



# InterNaciones

---

*Año 9*

Número 23, julio-diciembre 2022

DOI: 10.32870/in.vi23

**Universidad de Guadalajara**

Dr. Ricardo Villanueva Lomeli  
*Rector General*

Dr. Héctor Raúl Solís Gadea  
*Vicerrector Ejecutivo*

Mtro. Guillermo Arturo Gómez Mata  
*Secretario General*

Dr. Carlos Ivan Moreno Arellano  
*Coordinador General Académico*

**Centro Universitario de Ciencias  
Sociales y Humanidades**

Dr. Juan Manuel Durán Juárez  
*Rector del CUCSH*

Mtra. Ana María de la O Castellanos Pinzón  
*Secretaria Académica*

Lic. Xochitl Ferrer Sandoval  
*Secretaria Administrativa*

Dr. Jocelyn Suzanne Pierrette Gacel  
*Directora de la División de Estado y Sociedad*

Lic. María del Rosario Ortiz Hernandez  
*Coordinadora Unidad Editorial*

ISSN: 2007-9834

# InterNaciones

---

*Año 9*  
Número 23, julio-diciembre 2022



*Revista del Centro de Estudios Europeos  
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades  
Universidad de Guadalajara*

## Consejo Editorial

Doctor Francisco Aldecoa Lizarraga (director, Centro Superior de Estudios de Gestión y Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, España). Doctor Jordan Barbulescou (presidente, Senado Universitario y director del Instituto de Estudios Latinoamericanos isla, Bucarest, Rumania). Doctor Luis Martínez Cerna (director ejecutivo, Centro Latinoamericano de Relaciones con Europa, celare). Doctor Miguel Ángel Gutiérrez (director, Centro Latinoamericano de Globalización y Perspectivas celygp, Argentina). Doctor Roman Kralik (director, Departamento de Ética General y Aplicada, Facultad de Artes Constantino El Filósofo, Universidad Hodzova 1, Eslovaquia). Doctor Marco Moreno Pérez (decano, Políticas y Administración Pública, Universidad Central de Chile). Doctor Carlos Alberto Vigil Taquechel (Observatorio Global, univercyt Portugal, Cuba).

## Comité Editorial

Doctor Hans-Peter Müller (Humboldt University Berlin and chief editor of the Berliner Journal für Soziologie, Alemania). Doctor Jaime Preciado Coronado (Estudios Políticos y Sociales, UdeG, México). Doctor Alberto Rocha Valencia (Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, UdeG, México). Doctor Jaime E. Tamayo Rodríguez. (Departamento de Estudios de los Movimientos Sociales, UdeG, México). Doctor Daniel E. Morales Ruvalcaba (Center for Latin American Studies, School of International Studies, Sun Yat-sen University, China). Doctor David Coronado (Departamento de Sociología, UdeG, México). Doctor José Antonio Méndez Sanz (Universidad de Oviedo). Doctora Marta Vergara Fregoso (Departamento de Estudios Internacionales, UdeG, México). Doctor Jorge Sir (Universidad Arturo Prat de Chile). Doctor Horacio Ferreyra (Universidad Católica de Córdoba, Argentina). Doctor Jorge Alberto Quevedo Flores (Departamento de Estudios Internacionales, UdeG, México). Maestro J. Trinidad Padilla López (Departamento de Estudios Internacionales, UdG, México). Doctor Carlos Pülleiro Méndez (Bilbao, España. Universidad del País Vasco). Doctora Isabel Araújo Branco (Lisboa, Portugal. Universidade Nova de Lisboa). Doctor José Arnés Arévalo (Universidad Santo Tomás de Colombia). Doctor Eduardo Tzili Apango (Universidad Autónoma Metropolitana-UAM Xochimilco, México). Doctora Carla D. Aceves Ávila (Maestría en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación, UdeG, México). Doctora María Alejandra Vizcarra Ruíz (Estudios de Estado y Sociedad, UdeG, México).

*Directora*

Dra. Lourdes M. Arce Rodríguez

*Edición Técnica*

Perla Soto Quiñonez

*InterNaciones*, Año 9, núm. 23, julio-diciembre 2022, es una publicación semestral editada por la Universidad de Guadalajara, a través del Centro de Estudios Europeos del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la División de Estudios de Estado y Sociedad del CUCSH. Av. de los Maestros, puerta 1, Col. Alcalde Barranquitas, C.P. 44260. Guadalajara, Jalisco, México. Tel. (33) 3819-3300 exts. 23391, 23531 y 23532, <http://www.publicaciones.CUCSH.udg.mx/>, correo electrónico: [larcerodriguez@gmail.com](mailto:larcerodriguez@gmail.com). Editor responsable: Lourdes M. Arce Rodríguez. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo 04-2013-030814535300-102, ISSN: 2007-9834 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho del Autor. Licitud de título y contenido: 16629, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa por Publicaciones de la Noche, S de RL de CV, Madero 687, colonia Centro, C.P. 44100, Guadalajara, Jalisco, México. Este número se terminó de editar en marzo de 2022.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de la Revista *InterNaciones*.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.



