal y de lo que debe responder... No es posible... formular congruentemente un sistema de normas que constituya un orden ético que merezca ese nombre, si se desconoce el criterio de la justicia y los principios que implica; y tampoco se puede establecer un orden social, ya que en la esfera de lo social la justicia realiza, además, una doble función igualitaria y estructurante, de coordinación de las

acciones en el primer caso, y de integración en el segundo".<sup>19</sup>

Así, la reflexión filosófica de Preciado Hernández hace consistir el derecho natural en un cuerpo normativo sustentado en un grupo de valores derivados de criterios racionales sobre los que debe organizarse la sociedad para alcanzar los fines últimos del hombre en tanto que ser espiritual y moral.

Como nos hizo ver el maestro Recaséns, la peculiaridad de Preciado al enfrentar en análisis filosófico del derecho es que intentó superar el antagonismo entre derecho positivo y derecho natural al comprenderlos como dos facetas de una misma realidad. Gracias a esta síntesis, Preciado puede plantearse al derecho como una sola realidad y plantearse el objeto de estudio de la filosofía del derecho a la manera neo-tomista como el estudio de las causas últimas y de los primeros principios del derecho.

---

<sup>19</sup> Op. Cit. Pág. 792.

La herencia más importante que el siglo XXI mexicano puede recibir del pensamiento de Preciado Hernández es su clara comprensión de que nuestros órdenes jurídico, político y social, cuando no estén fundados en un orden ético, significarán causas de sufrimiento y deterioro humano al impedir que el hombre y los grupos sociales alcancen la plenitud para la que racional y naturalmente están llamados, es decir, el bien al que el hombre fue diseñado por la naturaleza.

Gracias a los razonamientos filosóficos de su obra, el maestro Preciado es capaz de llegar a conclusiones derivadas de la razón práctica sobre los derechos del hombre en tanto ser ontológico. Así, sus lecciones le permiten concluir que es de derecho natural, reconocer y dar al otro lo que le es debido, no condenar al inocente, cumplir las obligaciones, no enriquecerse a costa de otros sin justa causa, no juzgar a nadie sin oírlo y vencerlo, habiendo tenido la oportunidad de probar sus defensas. Como se observa, las enseñanzas del maestro Preciado prefiguran el catálogo de Derechos Humanos que en el siglo XXI están significando en mecanismo que la ciencia jurídica explora con mayor profundidad para alcanzar el sueño de justicia social en el reino de los hombres.

Podemos afirmar, con Rafael Estrada Sámano que la búsqueda de Preciado le permite llegar al descubrimiento de que en el derecho hay algo esencial, necesario, permanente, fines supremos y principios racionales inmutables, pero que esos fines y principios pertenecen al orden práctico y para realizarlos o aplicarlos, requiere todo un aparato o cuerpo de disposiciones o procedimientos técnicos.<sup>20</sup>

Estrada Sámano insiste en destacar la clave del pensamiento de Preciado al recoger una frase que el maestro toma de Renard: “No está por demás insistir en este punto capital: el derecho no es un mero enunciado de principios, ni tampoco pura técnica: proclamar que el derecho es pura técnica y dejar a los políticos, a los economistas, a los hombres de negocios, a los moralistas, el honor de elegir los fines a los cuales debe él servir, es abdicar de nuestro oficio y de nuestra dignidad. El jurista no es un criado que sirva para hacerlo todo”.<sup>21</sup>

Queda claro que para el maestro Preciado, la responsabilidad del jurista, y particularmente del filósofo del derecho, tenía que tener

implicaciones prácticas. Por ello, es casi un resultado natural la participación de Rafael Preciado en la actividad política.

### *D. La actividad política de Preciado Hernández.*

Es conocida la participación de Rafael Preciado Hernández en la Asamblea Constitutiva del Partido Acción Nacional; sin embargo, para nuestro interés, más que la decisión de ser miembro fundador de un partido político que en sí misma es una acción que dice mucho de un hombre que desde la filosofía entiende que los valores tienen que actuar en la realidad, queremos valorar su intervención como miembro de la Comisión de Doctrina de la Asamblea Constituyente de Acción Nacional que fue la responsable de producir los Principios de Doctrina que enarboló Acción Nacional en 1939.

En esa Comisión de Doctrina participó el maestro Preciado junto con Efraín González Luna, Agustín Aragón, Samuel Melo y Ostos, Miguel Estrada Iturbide, Luís Garay y Carlos Ramírez Zetina.

Acción Nacional fue fundado en 1939 con una clara lógica de oposición a los intereses que se aliaban en torno al pacto político en el que se estaba fundando el Estado mexicano del siglo XX.

<sup>20</sup> Estrada Sámano, Rafael. Nota Necrológica, Don Rafael Preciado Hernández. <https://www.eld.edu.mx/revista-juridica/wp-content/uploads/2016/10/estrada-samano-rafael-don-rafael-preciado-hernandez-nota-necrologica-15.pdf>.

<sup>21</sup> *Ibídem*.

Frente al gobierno de Lázaro Cárdenas (1934 – 1940) Acción Nacional se presentó como un aglutinador de los intereses de oposición. En voz de la socióloga Tania Hernández, frente al gobierno de Cárdenas, Acción Nacional nació para reencauzar la lucha de importantes contingentes católicos por la vía institucional. También se convirtió en aglutinador de las demandas de otros sectores, como el empresarial y, en general, de la clase media conservadora que se oponía al modelo económico, político y social adoptado por un Estado que enarbolaba el discurso del nacionalismo revolucionario, y cuyos ideales eran llevados a la práctica por el gobierno cardenista. El PAN hacía una fuerte crítica a la idea de la estructuración de la sociedad a nombre de las masas; al papel que había asumido el Estado como rector de la economía; a la búsqueda de la institucionalización de la vida política a través del partido oficial; a la reafirmación de la educación laica y –en ese momento– al énfasis al carácter socialista de ésta, y al cambio en la correlación de fuerzas entre los factores de la producción, en la que los obreros y campesinos cobraban mayor relevancia.

También denunciaban el autoritarismo del régimen, el clientelismo político y la falta

de democracia en la arena electoral.<sup>22</sup>

Aparentemente las causas en contra de las que se aglutinaron las personas que participaron en la fundación del Partido Acción Nacional estaban claras. Sin embargo, ningún partido político, incluso de oposición, puede perdurar y consolidarse sin proposiciones positivas. Por lo tanto, Acción Nacional tenía que plantear las causas por las que iba a dar la batalla en las arenas política y electoral.

En ese contexto, don Manuel Gómez Morín, la figura central y más destacada en el proceso de gestación y consolidación de Acción Nacional, sabía que para que el nuevo partido pudiera consolidarse y, eventualmente, combatir a las estructuras del partido oficial, era indispensable una sólida estructura institucional con mecanismos modernos y eficientes para resolver con mecanismos democráticos, las tensiones internas que surgieran en la vida de la nueva institución.

Parte fundamental de la vida institucional de la nueva organización era la definición de principios doctrinarios que fueran capaces de expresar las preocupaciones políticas de los diversos grupos que se integraron, soportar los ataques externos que,

eventualmente llegarían y, además, significar la simiente que permitiera la evolución de esa doctrina conforme los tiempos políticos y sociales lo demandaran.

Esa tarea recayó en las mejores inteligencias de Acción Nacional, entre los que, como dijimos arriba, se encontraba don Rafael Preciado.

Ese grupo de ideólogos entendieron que era indispensable presentar un cuerpo de doctrina que permitiera superar el sentido de inmediatez que muchas veces acompaña a la acción política, sin renunciar a cuestionar las decisiones del régimen y, fundamentalmente, cuestionar la legitimidad del arreglo político nacional que, aunque se asumiera como democrático, era en realidad un régimen autoritario.

A partir del análisis que hemos hecho de la obra de Preciado Hernández, estamos ahora en condiciones de evaluar el impacto que esa labor de reflexión filosófica tuvo en la generación de la primera propuesta doctrinaria del Partido Acción Nacional.

Como podemos observar, las normas de derecho natural que fueron descubiertas por Preciado en el desarrollo de su investigación filosófica, sirven de sustento a diversos postulados doctrinarios del Partido Acción Nacional en lo que, sin duda, significa un

<sup>22</sup> Hernández Tania. *El Partido Acción Nacional y la Democracia Cristiana*. En [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532011000100005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000100005).

*Solo desde la acción política es posible dar la pelea social necesaria para que tanto el derecho como la democracia no sean simples técnicas al servicio de los gobernantes, sino verdaderos depositarios de los valores sociales y garantes y defensores de la dignidad y la libertad de las personas*

verdadero esfuerzo por llevar a la acción los postulados de la reflexión filosófica tal como Preciado entendía el derecho, es decir, en sus dos dimensiones de ley ética y norma técnica.

*Veamos:*

Hemos visto que para Rafael Preciado, el bien común nacional es la participación de un pueblo determinado en el bien común de la especie humana, en cuanto esa participación al través del tiempo, a veces de siglos, imprime un estilo de vida a los miembros de la comunidad de que se trate, dándole así una fisonomía o rostro nacional; pues no debe olvidarse que la nación, en sentido sociológico, es la comunidad fundada en vínculos naturales y culturales como la sangre, la religión, el lenguaje, la cultura o la civilización, las tradiciones y costumbres.

En el catálogo de principios doctrinarios aprobados por la Asamblea Constituyente de

1939,<sup>23</sup> el Partido Acción Nacional sostuvo que:

La Nación es una realidad viva, con tradición propia varias veces secular, con unidad que supera toda división en parcialidades, clases o grupos y con un claro destino.

El interés nacional es preeminente; todos los intereses parciales derivan de él o en él concurren. No pueden subsistir ni perfeccionarse los valores humanos si se agota o decae la colectividad, ni esta puede vivir si se niegan los valores personales.

La vida de la Nación, el cumplimiento de su destino, la posibilidad de crear y mantener en ella condiciones espirituales y físicas adecuadas para una convivencia civilizada y noble, son incompatibles con el establecimiento o la

conservación de un estado social desordenado o injusto, como lo sería fatalmente el que parta de toda negación de la dignidad de la persona humana o de la proclamación de una necesaria división violenta de la unidad nacional por la lucha de clases, castas o parcialidades.

Cuanto vigorice la unidad nacional, acendre y fortalezca los valores tradicionales que dan forma y sentido a la Nación, y coordine y jerarquice justamente los intereses parciales en el interés nacional, debe tener el apoyo pleno de la colectividad y de sus órganos. Cuanto conspire a romper esa unidad, a deformar su carácter o a desquiciar esos intereses, ha de ser rechazado y combatido por todos.

El desarrollo interno de México, su verdadera independencia y su colaboración eficaz en la comunidad internacional, dependen fundamentalmente de una celosa conservación de la peculiar personalidad que nuestra

<sup>23</sup> Los textos de los Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional aprobados por la Asamblea Constituyente en las sesiones del 14 y 15 de septiembre de 1939 que se reproducen en adelante son recogidos de <https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/2013/04/Principios-de-doctrina-1939.pdf>

Nación tiene como pueblo iberoamericano, producto de la unificación racial y ligado esencialmente a la gran comunidad de historia y de cultura que forman las Naciones Hispánicas.

Aunque es cierto que esta concepción tiene ingredientes constitutivos que no provienen del pensamiento de Rafael Preciado, es evidente, por otra parte, que las ideas centrales de bien común nacional y bien común público que pregonaba Preciado en sus *Lecciones de Filosofía* fueron fundamento para este primer principio doctrinario de Acción Nacional.

Mucho más evidente es la influencia de Preciado en la definición doctrinaria que el Partido Acción Nacional asume en 1939 de la persona:

### *Persona*

La Nación no está formada por individuos abstractos ni por masas indiferenciadas, sino por personas humanas reales, agrupadas en comunidades naturales, como la familia, el municipio, las organizaciones de trabajo o de profesión, de cultura o de convicción religiosa.

La persona humana tiene una eminente dignidad y un destino espiritual y material que cumplir, por lo que la colectividad y sus órganos deben asegurarle el conjunto de libertades y de medios

necesarios para cumplir dignamente ese destino.

Y en la organización política nacional, es preciso que las comunidades naturales sean reconocidas, respetadas, y en cuanto caigan en la jurisdicción del Estado, ordenadas y jerarquizadas, dándoles el lugar y la participación debidos en la estructura y en el funcionamiento del mismo, a fin de que éste coincida verdaderamente con la realidad nacional y el Gobierno sea siempre una expresión genuina de la Nación.

Esta definición de la persona que adopta el PAN en sus principios doctrinarios de 1939 es, en muchos sentidos, una extensión práctica de la idea de justicia que enarbó Preciado en sus estudios filosóficos, pues debemos recordar que Preciado asimilaba la justicia como el criterio ético en virtud del cual estamos constreñidos a dar al otro lo que su naturaleza ontológica exige; además, no podemos olvidar que Preciado sustentaba objetivamente el criterio de justicia en la eminente dignidad de la persona humana que impedía, racionalmente, toda discriminación en el trato a otros seres humanos.

En el concepto Estado el Partido Acción Nacional de 1939 toma los conceptos de Preciado para explicar la naturaleza de la autoridad y de su ejercicio:

### *Estado*

La opresión y la injusticia son contrarias al interés nacional y degradantes de la persona. Resultan de que el poder se ejerza para fines que no le son propios o por un Gobierno que no sea expresión auténtica de la colectividad.

Sólo pueden ser evitadas mediante el recto ejercicio de la autoridad, que no es el capricho de un hombre o de un grupo, sino que tiene por fin la realización del bien común, que simultáneamente implica la justicia y la seguridad, la defensa del interés colectivo y el respeto y la protección de la persona.

Las doctrinas que fincan la solución de los problemas sociales en la lucha de clases son falsas, inhumanas y contrarias a las leyes más fundamentales de la vida social. Es antisocial y monstruosamente injusta la concepción del Estado como instrumento de lucha al servicio de una clase social cualquiera que sea, para destrucción o dominación de las demás.

Necesidad de la Nación es la justicia social, no la lucha de clases, y el Estado debe enfrentarse a todo desorden de la sociedad y a toda injusticia en cuanto constituyan el motivo y la causa de las luchas sociales.

Tienen responsabilidad en el desencadenamiento de éstas, los que pretenden fomentarlas y los que aspiran

a abolirlas sin eliminar sus causas.

Es también reprochable cualquier otra forma de Estado que niegue las prerrogativas esenciales de la persona y de las comunidades naturales y erija sus determinaciones en fuente única de derecho y en definición del bien común.

Sólo un Estado que sea verdaderamente nacional y proceda con sincero apego a estos principios, puede tener la necesaria plenitud de autoridad, sin ser tiránico; ejercer ampliamente sus facultades de gestión, sin ser opresor, y cumplir su inexcusable deber de justicia, sin ser subversivo.

Tanto en la definición de una autoridad cuyo sustento de legitimidad no dependen de la sola voluntad de un individuo o de un grupo, como en la delimitación de las características de un Estado para poder ser considerado legítimo, es decir, como instrumento verdadero para el bien de las personas, vemos claramente la mano del maestro Preciado.

En el cuarto principio de doctrina adoptado por Acción Nacional en la constituyente del 39 es evidente la influencia del pensamiento filosófico jurídico de Rafael Preciado Hernández.

### *Orden*

La miseria y la ignorancia son fruto del desorden moral y

económico que la injusticia, la anarquía y la opresión introducen en la sociedad.

Sólo podrán ser evitadas, si la Nación es ordenada rectamente, y su vida se funda en el reconocimiento de los valores espirituales y se dirige a la realización del bien común.

La lucha contra la ignorancia y la miseria es deber, pero no monopolio del Estado, y es también responsabilidad y derecho de todos los miembros de la Nación.

Es evidente que las tesis del iusnaturalismo de Preciado fueron sustento de este postulado doctrinario de Acción Nacional pues la exigencia central para que una Nación sea considerada rectamente ordenada pasa por el reconocimiento de los valores espirituales que para Preciado eran el fundamento ético de las normas de derecho positivo y, por extensión, de las acciones de las autoridades del Estado.

La tesis de libertad que sostiene el Partido Acción Nacional en sus principios de 1939 están íntimamente relacionados con la libertad religiosa, seguramente con motivo de la reciente persecución a la religión católica que desembocó en la Guerra Cristera. Sin embargo, en tanto que se defiende la libertad religiosa en función de la dignidad de la persona humana, creemos que puede sostenerse que

ese precepto doctrinario está fundado en los principios de Derecho natural que defendía el maestro Preciado.

El principio de Doctrina marcado con el número 13 de los postulados por el PAN en su catálogo doctrinario de 1939 es un fiel reflejo del pensamiento de Rafael Preciado:

### *Derecho*

La realización de la justicia es atribución primaria del Estado. La honesta, objetiva y fecunda actuación de este valor es la mejor garantía que puede otorgarse a los derechos fundamentales de la persona humana y de las comunidades naturales. Es, además, condición necesaria de la armonía social y del bien común.

Es importante la aplicación justa de la ley por los Tribunales; pero un verdadero Estado de Derecho exige, además, la elaboración de normas auténticamente jurídicas y un esfuerzo concurrente de la totalidad de los órganos del Estado, presidido por la justicia e inspirado en ella.

El anhelo de una recta, ordenada y generosa Administración de Justicia, y la necesidad de que los encargados de la magistratura llenen las cualidades irremplazables de elevada actitud de conciencia, ilustrado criterio, limpieza de juicio y honradez ejemplar, no por

constituir un problema cotidiano, dejan de tener una significación que toca a la esencia misma de la función del Estado.

El Poder especialmente encargado de hacer justicia, debe corresponder a la dignidad trascendental de su misión, con acendrada responsabilidad, firme independencia y enérgica actitud, como guardián celoso y activo agente de la protección del Derecho, no sólo contra las transgresiones de los particulares sino principalmente contra toda desviación o abuso del Poder.

Cuando escuchamos en los principios doctrinarios de Acción Nacional la idea de normas jurídicas auténticas que deben ser defendidas por el Poder Judicial principalmente contra actos abusivos del Poder estamos, estoy convencido, leyendo el producto de la pluma de Rafael Preciado.

En efecto, como vimos cuando analizamos sus tesis filosóficas, para Preciado el Derecho puede llamarse así sólo cuando las normas positivas que sirven para su instrumentación en la vida cotidiana incorporan las consecuencias éticas derivadas objetivamente de la naturaleza humana.

Con base en esa definición teórica, el nuevo partido político plantea radicalmente en su primer instrumento doctrinario

que no toda norma jurídica puede ser considerada auténtica ya que, aun que provenga de los órganos del Estado técnicamente facultados para emitirla, y aun que las autoridades aspiren a su ejecución, incluso por la vía coactiva, si dichas normas no respetan la eminente dignidad de la persona humana, no persiguen la consecución del bien común o atentan contra los derechos fundamentales de la persona humana no pueden ser consideradas como auténticas normas jurídicas y, por lo tanto, no pueden ser herramientas para la aplicación de la justicia en el seno de la comunidad.

Por último, en el postulado de doctrina marcado con el número 14 de los aprobados por la Asamblea Constitutiva del Partido Acción Nacional se cristaliza la visión práctica que Preciado tenía del estudio de los primeros principios del Derecho. Como vimos arriba, Preciado consideraba que la mera reflexión especulativa sin consecuencias en la vida real de las personas era un esfuerzo vacío. Desde el planteamiento inicial de su reflexión mediante la que aspiraba a encontrar el equilibrio entre las tesis de los filósofos iusnaturalistas y los iuspositivistas, Preciado entendió que el Derecho positivo, en tanto que instrumento efectivo de cambio social,

debía ser iluminado y conducido por los valores éticos que constituyen leyes morales derivadas de la naturaleza y dignidad de la persona humana. Para ello, Preciado entendió con meridiana claridad que su deber, y el de muchos de su generación, era participar activamente en política, aun más, colaborar con sus talentos, pasiones y creencias, a constituir un partido político en México que fuera capaz de sobrevivir a las turbulencias del gobierno de esos años y mantenerse establemente en la vida institucional de México.

### *Política*

La creación y administración de un orden dinámico que jerarquice justamente las diversas funciones y los distintos intereses que existen dentro de la vida social, no es patrimonio de un hombre o de un grupo social determinado. A la creación y administración de ese orden, deben concurrir la inteligencia y la voluntad de las personas que conviven dentro del Estado.

Cumplir este deber político es necesidad imperiosa y urgente, cuya omisión acarrea el envilecimiento de la vida social.

La formación de Partidos que organicen el cumplimiento del deber político, y sean permanentes en su actividad, como permanente es su fin, es necesidad evidente dentro

de la realidad histórica de México.

Con Rafael Estrada Sámano descubrimos la comprensión que Rafael Preciado Hernández tenía de la política y las razones que lo impulsaron a formar parte de un instituto político:

“Preciado Hernández fue también autor de numerosos e interesantes ensayos sobre los derechos fundamentales de la persona humana, sobre diversas cuestiones políticas y sociales y sobre la democracia. Respecto de esta última, no aceptaba ‘la concepción formalista, que reduce a la democracia a una mera técnica, a un método de formulación o elaboración de reglas sociales, de normas jurídicas, consistente en que quienes van a quedar sometidos a esas reglas o a esas normas, participan en la elaboración de las mismas, pero independientemente de valores y principios éticos.’ Tampoco aceptó ‘la corriente voluntarista del liberalismo individualista, que reduce la democracia a una expresión de la voluntad general, a la que identifica en cierto modo con la voluntad de las mayorías, también independientemente de valores o principios éticos.’ La concepción democrática a la que se adhirió ‘comprende una doctrina de fondo y una técnica; no mera técnica, sino técnica para la realización de principios y valores éticos.’

Congruente con lo anterior, al expresar su fe en ella, Preciado Hernández sostenía que ‘la democracia es simultáneamente técnica y doctrina de fondo; técnica electoral, ciertamente, porque partimos del principio de que es el pueblo el sujeto natural del poder político; y que toda legitimación de origen en los gobernantes, en algunas personas, para ejercer funciones públicas, tiene que venir como una delegación de parte del pueblo; pero creemos también que el contenido al que debe servir esta técnica electoral es el de asegurar el respeto pleno a los derechos fundamentales del hombre, es el de la promoción del bien común que significa bien de todos, condiciones sociales organizadas que faciliten a todos y cada uno de los miembros de la comunidad la realización de su destino material y espiritual. Esa es la democracia en la que nosotros creemos y esa es la democracia por la que luchamos’.<sup>24</sup>

Para luchar por esa democracia, Don Rafael Preciado se propone comprenderla, criticarla y analizarla a la luz de los fenómenos históricos que se viven en el México de su tiempo.