# InterNaciones

---

Año 9

Número 23, julio-diciembre 2022

DOI: 10.32870/in.vi23

Presentación.....7

*Lourdes M. Arce Rodriguez*

Cooperación Internacional al Desarrollo: el rol del sector privado en la consecución de los ODS. El caso de los esfuerzos de la UE para incorporar el sector privado en su política de desarrollo .....11

International Cooperation and Development: The Role of the Private Sector in Achieving the SDG. The Case of the EU'S Efforts to Incorporate the Private Sector Into Its Development Policy

*Sophie Bense*

El horizonte de la Economía Azul: La Cooperación Internacional para el Desarrollo de los océanos ante la emergencia climática .....39

The Horizon of the Blue Economy: The ICD of the Oceans in the Face of Climate Emergency

*Alma Ruby Félix Puga*

Facilitación del comercio y cooperación de las PYMES para la integración de la Alianza del Pacífico .....57

Trade Facilitation and Cooperation of SMES for the integration of the Pacific Alliance

*Virginia Natalia del Campo Sánchez*

Movimiento humano en el contexto de la crisis mundial de salud (COVID 19): Securitización, externalización de fronteras y tendencias migratorias.....	81
Human Movement in the Context of the Global Health Crisis (COVID-19): Securitization, Externalization of Borders and Migratory Trends	
<i>Olga Aikin Araluce y Adriana González Arias</i>	
Los desafíos de las IES en la sustentabilidad frente a la COVID-19..	105
The Challenges of Higher Education Institutions in Sustainability in the Face of COVID-19	
<i>Diana Elena Serrano Camarena, Fabiola Lizette Cruz Espinoza y Celio Rivera Barreto</i>	
Acerca de los efectos políticos de la pandemia de COVID-19 o de cómo el Estado entró por la sala de emergencias .....	131
About the Political Effects of the COVID-19 Pandemic or How the State Entered the Emergency Room	
<i>Juan Campechano Covarrubias</i>	
Transformación y crisis: el Estado mexicano a partir de la crisis de la Deuda Externa de 1982.....	147
Transformation and Crisis: The Mexican State from the 1982 Debt Crisis	
<i>Victor Manuel Olea Contreras</i>	
Cambios en la educación superior de Vietnam, de las reformas <i>Doi Moi</i> (1986) a la actualidad .....	183
Changes in Vietnam's Higher Education, from the Doi Moi Reforms (1986) to Date	
<i>Yair Candelario Hernández Peña</i>	

# Presentación

DOI: 10.32870/in.vi24.7247

El número contiene una diversidad de trabajos presentados por un grupo heterogéneo de autores provenientes de espacios distintos, cuyos análisis de variada índole muestran preocupaciones interrelacionadas en siete textos: tres artículos respecto a la Unión Europea, de entre ellos, dos que abordan las repercusiones de la pandemia, y dos más, con contenido de economía, respecto a temas sobre la cooperación internacional, por otro lado, entre las repercusiones de la COVID-19 se puntualizará en el ámbito de los movimientos migratorios, o sobre los retos de la economía internacional, sin embargo, sin que las colaboraciones pertenezcan a un tema común, todos muestran escenarios del orden mundial actual.

El primer texto “La Cooperación Internacional al Desarrollo: el rol del sector privado en la consecución de los ODS”, muestra desde la experiencia de la Unión Europea que el sector privado se ha incorporado cada vez más en la política del desarrollo internacional tomando relevancia en la consecución de los Objetivos del Desarrollo Sostenible; en el texto se identifican las diferentes formas de la incorporación del sector privado en la CID y la estrategia seguida por la Unión Europea, mostrando los resultados obtenidos.

“El horizonte de la Economía Azul: la Cooperación Internacional para el Desarrollo de los océanos ante la emergencia climática”, propone convertir la Economía Azul (EA) de la Unión Europea en una alternativa sostenible y un medio para entender el conflicto socioambiental provocado por la globalización económica que impacta en los servicios ecosistémicos de los océanos, lo que obliga a observar su importancia en la búsqueda y aplicación de líneas de acción a través de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), para el resarcimiento de la emergencia climática y la mejora en el aprovechamiento del océano.

“La facilitación del comercio y cooperación de las PYMES para la integración de la Alianza del Pacífico”, que analiza el comercio de la

iniciativa económica de la Alianza del Pacífico para impulsar y profundizar la integración de América Latina, mostrando que entre países miembros existe una relación comercial poco activa a pesar de contar con tratados de libre comercio desde la década de los años 90, lo que confirma la necesidad de un programa más ambicioso de liberalización comercial, políticas conjuntas dirigidas a impulsar las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), así como el desarrollo de cadenas productivas más atractivas que ofrezcan nuevas oportunidades de inversión y crecimiento.

“Movimiento humano en el contexto de la crisis mundial de salud (COVID-19): Securitización, externalización de fronteras y tendencias migratorias”: el artículo explora las consecuencias que ha tenido la pandemia de la COVID-19 en los flujos migratorios de grupos vulnerables en el marco del paradigma de securitización dominante, deduciendo tendencias en la migración internacional en el cruce de fronteras en distintas partes del mundo, así como los efectos producidos por la crisis de salud mundial y la práctica de externalizar fronteras en ciertos países de paso, tomado los casos de Libia y México.

“Los desafíos de las IES en la sustentabilidad frente a la COVID-19”, analiza los desafíos de las instituciones de educación superior (IES) ante la emergencia sanitaria, donde se producen avances en escala global y regional, pero la pandemia propuso las debilidades que obligan a dialogar hacia una política de educación superior sustentable.