Tras analizar la variada cantidad de notas y elementos con que diversos autores caracterizan a la democracia, Preciado reflexiona que esta

explicación, lejos de apoyar el punto de vista que habla de la indefinición de la democracia, más bien fortalece la idea de que en toda organización democrática concreta se conjugan elementos numerosos y muy variados, de los cuales, unos son contingentes, históricos, en tanto otros tienen carácter necesario, esencial, siendo estos últimos los que deben ser tomados en cuenta en la definición de democracia.<sup>25</sup>

Tal como sucedió en su reflexión en torno al derecho, Rafael Preciado descubre que la democracia participa de la dualidad que observamos en el derecho en tanto que tiene caracteres propios de una técnica –tal como las normas de derecho positivo– pero que su validez depende de la observancia de valores éticos racionalmente considerados derechos fundamentales e inherentes a las personas. Por ello, don Rafael señala: Esto explica, también, por qué la verdadera democracia es fundamentalmente política, aunque no exclusivamente política. Es que hay diversas acepciones de política. Así, si por política se entiende lo relativo a las formas de organización del poder público, es claro que la democracia política resulta insuficiente y un tanto formal,

<sup>24</sup> *Op. Cit.* Págs. 567 – 568.

<sup>25</sup> Preciado Hernández, Rafael. *Democracia* Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Edición Digital 2012. Pág. 12.

*El aporte radical del pensamiento de Preciado se concentra  
en la conclusión lógica de que ninguna acción humana,  
ya sea económica, política o de la naturaleza que sea, puede  
ignorar la dignidad humana y, por ello, puede obviar  
el respeto por el otro*

ya que representa un modo jurídico de formación de la voluntad del Estado, o un método de creación de normas jurídicas; lo que significa que los mismos contenidos económicos, sociales o éticos pueden ser instituidos y protegidos por un orden jurídico positivo construido con la participación de quienes quedan sometidos a sus normas (método democrático), o sin participación de los gobernados (método autocrático). Pero si por política entendemos la organización realmente vivida de un pueblo, ordenada al bien común temporal del mismo pueblo, la democracia, siendo fundamentalmente política, deja de ser formal; ya no es mera técnica o método de creación de reglas sociales que pueden ser impuestas mediante el aparato coercitivo del Estado, sino que a la técnica agrega una doctrina de fondo, que implica la exigencia racional de realizar los fines esenciales del Estado. Así, toda recta forma democrática, sin dejar de ser política, está vinculada a contenidos económicos, jurídicos y éticos, de los

cuales unos son necesarios y permanentes, en tanto que otros son contingentes y transitorios.<sup>26</sup>

Gracias a esta comprensión, Rafael Preciado ofrece una consecuencia que forma parte de la raíz ideológica más profunda de Acción Nacional:

Esto implica, entre otras consecuencias, que la verdadera democracia es incompatible con una economía autoritaria o estatista, del mismo modo que la autocracia no puede apoyarse sobre una economía libre, sobre una economía de mercado; pues la democracia organiza la participación del pueblo en el gobierno y en la economía a base del respeto a los derechos políticos de los ciudadanos, y a la libre iniciativa privada, respectivamente; mientras que la autocracia organiza el gobierno y planea la economía sin tomar en cuenta los derechos políticos del pueblo ni la iniciativa de los particulares. La democracia política conduce, congruentemente, a la libertad en la economía, como la autocracia

política conduce en lo económico al intervencionismo estatista totalitario. No es probable en el orden práctico que un pueblo decida democráticamente poner todos los bienes de producción en manos de sus gobernantes; como tampoco es probable en la práctica, que un gobierno que posee todos los bienes de producción consulte democráticamente al pueblo sobre las personas que habrán de gobernarlo y sobre las directrices a que se sujetará el ejercicio del poder político.<sup>27</sup> Entonces, lo fundamental del pensamiento de Rafael Preciado Hernández que fue asumido por el Partido Acción Nacional como principios de doctrina puede resumirse así: sólo un ordenamiento jurídico que reconozca la dignidad de las personas y respete y promueva sus derechos fundamentales e inherentes puede reconocerse como un orden jurídico legítimo; de igual modo, sólo las autoridades emanadas de un sistema político auténticamente democrático en el que

la ordenación y conducción de la sociedad respeten los derechos inherentes de las personas y reconozca y promuevan su dignidad, puede ser reconocido como un auténtico sistema democrático.

Han transcurrido casi 80 años desde que las ideas de don Rafael Preciado fueron integradas a los principios de Doctrina del Partido Acción Nacional. Conforme a esas ideas, hoy podemos ser testigos de la forma en que la historia fue concediendo la razón a los primeros integrantes de ese instituto político, entre ellas:

III. Se constituyó un partido político con solidez institucional que fue capaz de sobrevivir a los tiempos más acendrados de autoritarismo en México sin doblegarse ante el poder;

IV. Ese partido fue capaz de sustentar su acción política en la tesis de que la auténtica democracia sólo es aquélla que reconoce y respeta los derechos fundamentales de la persona humana a partir del reconocimiento de su dignidad y de su libertad;

V. La tesis central de la ideología de ese partido hoy es reconocida desde el texto del artículo 1º de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos en materia de Derechos Humanos, lo que, desde el punto de vista de la dignidad y la libertad de las personas significa el salto más espectacular dado por los sistemas jurídico y político mexicano.

VI. El potencial de desarrollo de la tesis fundacional de Acción Nacional se observa hoy en día en la actuación de los organismos y tribunales nacionales e internacionales de Derechos Humanos y en el Poder Judicial de la Federación que, a raíz de los cambios constitucionales referidos, se convirtieron en el principal espacio de defensa de los valores y tesis sostenidos por el PAN.

### *E. El legado de Preciado.*

El trabajo filosófico, jurídico y político, de Rafael Preciado Hernández significó una reacción, desde el bagaje intelectual del *iusnaturalismo*, a los riesgos que la libertad y la dignidad de la persona humana enfrentaban desde un sistema político que se auto designaba como democrático pero que, en realidad, carecía de los elementos fundamentales de ese régimen político auténticamente entendido.

Su reacción, y la del grupo de mexicanos que acompañaron a Manuel Gómez Morin

en la fundación del Partido Acción Nacional, fue una defensa de la libertad, de la dignidad y de la justicia frente a los peligros del comunismo, del socialismo, del autoritarismo y del sistema político corporativo que se instauraba y consolidaba en México.

Don Rafael y los demás fundadores del PAN tuvieron clara conciencia de que la defensa de los valores fundamentales del ser humano tenía que ser capaz de contener la fuerza de las mayorías electorales para impedir que los contenidos del derecho y de la política fueran resultado de la voluntad de una persona o de un grupo de personas.

Esa lucha es de altísima valentía si se tiene en cuenta que hay que darla frente a las personas o grupos que detentan el poder político y su acompañante natural, el poder coactivo.

Hoy en día enfrentamos realidades similares a las que vivieron los fundadores del PAN.

Hoy, como dijimos al inicio de este texto, los partidos políticos sufren el más grave deterioro de credibilidad de su historia y, como consecuencia, sufren la más grave crisis de representatividad que se haya registrado en México. Esta crisis significa que los partidos no pueden establecer comunicación con la sociedad y corren el riesgo de profundizar la brecha

que los separa de ella y encerrarse a administrar, el tiempo que reste, el manejo de recursos públicos y la posibilidad de distribuir cargos.

Estamos convencidos que esta crisis de representatividad puede empezar a resolverse si los partidos políticos son capaces de reactivar el trabajo intelectual de sus militantes. Hoy, en México enfrentamos riesgos tan peligrosos como los que vivieron los mexicanos de la década de los 30. Hoy vivimos en una sociedad profundamente desigual, inequitativa, ineficiente en la distribución de la riqueza y concentradora de ingresos, con altos índices de violencia y de delito, con una percepción altísima de corrupción generalizada y con poca vocación de participación política.

Ese escenario es el ideal para la restauración de un régimen autoritario. Poco a poco somos testigos de que esa realidad es un riesgo cercano. La gran mayoría de las decisiones que se están tomando en México son un claro ejemplo del mayor enemigo de Rafael Preciado: decisiones tomadas por un individuo o grupo de individuos en las que es irrelevante el respeto a los derechos fundamentales de las personas, en las que la dignidad y la libertad de los gobernados son prescindibles a favor de lo que un individuo

o un grupo de individuos consideran que es un bien mayor que puede imponer sacrificios a los demás.

Si recordamos que Rawls define el sentido de justicia como la capacidad moral que tenemos para juzgar cosas como justas, apoyar esos juicios en razones, actuar de acuerdo con ellos y desear que otros actúen de igual modo, en el contexto de una sociedad entendida como una asociación más o menos autosuficiente de personas que en sus relaciones reconocen ciertas reglas de conducta como obligatorias y que en su mayoría actúan de acuerdo con ellas,<sup>28</sup> entonces tendremos claro que es deber de los partidos políticos recuperar la capacidad de que tanto las decisiones de política como los contenidos del orden jurídico nacional puedan ser sometidos a la prueba de su validez ética de tal forma que la sociedad recupere la conciencia de que abandonar las tesis que se apoyan en la dignidad de las personas, en su libertad innegociable y en la exigibilidad permanente de sus derechos fundamentales es altamente peligrosa para esta y las futuras generaciones.

Ese es, desde nuestro punto de vista el legado del maestro Preciado Hernández

y la ruta para que los partidos políticos puedan recuperar la voz frente a la ciudadanía y puedan remediar sus problemas de representatividad.

Don Rafaelpreciado fue un aguerrido defensor de las tesis del *iusnaturalismo*. Esa teoría jurídica dominó el pensamiento jurídico desde el mundo clásico hasta ser –en muchos ordenamientos– a finales del siglo XIX, sustituido por la doctrina del positivismo jurídico, su gran opositor. De cualquier forma, aunque desplazado por el sistema positivo, el modelo *iusnaturalista*, sus concepciones sobre el derecho natural y la importancia de la moral en el concepto de derecho, siempre se mantuvo presente en las discusiones jurídicas, presentándose a menudo como contrapunto crítico a la doctrina positivista y como objeto de la filosofía del derecho. Además, hoy en día, resulta evidente la crisis que viene sufriendo el sistema positivista –principalmente después de la segunda mitad del siglo XX– con la aparición de sistemas constitucionales materiales y de doctrinas sobre derechos fundamentales que cuestionan su compatibilidad con una concepción positivista de derecho; varias de las ideas de concepción *iusnaturalista* negadas por el positivismo se ven ahora recuperadas por la doctrina de los derechos fundamentales

<sup>28</sup> Caballero, José Francisco. *La teoría de la Justicia de John Rawls*. Ibero Forum. Voces y Contextos. En [https://ibero.mx/iberoforum/2/pdf/francisco\\_caballero.pdf](https://ibero.mx/iberoforum/2/pdf/francisco_caballero.pdf)

y por el nuevo movimiento jurídico denominado neo constitucionalismo. Entre ellas, debemos destacar la de la relación entre el derecho y la moral, la relativa a las fuentes del derecho y la consiguiente relación entre el derecho y la política.<sup>29</sup>

Así, la relación entre moral, derecho y política debe ser retomada por la reflexión filosófica con fines prácticos que realiza el Partido Acción Nacional para, como en el cuento infantil de La Sirenita, recuperar su voz.

### VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación

El maestro Rafael Preciado se inscribió en la corriente de pensamiento del *iusnaturalismo*, sin embargo, una de sus grandes aportaciones filosóficas y, sin duda, el sustento que permitió trasladar la reflexión filosófica a la acción política fue su propuesta de sintetizar las visiones *iusnaturalista* y *iuspositivista* como dos aspectos de una misma realidad. Las normas jurídicas positivas entendidas como una técnica que permite tanto su producción por los órganos legislativos legitimados como su administración y operación por los órganos facultados. Y el contenido del derecho como una ética que

responda a la naturaleza racionalmente identificable del ser humano que lo dota de dignidad y libertad y, por lo tanto, le garantiza el goce de los derechos fundamentales de la persona humana.

Gracias a esta comprensión del derecho, el maestro Preciado pudo describir a la democracia como la técnica que permite definir, mediante las reglas e instituciones electorales a los individuos que detentarán el poder y ejercerán la autoridad pero con los límites que impone el carácter digno y libre del ser humano.

Ambas tesis imponen a Preciado el deber de actuar en política. Le queda claro que es necesario formar partidos políticos estables, capaces de soportar los embates del autoritarismo de su época, como la garantía de que tanto el derecho como la democracia podrán ser considerados auténticos en virtud de respetar los derechos fundamentales de la persona humana y atender con justicia al bien común en torno a la dignidad y libertad de la persona. Por ello, Preciado fue fundador del Partido Acción Nacional y dejó su huella en la redacción de los Principios de Doctrina que ese partido propuso en 1939 durante sus Asamblea Constitutiva.

Es indudable que los partidos políticos atraviesan una crisis de representatividad de dimensiones mayúsculas. Esa crisis puede provocar el derrumbe de una de las instituciones indispensables para el funcionamiento adecuado de las democracias contemporáneas y abrir el espacio para el establecimiento de nuevos regímenes autoritarios.

Es deber de los partidos políticos encontrar los mecanismos que les permitan reanudar el diálogo con la sociedad. En ese sentido, en el caso particular de Acción Nacional, con las tesis que reconocen la dignidad y la libertad humanas como sustento racional de los derechos humanos fundamentales, la posibilidad de reanudar ese diálogo pasa por el replanteamiento y modernización de sus principios de doctrina para referirlos a los nuevos peligros de la humanidad: desigualdad lacerante, concentración injustificada del ingreso, injusta distribución de la renta, pobreza galopante y enojo social.

Los partidos políticos deben relanzar sus doctrinas hacia la solución de los problemas del siglo XXI y reforzar sus estructuras para garantizar el funcionamiento de democracias saludables. ■

<sup>29</sup> "Neoconstitucionalismo y la Teoría del Derecho". Nuria Beloso, Martín. En <http://riubu.ubu.es/bitstream/10259.1/66/2/Möller.pdf>.

## IX. Bibliografía

- Ahrens, Heinrich. *Curso de Derecho Natural o de Filosofía del Derecho*. Tercera Edición Española. Madrid. 1873.
  - García Máñez, Eduardo *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, 56a ed., Reimpresión, México, 2004.
  - González Morfín, Efraín, *Temas de Filosofía del Derecho* Ed. Noriega Editores, Segunda ed., México, 2003.
  - Preciado Hernández, Rafael *Democracia* Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., México, 2008.
  - Preciado Hernández, Rafael, *Lecciones de Filosofía del Derecho* Ed. Porrúa, Decimosegunda ed., México, 2008.
  - Rawls, John. *Teoría de la Justicia*.
  - Recasens Siches, Luis, *Tratado General de Filosofía del Derecho* Ed. Porrúa, Primera ed., México, 1959.
  - Ruiz Rodríguez, Virgilio. *Filosofía del Derecho*, Instituto Electoral del Estado de México, México, 2009. Pág. 64.
  - Steven Levitsky y Daniel Ziblatty en *Cómo Mueren las Democracias*. Ariel. México, 2019.
- En Internet:*
- Loret de Mola, Carlos. Historias de reportero. “Un año después... ¿y la oposición? Puede consultarse en <https://www.eluniversal.com.mx/columna/carlos-loret-de-mola/nacion/un-ano-des-pues-y-la-oposicion>
  - Intervención de René Delgado en el programa de noticias “Despierta con Loret” en la emisión del 3 de julio de 2019.
  - Tomado del texto de Roberto García Jurado, *De la crisis de la democracia a la crisis de los partidos políticos* publicado en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S00188-77422017000200203](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S00188-77422017000200203)
  - *El iusnaturalismo en México, Siglos XIX y XX*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3123/4.pdf>
  - Recasens Siches, Luís. “Reseña de Lecciones de Filosofía del Derecho de Rafael Preciado Hernández”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-fa-cultad-derecho-mx/article/view/26244/23626>
  - Estrada Sámano, Rafael. Nota Necrológica, Don Rafael Preciado Hernández. <https://www.eld.edu.mx/revista-juridica/wp-content/uploads/2016/10/estrada-samano-rafael-don-rafael-preciado-hernandez-nota-necrologica-15.pdf>
  - Hernández Tania. El Partido Acción Nacional y la Democracia Cristiana. En [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S00188-76532011000100005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S00188-76532011000100005)
  - Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional aprobados por la Asamblea Constituyente en las sesiones del 14 y 15 de septiembre de 1939 recogidos de <https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/2013/04/Principios-de-doctrina-1939.pdf>
  - Caballero, José Francisco. *La teoría de la Justicia de John Rawls*. Ibero Forum. Voces y Contextos. En [https://ibero.mx/iberoforum/2/pdf/francisco\\_caballero.pdf](https://ibero.mx/iberoforum/2/pdf/francisco_caballero.pdf)
  - “Neoconstitucionalismo y la Teoría del Derecho”. Nuria Belloso Martín. En <http://riubuu.es/bits-tream/10259.1/66/2/Möller.pdf>

# Documentos de trabajo de la Fundación Rafael Preciado Hernández



El análisis de la realidad política nacional e internacional desde un enfoque académico en temas políticos, económicos, sociales, históricos, culturales...

## *El reto económico y social para México, de la reciente migración de sudamericanos y centroamericanos hacia los Estados Unidos*

Paulina Lomelí García

Se analiza el impacto económico y social de la reciente migración de centro y sudamericanos hacia los Estados Unidos, en su paso por México, con la finalidad de señalar las continuas violaciones a los derechos humanos y la necesidad de emprender acciones conjuntas que garanticen mejoría en las condiciones socioeconómicas regionales que moderen el flujo migratorio.

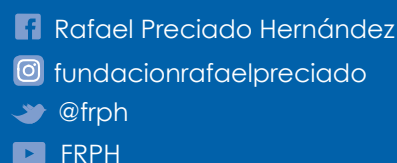
## *Los organismos constitucionales autónomos en México y el estado de salud de la autonomía*

Armando Rodríguez Cervantes

Se define a los organismos autónomos en México, y se les analiza desde un referente jurídico, a la luz de su contribución como frenos y contrapesos del poder público. Desde diciembre de 2018, los organismos autónomos en México enfrentan la más grande amenaza a su existencia, la cual ha sido infligida precisamente por el poder al que se buscó contener con su creación: el Poder Ejecutivo Federal..

**Consulta y descarga gratuita**  
**www.frph.org.mx**

**Síguenos:**



Rafael Preciado Hernández

fundacionrafaelpreciado

@frph

FRPH

*La construcción de bloques y alianzas internacionales es una de las grandes estrategias que ha tenido la mundialización para estrechar lazos comerciales, políticos o militares, teniendo siempre el interés económico como primer pilar y más importante motivo: esta condición, no obstante, ha demostrado ya que frente a temas como la migración o la defensa de la democracia presenta debilidades que cada vez tienden más a presentar gritas y desencuentros, que apenas alcanzan a mantenerse unidos por el interés monetario.*

*Nuestro tiempo es así uno que se debate entre un pragmatismo utilitarista de omisiones y vistas gordas, o compromisos serios que apunten hacia el futuro y apuesten más que por causas económicas, por aquellos valores que hacen posible la convivencia, la pluralidad, la democracia, la libertad y la paz. Así, los regímenes autoritarios y dictatoriales como China, Rusia, Venezuela, Irán o Turquía conviven en el escenario mundial—en un “concierto de las naciones” que cada vez suena más desafinado— como democracias que padecen desde sus propias entrañas a quienes apuestan a limitar las libertades, debilitar los contrapesos, sacrificar el medio ambiente, restringir el libre tránsito de migrantes o denostar a la sociedad civil.*

*Esta condición paradójica y hasta contradictoria lleva a la necesidad de construir nuevas alianzas internacionales que sean, precisamente, sobre los valores propios de la democracia. Democracia republicana y cívica; democracia plural y responsable; democracia comprometida con el futuro y capaz en el presente; democracia que entienda que sus retos son nuevos, desafiantes y que exigen atención urgente.*

*Presentamos en ese tenor a nuestros lectores la “Visión 2030. Una alianza para el futuro. La estrategia para América Latina y el Caribe de la bancada de la Unión Democrática Cristiana de Alemania CDU y la Unión Social Cristiana de Baviera CSU en el Bundestag” alemán, un documento que busca encontrar puntos en común, temas compartidos, valores fundacionales para construir puentes nuevos que permitan dar forma a una nueva geopolítica que tenga como prioridad la democracia y la libertad.*

*Completamos la entrega con el análisis pormenorizado que hace Javier Brown de ese documento, destacando e interpretando sus temas torales, sus puntos principales y la necesidad de contar con este tipo de instrumentos que trazan derroteros nuevos para nuestro siglo XXI.*

## Visión 2030. Una alianza para el futuro La estrategia para América Latina y el Caribe de la bancada de la CDU/CSU en el *Bundestag*

*Unión Democrática Cristiana de Alemania*  
*Unión Social Cristiana de Baviera*

### I. Alemania, la UE y América Latina: Una alianza para el futuro

Alemania, la UE y muchos países de América Latina y el Caribe<sup>1</sup> comparten un interés común en mantener y fortalecer el orden internacional basado en normas que nos ha traído estabilidad relativa, crecimiento y prosperidad durante décadas. Solo juntos estamos en condiciones de asegurar el mantenimiento de este orden. La intensificación de la cooperación entre Alemania, la UE y los países de América Latina debe servir a este objetivo común.