De la misma manera, la propuesta de “Al respecto de los efectos políticos de la pandemia de COVID-19 o de cómo el Estado entró por la sala de emergencias”, expone que la necesidad de fortalecer al Estado en sus capacidades para atender el bienestar social se evidenció en el manejo y respuesta a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19.

“Transformación y crisis: el Estado mexicano a partir de la crisis de la Deuda Externa de 1982”: la narrativa histórica del artículo tiene como principal objetivo analizar la transformación que vivió el Estado mexicano durante la década de 1980 derivada de la crisis de 1982. Con el objetivo de vincular la crisis con el repliegue, retirada o transformación del Estado de bienestar, contextualizado en los trabajos de los teóricos Bob Jessop, Phillip G. Cerny y Colin Hay, para demostrar cómo la crisis de la deuda permitió la creación de una narrativa dominante que legitimó las acciones tomadas para modificar la trayectoria del Estado mexicano.



Finalmente, cerramos el contenido de este número de la revista con el texto “Cambios en la educación superior de Vietnam, de las reformas Doi Moi (1986) a la actualidad”: este artículo tiene la finalidad de compartir los principales cambios en la educación superior de Vietnam a partir de las reformas *Doi Moi*, que provocaron las reformas en el sector educativo para adecuarse a la inserción económica internacional del país, apoyadas por la cooperación internacional otorgada por el Banco Mundial y Australia.

Los escenarios que presenta el número 26 de *Internaciones* permitirán al lector observar desde las perspectivas de los autores la arena global, las crisis, los desafíos de gobernabilidad o los retos a la seguridad.

*Lourdes M. Arce Rodriguez*



# Cooperación Internacional al Desarrollo: el rol del sector privado en la consecución de los ODS

## El caso de los esfuerzos de la UE para incorporar el sector privado en su política de desarrollo

DOI: 10.32870/in.vi24.7154

*Sophie Bense*<sup>1</sup>

### Resumen

A lo largo del tiempo el concepto y el paradigma de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) ha evolucionado mucho y así también los actores involucrados. En los últimos años especialmente el sector privado se ha incorporado cada vez más en la política del desarrollo internacional y actores como la UE reconocen cada vez más el rol clave del sector privado en la consecución de los ODS. El objetivo del presente trabajo es revisar el concepto de la CID y la incorporación del sector privado en la CID. Primero se realiza una revisión de literatura sobre los dos conceptos mencionados para después analizar el caso de los esfuerzos de la UE para la incorporación del sector privado. Todo eso ayuda a identificar las diferentes formas de la incorporación del sector privado en la CID, a revisar la estrategia de la UE en ese contexto y mostrar los resultados obtenidos.

*Palabras clave:* Cooperación Internacional al Desarrollo (CID), Sector Privado, Unión Europea, Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Agenda 2030

---

Recibido: 16 de marzo de 2020. Aceptado: 9 de octubre de 2020.

Received: March 16, 2020. Accepted: October 9, 2021.

1. Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, ORCID: 0000-0002-3481-565X. Correo electrónico: sobense@posteo.de

## INTERNATIONAL COOPERATION AND DEVELOPMENT: THE ROLE OF THE PRIVATE SECTOR IN ACHIEVING THE SDG THE CASE OF THE EU'S EFFORTS TO INCORPORATE THE PRIVATE SECTOR INTO ITS DEVELOPMENT POLICY

### **Abstract**

Over time the concept and paradigm of International Development Cooperation (IDC) has evolved significantly and so have the actors involved. In recent years, especially the private sector has been increasingly incorporated into international development policy, and actors such as the EU increasingly recognise the key role of the private sector in achieving the Sustainable Development Goals (SDG). The objective of this paper is to review the concept of the IDC and the incorporation of the private sector into the IDC. First, a literature review on the two concepts mentioned above is carried out, and then the case of the EU's efforts to incorporate the private sector is analysed. All this helps to identify the different forms of private sector involvement in the CID, to review the EU strategy in that context and to show the results obtained.

*Keywords:* International Development Cooperation (IDC), Private Sector, European Union, Sustainable Development Goals (SDG), Agenda 2030

### **Introducción**

La necesidad y la importancia de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) es indiscutible. Objetivos como la reducción de la pobreza, la nutrición, la salud, la educación, la protección del medio ambiente, el mantenimiento de la paz, los derechos humanos y la democracia, el alivio de la deuda y la globalización están en primer plano. Hay innumerables conceptos, medidas y estrategias de la Política de Desarrollo motivados por ideas éticas y morales, por garantizar la propia seguridad, por crear nuevos mercados y fuentes de recursos, y por la difusión de la forma de gobierno.

En el contexto de la CID existen varios niveles, formas y direcciones. Además, a lo largo del tiempo ha evolucionado el paradigma de la CID y nuevos actores entraron en la agenda del desarrollo. Uno de estos actores es el sector privado, que está tomado en cuenta cada vez más por los agentes de la CID. Especialmente a partir del siglo XXI pareció aumentada la importancia de incorporar ese sector en las estrategias internacionales del desarrollo. Por eso parece importante analizar

el rol del sector privado en la consecución de los ODS y en la agenda internacional de la CID.