Porque no hay duda: el orden internacional basado en reglas se encuentra más bajo presión que nunca antes. Se están poniendo cada vez más a prueba las estructuras consolidadas. Los cambios de poder y la nueva multipolaridad están generando profundos cambios tanto en la política exterior alemana como en la de los distintos países latinoamericanos. Con el continuo ascenso económico, político y cada vez más militar de China, el comportamiento útilmente agresivo-revisionista de Rusia y el cambio en la autocomprensión de los Estados Unidos de América, un proceso que va acompañado de un retroceso

gradual como potencia global del orden, la República Federal de Alemania se enfrenta a unos desafíos geopolíticos y geoeconómicos nunca conocidos hasta el presente lo cual también es válido de manera similar para América Latina: mientras que las actividades rusas aumentan puntualmente, la presencia de China en cambio es casi universal. En muchos países de América Latina, China ha sustituido a los EE. UU., y a la UE como socio comercial más importante. En el campo de las inversiones, China también está recuperado su retraso a grandes pasos.

Ante esta situación, la alianza entre los Estados de

<sup>1</sup> A continuación, el término de "América Latina" incluye a los países del Caribe.

América Latina, Alemania y Europa desempeña también un papel central en la creciente competencia que se lleva a cabo entre los modelos de principios sociales y de ordenamiento en el mundo: democracia contra autocracia, libre comercio contra proteccionismo y multilateralismo contra unilateralismo.

El mantenimiento del orden internacional basado en reglas y el fortalecimiento del sistema de valores libertarios y democráticos en un mundo multipolar solo será posible en cooperación con los socios democráticos de América Latina porque sigue siendo la región más democracia del mundo después de Europa y Norteamérica y junto con socios que comparten nuestros valores en Asia. Solo juntos podremos fortalecer el sistema preferido por nosotros de sociedades y Estados democráticos y libres y mantenernos firmes contra los crecientes sistemas autoritarios que a veces se caracterizan por un capitalismo de Estado. La reciente crisis en Venezuela lo ha puesto de manifiesto una vez más.

Ya hoy en día, la UE y la mayoría de los países latinoamericanos se están conscientemente de esta responsabilidad y abogan en el marco de foros multilaterales, como las Naciones Unidas (ONU) y el G20, por la convicción común de que las formas

democráticas de gobierno y los mercados abiertos constituyen las condiciones básicas para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible acordados en la Agenda 2030. Esta cooperación constituye también una oportunidad para reforzar la alianza transatlántica en su conjunto. Es importante pensar en términos compartidos junto con el hemisferio occidental en su conjunto, es decir, con América del Norte, Central y del Sur sobre el espacio de Europa.

La globalización progresiva, que desde hace mucho tiempo ha entrado en la era de las redes digitales mundiales, también plantea desafíos a todos los Estados que solo pueden superarse mediante acciones multilaterales decididas. Corresponde a aquellos Estados que quieren mantener y consolidar el sistema internacional de ordenamiento basado en normas, unirse y asumir responsabilidad. Si lo logramos, podemos contribuir de manera decisiva a la superación de los desafíos globales tales como el cambio climático, la migración o el avance de la digitalización en todos los ámbitos de la vida.

Dado que Alemania se está beneficiando en gran medida de las condiciones del orden mundial liberal, que por sí sola no puede garantizar, será aún más importante en el futuro trabajar conjuntamente en alianzas con los

socios. Esto es también un objetivo central de la membresía de Alemania en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU) en 2019 y 2020 y de nuestra agenda política en la ONU.

Se trata de seguir ampliando y coordinando más intensamente nuestros esfuerzos conjuntos ya que la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) representan el peso suficiente para promover valores e intereses comunes a nivel mundial. Juntas, ambas regiones, tienen una población de más de mil millones de habitantes, que generan el 40 por ciento del producto social mundial. Con 61 Estados, la UE y la CELAC representan casi un tercio de todos los miembros de las Naciones Unidas, y, por lo tanto, tienen un considerable poder de voto.

Los países de Europa y América Latina son socios naturales en los esfuerzos por fortalecer la paz, la libertad y la seguridad, así como la cohesión de las sociedades. La base de esta alianza son nuestros valores compartidos y los vínculos históricamente crecidos que distinguen nuestras relaciones de las demás.

20 años después del establecimiento de la Asociación Estratégica entre nuestras regiones en la Cumbre de

Jefes de Estado y de Gobierno de Río de Janeiro en 1999, ha llegado el momento de dar nueva vida a esta alianza y adaptarla a las exigencias del siglo XXI. Esto está en línea con nuestra política exterior basada en valores y sirve a nuestros intereses. La bancada de la CDU/CSU, mediante la presente estrategia, quiere preparar el camino para lograr este objetivo.

## **II. Fortalecer la comunidad, consolidar el orden internacional, desarrollar el cambio global**

Sin embargo, las alianzas requieren un cuidado y una inversión constante para poder actuar. En los últimos años se ha invertido demasiado poco en la alianza entre Europa y América Latina. Como bancada de la CDU/CSU en el *Bundestag* alemán, queremos revertir esta situación en los próximos años e intensificar la cooperación en todos los ámbitos –o sea, a nivel bilateral, regional y multilateral–. Queremos utilizar de igual manera la cooperación con el propósito de consolidar la alianza transatlántica en su conjunto. Las prioridades particulares las constituyen la cooperación en la política exterior destinada a mantener el orden liberal basado en normas, las relaciones económicas, la cooperación sobre tecnologías del futuro y

los intercambios en los campos de la ciencia, la investigación, la educación y la cultura.

En nuestra alianza con América Latina, nos guiamos por las siguientes convicciones:

- A pesar de problemas sociales y económicos existentes, la mayoría de los Estados de América Latina conforman una región relativamente estable y pacífica en un mundo cada vez más volátil. Debemos consolidar esta situación mediante una cooperación basada en una alianza.

- Los lazos históricos y culturales de América Latina y Europa basados en la visión cristiano-judea del ser humano y los mismos valores siguen siendo un punto de partida central para la cooperación. Sobre esta base, es esencial trabajar juntos de manera constructiva y decisiva para superar los desafíos mundiales. Más allá de este fundamento común, existen estrechos contactos entre las sociedades que se han consolidado a lo largo de décadas y en los que las iglesias, las fundaciones políticas al igual que numerosas organizaciones científicas y de investigación, así como instituciones

culturales y educativas han desempeñado un papel central.

- El creciente bienestar de la región hace del continente de más de 500 millones de habitantes un socio económico cada vez más importante para Alemania y Europa. Además, el potencial económico de los países emergentes de América Latina, su importancia para nuestro suministro de alimentos, materias primas y energía y su creciente fuerza innovadora son de interés estratégico para Alemania.

La cooperación concreta con América Latina también corresponde a los intereses prioritarios de la política exterior alemana, tal como están establecidos en el Libro Blanco del Gobierno Federal de 2016 y se derivan de la Estrategia Global de la UE de 2016:

- Proteger a los ciudadanos y la soberanía e integridad territorial de nuestro país;
- Proteger la integridad territorial, la soberanía y a los ciudadanos de nuestros aliados;
- Promover el bienestar de nuestros ciudadanos a través de la prosperidad de nuestra economía y de un comercio mundial libre y sin trabas;

- Promover el uso responsables de los recursos limitados y de los bienes escasos en el mundo;

- Profundizar la integración europea y reforzar la alianza transatlántica.

## *1. Una alianza en pie de igualdad: Promover la soberanía*

Debido a los cambios globales del poder y la competencia entre diferentes sistemas sociales aumenta para Alemania y la UE la importancia estratégica de la cooperación con América Latina. Queremos asegurarnos de que el grupo de nuestros socios y amigos gane fuerza. Se puede ver que han tenido éxito particularmente aquellos modelos sociales de América Latina que se basaron en la apertura de los mercados, la pluralidad y el afianzamiento democrático.

Nuestro objetivo es continuar construyendo alianzas atractivas en pie de igualdad. Los socios latinoamericanos tienen las mejores condiciones para convertirse conjuntamente en un actor aún más importante en la escena internacional. Queremos acompañar y apoyar la integración regional en el área de la cooperación en América Latina y ampliar la fuerza institucional y la capacidad de acción de nuestros amigos y socios. La premisa superior

de nuestra alianza es el reconocimiento recíproco de la soberanía y de los intereses basados en la igualdad de los Estados latinoamericanos y de los Estados europeos.

Vemos en nuestros socios en América Latina a unos actores seguros de sí mismos que expresan intereses propios tanto ante nosotros como también ante otros actores. Tendremos las mayores expectativas de éxito si fortalecemos a los socios políticos que comparten nuestro modelo económico y social.

Desde la perspectiva alemana, esto requiere una estrategia dual: Queremos ampliar el círculo de nuestros amigos y socios y fortalecer junto con ellos la democracia, el Estado de derecho y las instituciones basadas en el Estado de derecho, contrarrestando decididamente a mismo tiempo la influencia de los actores que apoyan modelos regulatorios autoritarios, antidemocráticos e injustos.

Por lo tanto, estamos observando con preocupación la creciente influencia china y rusa en el continente en cuanto a la democracia y los derechos humanos, ya que se acepta violaciones de los derechos humanos y se da apoyo a sistemas antidemocráticos para su propio beneficio. La agudización de la crisis en Venezuela en primavera de 2019 es la

prueba más actual de estos desarrollos. La concesión de créditos por motivos políticos, así como proyectos de inversiones geoeconómicas y de infraestructura, como la así llamada Iniciativa Centurión y Carretera, amenazan con crear nuevas dependencias económicas y políticas. Urge contrarrestar este peligro en la cooperación con los países latinoamericanos. Queremos contrarrestar de forma constructiva los empeños chinos en la región con nuestra propia política.

Sin embargo, nuestro compromiso y nuestra alianza con América Latina no deben estar constreñidos a meras palabras. Como socio natural de los países de América Latina desde hace mucho tiempo, queremos crear una mayor concientización. Queremos promover el renacimiento y la expansión de nuestras relaciones en toda Europa. La bancada de la CDU/CSU propugna también la implantación de nuevos instrumentos de financiación de Alemania y la UE que puedan simplificar las grandes inversiones que se llevan a cabo en proyectos de infraestructura en América Latina.

Al mismo tiempo, rige para nosotros la siguiente premisa: Donde sea posible, Alemania, la UE y los Estados de América Latina también deben cooperar con China y, al hacerlo, hacer cumplir las

*Con más de 50,000 millones de euros, el volumen comercial de Alemania con los países latinoamericanos es aproximadamente tres veces más alto que el volumen comercial de Alemania con la India que también es un mercado con un crecimiento importante*

normas de seguridad laboral, medioambiental y social, haciendo valer de igual forma la protección de la propiedad intelectual, etcétera que defienden Alemania y la UE.

Hoy en día, en un mundo globalizado, los países de la región latinoamericana son más importantes y solicitados que antes como socios políticos y también como socios económicos. La actitud cada vez más consciente de sí misma de América Latina frente a los socios y las entidades internacionales debería sernos un incentivo para que por nuestra parte también prestemos una mayor atención a la región. Se tratará cada vez más de acompañar a los países de América Latina en su camino desde un enfoque demasiado centrado en la exportación de materias primas no procesadas a una industria y una economía basadas en la generación de valores más altos *in situ*. Precisamente aquí es donde los europeos podemos hacer un significativo aporte.

Empero, Alemania y la UE también deben concentrarse

en su propia competitividad como socios de cooperación y reforzarla. Para América Latina y más allá de esta región, la cooperación con Alemania y la UE debe aportar un valor añadido tangible y ser sostenible. Los valores añadidos residen especialmente en las oportunidades que ofrecen la transferencia de tecnología y conocimientos, el cumplimiento y la aplicación de las normas medioambientales y sociales, así como un alto grado de credibilidad, estabilidad política y fiabilidad.

*2. Fortalecer la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos*

Los lazos culturales históricamente estrechos entre Europa y América Latina también se reflejan en la estructura de las formas de gobierno: Después de Europa y América del Norte, América Latina es la región más democrática del mundo. Si queremos afirmar nuestro interés en fortalecer el orden internacional basado en reglas, los Estados democráticos de

América Latina son socios indispensables para una alianza de valores.

Europa y los Estados de América Latina están confrontados con diversos desafíos en los campos de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos:

A pesar de todos los progresos realizados, muchos países latinoamericanos aún no han logrado establecer sistemas de partidos estables y anclados en la población. Los países de América Latina tienen marcados sistemas presidenciales con parlamentos más bien débiles. La debilidad generalizada de los partidos y parlamentos no solo dificultó a menudo la implementación de reformas coherentes, sino que también favoreció a los gobiernos populistas con rasgos autoritarios. Mediante el trabajo de nuestras fundaciones políticas y la cooperación de los parlamentos, por ejemplo, con los grupos de amistad del *Bundestag* alemán, queremos apoyar y reforzar el trabajo parlamentario. Así, los parlamentos y los partidos

políticos van a ganar en importancia y prestigio.

La población carece de confianza en la política. Muchos partidos se desacreditaron en diferentes países latinoamericanos ante los electores por la corrupción y el nepotismo. La decepción o la amargura por la baja responsabilidad social que exhibe una gran parte de la élite nacional también se han manifestado en un comportamiento electoral radicalmente distinto.

La gente de América Latina exige más participación política y social y está dispuesta a involucrarse más en los procesos políticos. El panorama de los partidos en América Latina también está cambiando. Tenemos que cultivar las alianzas históricamente crecidas y, al mismo tiempo, mantenernos abiertos a la cooperación con nuevos actores.

Por lo tanto, es aún más importante que trabajemos juntos con socios del centro democrático y de la democracia cristiana que compartan nuestros valores y convicciones. En este sentido, nuestras estrechas relaciones con el PRIO en Argentina o el PAN en México constituyen buenos ejemplos. Desde hace décadas, tenemos también una buena y estrecha cooperación con el PDC de Chile. Los partidos siguen siendo actores centrales en la

configuración de la política y el desarrollo social. La Fundación Konrad Adenauer y la Fundación Hanns Seidel disponen de redes y accesos excelentes respecto de los partidos políticos, especialmente en América Latina que queremos mantener, utilizar y ampliar.

Existen buenas condiciones para cooperar con nuestros socios en el sentido del *Good Governance* a fin de promover una gobernanza democrática, el Estado de derecho y fortalecer los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas.

La “buena gobernanza” también incluye la administración financiera, la política fiscal y presupuestaria, la política anticorrupción y el desarrollo de órganos de supervisión del Estado de derecho. Alemania y la UE están dispuestas a aportar sus conocimientos y experiencias de acuerdo con los deseos de los socios, como lo hicimos ya en los últimos años.

Un Estado de derecho que funcione y unas instituciones fuertes son también la base para un crecimiento económico duradero y sostenible. Sin embargo, la corrupción, la falta de la aplicación de la ley y la impunidad generalizadas en América Latina siguen siendo un obstáculo importante para las inversiones y un riesgo para la seguridad de las empresas alemanas y

europeas. Abogamos porque Alemania y la UE, sobre la base de intereses comunes con América Latina, se comprometan aún más en el futuro en la cooperación en materia del Estado de derecho. Para ello, es necesario aportar recursos financieros adicionales señalando que no se trata solamente de una inversión en la alianza transatlántica, sino también en la ulterior competitividad de las empresas alemanas y europeas.

También saludamos y apoyamos los aportes de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa en la cooperación en materia del Estado de derecho con América Latina.

En los últimos años, el populismo de derecha y de izquierda ha vuelto a ser un fenómeno cada vez más extendido, Europa y América Latina se ven afectadas de la misma manera. En consecuencia, en el marco de nuestra alianza, queremos ver las tendencias populistas como un reto común y adoptar medidas decididas contra las mismas. En formas extremas, los movimientos populistas pueden llevar a autocracias y dictaduras. Su contención es una tarea conjunta de América Latina y Europa.

En la era de la comunicación digital, esto incluye también la acción conjunta contra las llamadas “noticias falsas”

y las campañas de desinformación en internet y en los medios sociales y digitales. Hay iniciativas interesantes al respecto en América Latina y en este punto bien merece la pena de que se practique un intercambio de experiencias.

Según informes de la ONU del año 2017, con excepción de las zonas de guerra, América Latina es la región más peligrosa del mundo para las mujeres. Más de la mitad de los países con las tasas más altas de feminicidio se encuentran en América Latina. El “machismo” sigue siendo un rasgo característico en grandes partes de la región, además hay un alto nivel de violencia física y sexual contra las mujeres. El hecho de que se preste cada vez más atención a estos temas y la creciente resistencia contra estas situaciones penosas son acontecimientos positivos que deben ser apoyados. Queremos reforzar la lucha contra la violencia contra las mujeres por parte de organizaciones no gubernamentales y establecerla en los sistemas estatales. Hace falta promover y consagrar en la ley también la igualdad de género. Para Europa, América Latina es una región clave a fin de fortalecer el papel y la participación política de las mujeres. En la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las

Naciones Unidas, hay numerosos puntos de partida que son susceptibles de reforzar la participación de las mujeres en la labor de prevención de crisis y promover su papel en la vida política.

Existen ya algunos ejemplos de mujeres exitosas en la política, la sociedad y la economía, así como un gran número de mujeres de organizaciones de la sociedad civil creadas por iniciativa de las mujeres, desde las “Damas de blanco” hasta las “Madres de la Plaza de Mayo”. De lo que se trata en este contexto es seguir impulsando estas iniciativas y asociaciones que apuntan al mejoramiento de la seguridad de las mujeres en la región.

Sigue siendo una tarea importante, la cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas que muy a menudo están particularmente marginados en su situación social y económica. Aquí, el programa regional “Población indígena” de la Fundación Konrad Adenauer tiene hasta ahora un signo distintivo único. La bancada de la CDU/CSU en el *Bundestag* alemán seguirá abogando en el futuro también por el fortalecimiento de las actividades de la política de desarrollo en este ámbito.

*3. Incrementar el bienestar común: Intensificar la economía y el comercio*

Históricamente, la economía y el comercio han estado siempre en el centro de la cooperación birregional. De ahí que las relaciones entre Alemania, la UE y los países de América Latina son estrechas. Con un tercio de todas las inversiones, la UE es el mayor inversor extranjero en la región. Después de EE.UU., la UE es el segundo socio comercial más importante de América Latina, si bien China está ganando terreno constantemente. Europa le compra una gran parte de sus materias primas y alimentos a América Latina. Las materias primas agrícolas representan más del 30% de las importaciones alemanas procedentes de Brasil y Argentina. Ambos países son las economías del mundo con los mayores superávits en el comercio exterior de alimentos.

Precisamente en el contexto de la constitución de las economías de muchos países latinoamericanos y, en parte, de las altas disparidades de ingresos, la Economía Social de Mercado ofrece un modelo interesante para muchos países latinoamericanos. Este puede ser un punto de partida importante para la cooperación económica bilateral. Al mismo tiempo, la diversificación de la economía en algunos países de América Latina sigue siendo un requisito previo necesario para un futuro desarrollo sostenible.

Pero la región es también un lugar importante para las empresas alemanas. El algunos países de América Latina ocupan posiciones clave en ciertos sectores industriales. En las dos economías latinoamericanas más grandes –México y Brasil–, las filiales alemanas generan alrededor del 5 por ciento del producto interior bruto nacional. Las empresas alemanas representan alrededor del 15 por ciento del valor añadido del sector industrial brasileño.

El acceso a mercados libres en todo el mundo es una piedra angular del modelo exitoso de la economía alemana. Por lo tanto, la conclusión de nuevos acuerdos de libre comercio justos y favorables al desarrollo y la ampliación de acuerdos existentes son de interés elemental para nuestro país. La UE ya ha celebrado acuerdos comerciales con 26 de los 33 países de América Latina. Entre ellos se encuentran México, Chile, Colombia, Ecuador y Perú y, desde 2008, los países del Foro del Caribe (Cariforum).

Con una integración exitosa de las economías de mercado, el Mercosur y la Alianza del Pacífico en particular podrían ofrecer a sus miembros la posibilidad de extender sosteniblemente las cadenas de valor en los países miembros y fortalecer sus industrias en su conjunto. En

el futuro, se podría reducir de esta manera la todavía fuerte dependencia de los países de las exportaciones de materias primas y productos agrícolas.

Los países miembros del Mercosur, Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y –ojalá, Venezuela, después del fin, como resultado de un cambio político, de la suspensión de su membresía– generan casi el 40 por ciento del PIB total de América Latina. Queremos que el acuerdo de la UE que se está negociando actualmente con los Estados del Mercosur concluyera con éxito lo antes posible, lo que también requiere mayor flexibilidad por parte de la UE. La industria alemana y europea tienen una posición particularmente fuerte en el Mercosur, siendo la UE el mayor socio comercial del Mercosur, con casi el 22 por ciento (2016) del volumen comercial. El acuerdo de libre comercio con el Mercosur será el mayor celebrado hasta ahora por la UE y esperamos que una conclusión exitosa emita también una señal positiva para el libre comercio en su conjunto.

En particular, los países de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México, Perú y tal vez Ecuador como siguiente miembro) podrían convertirse en una plataforma del comercio entre el Atlántico y el Pacífico beneficiándose de esta

manera del dinamismo económico de Asia. Juntos, ya ahora constituyen la octava economía más grande del mundo. En vista de las tendencias proteccionistas en algunas partes de mundo, la UE es también un socio atractivo para la Alianza del Pacífico. La UE ya tiene acuerdos comerciales bilaterales con todos los países de la Alianza. La bancada de la CDU/CSU en el *Bundestag* alemán está decididamente a favor de una membresía asociada de la UE en la Alianza del Pacífico.

América Latina es un sitio importante de producción para Alemania y un mercado de ventas en constante crecimiento. Con más de 50,000 millones de euros, el volumen comercial de Alemania con los países latinoamericanos es aproximadamente tres veces más alto que el volumen comercial de Alemania con la India que también es un mercado con un crecimiento importante. A medida que crece el poder económico, crece la necesidad de modernizar y ampliar la infraestructura en la región, lo que abre también perspectivas para la economía alemana. Un programa de promoción del comercio exterior recientemente lanzado y ampliado, puede ayudar a las empresas alemanas a invertir de nuevo aún más en los mercados latinoamericanos. Por ello, nos comprometemos a crear una red de

*German Desks* (escritorios alemanes). Estos proyectos de cooperación de la compañía *DEG –Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH* (Sociedad alemana de Inversiones y Desarrollo, S.L.), junto con la Asociación Alemana de Cámaras de Comercio e Industria (DIHK) combinan experiencias y conocimientos regionales. De esta manera, apoyan especialmente a las pequeñas y medianas empresas alemanas, como interlocutor para entrar en los mercados latinoamericanos.

Alemania también le interesa concluir acuerdos para evitar la doble imposición con más países latinoamericanos.

En los últimos 20 años, muchos países de América Latina y el Caribe experimentaron un crecimiento económico continuo y su resultado ha sido un mejoramiento considerable de la situación de vida en muchos países de la región. Sin embargo, hasta hoy en día el continente sigue mostrando grandes contrastes: mientras que países emergentes como Argentina, Brasil y México como miembros del G20, no solo se esfuerzan por convertirse en fuerzas modeladoras globales, países en desarrollo como Honduras, Guatemala y Nicaragua siguen luchando contra la pobreza y las debilidades del desarrollo estatal. El

acceso a bienes públicos clave como la educación y la salud no está garantizado para amplios sectores de la población. Los servicios sociales están dirigidos principalmente a los funcionarios públicos y a los empleados del sector formal. La quinta parte más pobre de la región recibe solo un poco menos que el diez por ciento de todas las transferencias sociales.

Queremos contrarrestar estas diferencias con una cooperación para el desarrollo que esté adecuada a los socios y a las necesidades correspondientes. En este empeño nos guiamos por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, que queremos poner en práctica junto con numerosos socios. La buena gobernanza seguirá siendo un factor clave para el desarrollo económico sostenible también en el futuro.

La política de cooperación para el desarrollo del Gobierno Federal alemán, adaptada a los países socios avanzados, deberá seguir haciendo contribuciones significativas y mutuamente beneficiosas. El punto central de la cooperación lo constituye la protección de los bienes públicos mundiales como el medio ambiente y el clima, así como el fomento de una buena gobernabilidad y el Estado de derecho.

En este contexto, muchos países latinoamericanos, que disponen de una red bien establecida de instituciones estatales, están demostrando ser socios muy fiables, un hecho que permite realizar incluso proyectos ambiciosos con un alto grado de responsabilidad propia por parte de los Estados socios. La cooperación con los bancos regionales de desarrollo puede desempeñar un papel aún más importante en esta cooperación. Con este fin, Alemania debería fortalecer su papel en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), tanto mediante pagos financieros como también aumentando el número de empleados alemanes.

A medida que avance la cooperación para el desarrollo con los países, también debería fomentarse más la movilización de capital privado así como la motivación continua de los socios alemanes y europeos para aportar capital a los proyectos latinoamericanos.

#### *4. Aplicar una economía sostenible, proteger el clima, preservar la creación*

La implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas con sus 17 objetivos globales (*Sustainable Development Goals*) es

*La debilidad generalizada de los partidos y parlamentos  
no solo dificultó a menudo la implementación de reformas  
coherentes, sino que también favoreció a los gobiernos populistas  
con rasgos autoritarios*

válida para todos los países del mundo y constituye la condición previa fundamental para una amplia participación en la prosperidad y el desarrollo, también en América Latina. Un desafío central, además de la sostenibilidad ecológica, consiste en fortalecer la cohesión de las sociedades, para que ellas se desarrollen de manera pacífica, inclusiva y libre, puedan reducir la pobreza extrema y proteger los recursos.

En nuestra alianza con los países de América Latina queremos perseguir dos intereses: por un lado, las economías alemana y europea necesitan el acceso a recursos y materias primas. Al mismo tiempo, abogamos por su uso sostenible a fin de proporcionar a las generaciones futuras su acceso a recursos importantes y preservar la creación.

Especialmente en vista del avance de la digitalización y del desarrollo vertiginoso de la movilidad eléctrica, la cooperación con América Latina en el ámbito de la extracción sostenible de materias primas reviste una importancia

extraordinaria. Casi el 60 por ciento de la producción mundial de litio proviene de América Latina. Aquí es necesario desarrollar alianzas estratégicas y trabajar al mismo tiempo por una minería social y compatible con el medio ambiente.

Además, con nuestros socios locales debemos interactuar para ir creando una condiciones marco adecuadas para el crecimiento sostenible, el desarrollo sostenible de las cadenas de valor en el sector de las materias primas agrícolas y mineras, cumpliendo al mismo tiempo los acuerdos internacionales sobre normas sociales y medioambientales y un trabajo digno y decente. La cohesión social es un valor fundamental para nosotros. En nuestra cooperación con América Latina, hemos acordado trabajar juntos para combatir la desigualdad social, la marginalización de grupos de la población y la pobreza a fin de evitar también efectos negativos sobre el crecimiento económico. No todos los actores

involucrados en América Latina ven esto como una prioridad.

El modelo de alianzas sostenibles en el campo de las materias primas y la cooperación para la creación de una sociedad nacional de la industria y los servicios debe ser impulsado intensamente por la parte europea ya que el apoyo europeo al desarrollo sostenible de las economías latinoamericanas de materias primas refuerza tanto la posición competitiva como la credibilidad política de Europa en América Latina.

Los países de América Latina son socios clave a la hora de implementar el Acuerdo de Protección Climática de París de 2015. El acuerdo es y sigue siendo un punto de referencia central para nuestra cooperación internacional en el ámbito del medio ambiente y el clima.

Con sus altas reservas forestales, como la selva amazónica, la región contribuye significativamente a la retención del carbono. Programas como RED+ (*Reducing Emissions from Deforestation and*

*Forest Degradation and the Role of Conservation* - Reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques y el papel de la conservación) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático combinan la protección de los bosques y la protección del clima.

América Latina cuenta ya ahora con numerosos ejemplos exitosos de la cooperación técnica y financiera en los campos de la tecnología ambiental, la eficiencia energética y las energías renovables. Debido a los objetivos, en parte ambiciosos, (*Nationally Determined Contributions*) de nuestros socios en la región, seguirá siendo necesaria la expansión tanto en la generación de energía como en el ámbito de las redes de transmisión. Con sus conocimientos técnicos y la transferencia de tecnología, Alemania puede hacer una importante contribución a la seguridad energética sostenible y, al mismo tiempo, obtener importantes conocimientos que también sean aplicables a nuestros desafíos en la implementación de la transformación del sistema energético. Las alianzas climáticas comunales entre municipios de América Latina y Alemania, que cuentan con el apoyo del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo

(BMZ), también hacen una importante contribución. Queremos seguir aumentando y ampliando su número.

Ya ahora el Caribe se ve afectado con frecuencia por graves desastres naturales. Es de temer que éstos sigan aumentando en cantidad y escala. Por esta razón, Alemania debería seguir participando también en el futuro en el campo de la protección del clima y la adaptación al cambio climático, por ejemplo, mediante pólizas de seguro contra riesgos climáticos como la iniciativa *InsuResilience*.

La seguridad alimentaria es otro tema puente para Alemania, la UE y América Latina. La agricultura es un sector económico elemental y exitoso en América Latina. La región cuenta con experiencias y conocimientos técnicos considerables. De esta manera, a medida que la población mundial sigue creciendo, la región puede hacer una importante contribución al suministro de alimentos en el mundo. En consecuencia, queremos promover en diversos niveles el intercambio temático sobre la seguridad alimentaria sostenible, la agroecología y las tecnologías del futuro, tal como la agricultura inteligente. Con el fin de hacer un uso concreto de estas experiencias, en el futuro queremos apoyar cada vez más a las posibles

cooperaciones Sur-Sur y los formatos de intercambio trilateral entre la UE, América Latina y el continente africano.

## *5. Promover la cooperación multilateral – en la región y el mundo*

En sus actividades internacionales, Alemania está firmemente integrada en las estructuras multilaterales. La cooperación con los socios confiere legitimidad, eficacia y eficiencia a nuestras acciones. Solo juntos podemos superar los desafíos del siglo XXI. Es por ello que buscamos reforzar la cooperación alemana y europea con América Latina en las organizaciones internacionales, ampliar la presencia alemana en las organizaciones regionales latinoamericanas y en las organizaciones del hemisferio occidental y acompañar de forma constructiva los procesos de integración en América Latina.

Queremos utilizar la membresía alemana en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 2019/2020 para reformar las Naciones Unidas, hacerlas más eficaces fortaleciendo así el orden internacional basado en normas. Para ellos necesitamos socios comprometidos. Encontramos muchos en los países de América Latina. Por lo tanto, no solo es de particular importancia

la estrecha coordinación con los representantes del llamado "Grulac" (*Group of Latin American and Caribbean Countries*) en el Consejo de Seguridad de la ONU, sino más allá aspiramos a tener una estrecha cooperación en la Asamblea General de la ONU con todos los Estados de América Latina que comparten nuestros valores e intereses comunes. Al mismo tiempo, también queremos utilizar nuestra membresía en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para que en las Naciones Unidas se aborden mucho más los intereses y las cuestiones que son particularmente importantes para nuestros socios latinoamericanos. Con este fin, nos coordinaremos estrechamente con los miembros del Consejo de Seguridad de la región. En el debate sobre las reformas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, apoyamos una mayor consideración de América Latina. La cooperación en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU es cada vez más importante para una alianza democrática de valores. La tarea de este órgano consiste en contrarrestar eficazmente a la interacción practicada por los Estados autoritarios. Y se trata también de contener decididamente los intentos unilaterales de aislar a Israel.

Las instituciones financieras internacionales, en particular

el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, también desempeñan un papel especial en la cooperación con los países. Nos comprometemos a fortalecer el papel de América Latina en ambas organizaciones para fortalecer su aceptación y el impacto en la región y equilibrar el papel de los prestamistas alternativos que aplican estándares significativamente más bajos de derechos humanos y ambientales.

Desde el punto de vista de la bancada de la CDU/CSU, el G20 es también un foro importante para resolver los problemas globales del futuro, especialmente en materia de la política económica y financiera internacional. La estrecha cooperación entre Alemania y Argentina en el establecimiento de los temas de la agenda y la entrega de la presidencia del G20 en los años 2017 y 2018 constituyeron un buen ejemplo sobre el cual podemos construir en el futuro. Aquí es necesario establecer una coordinación aún más estrecha con los Estados latinoamericanos del G20, Argentina, Brasil y México, complementada por la coordinación con los representantes del hemisferio occidental en su conjunto, es decir, incluidos los Estados Unidos y Canadá. Juntos, los países del hemisferio occidental y Europa representan

la mitad de los países del G20.

La OCDE reviste importancia mundial como foro para las democracias orientadas a la economía de mercado. De América Latina, México, Chile y Colombia son miembros de la organización. Costa Rica está actualmente en negociaciones de adhesión y Brasil, Argentina y Perú han iniciado procesos de reformas como parte de un programa de cooperación para acercarse a la Comunidad. En el futuro, la OCDE desempeñará un papel aún más importante en el establecimiento de normas, especialmente para la educación, pero también, por ejemplo, en pro de una legislación fiscal justa. Con este fin, seguiremos apoyando también en el futuro desde Alemania y Europa los esfuerzos de adhesión de los Estados latinoamericanos y los procesos de reformas internas asociados. Al mismo tiempo, los procesos de reforma en los Estados miembros deben seguir estando acompañados incluso después de su adhesión a la OCDE.

Saludamos también los aportes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) de las Naciones Unidas en el campo de la investigación económica y la promoción del desarrollo sostenible en América Latina.

Con el fin de promover un mayor desarrollo de la alianza estratégica entre la UE y América Latina iniciado en 1999, seguiremos apoyando a la Fundación UE-ALC que tiene su sede en Hamburgo desde 2010 y a las demás organizaciones de cooperación con sede en Alemania. La proximidad geográfica debe ser utilizada para crear un intercambio aún más intenso entre las organizaciones y el *Bundestag* alemán con el objetivo de intensificar la cooperación entre la UE, Alemania y América Latina.

En el ámbito de las alianzas estratégicas bilaterales, también es importante fijar la mirada en otros países de la región. La cual asociación estratégica de Alemania con Brasil debe estar llena de nueva vida y de un mayor compromiso político. Se trata de dar vida nueva y un mayor compromiso político también a la alianza estratégica bilateral de Alemania con el Brasil. Este país es un socio muy especial, no solo por la alianza estratégica que existe desde 2008, sino también por el gran número de contactos comerciales y económicos y los estrechos vínculos en el marco del "G4" que apoyan una reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Queremos aprovechar el potencial existente para trabajar aún más estrechamente y revitalizar visiblemente las

relaciones económicas bilaterales. Las consultas mutuas entre los gobiernos deberían volver a celebrarse periódicamente. En este sentido, una alianza estratégica también permite el intercambio sobre cuestiones controvertidas entre los socios. Vista en la perspectiva, también es viable pensar en establecer una alianza estratégica de este tipo con México como actor importante.

Precisamente con miras a la integración regional en América Latina, a pesar de todos los intereses comunes, vemos también desafíos: las economías nacionales de América Latina no están lo suficientemente bien interrelacionadas, una situación que se evidencia por el gran número de iniciativas (sub) regionales diferentes con distintos grados de integración: la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del sur (Mercosur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). Fundada en 2010.

Sin embargo, la cooperación regional también es de particular importancia en el continente latinoamericano, por ejemplo, para anclar sistemáticamente normas económicas y sociales, garantizar una educación integral y una protección eficaz del clima, los bosques y la

biodiversidad. La integración regional y la cooperación multilateral también promueven la confianza entre los Estados y contribuyen a fortalecer la responsabilidad propia a nivel regional.

Debido a su desarrollo en las últimas décadas y a sus experiencias, Europa está predestinada a apoyar esta integración regional y a ayudar a los países con diferentes condiciones económicas y antecedentes culturales a actuar cada vez más juntos de acuerdo con sus intereses mutuos.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) reviste un interés estratégico particular y también una legitimidad particular. Con 35 miembros, desde Canadá hasta Chile, no solo es la organización regional más antigua que existe en el mundo, sino también la organización de Estados más amplia de las Américas. Ha contribuido considerable y positivamente al afianzamiento de las estructuras democráticas y de Estado de derecho y a la consolidación de las normas que rigen los derechos humanos. Especialmente hoy en día, las importantes y ampliamente reconocidas misiones de observación electoral, el muy respetado Sistema Interamericano de Derechos Humanos con la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las plataformas para el

intercambio de aspectos sociales y económicos contribuyen de manera significativa a la integración regional. De esta manera, la OEA fomenta específicamente la cooperación y la cohesión entre los Estados de América del Norte, Central y del Sur y el Caribe. Nos comprometemos a garantizar que Alemania intensifique sus esfuerzos de apoyo a la OEA y subraya su compromiso y su presencia mediante la acreditación de un embajador independiente ante la Organización, como ya lo han hecho otros Estados europeos. La cooperación en la OEA puede ser otro elemento importante de la cooperación transatlántica con los Estados Unidos y Canadá.

La señal que muchos países latinoamericanos están enviando con la nueva asociación “Pro-Sur” puede ser un aporte importante para fortalecer las democracias y los mercados abiertos. Alemania debería apoyar este proyecto joven y buscar una estrecha coordinación.

## *6. Empezar conjuntamente la digitalización*

La digitalización, incluidos los debates sobre las cuestiones de la juridificación del internet, la protección de los datos y la privacidad, la seguridad cibernética, la amenaza híbrida de los debates así como el desarrollo y el uso de la inteligencia artificial (IA), es

también un tema destacado para la cooperación entre Alemania, la UE y América Latina.

Juntos, la UE y América Latina constituyen un gran mercado de desarrollo y consumo de software y hardware. Debemos utilizar conjuntamente este peso para desarrollar el proceso de digitalización de acuerdo con normas comunes y para hacer valer nuestro derecho a la protección de datos, pero también la resistencia de los sistemas.

Para nosotros, el internet no es un vacío legal. Trabajamos en pro de la aplicación de los derechos humanos y el derecho internacional también en la red internet. Por este motivo, en los últimos años Alemania ha participado activamente en el Grupo de Expertos Gubernamentales de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de la Información y las Telecomunicaciones en el Contexto de la Seguridad Internacional –*UN Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications In the Context of International Security*– (Ungge).

La competencia entre sistemas democráticos y sistemas de corte autoritario se está transfiriendo cada vez más a los sistemas reguladores de internet. Los informes sobre la introducción de

sistemas de “Crédito social”, por ejemplo, como en China, nos alarman. Por lo tanto, nuestro objetivo tiene que ser hacer posible un internet libre y abierto también en el futuro que solo esté regulado por normas claras y democráticamente establecidas. Puesto que el garantizar el derecho a la privacidad en internet también tiene un impacto directo en otros derechos humanos como la libertad de expresión o la libertad de reunión.

Ya en el pasado ha habido una estrecha cooperación entre Alemania y algunos países latinoamericanos en este tema. Por ejemplo, en 2013 Alemania y Brasil presentaron una iniciativa conjunta en las Naciones Unidas sobre la privacidad en el espacio digital. Deberíamos seguir trabajando sobre esta base también para el futuro.

También queremos ampliar esta estrecha cooperación a otras tecnologías del futuro. Por ejemplo, queremos posicionarnos conjuntamente a nivel internacional en el uso de la inteligencia artificial (IA) y por ello queremos discutir multilateralmente las directrices sobre el uso de la IA y cómo abordar los desafíos éticos, especialmente en lo que se refiere a los métodos de trabajo de los algoritmos, y desarrollar posiciones al respecto junto con nuestros socios de América Latina.

Con vistas a América Latina, también nos comprometemos a crear redes a nivel económico y de la sociedad civil, por ejemplo, de empresas incubadoras en el sector de las tecnologías de la información. Esto también sirve para desarrollar una comprensión común de cómo aprovechar las oportunidades que ofrece la digitalización.

Por ejemplo, mediante aplicaciones en la educación y la agricultura, la digitalización ofrece a regiones que hasta el presente fueron más pobres, la oportunidad de dar un salto en su desarrollo en beneficio de la población. Sin embargo, las ventajas de la digitalización deben beneficiar a todos los niveles de la sociedad para evitar una división digital y reducir a la vez la desigualdad y los conflictos sociales.

### *7. Cultura y educación: Construir sobre una base común de valores*

América Latina siempre se ha visto a sí misma como parte del mundo occidental y de la comunidad de democracias. Los valores comunes basados en la visión cristiano-judea del ser humano y los estrechos vínculos culturales y lingüísticos que se desarrollaron históricamente, crean una base única para dar forma a la cooperación. La amplia y sólida red de escuelas alemanas en el extranjero

constituye desde hace años la columna vertebral de esta estrecha cooperación.

La educación, la ciencia y la investigación son las bases de un cambio estructural gradual y sostenible hacia sociedades modernas del conocimiento. La promoción de la investigación y la enseñanza libres y la formación de las futuras élites en el diálogo científico también contribuyen a la salvaguarda de la paz y a la transformación democrática. La cooperación científica internacional permite fortalecer las relaciones políticas en el espacio prepolítico.

Alemania es un socio fiable y atractivo de América Latina en la cooperación sobre temas de la investigación y la educación y se está posicionando en países importantes en materia de la política de investigación y de la geoestrategia a través de medidas específicas con gran visibilidad, como el Año Humboldt 2019, cuyas directrices se establecen en la Estrategia del Gobierno Federal para la Internacionalización de la Educación, la Ciencia y la Investigación. La estrategia de internacionalización fue desarrollada bajo los auspicios del Ministerio Federal de Educación e Investigación (BMBF), fue publicada en 2008 y relanzada en 2017. El objetivo de estas actividades es poner en red la ciencia alemana con los países socios de América

Latina y promover la cooperación en campos de interés común como la conservación de la biodiversidad, el medio ambiente, el cambio climático, la investigación sanitaria, la bioeconomía y las humanidades. Además, mediante la intensificación de la cooperación con los países científicos emergentes de América Latina, se pretende lograr el acceso a las fuentes mundiales de conocimiento y la integración en los procesos internacionales de innovación y fortalecer el espacio común de investigación Europa-América Latina-Caribe.

Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México son actualmente los países prioritarios para la cooperación científica y tecnológica con América Latina. Hay cooperaciones nuevas con Costa Rica y Cuba. La cooperación con los demás países de América Latina y el Caribe también es posible, por ejemplo, en el marco de un grupo birregional de interés para iniciativas conjuntas de fomento que se fundó y se está coordinando entre Alemania y Argentina.

Por lo tanto, queremos fortalecer los enfoques ya existentes de la cooperación binacional y birregional entre la UE y los países de América Latina en el establecimiento y la expansión de los sistemas educativos, científicos y de investigación, así como en el intercambio de estudiantes y

científicos entre Alemania y América Latina, promoviendo de mejor manera el potencial de América Latina, creando y reforzando los vínculos a largo plazo. Con importantes organizaciones intermedias como el DAAD, el Instituto Goethe, la Fundación Alexander von Humboldt y las Escuelas Alemanas en el Extranjero, disponemos de instrumentos muy experimentados y de primera clase que cuentan con una larga presencia sobre el terreno. Desde el punto de vista económico y sociopolítico, nuestro objetivo es, junto con nuestros socios latinoamericanos, poner en práctica las bases de un sistema educativo dual de acuerdo con las condiciones marco existentes, con el fin de aumentar las oportunidades educativas y de empleo de amplios sectores de la población. Nos comprometemos a poner en marcha iniciativas de formación y educación orientadas a la demanda.

También nos comprometemos a incluir el alemán como lengua extranjera en los planes de estudio de los países latinoamericanos con el fin de desarrollar un entendimiento cultural y lingüístico mutuo más profundo. Con este fin, seguimos apoyando la iniciativa PASCH ("Escuelas: Socios del futuro" – "Schulen: Partner der Zukunft"), que crea una red entre escuelas

de todo el mundo en las que el alemán es una asignatura de especial importancia. También es un hecho muy positivo de que el número de los profesores de alemán en América Latina haya aumentado significativamente en los últimos años. En el sentido inverso, el número de alumnos y estudiantes que deciden aprender el español está creciendo también en Alemania. Seguimos trabajando para apoyar el creciente interés de los estudiantes alemanes en América Latina y para promover más intensamente los programas de intercambio recíproco.

También es necesario aumentar la competencia latinoamericana en la propia Alemania para ir mejorando el entendimiento mutuo y el interés en la región. Con las fundaciones políticas y los institutos de investigación, disponemos de una buena base que se debe fortalecer aún más.