Consecuentemente, en este trabajo se presenta el concepto de la CID y se muestra el rol del sector privado en la CID, tomando como caso de ejemplo la UE y sus esfuerzos para incorporar el sector privado en su política de la CID. La primera parte trata de la CID a través de mostrar los hechos históricos, aclarar y delimitar el concepto terminológicamente, así como explicar los diferentes tipos y formas de la CID. La segunda parte presenta la evolución de la incorporación del sector privado en la CID, para después aclarar con más detalle el concepto del sector privado y las formas de la participación. En la última parte, se analiza el caso de los esfuerzos de la UE para incorporar el sector privado en su política de la CID.

## **Cooperación Internacional para el Desarrollo**

El paradigma, los métodos y estrategias de la CID se han cambiado a lo largo del tiempo. Por eso es importante entender la evolución de ese concepto. La cooperación internacional (CI) ha existido desde que se crearon los Estados como forma de solución de problemas, sin embargo, en aquel tiempo todavía no se había institucionalizado (Santos Domínguez, 2018). Tiene sus orígenes académicos en la disciplina de las relaciones internacionales (RI), que es una integración de elementos de varias disciplinas como la historia, política o la sociología y que surgió a finales de la Segunda Guerra Mundial (Ayllón, 2007). Las RI son

el conjunto de relaciones sociales que configuran la sociedad internacional, tanto las de carácter político como las de carácter económico y cultural [...] que se producen entre los Estados como las que tienen lugar entre otros actores de la sociedad internacional [...] y entre estos y los Estados (Arenal, 1990, p. 23).

Una vez entendida la disciplina de las RI, se puede acercarse al concepto de la CI, que se puede considerar como

toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias (Calduch, 1991, p. 88).

La CID, como una de las formas de la CI, también surgió después de la Segunda Guerra Mundial. Especialmente la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desempeña un rol importante en la institucionalización de la CID, así que estableció la estrategia de la CID para alcanzar el objetivo del mantenimiento de la paz y la seguridad. Esto resultó en planes y acciones de asistencia para los países que estaban dañados por las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial (Cunego & Ruiz Sanjuán, 2014). En ese contexto, es importante mencionar el sistema bipolar del mundo durante la Guerra Fría, que tenía gran influencia en los primeros inicios de la CID. La potencia occidental, Estados Unidos (EE.UU.), y la potencia oriental, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) querían evitar que uno de los dos bloques cambiara el equilibrio bipolar, para lo cual las potencias trataban de fortalecer los aliados en el ámbito económico, social y político. El Plan Marshall es el ejemplo más representativo de estos inicios de la CID, así que EE.UU. gastó millones de dólares para la recuperación de sus aliados, lo cual se puede entender como unos de los antecedentes fundamentales de los programas de la CI (Ayllón, 2007). Es en ese entonces que se entendía la CID únicamente como un instrumento para ayudar a los países pobres. El crecimiento económico representó la clave para el desarrollo de los países pobres (Cunego & Ruiz Sanjuán, 2014). Una consecuencia de ese paradigma fue la relación típica donante-receptor, que frecuentemente resultó en una cooperación que benefició más a los donantes que a los receptores. En esa época, la CID se estaba llevando a cabo a través de asistencia técnica, ayuda financiera, construcción de infraestructura, capacitación, cursos y becas (Prado Lallande, 2018).

Generalmente, la CID es el resultado de varios cambios fundamentales en el sistema de las relaciones internacionales. No solamente las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría tuvieron un impacto inmenso en el surgimiento de las CID, sino que también otras dinámicas en el sistema de las RI, como los procesos de descolonización y la globalización, pueden servir como explicación de la evolución de la CID (Ayllón, 2007).

A partir de los años cuarenta se independizaron varios países de África y Asia que estaban caracterizados por problemas graves de desarrollo. En consecuencia, bajo la concepción puramente económica y neocolonial, se reforzó la relación paternalista y jerárquica entre

donante y receptor. Como dice Prado Lallande (2018), muchos países receptores llegaron a un punto pasivo de dependencia de la ayuda de los donantes. En esa época, los Estados de los países industrializados y organizaciones internacionales fueron prácticamente los únicos donantes de la CID.

Los primeros cambios en los paradigmas existentes se dieron en la década de los años setenta y ochenta, cuando se produjeron críticas sobre las formas de implementación de la CID. Informes como los de Pearson (1970), Brandt (1980) y Brundtland (1987), así como contribuciones de organizaciones de la sociedad civil (OCS), cuestionaron el orden internacional y la CID. Generalmente, a partir de ese entonces se consolidaron las ONG y nuevas formas de trabajo y se establecieron nuevos mecanismos para aumentar la efectividad de la CID por parte de varios organismos internacionales, como el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>2</sup> o la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) (Cunego & Ruiz Sanjuán, 2014).

Sin embargo, no fue hasta la década de los años noventa que el paradigma de la CID incluyó conceptos más amplios como el desarrollo, los derechos humanos y el desarrollo humano. Con el fin de la Guerra Fría, entró la dinámica de la globalización con nuevos temas y desafíos globales. Eso provocó nuevos enfoques innovadores de la CID, la incorporación de nuevos actores como OSC y actores locales y el reconocimiento de más protagonismo a los países receptores. En ese contexto, la Unión Europea (UE) “consolidó su liderazgo como primer donante mundial de cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria” (Tassara, 2016, p. 66).

Generalmente se aumentó la interdependencia en varios ámbitos entre los diferentes actores en el sistema-mundo moderno (Wallerstein, 2005). Los actores internacionales empezaron a reconocer la pobreza como un desafío global y en base de eso se desarrollaron nuevos

---

2. La OCDE, fundada en 1961, es una organización internacional de los países económicamente más fuertes del mundo para estimular y coordinar los esfuerzos de los países miembros a favor del bienestar económico y social de los países en desarrollo. El CAD es el principal órgano de la OCDE para las cuestiones de seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo de los países integrantes.

métodos y conceptos para la reducción de la pobreza y para la medición del desarrollo (Ayllón, 2007).

En ese contexto, entra el concepto del desarrollo sostenible. Aunque no existe una definición universalmente aceptada del desarrollo sostenible, a lo largo del tiempo se ha citado muy seguido la definición del reporte *Our Common Future* de la Comisión Brundtland del año 1987, que presenta el desarrollo sostenible como desarrollo que “satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones” (United Nations General Assembly, 1987, p. 43).

Generalmente, en aquel tiempo nació el concepto del desarrollo sostenible en el área académica y fue mencionado por primera vez en aquel reporte de la Comisión Brundtland. Todo eso fue un resultado de los movimientos y debates relacionados con asuntos del medioambiente y del desarrollo (Scoones, 2007). Ante la conciencia de que los recursos naturales son escasos surgieron ideas de incluir aspectos del medioambiente en los conceptos del crecimiento económico. Consecuentemente, el paradigma del crecimiento económico sin límites empezó a cambiar y el tema de la sustentabilidad y del desarrollo sostenible llamó la atención de la política mundial y el interés de los académicos (Moralejo, Miguel, & Legarreta, 2009).

El desarrollo sostenible requiere la integración de los elementos económicos, ambientales y sociales (Azmat, 2013). Esa premisa fundamental se llama triple resultado e implica que las actividades económicas no hagan daño a asuntos ambientales o sociales (Holden, Linnerud & Banister, 2017).

En base de las ideas del desarrollo sostenible, la ONU ha construido varios conceptos y programas. El trabajo de la ONU ya ha pasado varias etapas con agendas del desarrollo diferentes (Koehler, 2015). Estas etapas son fundamentales para entender los ODS, que representan una revisión de los conceptos anteriores y una conceptualización de un nuevo paradigma del desarrollo sostenible. Los ODS son el resultado de todo el camino del trabajo de la ONU, que incluyó los diferentes decenios de desarrollo internacional explicados, dos decenios de erradicación de la pobreza y una programa de quince años de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Koehler, 2015). La ONU define los ODS la siguiente manera:



Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Mundiales, son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. [...] Los ODS conllevan un espíritu de colaboración y pragmatismo para elegir las mejores opciones con el fin de mejorar la vida, de manera sostenible, para las generaciones futuras. Proporcionan orientaciones y metas claras para su adopción por todos los países en conformidad con sus propias prioridades y los desafíos ambientales del mundo en general. Los ODS son una agenda inclusiva. Abordan las causas fundamentales de la pobreza y nos unen para lograr un cambio positivo en beneficio de las personas y el planeta (PNUD, 2018).

Los ODS toman en cuenta el concepto del desarrollo sostenible con las tres dimensiones de factores; económicos, sociales y ambientales, que está presentado por el triple resultado. Para alcanzar los objetivos de las tres dimensiones mencionadas, una cuarta dimensión va a ser de gran importancia: buena gobernanza (Sachs, 2015). Eso implica que los gobiernos llevan a cabo políticas fundamentales importantes para garantizar un desarrollo sostenible y activar las sociedades positivamente. Consecuentemente, los ODS representan el paradigma actual de la CID y sirven como marco fundamental para el trabajo de los diferentes actores de la CID.

Ante todos estos hechos históricos, los diferentes paradigmas y distintos actores a lo largo de la evolución de la CID, es importante aclarar la terminología del concepto de la CID y delimitar los conceptos relacionados. No existe una definición clara y única de la CID, así que el concepto ha prevalecido a lo largo del tiempo, como se ha mostrado anteriormente. Generalmente se puede decir que la CID incluye todas las actividades e iniciativas de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales para contribuir al desarrollo de los países en vías de desarrollo. La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2018) define la CID como

el esfuerzo conjunto de gobiernos, apoyado por el dinamismo de organismos internacionales, sociedad civil, academia y sector privado, para promover acciones que contribuyan al desarrollo sostenible y a mejorar el nivel de vida de la población mundial [...].

Siguiendo esa definición, queda claro que se tiene que diferenciar entre la CID y los conceptos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la Cooperación Económica, que también son fundamentales en el con-

texto de las relaciones internacionales, pero que no forman parte de la CID en particular.

Según el CAD de la OCDE, la AOD son los flujos de recursos que dirige el sector público a los países en desarrollo y a los organismos multilaterales con el objetivo de promover el desarrollo económico y el bienestar (OECD, 2019). Se distingue entre la ayuda oficial bilateral, recursos destinados de un país donante directamente a un país receptor, y la ayuda oficial multilateral, recursos destinados de un país donante a organizaciones multilaterales para utilizarlo para sus programas de cooperación (Cunego & Ruiz Sanjuán, 2014).

La Cooperación Económica busca promover y fomentar las relaciones económicas entre los países a través de reducir las barreras del intercambio comercial, productivo y financiero. Además,

constituye toda la parte oculta de toda la evolución del sistema económico internacional hacia procesos de mayor internacionalización, complementación e interdependencia, siendo también la cooperación económica regional y su profundización [...] (Solares Gaité, 2010, p. 23).