En el futuro queremos desarrollar y consolidar más una concepción de un modelo común arraigado en el hemisferio occidental. Con este propósito, no sólo queremos reforzar el diálogo trilateral a nivel parlamentario, es decir, entre Alemania/la UE, América Latina y EE.UU./Canadá, sino también nos comprometemos a promover programas bilaterales para jóvenes líderes de la UE, América Latina, los Estados Unidos y Canadá.

La OEA y el Banco Interamericano de Desarrollo constituyen también una plataforma importante para este intercambio. También debe llevarse a cabo de manera consecuente, la cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo en el ámbito de la formación profesional, que acaba de comenzar.

Además de la sociedad civil, la Iglesia desempeña un importante papel social como vínculo entre las Américas y Europa. Se trata de mantener su existencia como anclaje para la estabilidad. La cooperación al desarrollo emprendida por la Iglesia a través de organizaciones como MISE-REOR, caritas, Pan para el Mundo (*Brot für die Welt*), Adveniat y muchas otras más sigue jugando un papel importante. Al mismo tiempo, urge que nos ocupemos más del crecimiento vertiginoso de las iglesias evangélicas y pentecostales en América Latina y comprendamos la importancia para el cambio social, y también político. El compromiso de la sociedad civil a través del hermanamiento de ciudades, programas de voluntariado, proyectos de asociación de organizaciones no gubernamentales y parroquias. Queremos aumentar significativamente el número de hermanamientos de ciudades entre América Latina y Alemania reviste una particular importancia

## *Europa y los Estados de América Latina están confrontados con diversos desafíos en los campos de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos*

para las relaciones entre Alemania y América Latina. Son cada vez más los jóvenes que participan en programas de voluntariado en América Latina. También queremos ampliar los “programas inversos” que permiten a los jóvenes de América Latina hacer prácticas en Alemania. El *Bundestag* alemán también debería ofrecer una beca parlamentaria internacional para postgraduados de América Latina. También en el futuro queremos apoyar el intercambio y el trabajo en red que realizan las iglesias y las personas que están comprometidas con tal fin.

En los siglos anteriores hubo olas de emigración de Alemania hacia América Latina. Numerosos descendientes de estos emigrantes están cultivando la cultura alemana y los contactos con Alemania. Podrían ser importantes constructores de puentes para estrechar aún más las relaciones entre Alemania y América Latina. Por eso queremos cultivar estas relaciones y establecer nuevos contactos

junto con nuestras embajadas y los institutos Goethe.

No se puede negar que en el contexto de los conflictos globales de valores y sistemas, la cultura y la educación, como elementos importantes del “poder blando”, están cada vez más marcadas por una competencia de intereses. Otros actores fuera de la región también están ampliando sistemáticamente su presencia en las políticas educativas, culturales y de los medios de comunicación creando con ello nuevos vínculos culturales. Una plataforma central concebida para desacreditar a las democracias liberales es el programa en español del canal de televisión “Russia Today”. Queremos confrontar conscientemente nuestro modelo de una sociedad abierta a estas iniciativas. Apoyamos a la Voz de Alemania (*Deutsche Welle*) en su misión de presentar a Alemania como una nación cultural que ha crecido en Europa y constituye un Estado democrático de derecho con una constitución

basada en la libertad. Para ello, el programa que se ofrece debería centrarse aún más en los jóvenes, por ejemplo, mediante una mayor participación en los medios de comunicación social. Es importante despertar aún más en el futuro su interés por Alemania y Europa y mantenerlo a largo plazo.

### *8. Vivir en paz y seguridad*

A pesar de ciertos problemas sociales y económicos, América Latina y el Caribe conforman en un mundo cada vez más volátil una región relativamente estable y pacífica. Queremos fortalecer esta situación trabajando juntos en una alianza en el ámbito de la paz y la seguridad.

Ya en el pasado, Alemania se ha comprometido resueltamente con el proceso de paz en Colombia. Hoy continuamos con este compromiso en el marco del Instituto Colombiano Alemán de la Paz (Capaz).

Al mismo tiempo, la alta incidencia de delitos violentos en América Latina sigue siendo motivo de gran

preocupación. Más del 35% de todos los delitos de homicidio perpetrados en el mundo se siguen cometiendo en América Latina que representa tan sólo el 8 por ciento de la población mundial. 43 de las 50 ciudades más inseguras del mundo se encuentran en América Latina. Esto no se puede aceptar –ni en el interés de Alemania, pero aún menos en el interés de los habitantes de América Latina–. Mediante unas acciones decididas y conjuntas se puede lograr un avance enorme que mejore significativamente la calidad de vida de las personas.

Cooperaciones estrechas promueven la estabilidad regional. Sin embargo, América Latina ha mostrado hasta ahora estructuras de cooperación bastante débiles en el campo de la cooperación en materia de seguridad. Por consiguiente, nuestro objetivo primordial es apoyar la cooperación y la integración regional en América Latina. El fortalecimiento de la cooperación y el establecimiento de procesos de coordinación conjuntos deberían contribuir a fomentar la confianza entre los países del continente. La creación y la acción decidida del Grupo de Lima en el contexto de la prolongada crisis en torno a Venezuela ha puesto de relieve el valor de una gestión de crisis basada en valores compartidos.

También debe ser un objetivo incrementar la participación de las fuerzas armadas latinoamericanas en las misiones regionales e internacionales destinadas a preservar la paz. Hasta ahora, las fuerzas armadas latinoamericanas solo han participado en Haití con un compromiso sustancial. La proporción del personal procedente de América Latina que participa en misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en todo el mundo es inferior al 5 por ciento. Un mayor compromiso regional y mundial en el ámbito de la salvaguardia de la paz también contribuye a un discurso más amplio sobre la política de seguridad y a una mejor comprensión de las cuestiones de seguridad.

De forma similar a Alemania, la percepción de la seguridad en América Latina se caracteriza por un concepto más amplio de seguridad. Sin embargo, en América Latina esto también va de la mano con una percepción más amplia de las tareas de los militares, a los que, además de las misiones de protección en el caso de catástrofes, se les encomiendan también tareas de seguridad pública. Son embargo, el concepto más amplio de seguridad en América Latina se dirige principalmente a las amenazas internas. Como resultado, se pudo observar a

menudo un estrechamiento de la visión, que no toma en consideración los riesgos regionales y transnacionales “clásicos” que afectan la seguridad. Queremos contrarrestar esto discutiendo en el marco de alianzas y formatos de diálogo también sobre los temas clásicos de la seguridad exterior y trabajando en una cultura estratégica común. Al mismo tiempo, el intercambio que comprende toda la gama de desafíos de seguridad también ofrece un gran potencial de conocimiento y aprendizaje para los actores involucrados en la política de seguridad alemana y europea.

La OTAN sigue siendo la piedra angular de nuestra seguridad euro-atlántica. Con sus “Alianzas Globales”, la OTAN ha ido creando un instrumento que vincula estrechamente a los socios de valores compartidos fuera del territorio de la OTAN con las normas, estándares y procedimientos de la OTAN. Las alianzas también tienen como objetivo desarrollar enfoques conjuntos para soluciones que sean aptas para encarar los retos de seguridad mundial, tales como la ciberseguridad, la seguridad marítima el terrorismo y la delincuencia organizada. También deben promoverse las esferas de la seguridad humana (*human security*), la protección de los civiles, el

fortalecimiento del papel de las mujeres en los procesos de paz, al igual que el desarrollo de las capacidades de las fuerzas armadas, lo que puede dar lugar a un aumento significativo de la eficiencia en las misiones conjuntas. En mayo de 2017, Colombia se convirtió en el primer "Socio Global" latinoamericano de la OTAN. La bancada de la CDU/CSU en el *Bundestag* alemán aboga por la ampliación de las alianzas de la OTAN en América Latina, porque son particularmente muchos países de esta región que comparten los valores e intereses de la OTAN.

Con su modelo de liderazgo interno, Alemania dispone de un concepto atractivo para la conducción democrática de las fuerzas armadas cuyo atractivo para los estados latinoamericanos debe ser subrayado enérgicamente. En el futuro queremos ampliar las plataformas para este intercambio, por ejemplo, poniendo a disposición de los oficiales latinoamericanos más puestos de formación en cursos y programas de la Academia de Liderazgo de las Fuerzas Armadas Alemanas.

Queremos apoyar el ulterior desarrollo de las capacidades de las fuerzas de seguridad latinoamericanas a través de proyectos concretos y recursos financieros provenientes de la "Iniciativa de

Refuerzo" del gobierno alemán, una iniciativa que también puede ayudar a minimizar las considerables diferencias en el estado de formación y la preparación operativa de las distintas fuerzas armadas en América Latina.

La Policía Federal y las respectivas policías en los Estados Federados son igualmente un eslabón importante en el ámbito de la cooperación en materia de seguridad y pueden hacer una importante contribución a la reforma y la gobernanza del sector de la seguridad. Los principios del trabajo policial que ya existen en Europa pueden servir de guía para esta cooperación.

### *9. Luchar contra la criminalidad organizada y el tráfico de drogas*

Un obstáculo endógeno decisivo para el desarrollo en América Latina sigue siendo la delincuencia organizada y el narcotráfico generalizados. Nosotros, en Alemania y en Europa, también nos vemos afectados por este desafío: Debido a la internacionalización continua de la criminalidad organizada y a una oferta casi saturada en el mercado norteamericano, los estupefacientes ilegales procedentes de América Latina están penetrando cada vez más en el mercado de la UE. Como resultado de tal situación va creciendo en Alemania y Europa un interés considerable

en materia de seguridad y por ello es necesario apoyar a largo plazo y con determinación a los países de América Latina en la lucha contra las estructuras criminales.

Un Estado de derecho que funcione y que sea capaz de imponerse constituye el fundamento esencial precisamente en la lucha contra la delincuencia: Deben existir e implementarse las normas y sancionarse las vulneraciones. Además, la población debe tener un alto grado de confianza en la policía y las fuerzas de seguridad. Estamos dispuestos a asumir un compromiso aún más sustancial de parte de Alemania en el campo de la cooperación basada en el Estado de derecho para luchar contra la corrupción y la impunidad.

Además de las medidas bilaterales, sobre todo en el ámbito de la cooperación en materia de Estado de derecho, como el fortalecimiento del poder judicial y la policía o la lucha contra la corrupción, debe ser una prioridad el apoyo a iniciativas regionales multilaterales tales como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA. Solo mediante un alto grado de responsabilidad propia y de determinación por parte de los Estados afectados será posible luchar contra la delincuencia organizada y el

tráfico de drogas. Con este fin, también queremos aumentar nuestro apoyo financiero a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Onudd). En el marco de nuestras posibilidades, queremos intensificar nuestros esfuerzos para eliminar las fuentes y los flujos de financiación de los actores de la criminalidad organizada.

Al mismo tiempo, el desafío del cultivo y el tráfico de drogas sigue siendo un problema que se extiende mucho más allá de la región y requiere una respuesta integral y completa.

### *10. Ordenar y dirigir la huida del país y la migración*

La huida del país y la migración se encuentran entre los mayores desafíos globales de nuestro tiempo, unos 70 millones de personas en todo el mundo están huyendo lo que es el número más alto desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Con la crisis política y humanitaria en Venezuela y las crisis en la vecindad europea, América Latina y la UE están experimentando de manera similar los efectos de los grandes movimientos migratorios y de huida.

Es de esperar que los retos para hacer frente a la huida y la migración sigan existiendo también en el futuro. Por eso queremos aprender los unos de los otros para hacer frente

a las crisis y, junto con los Estados latinoamericanos, defender las normas internacionales que permitan ordenar y canalizar la huida de los países y la migración. En este empeño nos guía tanto la humanidad que está anclada en la visión cristiano-judía del ser humano como el derecho internacional de los refugiados, según el cual no hay derecho a huir a un Estado determinado de destino.

Sin embargo, la crisis en Venezuela, que ha venido agravando durante años, también ha puesto de relieve la importancia que recae sobre la coordinación regional en la gestión de crisis, lo que puede verse, por ejemplo, en el Grupo de Lima o en las medidas adoptadas por la OEA para apoyar a los países de acogida y acompañar los procesos políticos. Alemania y la UE deben seguir promoviendo resueltamente estos esfuerzos de cooperación también en el futuro y, en la medida de lo posible, apoyar los procesos de institucionalización. Esto también contribuye a fortalecer la responsabilidad propia regional.

Al apoyar a las comunidades en las regiones fronterizas de Colombia y Ecuador que acogen a los refugiados, el Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) ha reaccionado de manera flexible y rápida a las crecientes

necesidades *in situ*. Es necesario ampliar aún más este compromiso.

### **III. Visión 2030: Una alianza del futuro**

Europa, América Latina y América del Norte son junto con los socios de valores compartidos en Asia y el Pacífico, las regiones que, a medio y largo plazo, están mejor preparadas para fortalecer y seguir desarrollando el sistema de orden libertario-liberal basado en normas que nos ha traído libertad, paz, bienestar y estabilidad en las últimas décadas. En un mundo multipolar y heterogéneo, no podremos mantener solos este sistema de orden. Esto requiere socios. Muchos de ellos se encuentran en América Latina y el Caribe. Pero esta alianza no es por sí mismo algo evidente. Cabe llenarla todavía y cada vez de nuevo de vida y darle contenido.

Si Alemania, junto con sus socios en la UE, se acerca decididamente a los socios en América Latina con sus propias ofertas en el sentido de esta estrategia, entonces es posible una nueva forma de cooperación en la que a largo plazo podrá desarrollarse mucho dinamismo y poder creativo. Si logramos avanzar conjuntamente por esta senda, entonces el siguiente escenario podría darse hasta el año 2030:

Los países de América Latina están logrando de nuevo un crecimiento económico más alto y sostenible. Esto se debe también a las oportunidades que ofrece la celebración de nuevos acuerdos de libre comercio. Tras la conclusión del acuerdo negociado durante mucho tiempo entre la UE y el Mercosur, la UE aprovechó este espíritu de optimismo y celebró otros acuerdos comerciales con otros países latinoamericanos.

Actualmente existen acuerdos modernos con casi todos los Estados de la región. Con el tiempo, la UE también se ha convertido en un interlocutor asociado de la Alianza del Pacífico y en un socio activo de la cooperación de Pro-Sur.

En el curso de unas relaciones comerciales justas, consolidadas y crecientes que están basadas en el reconocimiento de la soberanía y la igualdad de intereses de ambas regiones, los países de América Latina y la UE han podido desarrollar una alianza privilegiada que se basa en el reconocimiento mutuo de la soberanía y la igualdad de intereses de ambas regiones. En el sentido de una alianza de valores, declaran conjuntamente su apoyo a un orden

económico y social democrático y libre en sus respectivos países, y se comprometen también conjuntamente a defenderlo a nivel internacional. Y discuten juntos los desafíos internos como el populismo o la acción contra las campañas de desinformación extranjeras.

La estrecha cooperación entre los continentes ha conducido a un aumento de las inversiones europeas, pero también han aumentado significativamente las inversiones de los Estados latinoamericanos en Europa. Al mismo tiempo, la intensificación de la cooperación regional en América Latina ha llevado a que el continente y sus Estados, como actores soberanos, pueda contrapesar hay en día sus intereses en el marco de alianzas. Además de la UE y América del Norte, forman parte de estas alianzas también socios de la región de Asia y el Pacífico. China ha conservado su papel como socio comercial e inversor importante, pero es un socio entre muchos. América Latina está abierta a todas las partes y capaz de establecer conexiones económicas. Esto ha reducido significativamente la dependencia de algunos actores individuales y ha aumentado el

margen para la acción política.

Sin embargo, el éxito de la integración de las economías de mercado en el mismo continente ha permitido, en particular a los Estados del Mercosur y de la alianza del Pacífico, extender las cadenas sostenibles de valor en los países miembros sobre la base del mantenimiento de estándares sociales y del medio ambiente y fortalecer sus industrias en su conjunto. Como resultado, se pudo reducir significativamente la dependencia marcada de los países de las exportaciones de materias primas y agrícolas. El volumen del comercio agrícola con el continente ha aumentado considerablemente.

El crecimiento económico que se ha desencadenado, así como las políticas inteligentes de educación y diversificación, han permitido a América Latina ponerse a la altura del mundo digitalizado. Debido a la estrecha coordinación que se está dando en los órganos de las Naciones Unidas ya desde la membresía no permanente de Alemania en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en los años 2019/2020, se ha logrado, en el caso de la regulación

*Hoy en día, en un mundo globalizado, los países de la región latinoamericana son más importantes y solicitados que antes como socios políticos y también como socios económicos*


internacional del internet dar una mayor firmeza en el derecho internacional a la privacidad y la protección de los datos. La estrecha coordinación entre los dos continentes continuó también en el ámbito de la implementación de acuerdos globales, lo que ha dado lugar a nuevos impulsos para la aplicación, por ejemplo, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible así como del Acuerdo de París sobre el Clima y los acuerdos subsiguientes.

En general, América Latina está generando una mayor conciencia respecto de la política mundial y está haciendo mayores aportes conceptuales y de personal al debate sobre la reforma de las Naciones Unidas. Esto también es válido para la participación de los Estados latinoamericanos en las misiones de paz de las Naciones Unidas. Los mecanismos de respuesta a las crisis de las instituciones

latinoamericanas se han fortalecido de modo que la comunidad regional de Estados pueda abordar las crisis de manera rápida y decisiva.

La violencia, la criminalidad organizada y la producción así como el tráfico de drogas ilícitas fueron durante mucho tiempo problemas en el continente que han disuadido a muchos socios a invertir y participar en actividades empresariales. En los últimos años, los gobiernos de América Latina tomaron una actitud aún más decisiva y transfronteriza para combatir estos fenómenos. Individualmente, han fortalecido decididamente su respectivo Estado de derecho y han luchado contra la impunidad y la corrupción. Como resultado, no solo han recuperado el control sobre casi todas las partes del país, sino que también han reafirmado efectivamente el Estado de derecho. Al mismo tiempo, han tomado

iniciativas conjuntas para combatir la producción y el tráfico de drogas ilegales. Alemania y la UE han prestado un apoyo significativo en este sentido con la finalidad de dar sustento a los esfuerzos de los Estados latinoamericanos. De esta manera, se pudo reducir considerablemente el impacto de la violencia y la delincuencia.

Debe ser nuestro objetivo y nuestra aspiración llegar a un escenario tan positivo para las relaciones entre Alemania, Europa, América Latina y el Caribe. Para que esto se logre, hace falta no solo el compromiso decidido de los gobiernos de la UE, América Latina y el Caribe, sino también un seguimiento parlamentario previsor, ambicioso, atento y con una visión estratégica. Nosotros, como bancada de la CDU/CSU en el *Bundestag*, queremos garantizarlo en la próxima década. 

## Visión 2030: La alianza Alemania-América Latina

*Javier Brown César*

El nuevo posicionamiento estratégico de la bancada parlamentaria CDU/CSU para Latinoamérica, tiene como base la profundización del vínculo entre la región y Europa, y la búsqueda de caminos comunes para preservar la democracia y fortalecer las instituciones y el comercio.

Visión 2030: una alianza para el futuro es la declaración estratégica de la Unión Demócrata Cristiana Alemana y la Unión Social Cristiana de Baviera con relación a América Latina. Un documento novedoso e interesante que muestra el interés de la principal fracción legislativa del parlamento alemán en estrechar los lazos con la región que más comparte sus valores. Ante las tensiones entre democracia y autocracia, libre comercio y proteccionismo, multilateralismo y unilateralismo aparece en primer plano la necesidad de

consolidar un Estado de derecho funcional, que en todas sus actuaciones enaltezca el imperio de la ley y que tenga como bandera principal la igualdad sustantiva de las personas ante leyes que garanticen por igual amplias libertades, paz duradera, bienestar social y estabilidad política y económica.

Para la bancada de la CDU/CSU en el *Budestag* alemán la existencia de normas compartidas es un principio fundamental para forjar un sistema amplio de garantías y protección de los derechos humanos, sin excepción ni distinguos, con atención prioritaria al fortalecimiento de las instituciones de defensa y promoción de los derechos de sectores vulnerables como las mujeres, y las comunidades y los pueblos indígenas.

Visión 2030 es un importante reposicionamiento en las

relaciones entre Alemania y América Latina, con una visión renovada de los retos continentales, los desafíos mundiales y una propuesta de agenda de cooperación en los ámbitos bilateral, multilateral y global. El punto de partida es la necesidad de consolidar un Estado de derecho que funcione y que sea capaz de imponerse a todos los actores políticos, económicos y sociales, como pilar para consolidar la gobernanza democrática.

Un sistema democrático vigoroso demanda la existencia de un sistema de partidos competitivo, que permita superar las tentaciones autoritarias concentradoras del poder y la fragmentación del voto. Los partidos deben adecuar sus estructuras, programas y métodos para hacer frente a la crisis de confianza y representatividad, y convertirse en actores centrales del

\* El presente texto fue publicado en la plataforma digital Diálogo Político ([www.dialogopolitico.org](http://www.dialogopolitico.org)) de la oficina Montevideo de la Fundación Konrad Adenauer, el pasado 19 de agosto. Agradecemos a los editores y al autor la autorización para reproducirlo.

proceso político, garantes de la estabilidad, defensores de valores libertarios y democráticos y promotores del involucramiento de la ciudadanía en los procesos políticos.

Al interior de los poderes estatales deben combatirse las prácticas del nepotismo y la corrupción. La garantía de no impunidad es terminante para que imperen las normas y se sancione con eficacia cualquier vulneración de éstas. Los poderes legislativos deben reforzar su función de representación y control, e incentivar la calidad del trabajo de los representantes populares. Los poderes judiciales deben concretar la aspiración de una justicia igual para todos. La unión virtuosa de democracia e imperio de la ley lleva al Estado democrático de derecho.

Las instituciones de seguridad, únicas competentes para ejercer coacción a nombre del Estado, se enfrentan al reto de su fortalecimiento institucional para hacer valer las normas que conllevan libertad, paz, bienestar social y estabilidad económica. El terrorismo y la delincuencia organizada amenazan la integridad de nuestras naciones, y demanda una mejor comprensión de las cuestiones de seguridad, así como el desarrollo de capacidades de las fuerzas del orden y la conducción democrática de fuerzas armadas al servicio de la

soberanía, la democracia y la paz. La recuperación de la confianza y la credibilidad en las instituciones estatales es crucial para contar con una región cada vez más estable y pacífica.