A diferencia de la Cooperación Económica, la CID tiene sus fundamentos en la concepción de la desigualdad que existe dentro de la sociedad internacional, y se basa particularmente en la transferencia directa de recursos (Cunego & Ruiz Sanjuán, 2014).

Además, es importante diferenciar entre varios tipos y formas de la CID, que se distinguen por “los polos de referencia, el tipo de agentes, los medios utilizados y los sectores de actuación” (Cunego & Ruiz Sanjuán, 2014, p. 44). Los polos de referencia hacen diferencia entre la cooperación Norte-Sur, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. La cooperación Norte-Sur es un sistema clásico de la CID en la que solo los países desarrollados actúan como donantes y proporcionan recursos a los países en vías de desarrollo. La cooperación Sur-Sur es el marco de la cooperación entre los países del Sur que puede abarcar dos o más países. En la cooperación triangular, los países en vías de desarrollo unen sus fuerzas con los países del Norte u organismos internacionales (Cunego & Ruiz Sanjuán, 2014). Además, existen varios agentes de la CID. Los distintos tipos de agentes se reparten en las siguientes formas de cooperación: cooperación multilateral (agencias, instituciones, organizaciones internacionales), cooperación bilateral (administraciones públicas o ONGD y fundaciones encargadas), coo-

peración descentralizada (administraciones regionales o locales), cooperación no gubernamental (ONG financiadas por sus propios fondos), cooperación privada (empresas y otros donantes privados) (Cunego & Ruiz Sanjuán, 2014). En relación con los medios utilizados, se puede diferenciar entre la cooperación financiera, la técnica y la científica. La cooperación financiera se refiere a que los países desarrollados transfieren recursos financieros a los países receptores. La cooperación técnica significa que los países donantes comparten sus conocimientos, habilidades técnicas y tecnologías con los países receptores y así apoyan a ellos. La cooperación científica crece y desarrolla el sector científico y tecnológico (Cunego & Ruiz Sanjuán, 2014). Por último, existen diferentes sectores y ámbitos de la CID como la cooperación en el sector sanitario, educativo, económico, agrícola, y otros (ibíd.).

## **La evolución de la incorporación del sector privado en la CID**

Como se ha mostrado en el capítulo anterior, la CID ha cambiado y evolucionado a lo largo del tiempo. Si bien antes los Estados y sus agencias eran los únicos agentes en la CID, se cambió esa “arquitectura tradicional” hacia una “nueva arquitectura” (Pérez-Pineda, 2018, p. 304), que ahora incluye actores nuevos como el sector privado y está caracterizada por relaciones más horizontales. Antes de identificar las diferentes formas de la incorporación del sector privado en la CID, es importante entender cómo evolucionó el concepto de la participación del sector privado y cuáles fueron los puntos históricos clave.

Generalmente, el sector privado contribuye muy considerablemente al desarrollo de un país, así que impulsa el crecimiento inclusivo y crea empleo. Con 84 % del PIB y 90 % de los puestos de trabajo en los países en desarrollo, representa unos de los sectores más importantes en el contexto del desarrollo (European Commission, 2013a). Además, las grandes empresas nacionales con más de 250 empleados son uno de los principales motores de la inversión privada en los países en desarrollo y las microempresas y las PYMES desempeñan un rol fundamental en el fomento del crecimiento y la innovación y en los países en desarrollo (Di Bella *et al.*, 2013).

Se puede decir que especialmente a partir de los años noventa el sector privado empezó a ganar más atención y significancia como ac-

tor en la CID. En 1990, en el primer Reporte del Desarrollo Humano de la ONU, se dice que “los gobiernos de todo el mundo reconocen cada vez más que el sector privado puede y debe desempeñar un papel importante en el proceso de desarrollo” (United Nations Development Programme, 1990, p. 64) y que es necesario crear “un entorno propicio adecuado para el desarrollo del sector privado, incluidas nuevas leyes y reglamentos que apoyen el crecimiento del sector privado” (ibíd.). Eso muestra muy adecuadamente el cambio hacia la “nueva arquitectura” (Pérez-Pineda, 2018, p. 304) que se estaba estableciendo a partir de esa década.

Debido a programas de austeridad fiscal que redujeron los recursos destinados para la CID, se produjo la necesidad de involucrar el sector privado (Kindornay & Reilly-King, 2013, p. 27). Además, se notó una disminución general de fondos disponibles para la CID desde el fin de la Guerra Fría porque grandes donantes como EE.UU. y Francia ya no vieron la necesidad de realizar CID para sus objetivos geoestratégicos (Knorr, 2005, p. 74). Pues, ese aspecto resultó en la preocupación de garantizar recursos financieros suficientes para poder lograr los Objetivos del Milenio (ODM), que adoptó la ONU en 2000. Eso fue muy relevante para considerar el sector privado en la nueva agenda internacional (Pérez-Pineda, 2018). Se realizaron muchas estimaciones diferentes sobre cuánto dinero hubiera sido necesario para alcanzar los objetivos. Por ejemplo, el reporte de Zedillo calculó unos 50 mil millones de dólares, mientras que el Banco Mundial publicó una estimación de entre 40 y 70 mil millones de dólares (Nuscheler, 2004, p. 4). En iniciativas y cumbres internacionales al principio del siglo XXI, como el Pacto Mundial de Naciones Unidas, la “Iniciativa de Ayuda para el Comercio” de la OMC o la Conferencia de Monterrey, se retomó ese aspecto de la financiación para los ODM y se reforzaron el marco y las estrategias globales para incorporar el sector privado en la agenda internacional.