La vitalidad de las instituciones públicas y la prosperidad de nuestras sociedades debe complementarse con un modelo económico basado en los postulados de la economía social de mercado, consistente con el objetivo de lograr un crecimiento económico alto y sostenible, con una economía diversificada y la promoción del libre comercio ante los afanes proteccionistas.

Un aspecto crucial en la agenda de la CDU/CSU es la promoción de una economía basada en reglas, promotora de mercados abiertos y fundamentada en el uso responsable de los recursos, sustentada en un modelo regulatorio democrático y justo. Una política fiscal basada en la simplificación y la progresividad permite hacer frente tanto a la evasión como a la creciente desigualdad. La distribución más justa del ingreso y la fortaleza del sector primario son pilares de la prosperidad económica.

El desarrollo sustentable de las cadenas de valor en los sectores de materias primas agrícolas y extractivas, la consolidación de una sociedad nacional de la

industria y los servicios y la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, son altas prioridades para que las generaciones futuras accedan a importantes recursos para su desarrollo.

En lo exterior, la prosperidad se sustenta en el libre comercio, los mercados abiertos y la defensa de la propiedad intelectual; en lo interior, el desarrollo se fortalece con inversiones permanentes en infraestructura, la modernización de los sectores económicos y la transferencia de tecnología y conocimientos para promover la innovación y el crecimiento.

La mejora de la calidad de vida de las personas es un imperativo del desarrollo económico y un objetivo central de la política social. La cohesión de nuestras sociedades se afianza con el fortalecimiento del capital social, basado en redes de confianza, en la participación de las comunidades en su propio desarrollo y en el acceso a bienes públicos de calidad para amplios sectores de la población.

La educación y la salud son pilares de la transformación social e instrumentos para el desarrollo pacífico e incluyente. Los servicios sociales no deben condicionarse a la situación laboral de las personas, sus fines deben ser universales y sus efectos deben sentirse en todas las

comunidades. La pervivencia de sectores excluidos y vulnerables como el de las mujeres y los indígenas es contraria a la igualdad esencial de las personas y atenta contra los derechos fundamentales. El acceso a bienes públicos es una condición necesaria para luchar contra la exclusión, la marginación y la pobreza. La reducción de la pobreza extrema y la vulnerabilidad son imperativos para lograr una sociedad sustentable, abierta, libre, cohesionada y próspera.

La ciencia y la investigación son bases de la transformación social, instrumentos para la formación de élites en el diálogo y para abatir las brechas digitales que definen a nuestras sociedades. El desarrollo inclusivo, en la era de las noticias falsas y del predominio de Internet, es un medio privilegiado de libertad y una apuesta por un futuro en el que la segregación sea la excepción, y las normas que promueven las libertades, la paz, la inclusión el bienestar y la estabilidad sean la regla.

### **Los retos internacionales para América Latina**

A la par de que se desarrollan múltiples ejes y polos de desarrollo a nivel regional, también surgen nuevas tensiones entre tendencias opuestas: apertura comercial y libre comercio contra proteccionismo y cierre de

fronteras; democracia y Estado de derecho contra autoritarismo y nuevos populismos de izquierda y de derecha; multilateralismo y multipolaridad contra unilateralismo e imposición hegemónica de una agenda global. Ante los nuevos escenarios que se vislumbran en el orden mundial, Visión 2030 señala con claridad una agenda para América Latina que tiene como objetivo principal concretar un orden internacional basado en normas y en el fortalecimiento de políticas de desarrollo que traigan paz, bienestar y estabilidad a la región y al mundo.

La bancada de la CDU/CSU sostiene que un orden internacional basado en normas ha sido la base para la estabilidad política, el crecimiento económico y la prosperidad social, de ahí el interés compartido que tienen muchas naciones de América Latina y el Caribe con Alemania y la Unión Europea. La relación entre nuestras naciones ha sido históricamente fructífera, pero es necesario trabajar conjuntamente en alianzas, pensar en términos compartidos y consolidar un sistema internacional basado en la responsabilidad y el fortalecimiento de los organismos supranacionales.

Se debe adoptar una agenda global que rebase la capacidad de cualquier nación, con temas de impacto

mundial como las migraciones, el cambio climático, los avances digitales, el fortalecimiento del Estado de derecho, la promoción del libre comercio, la expansión de la cooperación en materia cultural y la lucha contra la criminalidad.

La crisis de Venezuela y la creciente influencia de China y Rusia en la región plantean amenazas a los derechos humanos y promueven un modelo de creciente dependencia económica y política; contra estas tendencias, se debe apostar por un modelo de interdependencia respetuoso de la democracia y la justicia, que consolide la expansión de nuestras relaciones, así como un modelo de desarrollo económico basado en la generación de valores más altos en cada país de la región. La cooperación con países como China, con un modelo alternativo de capitalismo de Estado, debe basarse en el cumplimiento de normas de seguridad laboral, medioambiental y social, con respeto a la propiedad intelectual.

El crecimiento de la economía y el comercio son parte de una agenda global de libertad. Los mecanismos de cooperación globales deben intensificarse y fortalecerse. Nuevos acuerdos de libre comercio justos y favorables son necesarios para promover el bienestar global. Mecanismos regionales como

*Un aspecto crucial en la agenda de la CDU/CSU es la promoción  
de una economía basada en reglas, promotora de mercados  
abiertos y fundamentada en el uso responsable de los recursos,  
sustentada en un modelo regulatorio democrático y justo*

el Mercosur y la Alianza del Pacífico, se deben complementar con nuevas alianzas, proyectos de cooperación y acuerdos, así como con el Programa de Promoción del Comercio Exterior que conlleva inversiones crecientes de empresas alemanas en los mercados latinoamericanos. En todos los casos, el punto central de la cooperación es la protección de bienes públicos mundiales como el medio ambiente y el clima, y el fortalecimiento de la gobernabilidad y el Estado de derecho.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas es un pilar para lograr la sostenibilidad ecológica, fortalecer la cohesión de las sociedades y promover un desarrollo próspero e incluyente. Mecanismos globales como el acuerdo de París de 2015 y Programas como el de Reducción de Emisiones Derivadas de la Deforestación y la Degradación de los Bosques y el Papel de la Conservación son de vital importancia para hacer frente al cambio climático y transformar el sector energético. La seguridad alimentaria

es una preocupación compartida, ya que América Latina puede contribuir de manera importante el suministro de alimentos, con base en la cooperación en agroecología y tecnologías del futuro.

La sociedad civil y organizaciones de la Iglesia como Misereor, Caritas, Pan para el Mundo o Adveniat son vitales para estrechar los vínculos entre las Américas y Europa. El compromiso e iniciativas de la sociedad civil, como los programas de voluntariado y los proyectos de asociación, además de estrechar los vínculos de hermanamiento, son parte de un modelo de sociedad abierta, ante los intentos de desacreditar a las democracias liberales.

La violencia en la región no puede enfrentarse de forma aislada, Visión 2030 establece un compromiso de la CDU/CSU para desarrollar acciones conjuntas para mejorar la calidad de vida de las personas. Actualmente las estructuras de cooperación para lograr la estabilidad regional son débiles, de ahí que el objetivo sea apoyar la

cooperación y la integración regional en América Latina, con procesos de cooperación conjuntos que fomenten la confianza entre las naciones.

Los países de América Latina se enfrentan al reto de incrementar la participación de sus fuerzas armadas en misiones de paz regionales e internacionales, para lo que se requiere un mayor compromiso regional. Europa ha establecido los principios del trabajo policial que pueden ser guía para la cooperación entre las naciones; Alemania ha desarrollado un modelo de conducción democrática de las fuerzas armadas y asume el compromiso de apoyar el desarrollo de capacidades de las fuerzas de seguridad latinoamericanas.

En el ámbito de la migración se debe hacer frente a una crisis de dimensiones mundiales a partir de defender las normas internacionales que permitan ordenar y canalizar la huida de los países, bajo la orientación compartida de la visión judeo-cristiana del ser humano y del derecho internacional de los refugiados.

Visión 2030 compromete a Alemania para apoyar iniciativas regionales y multilaterales como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA, así como ofrecer mayor apoyo financiero a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito e intensificar los esfuerzos para eliminar las fuentes y flujos de financiamiento de la delincuencia organizada. Una actitud más decidida y transfronteriza es necesaria para combatir estos fenómenos, así como el desarrollo de iniciativas conjuntas para combatir la producción y el tráfico de drogas en aras de reducir de forma considerable el impacto de la violencia y la delincuencia. La bancada de la CDU/CSU está comprometida con garantizar esta ambiciosa agenda para América Latina.

### **Alemania, Europa y América Latina: un destino compartido**

Para la bancada de la CDU/CSU en el Bundestag alemán los años recientes se han caracterizado porque se ha invertido poco en la alianza entre Europa y América Latina. Los obstáculos principales a una mayor integración ya no son geográficos, sino de voluntad y de la apertura que se requiere para cooperar activamente en todos los ámbitos de la agenda mundial en los órdenes bilateral,

regional y multilateral. Las prioridades en materia de cooperación deben tener como objetivos principales la consolidación de un orden liberal basado en normas, las relaciones económicas entre naciones abiertas y libres, la cooperación en tecnologías del futuro, y el fortalecimiento de esquemas de colaboración e intercambios en los ámbitos de la ciencia, la investigación, la educación y la cultura.

Las convicciones que guían a la bancada de la CDU/CSU en el Bundestag alemán son: cooperar para que América Latina sea estable y pacífica; trabajar conjuntamente para superar los desafíos mundiales; y resaltar la creciente importancia que tiene la región como un socio económico destacado, con una economía con gran potencial que, si bien es fuerte en la producción de materias primas, es frágil todavía en lo relativo al valor agregado.

Los ejes de la política exterior alemana en su cooperación con América Latina se derivan del Libro Blanco del Gobierno Federal y de la Estrategia Global de la Unión Europea de 2016. Las prioridades se dan en seguridad, soberanía e integridad territorial; promoción del bienestar, prosperidad de las economías y promoción del comercio mundial libre y sin trabas; uso responsable de

recursos y bienes escasos; y profundización en la integración europea y reforzamiento de la alianza transatlántica.

Para Alemania, la cooperación con América Latina es estratégica y está basada en la voluntad de acompañar y apoyar la integración regional y la fortaleza institucional bajo el ideal de fortalecer de manera conjunta la democracia, el Estado de derecho y sus instituciones. La cooperación entre los continentes llevará a relaciones comerciales justas, consolidadas y crecientes, al aumento de las inversiones europeas, a extender las cadenas sostenibles de valor, al crecimiento económico y a políticas inteligentes de educación.

Europa, Alemania y América Latina comparten una cultura y una historia común, abrazan con vigor sistemas democráticos basados en la igualdad sustantiva ante la ley y en el imperio del derecho. No obstante, la fragilidad de instituciones democráticas como los parlamentos, exige fortalecer los grupos de amistad, como los del Bundestag alemán, en aras de reforzar el trabajo parlamentario y enfrentar la crisis de representación de los partidos políticos. A pesar del desencanto con la política, hay una demanda de mayor participación política y social, que impulsa una agenda conjunta

entre los partidos de centro democrático y de la democracia cristiana. La cooperación en materia de Estado de derecho es fundamental y tiene como una alta prioridad el desarrollo de los pueblos indígenas, quienes, a partir de su actual situación de marginación, señalan las deficiencias del orden jurídico.

La agenda alemana incluye el compromiso para fortalecer el papel de América Latina en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, una coordinación más estrecha con el G20, el aprovechamiento de las investigaciones realizadas por la Cepal y el apoyo a la Fundación UE-ALC. Una mayor integración regional en América Latina es imperativa para anclar normas económicas y sociales, garantizar la educación integral y la protección del clima, los bosques y la diversidad. Se debe lograr una mayor interrelación de las economías ante la dispersión de esfuerzos de integración como UNASUR, la Comunidad Andina, El mercado Común del Sur y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.


Visión 2030 propone que Alemania intensifique sus esfuerzos de apoyo a la Organización de los Estados Americanos, organismo que fomenta la cohesión, y que ha contribuido con misiones de observación electoral y el

Sistema Interamericano de Derechos Humanos, al afianzamiento de estructuras democráticas y a la consolidación de las normas que rigen los derechos humanos.

La digitalización es un reto compartido por América Latina, Alemania y la Unión Europea. En el uso de Internet se debate la alternativa entre sistemas democráticos y sistemas autoritarios. La opción del mercado de la Unión Europea y Alemania, uno de los más grandes del mundo en el desarrollo y consumo de software y hardware, es por un Internet libre y abierto sujeto solamente a reglas claras y establecidas democráticamente. La digitalización y el acceso libre a Internet son sólo parte de una más amplia agenda que comprende el uso de Inteligencia Artificial, la creación de redes en los ámbitos económicos y de la sociedad civil y el desarrollo de aplicaciones en educación y agricultura para dar un salto en beneficio de la población, evitar la división digital, reducir la desigualdad y los conflictos sociales.

Visión 2030 establece el compromiso de fortalecer la cooperación binacional y birregional entre la Unión Europea y América Latina, en materia de educación, ciencia e investigación, como bases de un cambio estructural gradual y sostenible hacia sociedades del conocimiento.

Además de promover la cooperación en ámbitos de interés común como biodiversidad, cambio climático, investigación sanitaria, bioeconomía y humanidades. También se deben intensificar los intercambios de estudiantes y científicos, poner las bases de un sistema educativo dual, e incluir el alemán como lengua extranjera en los planes de estudio, con el apoyo de organizaciones como el DAAD, el Instituto Goethe, la Fundación Alexander von Humboldt y las Escuelas Alemanas en el extranjero.

El compromiso con América Latina está inspirado por la construcción de un modelo común para el hemisferio occidental. La iniciativa alemana tiene carácter continental, mediante un diálogo a nivel planetario entre Alemania, la Unión Europea, América Latina, Estados Unidos y Canadá. A partir de la cooperación, las naciones estarán mejor preparadas para defender un orden internacional libertario-liberal, basado en normas, con nuevas formas de cooperación dinámicas y creativas. La bancada de la CDU/CSU ha establecido esta ambiciosa agenda de cooperación global, el reto es considerable y demanda la coordinación decidida de todos en un amplio esfuerzo común de dimensiones mundiales. 

# Las consecuencias del desorden de la administración de López Obrador

*Salomón Guzmán Rodríguez*

### Introducción

A medida que transcurren los primeros siete meses del gobierno de López Obrador, las contradicciones y riesgos son cada vez más latentes que antes. Sin ignorar los impactos negativos sobre la economía mexicana provenientes de la dinámica de la economía mundial, los procesos políticos de países en vías de desarrollo, como es el caso de Argentina, Brasil, China, etc., y el desarrollo de la migración de Centro América hacia los Estados Unidos, también es cierto que las malas decisiones del nuevo gobierno al cierre del primer semestre de 2019, explican en igual sentido las siguientes consecuencias: 1) mayor deuda en términos reales 2) agudo estancamiento económico 3) crisis de ingresos presupuestales, principalmente los tributarios y petroleros 4) una errónea gestión del gasto presupuestario que se traduce en subejercicios, como consecuencia de mantener un superávit primario amplio.

Lo anterior señala que poco o nada ha cambiado en comparación con el anterior

gobierno de Peña Nieto, por el contrario, las consecuencias del desorden de su administración se encuentran a la vista de todos, principalmente de los que votaron por él en julio de 2018.

La importancia de este documento radica en ser un espacio para el diagnóstico que permita la construcción de la crítica, de acuerdo con las diferentes acciones que ha tomado el nuevo gobierno y sus consecuencias durante los primeros 7 meses de gobierno, además de ubicarse como un contrapeso en la demostración de que las cosas en su administración no van por caminos correctos, independientemente de que el grado de aceptación en las encuestas sea mayor al del primero de julio. Acción Nacional exige al gobierno de López Obrador el reacomodo correcto de sus acciones y en la administración de sus políticas públicas, de no cambiar el rumbo, los riesgos negativos en la economía y el desempeño de los hogares serán cada vez más latentes.

# INDICADORES

## 1. Deuda pública

Al cierre del primer semestre del primer año de gobierno de AMLO, la deuda neta total del sector público ascendió a 10 billones 560 mil millones de pesos, 64% es deuda interna y 36% externa. Este monto total representa el 42.5% del PIB mexicano, 27.3% la deuda interna y 15.2% la deuda externa. Con Peña Nieto, la deuda neta total tuvo una acumulación de 4 billones 659 mil millones de pesos, muy por encima del monto acumulado durante las dos administraciones panistas cuyo monto fue de 3 billones 705 mil millones de pesos. En este primer trimestre, la deuda interna presupuestaria incrementó 127 mil millones de pesos, de los cuales 175 es deuda del Gobierno federal, los demás renglones presentan disminuciones significativas, como es la deuda externa en -74 mil millones de pesos (ver Tabla 1 y Gráfico 1).

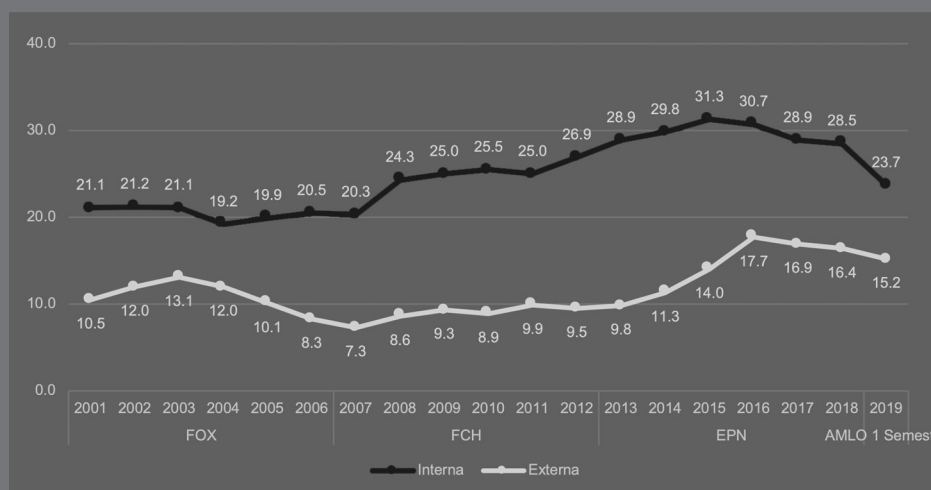
**Tabla 1. Saldo histórico de la deuda neta interna y externa al cierre del segundo trimestre de 2019 (miles de millones de pesos)**

		Deuda neta total	Interna	Presupuestario	Externa	Presupuestario
FOX	2001	2,185.3	1,458.2	652.4	727.0	570.3
	2002	2,473.9	1,581.2	759.5	892.7	662.1
	2003	2,738.4	1,689.4	856.7	1,048.9	752.1
	2004	2,854.6	1,753.6	944.2	1,101.0	767.7
	2005	2,974.2	1,972.1	1,096.2	1,002.1	647.7
	2006	3,135.4	2,232.1	1,337.3	903.3	466.8
FCH	2007	3,314.5	2,442.2	1,560.6	872.2	338.1
	2008	4,063.4	2,997.7	2,088.7	1,065.7	279.4
	2009	4,382.3	3,197.3	2,388.2	1,185.0	1,125.3
	2010	4,813.2	3,572.0	2,742.6	1,241.3	1,198.0
	2011	5,450.6	3,908.5	3,070.7	1,542.1	1,484.3
	2012	5,890.8	4,359.9	3,493.1	1,530.9	1,482.6
EPN	2013	6,504.3	4,854.9	3,967.6	1,649.4	1,601.3
	2014	7,446.1	5,395.9	4,492.4	2,050.2	2,000.2
	2015	8,633.5	5,962.3	5,037.1	2,671.2	2,609.0
	2016	9,797.4	6,217.5	5,273.6	3,579.9	3,485.5
	2017	10,031.7	6,326.0	5,362.1	3,705.6	3,597.1
	2018	10,550.4	6,693.8	5,721.2	3,856.6	3,742.2
AMLO	2019	10,559.7	6,777.7	5,848.1	3,782.0	3,685.5

Fuente: elaboración propia con los Informes trimestrales de la SHCP.

## INDICADORES

**Gráfico 1. Evolución de la deuda interna y externa del sector público como % del PIB mexicano al cierre del segundo trimestre de 2019**



Si ahora el análisis se realiza mensualmente con pesos nominales a junio de 2019, la deuda neta total ascendió a 10 billones 965 mil millones de pesos. En estos 7 meses del primer año de gobierno de López Obrador (diciembre-junio), la deuda neta total del sector público incrementó 234 mil millones de pesos, lo que equivale a endeudar diariamente a los mexicanos desde diciembre de 2018 en 1 mil 111 millones de pesos. Por su parte, la deuda interna en el mes de junio ascendió 7 billones 80 mil millones de pesos, 391 mil millones de pesos más en comparación con la cifra de noviembre de 2018. Esta cifra representó endeudar diariamente a los mexicanos en 1 mil 863 millones pesos, muy por encima del endeudamiento diario con Peña Nieto y Calderón. Es de rescatar que, de noviembre de 2018 a junio de 2019, la deuda externa neta disminuyó 158 mil millones de pesos.

**Tabla 2. Comparativo de la deuda del sector público y sus componentes (miles de millones de pesos)**

		Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Incremento acumulado
Interna AMLO	Neta	6,689.09	6,867.59	6,950.60	6,938.69	6,941.00	6,902.70	6,965.93	7,080.51	391.43
	Bruta	7,086.04	7,036.27	7,097.30	7,093.61	7,112.81	7,162.99	7,249.38	7,169.58	83.53
Externa AMLO	Neta	4,042.65	3,962.31	3,849.97	3,876.96	3,905.88	3,831.29	3,881.86	3,884.73	-157.92
	Bruta	4,123.07	3,982.94	3,933.94	3,965.07	3,985.72	3,955.86	3,996.83	3,995.59	-127.48
Total, AMLO	Neta	10,731.74	10,829.91	10,800.57	10,815.65	10,846.88	10,733.99	10,847.79	10,965.25	233.51
	Bruta	11,209.11	11,019.21	11,031.24	11,058.69	11,098.53	11,118.85	11,246.20	11,165.16	-43.95
Interna EPN	Neta	3,567.84	3,770.00	3,750.68	3,704.99	3,711.90	3,725.45	3,720.71	3,876.84	152.87
	Bruta	3,971.51	3,861.09	3,947.24	3,989.53	4,038.07	4,101.46	4,155.98	4,135.14	184.47

## INDICADORES

Externa EPN	Neta	1,605.31	1,582.80	1,575.33	1,605.98	1,532.58	1,526.29	1,557.39	1,618.04	-47.91
	Bruta	1,627.48	1,635.71	1,625.92	1,635.23	1,562.07	1,554.45	1,589.73	1,650.25	-37.75
Total, EPN	Neta	5,173.15	5,352.79	5,326.00	5,310.96	5,244.48	5,251.73	5,278.10	5,494.88	104.95
	Bruta	5,598.99	5,496.80	5,573.17	5,624.77	5,600.15	5,655.91	5,745.72	5,785.39	146.72
Interna FCH	Neta	1,326.74	1,471.63	1,450.70	1,454.55	1,465.29	1,425.13	1,428.03	1,456.78	101.29
	Bruta	1,745.04	1,741.41	1,768.48	1,795.46	1,787.77	1,812.97	1,858.24	1,857.94	113.21
Externa FCH	Neta	551.38	514.10	577.18	562.76	538.61	528.73	494.80	476.67	-56.58
	Bruta	609.83	595.91	656.47	652.39	650.19	641.66	628.87	628.48	19.04
Total, FCH	Neta	1,878.11	1,985.73	2,027.88	2,017.31	2,003.90	1,953.86	1,922.83	1,933.45	44.72
	Bruta	2,354.86	2,337.32	2,424.95	2,447.85	2,437.95	2,454.63	2,487.11	2,486.42	132.25

Fuente: elaboración propia con los Informes trimestrales de la SHCP.

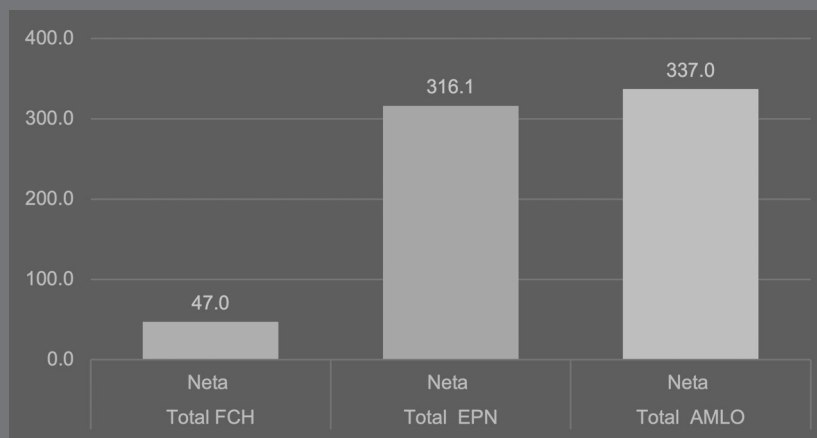
**Tabla 3. Comparativo de la deuda del sector público y sus componentes**  
(miles de millones de pesos a precios de junio 2019)

		Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Incremento Acumulado
Interna AMLO	Neta	6,624.59	6,849.05	6,937.75	6,923.91	6,952.89	6,918.20	6,961.48	7,080.51	455.92
	Bruta	7,017.72	7,017.27	7,084.17	7,078.51	7,125.00	7,179.07	7,244.75	7,169.58	151.85
Externa AMLO	Neta	4,003.67	3,951.61	3,842.85	3,868.71	3,912.58	3,839.90	3,879.38	3,884.73	-118.94
	Bruta	4,083.31	3,972.18	3,926.67	3,956.63	3,992.55	3,964.75	3,994.27	3,995.59	-87.73
Total, AMLO	Neta	10,628.26	10,800.66	10,780.60	10,792.62	10,865.47	10,758.10	10,840.86	10,965.25	336.98
	Bruta	11,101.03	10,989.45	11,010.84	11,035.13	11,117.55	11,143.82	11,239.02	11,165.16	64.13
Interna EPN	Neta	2,776.35	2,940.41	2,937.14	2,915.64	2,942.49	2,955.21	2,941.62	3,063.18	286.83
	Bruta	3,090.47	3,011.46	3,091.07	3,139.56	3,201.05	3,253.48	3,285.75	3,267.27	176.81
Externa EPN	Neta	1,249.18	1,234.50	1,233.63	1,263.82	1,214.91	1,210.73	1,231.29	1,278.45	29.27
	Bruta	1,266.44	1,275.77	1,273.25	1,286.84	1,238.28	1,233.07	1,256.86	1,303.90	37.47
Total, EPN	Neta	4,025.53	4,174.91	4,170.77	4,179.46	4,157.40	4,165.94	4,172.91	4,341.63	316.10
	Bruta	4,356.90	4,287.23	4,364.32	4,426.40	4,439.34	4,486.55	4,542.61	4,571.18	214.27
Interna FCH	Neta	800.57	893.13	884.97	889.80	898.32	873.17	870.69	889.28	88.71
	Bruta	1,052.98	1,056.86	1,078.83	1,098.35	1,096.02	1,110.80	1,133.00	1,134.17	81.19
Externa FCH	Neta	332.71	312.00	352.10	344.26	330.20	323.95	301.69	290.98	-41.73
	Bruta	367.98	361.66	400.47	399.09	398.61	393.14	383.43	383.65	15.67
Total, FCH	Neta	1,133.28	1,205.14	1,237.08	1,234.06	1,228.52	1,197.13	1,172.38	1,180.26	46.98
	Bruta	1,420.95	1,418.52	1,479.30	1,497.44	1,494.62	1,503.94	1,516.43	1,517.82	96.86

Fuente: elaboración propia con los Informes trimestrales de la SHCP.

## INDICADORES

**Gráfico 2. Deuda acumulada diciembre-junio de cada administración, al inicio de gobierno (miles de millones de pesos a precios de junio 2019)**



En el Gráfico 2 se muestran los incrementos de la deuda neta del sector público convertidos a precios de junio de 2019 (términos reales), el incremento de la deuda es de 337 mil millones de pesos. Si se compara esta cifra con la del mismo periodo del primer año de gobierno de Peña Nieto, la acumulación de deuda es 7% mayor. Lo anterior tiene implicaciones importantes para el pago de los costos y servicios de la deuda en la elaboración del presupuesto del año 2020.

### 2. El crecimiento económico

Al cierre del primer semestre de 2019 se presenta un agudo estancamiento económico. Los resultados de la Estimación Oportuna del Producto Interno Bruto (PIB) Trimestral señalan que éste aumentó 0.1% en términos reales, en el trimestre abril-junio de este año, frente al trimestre previo con cifras ajustadas por estacionalidad, además, durante los primeros seis meses de 2019, el PIB oportuno registró una variación de 0.3% frente a igual semestre de 2018, con cifras desestacionalizadas. Por si fuera poco, al cierre del mes de mayo de este año, el consumo de los privados en el mercado interno disminuyó -0.2% en relación al mes de abril, por su parte, el índice de confianza del consumidor retrocedió -3.0%.

Cada vez más que antes, las proyecciones de crecimiento para este año son menores y la confianza de los consumidores se desmorona, lo cual le pega al consumo interno de la economía mexicana. La caída en la confianza de los consumidores tiene muchas explicaciones, entre ellas, la cancelación del NAIM, el incremento del riesgo país y la inseguridad. En ese sentido, es poco probable que la estrategia económica de López Obrador de reactivar la economía tenga efectos positivos en el bolsillo de los mexicanos al cierre de este año y el próximo.

### 3. Finanzas públicas

#### • Los ingresos presupuestales

Al cierre del primer semestre de este año, los ingresos totales del sector público presupuestario fueron menores a los programados en la ley de ingresos en poco más de 68 mil millones de pesos.

## INDICADORES

Los ingresos petroleros fueron menores en 107 mil millones de pesos, mientras que los no petroleros fueron superiores en 39 mil millones de pesos. De los ingresos no petroleros, los ingresos por concepto de IVA fueron de los más castigados, fueron 16 mil millones menos de los programados. Por su parte, los ingresos por concepto de gasolinas y diésel, fueron superiores a los programados en cerca de 10 mil millones de pesos.

Cabe señalar, el rubro que más ingresos se acumulan respecto a los programados son los ingresos no tributarios en poco más de 51 mil millones de pesos, los cuales tienen que ver con derechos, productos y aprovechamientos (ver Tabla 4).

**Tabla 4. Ingresos presupuestarios a junio de 2019 programado vs observado  
(miles de millones de pesos)**

Concepto	Programado	Observado	Diferencia
Total	2,691.0	2,622.6	-68.4
Petroleros	520.3	412.6	-107.6
Gobierno federal	261.6	233.4	-28.1
Fondo Mexicano del Petróleo	261.6	233.4	-28.2
ISR de contratistas y asignatarios	0.0	0.0	0.0
Empresa Productiva del Estado (PEMEX)	258.7	179.2	-79.5
No petroleros	2,170.8	2,210.0	39.2
Gobierno federal	1,768.1	1,808.3	40.2
Tributarios	1,705.1	1,694.1	-11.1
Impuesto sobre la renta	927.9	926.7	-1.2
Impuesto sobre la renta	928.4	927.3	-1.1
Impuesto al activo	0.0	-0.1	-0.1
Impuesto empresarial a tasa única	-0.2	-0.2	0.0
Impuesto a los depósitos	-0.2	-0.2	0.0
Impuesto al valor agregado	494.4	477.9	-16.4
Producción y servicios	221.8	228.5	6.6
Gasolinas y diésel	138.0	147.9	9.8
Federal	124.6	133.8	9.2
Estatad	13.5	14.1	0.6
Otros	83.8	80.6	-3.2
Tabacos labrados	20.7	20.8	0.1
Bebidas con contenido alcohólico	8.9	9.1	0.2
Cerveza	20.2	19.5	-0.6
Juegos con apuestas y sorteos	1.5	1.4	-0.1
Redes públicas de telecomunicaciones	3.1	3.0	-0.1
Bebidas energizantes	0.0	0.0	0.0
Bebidas saborizadas	13.4	13.1	-0.3
Alimentos no básicos con alta densidad calórica	12.5	10.9	-1.7
Plaguicidas	0.4	0.3	-0.1
Combustibles fósiles	3.1	2.5	-0.5

## INDICADORES

Importaciones	33.0	32.0	-1.0
Exportaciones	0.0	0.0	0.0
Automóviles nuevos	5.4	5.3	-0.1
Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos	2.2	3.2	0.9
Accesorios	20.3	20.5	0.2
Otros	0.1	0.1	-0.1
No tributarios	63.0	114.3	51.3
Organismos de control presupuestario directo	192.8	206.5	13.7
IMSS	175.8	184.3	8.4
ISSSTE	17.0	22.2	5.3
Empresa Productiva del Estado (CFE)	209.9	195.2	-14.7

Fuente: elaboración propia con los Informes trimestrales de la SHCP.

- *Los subejercicios presupuestales*

Por otra parte, existe un subejercicio del gasto neto del sector público presupuestario en 174 mil 484 millones de pesos, el 50% de este subejercicio viene explicado por el subejercicio del Gobierno federal de López Obrador.

Dentro de los ramos autónomos, el Poder Judicial mantiene el mayor subejercicio en cerca en 7 mil 636 millones de pesos. Dentro de los ramos administrativos, el ramo de secretaría de educación pública presenta el mayor subejercicio en 12 mil 594 millones de pesos. Dentro de los ramos generales, el ramo con mayor subejercicio son las previsiones salariales y económicas en 15 mil 205 millones de pesos.

Si se revisan los programas presupuestales de los diferentes ramos presupuestales en 53 de ellos, existe un subejercicio presupuestal que equivale a 52 mil 504 millones de pesos. Por un lado, de estos 53 programas presupuestales con subejercicios, son tres los que mayor monto presupuestal tienen. El primero de ellos es PROSPERA que pertenece al ramo de educación con un presupuesto aprobado de 25 mil 499 millones de pesos, no obstante, de enero a junio el presupuesto pagado equivale a 13 mil 011 millones de pesos, es decir, un subejercicio de 49 por ciento que es equivalente a 12 mil 488 millones de pesos. Cabe señalar que este programa tiene el objetivo de beneficiar a los integrantes de familias con ingresos por debajo de la línea de bienestar. Es decir, el combate a la pobreza de manera directa.

El segundo de ellos es el de jóvenes construyendo el futuro, creado en esta nueva administración de López Obrador. Este programa pertenece al ramo de bienestar, con un presupuesto aprobado al mes de junio de 15 mil 392 millones de pesos, no obstante, de enero a junio el presupuesto pagado equivale a 4 mil 918 millones de pesos, es decir, un subejercicio del 68 por ciento que equivale a 10 mil 474 millones de pesos. Cabe señalar que este programa tiene como objetivo beneficiar a los jóvenes que no estudian ni trabajan.

El tercer programa es el de sembrando vida, programa creado en esta administración. Pertenece al ramo de agricultura con un presupuesto aprobado de 10 mil 249 millones de pesos, no obstante, de enero a junio el presupuesto pagado equivale a 3 mil 997 millones de pesos, es decir, un subejercicio de 61 por ciento, equivalente a 6 mil 252 millones de pesos. Este programa tiene como objetivo, beneficiar a la población de localidades rurales.

## INDICADORES

Por otro lado, los programas con mayor subejercicio, independientemente del monto de presupuesto, es el de fomento ganadero, competitividad industrial, infraestructura, el programa de concurrencia de los estados, proyectos de infraestructura en salud, carreteras, turismo, crédito ganadero a la palabra, prevención y atención a personas con sida, agua potable, salud materna, prevención contra las drogas, indígenas, etc. (Ver Tabla 5).

**Tabla 5. Programas presupuestales por ramo con más del 40% de subejercicio presupuestal al cierre del primer semestre de 2019 (millones de pesos)**

	Modificado	Pagado	Diferencia Pag - Aprob	Subejercicio
Agricultura y Desarrollo Rural	46,212.4	36,071.2	- 10,141.2	21.9%
Fertilizantes	548.3		- 548.3	100.0%
Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios	2.0		-2.0	100.0%
Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	946.1		- 946.1	100.0%
Programa de Fomento Ganadero	475.6	6.3	- 469.3	98.7%
Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	2,000.0	350.2	- 1,649.8	82.5%
Crédito Ganadero a la Palabra	3,153.9	925.4	- 2,228.4	70.7%
Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	355.2	117.8	- 237.4	66.8%
Aportaciones a Seguridad Social	430,845.2	419,506.3	- 11,338.8	2.6%
Apoyo a jubilados del IMSS e ISSSTE	19.7		- 19.7	100.0%
Fondo de Reserva para el Retiro IMSS	350.0		- 350.0	100.0%
Régimen de Incorporación	399.5	220.6	- 178.8	44.8%
Bienestar	76,886.4	65,124.0	- 11,762.4	15.3%
Programa de Coinversión Social	89.1	-	- 89.1	100.0%
PROSPERA Programa de Inclusión Social	5,603.9	628.4	- 4,975.5	88.8%
Sembrando Vida	10,249.5	3,997.1	- 6,252.5	61.0%
Comisión Federal de Competencia Económica	277.1	193.6	- 83.5	30.1%
Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	6.2	3.5	-2.7	43.2%
Comisión Federal de Electricidad	219,211.5	244,735.2	25,523.6	-11.6%
Proyectos de infraestructura económica de electricidad	1,566.3	112.2	- 1,454.1	92.8%
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	833.0	665.9	- 167.1	20.1%

## INDICADORES

Coordinar las publicaciones, realizar investigaciones, promover la formación académica y divulgación, así como ofrecer servicios bibliohemerográficos en materia de Derechos Humanos	36.4	20.7	- 15.7	43.1%
Atender asuntos relacionados con Sexualidad, Salud y VIH	3.1	1.8	-1.3	41.3%
Comunicaciones y Transportes	28,492.3	23,681.9	- 4,810.4	16.9%
Provisiones para el desarrollo, modernización y rehabilitación de infraestructura de comunicaciones y transporte	500.0		- 500.0	100.0%
Provisiones para la modernización y rehabilitación de la infraestructura aeroportuaria y de conectividad	30.0		- 30.0	100.0%
Estudios y Proyectos para la construcción, ampliación, modernización, conservación y operación de infraestructura de comunicaciones y transportes	90.6	25.6	- 65.0	71.8%
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	14,061.4	13,752.6	- 308.9	2.2%
Innovación tecnológica para incrementar la productividad de las empresas	256.9		- 256.9	100.0%
Cultura	5,736.3	4,932.1	- 804.2	14.0%
Programa de Apoyos a la Cultura	105.0		- 105.0	100.0%
Programa Nacional de Reconstrucción	300.4		- 300.4	100.0%
Cultura Comunitaria	9.6	0.7	-8.9	92.7%
Protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor	2.0	0.9	-1.1	55.9%
Defensa Nacional	47,276.7	41,117.4	- 6,159.3	13.0%
Fideicomiso de apoyo a deudos de militares fallecidos o a militares que hayan adquirido una incapacidad en 1/a. categoría en actos del servicio considerados de alto riesgo	9.0		-9.0	100.0%
Provisiones para infraestructura de seguridad pública y ejército	1,100.0		- 1,100.0	100.0%
Provisiones para la modernización y rehabilitación de la infraestructura aeroportuaria y de conectividad	5,580.0		- 5,580.0	100.0%
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	10,549.1	7,573.6	- 2,975.5	28.2%
Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial (PUMOT)	10.7		- 10.7	100.0%
Provisiones para el desarrollo de infraestructura urbana	200.0		- 200.0	100.0%
Programa para Regularizar Asentamientos Humanos	41.2	9.7	- 31.5	76.4%
Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros	78.7	24.5	- 54.2	68.9%

## INDICADORES

Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)	3,770.7	1,495.6	- 2,275.1	60.3%
Deuda Pública	262,982.1	241,371.2	- 21,610.9	8.2%
Coberturas	60.0		- 60.0	100.0%
Bilaterales	702.0	328.0	- 374.0	53.3%
Economía	7,330.0	6,041.4	- 1,288.6	17.6%
Mantenimiento de Infraestructura	78.7		- 78.7	100.0%
Proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera	164.4		- 164.4	100.0%
Programa para la Productividad y Competitividad Industrial	75.3	2.9	- 72.4	96.2%
Negociación, administración y defensa de Tratados y Acuerdos Internacionales de comercio e inversión	485.9	142.9	- 343.0	70.6%
Programa de Microcréditos para el Bienestar	1,255.7	634.5	- 621.2	49.5%
Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT) y la Innovación	46.6	27.9	- 18.7	40.1%
Educación Pública	161,741.6	148,018.3	- 13,723.3	8.5%
Expansión de la Educación Inicial	400.0		- 400.0	100.0%
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	484.0		- 484.0	100.0%
Políticas de igualdad de género en el sector educativo	1.8	0.4	-1.4	76.6%
PROSPERA Programa de Inclusión Social	25,499.7	13,011.1	- 12,488.5	49.0%
Entidades no Sectorizadas	3,547.5	2,038.7	- 1,508.8	42.5%
Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	444.9	30.7	- 414.2	93.1%
Programa de Derechos Indígenas	105.3	25.1	- 80.2	76.1%
Programa de Infraestructura Indígena	957.7	328.9	- 628.8	65.7%
Gobernación	33,681.0	31,236.4	- 2,444.6	7.3%
Provisiones para infraestructura de seguridad	250.0		- 250.0	100.0%
Subsidios para las acciones de búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas	72.8	30.8	- 42.0	57.7%
Hacienda y Crédito Público	14,767.7	12,083.0	- 2,684.7	18.2%
Programa de Inclusión Financiera	1,069.8	211.8	- 858.1	80.2%
Fomento y promoción para el desarrollo de Zonas Económicas Especiales	28.0	11.6	- 16.4	58.6%
Diseño de la política de ingresos	262.8	152.9	- 109.8	41.8%

## INDICADORES

Información Nacional Estadística y Geográfica	6,980.7	4,737.5	- 2,243.1	32.1%
Censo Agropecuario	172.1	0.1	- 172.0	99.9%
Censo de Población y Vivienda	1,326.8	76.8	- 1,249.9	94.2%
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	187,200.2	178,576.0	- 8,624.1	4.6%
Investigación y desarrollo tecnológico en salud	69.2	35.3	- 34.0	49.0%
Proyectos de infraestructura social.	237.6	99.4	- 138.1	58.1%
Subsidios y Ayudas	28.0	10.9	- 17.1	61.1%
Indemnizaciones Globales	59.9	9.9	- 50.1	83.5%
Instituto Federal de Telecomunicaciones	687.8	514.0	- 173.8	25.3%
Actividades de apoyo administrativo	165.6	84.9	- 80.7	48.8%
Instituto Mexicano del Seguro Social	324,698.4	312,240.9	- 12,457.5	3.8%
Mantenimiento de Infraestructura	57.3	15.3	- 42.0	73.3%
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	437.5	353.5	- 84.0	19.2%
Coordinar el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y de Protección de Datos Personales	76.1	42.6	- 33.5	44.0%
Instituto Nacional Electoral	7,660.5	7,064.4	- 596.1	7.8%
Organización del servicio profesional electoral	69.2	38.7	- 30.4	44.0%
Tecnologías de información y comunicaciones	519.4	293.5	- 225.9	43.5%
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	370.5	269.5	- 100.9	27.2%
Evaluación del Sistema Educativo Nacional	114.0	53.6	- 60.3	52.9%
Medio Ambiente y Recursos Naturales	15,707.3	12,840.9	- 2,866.4	18.2%
Fideicomisos Ambientales	0.6		-0.6	100.0%
Inversión del Servicio Meteorológico Nacional	0.0		-0.0	100.0%
Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas	41.5		- 41.5	100.0%
Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo	73.7		- 73.7	100.0%
Provisiones para el rescate y rehabilitación del Lago de Texcoco	386.2		- 386.2	100.0%
Programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular	1.3	0.0	-1.3	97.3%
Infraestructura para la modernización y rehabilitación de riego y temporal tecnificado	172.5	13.0	- 159.5	92.5%