A partir del siglo XXI la comunidad internacional no solamente incluía el sector privado en el aspecto de la financiación de los nuevos objetivos globales, sino también empezaron a reconocer el sector privado como un actor relevante para contribuir a la consecución de los ODM a través de actividades comerciales como la Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Pues vieron la oportunidad de que las empresas privadas pudieran contribuir directamente a metas de los

ODM con sus actividades en aspectos laborales, de derechos humanos o medioambientales (Pérez-Pineda, 2018).

En base a eso se llevaron a cabo más cumbres e iniciativas que trataron de alinear y conceptualizar la participación del sector privado en la agenda internacional y en el contexto de la eficacia de la ayuda y del desarrollo, que está configurado por la Agenda de Eficacia de la Ayuda (AEA). La AEA sirve como marco de referencia con principios y compromisos comunes para guiar las acciones de desarrollo de todos los actores de la CID y, finalmente, para poder lograr resultados eficaces del desarrollo (Cunego & Ruiz Sanjuán, 2014). Cumbres e iniciativas importantes en ese contexto son el Foro de Roma sobre Armonización (2003), y los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de París (2005), Accra (2008) y Busan (2011), la mencionada Conferencia de Monterrey (2002), la Conferencia de Doha (2008), la Cumbre de Río +20 (2012) y la Cumbre de Financiación al Desarrollo de Addis (2015).<sup>3</sup>

Todo ese camino histórico con sus puntos clave es fundamental para comprender el rol actual del sector privado en la Agenda 2030, que representa el marco actual del desarrollo. A lo largo de la evolución de la participación del sector privado en la CID, la comunidad internacional del desarrollo ha tenido en cuenta cada vez más el rol del sector privado en el desarrollo, que resultó últimamente en más posturas en favor de una mayor incorporación del sector privado en las discusiones internacionales sobre el desarrollo. Además, la nueva importancia del sector privado en el desarrollo se reflejó en el establecimiento del nuevo marco de desarrollo posterior a 2015, en lo cual no solo está tomado en cuenta para contribuir al desarrollo, sino que se lo reconoce como socio clave para el desarrollo (Di Bella, Grant, Kindornay & Tissot, 2013). El nuevo enfoque multiactor o *multistakeholder* es una de las novedades más fundamentales de la Agenda 2030 y pone importancia a una participación coordinada de los varios actores que forman parte del trabajo para conseguir el desarrollo sostenible según los 17 objetivos (Pérez-Pineda, 2018). El objetivo 17 retoma particularmente ese enfoque y destaca que “los Objetivos de Desarrollo Sostenible solo se pueden lograr con el compromiso decidido a favor de

---

3. Dada la naturaleza de este trabajo, no se realiza una revisión en detalle de todas las cumbres, reuniones e iniciativas, pero se recomienda hacerlo para conocer el proceso de la incorporación del sector privado en la agenda del desarrollo a lo largo del tiempo.

alianzas mundiales y cooperación” (PNUD, 2019a). Eso significa que todos los actores deberían actuar de una forma cooperativa y coordinada para lograr los otros 16 ODS. En base de eso, es crucial aclarar una vez más el rol clave del sector privado:

El sector privado es considerado como un aliado clave para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que se adoptaron universalmente. Desempeña un papel importante como un motor de crecimiento económico y creador de empleos en países en desarrollo. Asimismo, brinda bienes y servicios, genera ingresos tributarios para financiar infraestructura social y económica esenciales, desarrolla soluciones nuevas e innovadoras que ayudan a abordar los desafíos que conlleva el desarrollo, y es un actor central en la acción contra el cambio climático (PNUD, 2019b).

## **El concepto del sector privado y las formas de la participación**

Quedó muy claro que la comunidad internacional del desarrollo ya se ha dado cuenta de que es inevitable y muy importante integrar el sector privado en la agenda del desarrollo. ¿Pero a qué se refiere con sector privado y cuáles entidades están incluidas en el término?

Generalmente, en el sistema de cooperación se puede diferenciar entre los actores públicos y los actores privados. Los actores públicos actúan bajo los fondos públicos, por ejemplo, agencias de cooperación, gobiernos, y también organismos multilaterales. Por otro lado, existen los actores privados, que incluyen las entidades con fines de lucro, como empresas, y las entidades sin fines de lucro, como las ONG (Cunego & Ruiz Sanjuán, 2014). En cambio, el término del sector privado por lo general se refiere únicamente a los actores privados con fines de lucro. Para Caio (2018), la característica fundamental del sector privado es la “estrategia y misión central para participar en actividades con fines de lucro, ya sea mediante la producción de bienes, la prestación de servicios y/o la comercialización”. Consecuentemente, el término incluye todas las formas de empresas y organizaciones privadas, menos fundaciones independientes, las ONG y organizaciones de la sociedad civil. Ejemplos de empresas privadas son pequeñas y medianas empresas (PYMES), empresarios individuales o grandes corporaciones (internacionales). El presente trabajo se basa en esta definición e igual

excluye a las ONG y fundaciones porque suelen tener funciones y mandatos muy distintos en comparación con las empresas privadas.