## INDICADORES

Infraestructura para la Protección de Centros de Población y Áreas Productivas	168.3	32.6	- 135.7	80.7%
Conducción de las políticas hídricas	49.4	12.2	- 37.3	75.4%
Rehabilitación y Modernización de Presas y Estructuras de Cabeza	0.8	0.3	-0.5	61.3%
Programa de Devolución de Derechos	0.4	0.2	-0.2	52.9%
Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable	7.2	3.6	-3.6	50.2%
Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad y Crecimiento Verde	91.2	49.6	- 41.6	45.6%
Oficina de la Presidencia de la República	783.5	261.5	- 522.0	66.6%
Apoyo a las actividades de seguridad y logística para garantizar la integridad del Ejecutivo Federal	322.4	45.4	- 277.0	85.9%
Atención y seguimiento a las solicitudes y demandas de la ciudadanía.	16.8	7.0	-9.8	58.2%
Asesoría, coordinación, difusión y apoyo técnico de las actividades del presidente de la República	407.7	182.5	- 225.2	55.2%
Otros Proyectos	1.2		-1.2	100.0%
Mantenimiento de Infraestructura	88.0	11.6	- 76.5	86.9%
Escuelas de Tiempo Completo	167.2		- 167.2	100.0%
Previsiones salariales y económicas Çdel Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	0.3		-0.3	100.0%
7Previsiones salariales y económicas del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	5,614.6		- 5,614.6	100.0%
Actividades de apoyo administrativo	1,906.9	112.5	- 1,794.5	94.1%
Proyectos de infraestructura gubernamental de procuración de justicia	2.0	0.8	-1.2	59.3%
Solucionar y promover las controversias en materia penal federal mediante la aplicación de mecanismos alternativos	0.2	0.1	-0.1	49.4%
Provisiones Salariales y Económicas	56,527.6	52,678.4	- 3,849.2	6.8%
Comisiones y pago a CECOBAN	43.0		- 43.0	100.0%
CONACYT	3,384.3		- 3,384.3	100.0%
Concentración de Recursos por Conversión de Plazas	0.2		-0.2	100.0%
FEIEF	3,332.3		- 3,332.3	100.0%
FEIP	11,454.6		- 11,454.6	100.0%
Fiscalización	13.2		- 13.2	100.0%

## INDICADORES

Medidas de Racionalidad y Austeridad Gastos de Operación	0.3		-0.3	100.0%
Medidas de Racionalidad y Austeridad Servicios Personales	0.5		-0.5	100.0%
Programa de Separación Laboral	40.6		- 40.6	100.0%
Provisiones Salariales y Económicas	104.9		- 104.9	100.0%
Reasignaciones presupuestarias entre dependencias y entidades	1,338.1		- 1,338.1	100.0%
Regularización contable y compensada (Ingresos Excedentes)	2,314.5		- 2,314.5	100.0%
Situaciones laborales supervenientes	7.9		-7.9	100.0%
Relaciones Exteriores	6,359.8	4,696.4	- 1,663.4	26.2%
Promoción y defensa de los intereses de México en el ámbito multilateral	735.3	264.5	- 470.8	64.0%
Salud	65,147.3	60,341.8	- 4,805.5	7.4%
Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	3,071.2		- 3,071.2	100.0%
Programa Nacional de Reconstrucción	100.0		- 100.0	100.0%
Regulación y vigilancia de establecimientos y servicios de atención médica	17.3	0.0	- 17.3	99.9%
Proyectos de infraestructura social de salud	57.9	0.4	- 57.6	99.3%
Programa de Atención a Personas con Discapacidad	23.4	9.0	- 14.4	61.6%
Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS	104.7	44.7	- 60.0	57.3%
Calidad en la Atención Médica	18.9	8.4	- 10.5	55.5%
Trabajo y Previsión Social	16,753.6	6,244.4	- 10,509.2	62.7%
Jóvenes Construyendo el Futuro	15,392.9	4,918.6	- 10,474.3	68.0%
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	1,422.6	911.0	- 511.6	36.0%
Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)	22.2		- 22.2	100.0%
Turismo	2,572.1	1,107.2	- 1,464.9	57.0%
Estudios de Pre inversión	59.8		- 59.8	100.0%
Provisiones para el desarrollo de trenes de pasajeros y de carga	800.0		- 800.0	100.0%
Proyectos de infraestructura de turismo	69.1	13.7	- 55.5	80.2%
Promoción de México como Destino Turístico	491.8	132.3	- 359.5	73.1%
Fomento y promoción de la inversión en el sector turístico	1,198.3	386.0	- 812.3	67.8%

Fuente: elaboración propia con los Informes trimestrales de la SHCP.

## INDICADORES

Si se revisa el subejercicio del primer semestre de 2019 por unidad responsable del presupuesto, es decir, hospitales, universidades, institutos, centros, comisiones, gencias, colegios, etc., se observa que la gran mayoría de los centros presentan agudos subejercicios, por ejemplo, el Centro Nacional para la Prevención y el Control del SIDA tiene un subejercicio de poco más del 65%; así como el Centro Nacional de Derechos Humanos con un subejercicio de poco más del 44%; el Centro Federal de Protección a Personas tiene un subejercicio de cerca del 27%. Por su parte, la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas presenta un subejercicio de cerca del 52% y la Comisión Contra las Adicciones en cerca del 36%.

De forma similar, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas presenta un subejercicio en poco más del 53%. En el caso de las agencias como unidades responsables del presupuesto: la Agencia de Investigación Criminal presenta un subejercicio de cerca del 38%.

En el caso de los Consejos, el Consejo para la Promoción Turística presenta un subejercicio de cerca del 72%. En el caso de las Universidades, la UNAM tiene un subejercicio del 3.4%, lo que equivale a que la SHCP no entregó 770 millones de pesos al cierre del segundo trimestre de 2019 (ver Tabla 6).

**Tabla 6. Unidades responsables del presupuesto con subejercicio al cierre del primer semestre de 2019 (millones de pesos)**

Hospitales	Modificado	Pagado	Diferencia Pag-Aprob	Subejercicio
Hospital General "Dr. Manuel Gea González"	532	472	- 60	11.3%
Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad	485	437	- 48	9.8%
Hospital General de México "Dr. Eduardo Liceaga"	1,403	1,355	- 47	3.4%
Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca	266	257	- 9	3.4%
Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán	421	411	- 10	2.4%
Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca	655	641	- 15	2.3%
Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío	518	508	- 10	1.9%
Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria "Bicentenario 2010"	351	346	- 6	1.6%
Centros	Modificado	Pagado	Diferencia Pag-Aprob	Subejercicio
Centro de Estudios	19	7	- 13	65.7%
Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/ SIDA	85	30	- 56	65.4%
Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable	6	3	- 3	44.5%
Centro Nacional de Derechos Humanos	36	21	- 16	43.1%
Centro Federal de Protección a Personas	3	3	- 1	26.8%

## INDICADORES

Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	1,231	924	- 308	25.0%
Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.	41	32	- 10	23.5%
Centro Nacional de Información de Hidrocarburos	4	3	- 1	16.9%
Centro de Evaluación y Control de Confianza	48	41	- 7	15.2%
Dirección General del Centro de Comunicaciones	7	6	- 1	12.1%
Dirección General del Centro Nacional de las Artes	86	76	- 10	12.0%
Centro Nacional de Trasplantes	11	10	- 1	6.8%
Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia	119	111	- 8	6.5%
Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea	38	36	- 2	6.4%
Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas	603	565	- 38	6.2%
Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.	14	14	- 1	5.0%
Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud	15	14	- 1	4.8%
Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial	144	137	- 7	4.8%
Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales	24	24	- 1	3.6%
Centros de Integración Juvenil, A.C.	313	305	- 8	2.5%
Centro de Investigación y Seguridad Nacional	1,327	1,298	- 29	2.2%
CIATEQ, A.C. Centro de Tecnología Avanzada	139	136	- 3	2.0%
Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.	52	51	- 1	1.7%
Centro de Enseñanza Técnica Industrial	145	143	- 2	1.6%
Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.	93	91	- 1	1.4%
CIATEC, A.C. "Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas"	87	86	- 1	1.3%
Centro Nacional de Metrología	84	83	- 1	1.2%
Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial, A.C.	28	27	- 0	1.2%
Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades	508	502	- 6	1.1%
Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.	88	87	- 1	1.0%

## INDICADORES

Comisiones	Modificado	Pagado	Diferencia Pag-Aprob	Subejercicio
Comisión Nacional de Búsqueda de Personas	81	39	- 42	51.9%
Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	182	113	- 69	37.9%
Comisión Nacional contra las Adicciones	336	215	- 121	35.9%
Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	239	170	- 69	28.9%
Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	311	242	- 69	22.1%
Comisión Nacional Bancaria y de Valores	849	672	- 176	20.8%
Comisión Nacional del Agua	11,756	9,419	- 2,337	19.9%
Comisión Nacional de Bioética	16	14	- 3	16.7%
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	587	500	- 87	14.9%
Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía	42	37	- 5	11.5%
Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias	56	50	- 6	10.4%
Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad	485	437	- 48	9.8%
Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos	28	26	- 2	7.3%
Comisión Nacional Forestal	1,514	1,412	- 102	6.7%
Comisión Nacional de Mejora Regulatoria	28	26	- 2	6.4%
Comisión Nacional de Arbitraje Médico	53	50	- 3	5.9%
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	160	154	- 7	4.1%
Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México	7	7	- 0	2.3%
Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	642	631	- 11	1.7%
Comisión Nacional de Vivienda	6,076	6,002	- 74	1.2%
Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres	14	14	- 0	1.1%
Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	348	345	- 3	1.0%
Institutos	Modificado	Pagado	Diferencia Pag-Aprob	Subejercicio
Instituto Nacional del Suelo Sustentable	302	134	- 168	55.8%

## INDICADORES

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas	2,533	1,178	- 1,355	53.5%
Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático	97	55	- 43	44.0%
Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial	24	14	- 10	43.1%
Instituto Matías Romero	7	5	- 3	35.7%
Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.	20	13	- 7	34.8%
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	6,981	4,738	- 2,243	32.1%
Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura	955	669	- 286	30.0%
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	370	270	- 101	27.2%
Instituto Federal de Telecomunicaciones	688	514	- 174	25.3%
Instituto Nacional de las Mujeres	208	167	- 41	19.8%
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	438	354	- 84	19.2%
Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias	245	205	- 40	16.3%
Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	3,381	2,834	- 547	16.2%
Instituto Nacional del Derecho de Autor	25	22	- 3	12.9%
Instituto Nacional de Lenguas Indígenas	29	25	- 4	12.4%
Instituto de Competitividad Turística	7	6	- 1	11.8%
Instituto de los Mexicanos en el Exterior	35	31	- 4	11.6%
Instituto Mexicano de Tecnología del Agua	93	82	- 11	11.6%
Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México	15	13	- 2	10.7%
Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad	485	437	- 48	9.8%
Instituto Nacional Electoral	7,661	7,064	- 596	7.8%
Instituto Mexicano de la Radio	77	71	- 6	7.5%
Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas	552	518	- 35	6.3%
Instituto Mexicano del Transporte	76	72	- 4	5.3%
Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica	162	154	- 8	4.8%

## INDICADORES

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	187,200	178,576	- 8,624	4.6%
Instituto Nacional de Medicina Genómica	70	67	- 3	4.4%
Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora"	88	84	- 4	4.1%
Instituto Mexicano del Seguro Social	324,698	312,241	- 12,458	3.8%
Instituto Nacional de Rehabilitación Luis Guillermo Ibarra	643	619	- 24	3.7%
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	147,858	142,507	- 5,351	3.6%
Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán	631	612	- 19	3.0%
Instituto Nacional de Salud Pública	189	184	- 5	2.7%
Instituto Mexicano de Cinematografía	96	93	- 3	2.7%
Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores	133	131	- 3	2.1%
Instituto Nacional de Ciencias Penales	51	50	- 1	1.6%
Instituto Mexicano de la Juventud	38	38	- 1	1.5%
Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias	638	630	- 8	1.2%
Instituto Nacional del Emprendedor	575	568	- 6	1.1%
Instituto Mexicano del Seguro Social	224,312	222,130	-2,182	1.0%
Agencias	Modificado	Pagado	Diferencia Pag-Aprob	Subejercicio
Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo	371	126	- 246	66.1%
Agencia de Investigación Criminal	51	32	- 19	37.7%
Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios	122	93	- 29	23.5%
Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos	198	163	- 35	17.7%
Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario	12	10	- 2	16.7%
Agencia Espacial Mexicana	28	23	- 4	16.0%
Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano	87	78	- 9	10.0%
Colegios	Modificado	Pagado	Diferencia Pag-Aprob	Subejercicio
Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero	56	30	- 26	46.8%

## INDICADORES

Colegio de Postgraduados	783	744	- 40	5.1%
El Colegio de San Luis, A.C.	55	54	- 1	2.0%
Colegio de Bachilleres	786	771	- 15	2.0%
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	142	140	- 1	1.0%
El Colegio de Michoacán, A.C.	67	66	- 1	1.0%
Consejos	Modificado	Pagado	Diferencia Pag-Aprob	Subejercicio
Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.	504	143	- 361	71.6%
Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional	7	5	- 2	33.8%
Secretaría Técnica del Consejo Consultivo	52	36	- 16	31.0%
Consejo de la Judicatura Federal	28,255	21,356	- 6,899	24.4%
Secretariado Técnico del Consejo Nacional de Salud Mental	45	37	- 8	17.5%
Presidencia del Consejo General	27	23	- 4	13.4%
Secretariado Técnico del Consejo Nacional de Salud	12	11	- 1	7.7%
Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad	16	15	- 1	7.4%
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	145	139	- 5	3.7%
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	14,061	13,753	- 309	2.2%
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	56	55	- 1	1.9%
Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes	28	28	- 0	1.4%
Universidades	Modificado	Pagado	Diferencia Pag-Aprob	Subejercicio
Universidad Nacional Autónoma de México	22,715	21,945	- 770	3.4%
Universidad Autónoma Chapingo	1,351	1,312	- 39	2.9%
Dirección General de Educación Militar y Rectoría de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea	929	915	- 13	1.5%
Fiscalías	Modificado	Pagado	Diferencia Pag-Aprob	Subejercicio
Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas	37	27	- 10	27.0%
Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión	7	6	- 1	14.2%

## INDICADORES

Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada	9	8	- 1	9.4%
Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales	72	66	- 6	8.7%
Fiscalía General de Justicia Militar	93	90	- 3	2.8%

Fuente: elaboración propia con los Informes trimestrales de la SHCP.

### 4. El empleo

De acuerdo con datos del IMSS, durante enero-julio de 2019 se registraron ante este Instituto un total de 306 mil 014 nuevos trabajadores de los cuales 273 mil 935 son permanentes. Esta cifra de empleos totales es la más baja desde el primer año de gobierno de Peña Nieto de 2013.

Con relación al mismo periodo de 2018, esta cifra de empleos totales representa una caída del 42.3% y una caída del empleo permanente del 33%, respectivamente (ver Gráfico 3). Cabe señalar, sólo en el mes de julio de 2019 se registraron 16 mil 713 nuevos trabajadores totales, esta cifra es la más baja desde 2013. Además, con relación al mes de julio de 2018, esta cifra es menor en cerca del 70%, cuando se crearon 54 mil 669 nuevos registros ante el IMSS. Por si fuera poco, en el mes de julio de 2019, se perdieron 4 mil 037 empleos permanentes y se ubica como el mes de julio con la mayor disminución de empleos permanentes desde el mes de julio de 2009 (ver Gráfico 4).


A pesar de esta disminución del empleo formal con registro en el IMSS a julio de 2019, de los 306 mil 014 nuevos empleos generados durante enero-julio, el 47% fue generado en las 10 entidades que hasta julio de este año gobernaba Acción Nacional (ver gráfico 5). Por su parte, de los 273 mil 935 nuevos empleos permanentes con registro en el IMSS, el 45% fue generado en las 10 entidades que hasta julio de este año gobernaba Acción Nacional.

**Gráfico 3. Nuevos trabajadores permanentes con registro en el IMSS (enero-julio de cada año)**

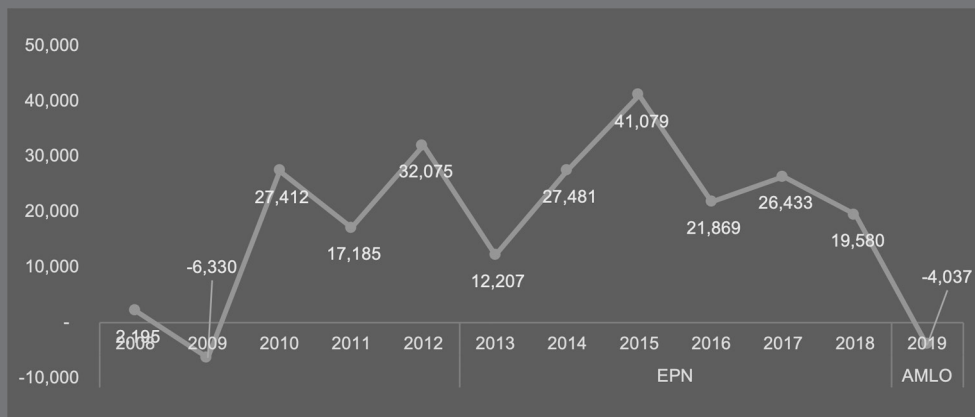


Fuente: elaboración propia datos del IMSS.

## INDICADORES

Además, durante enero-julio de 2019, Michoacán generó apenas 337 nuevos empleos formales, esto se debe a la pérdida de 2 mil 127 empleos permanentes y la creación de 2 mil 504 empleos eventuales. Esta cifra de 337 empleos formales durante enero-julio en Michoacán es la más baja desde 1998, quitando el mismo periodo de 2013 y 2005. Si se compara con el mismo periodo de 2018, esta cifra es menor en 95% cuando se crearon 7 mil 431 nuevos empleos con registro en el IMSS. 

**Gráfico 4. Nuevos trabajadores permanentes con registro en el IMSS (mes de julio de cada año)**



Fuente: elaboración propia datos del IMSS.

**Tabla 7. Nuevos empleos con registro en el IMSS por delegación (enero-julio 2019)**

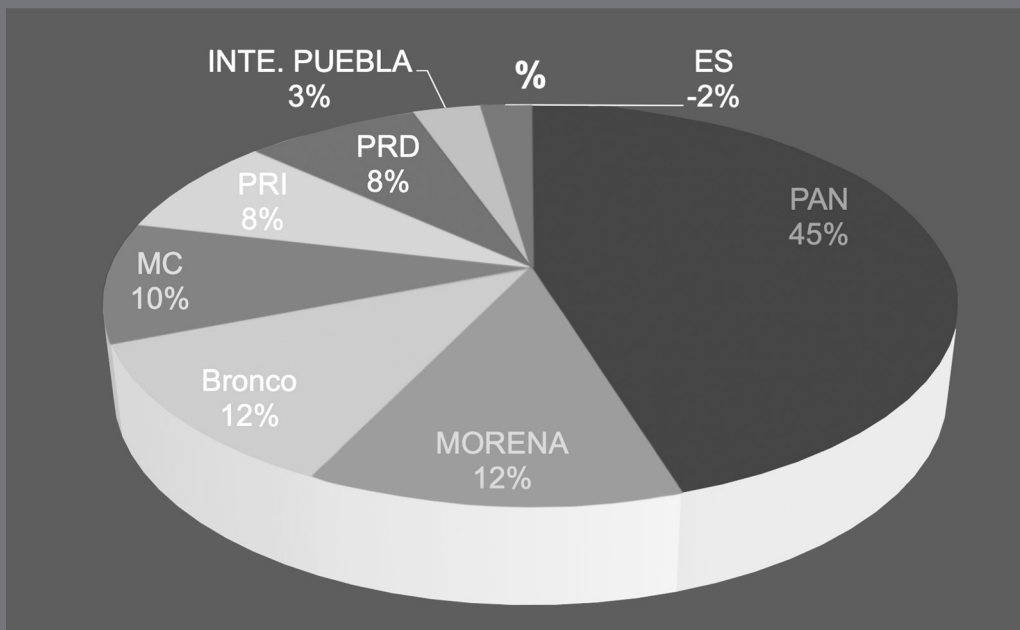
	Total	Permanentes	Eventuales
Aguascalientes	18,635	17,303	1,332
Baja California	24,588	20,834	3,754
Baja California Sur	3,361	5,865	-2,504
Campeche	4,955	3,393	1,562
Ciudad de México	57,124	51,592	5,532
Chiapas	-3,759	-4,486	727
Chihuahua	13,420	14,207	-787
Coahuila	10,636	7,468	3,168
Colima	1,563	1,329	234
Durango	1,769	1,513	256
Guanajuato	22,387	15,283	7,104
Guerrero	-2,686	-1,646	-1,040
Hidalgo	3,993	773	3,220
Jalisco	31,119	20,543	10,576
México	7,272	5,109	2,163
Michoacán	377	-2,127	2,504
Morelos	-7,355	-4,305	-3,050

## INDICADORES

Nayarit	10,509	7,166	3,343
Nuevo León	37,799	31,503	6,296
Oaxaca	-4,509	-4,164	-345
Puebla	10,020	9,749	271
Querétaro	32,049	24,441	7,608
Quintana Roo	24,540	4,287	20,253
San Luis Potosí	6,275	6,205	70
Sinaloa	-20,724	14,172	-34,896
Sonora	15,186	12,654	2,532
Tabasco	637	475	162
Tamaulipas	12,452	12,429	23
Tlaxcala	2,367	861	1,506
Veracruz	-15,844	-4,731	-11,113
Yucatán	5,958	4,641	1,317
Zacatecas	1,900	1,599	301
Total	306,014	273,935	32,079

Fuente: elaboración propia datos del IMSS.

**Gráfico 5. Estructura % del empleo formal con registro en el IMSS por partido gobernante (enero-julio 2019)**



Fuente: elaboración propia datos del IMSS.



PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA  
FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

*La referencia en información bien hecha.*





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

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



Bien Común