En base a la definición inicial del sector privado, es importante aclarar algunos conceptos relacionados con la participación del sector privado en desarrollo. A continuación, se explican *el sector privado en el desarrollo*, *el desarrollo del sector privado (PSD)*<sup>4</sup> y *el sector privado para el desarrollo (PS4D)*.<sup>5</sup> Los tres conceptos suenan muy parecidos, pero hay diferencias fundamentales entre ellos, de modo que es crucial delimitarlos.

El término *sector privado en el desarrollo* se refiere a las actividades del sector privado que forman parte de las operaciones comerciales habituales y que afectan a los resultados del desarrollo y al crecimiento económico a través de efectos positivos o negativos. Efectos positivos, por un lado, son, por ejemplo, la creación de empleo y el suministro de bienes. Por otro lado, efectos negativos pueden ser la degradación del medio ambiente o malas prácticas laborales (Di Bella *et al.*, 2013).

El *desarrollo del sector privado* incluye todas las actividades de los gobiernos y las organizaciones de desarrollo que buscan desarrollar un sector privado dinámico (Vaes & Huyse, 2015). El objetivo general del *desarrollo del sector privado* es promover un entorno propicio para el establecimiento y el crecimiento del sector privado en los países en desarrollo (Di Bella *et al.*, 2013) y típicamente los actores se enfocan en tres niveles: nivel macro, nivel meso y nivel micro (Gibb, Foster & Weston, 2008; Kindornay & Reilly-King, 2013; Kiyoto, Tembo & Te Welde, 2008):

- *Nivel macro*: Las intervenciones a nivel macro se centran en la creación de un entorno propicio para la actividad empresarial a través de crear fundamentos económicos, legales y regulatorios (derechos de propiedad, reglamentos financieros, gobernanza y gestión financiera pública sana) para garantizar que existan las condiciones adecuadas para que el sector privado prospere.
- *Nivel meso*: Las intervenciones a nivel meso se centran en el funcionamiento de los mercados, así que abordan las fallas e imperfecciones del mercado para aumentar la competitividad e integrar

---

4. Por su grafía en inglés: Private Sector Development.

5. Por su grafía en inglés: Private Sector for (4) Development.

mejor a todos los actores en todos los mercados (nacionales, regionales, internacionales). Ejemplos de intervenciones: ayuda para el comercio, creación de cadenas de valor, suministro de financiación y transferencia de tecnología.

- *Nivel micro*: Las intervenciones a nivel micro incluyen inversiones en empresas y personas y el establecimiento de servicios de apoyo para el mejoramiento del desarrollo y crecimiento a largo plazo del sector privado. Ejemplos son el apoyo financiero y técnico para las PYMES o inversiones en salud, educación, formación profesional para fomentar una fuerza laboral próspera.

A diferencia del PSD, el término *sector privado para el desarrollo (PS4D)* va más allá de las actividades comerciales regulares y su impacto positivo y negativo en el desarrollo. El PS4D se refiere a las actividades comerciales con una dimensión explícita de desarrollo, que significa que las actividades de estos actores del sector privado van más allá de operaciones comerciales habituales para lograr resultados para el desarrollo sostenible (Di Bella *et al.*, 2013; Vaes & Huyse, 2015). Pues se trata de liberar recursos comerciales (conocimientos, capacidades, redes etcétera) y realizar compromisos entre los actores de la CID y el sector privado para contribuir a los ODS. Las actividades del PS4D incluyen (Di Bella *et al.*, 2013):

- Financiación y/o realización de proyectos de desarrollo.
- Implementación de modelos de negocio inclusivos.
- Creación de cadenas de valor inclusivas.
- Adopción de prácticas empresariales responsables.
- Incorporación de la sensibilidad climática en las operaciones comerciales.
- Implementación de los principios de derechos humanos en las operaciones comerciales.

Estas actividades del PS4D pueden tener varias formas: la inversión de cartera, capital privado, fondos de infraestructura privados, interacciones en los intercambios de políticas y conocimientos, compromisos informales y alianzas o asociaciones público-privadas (APP) (Byiers, 2017; Di Bella *et al.*, 2013). Últimamente, se ha prestado cada vez más atención especialmente a las APP en el contexto de incorporar el sector



privado para hacer frente a los problemas de desarrollo (Kindornay, Heidrich, & Blundell, 2013).

Cabe mencionar que dentro del concepto del PS4D varios autores incluyen diferentes subconceptos como la financiación del sector privado para el desarrollo y la inversión privada para el desarrollo, así como el compromiso, la participación y la asociación con el sector privado. Para el presente trabajo parece importante hacer la diferencia entre los primeros dos conceptos, pero no se realiza una discusión en profundidad sobre los tres conceptos *compromiso, participación y asociación*. Más bien se consideran los tres como formas del PS4D sin hacer la diferencia conceptual de los tres términos. Según Byiers (2017), la financiación del sector privado para el desarrollo se refiere a la asignación de fondos públicos a proyectos privados con un componente de desarrollo. Por otro lado, la inversión privada para el desarrollo se refiere a la utilización de fondos públicos para apalancar fondos privados para proyectos públicos, por ejemplo, en el ámbito de las infraestructuras (Byiers, 2017).

Así que, por lo general, existe una cierta confusión sobre los diferentes conceptos explicados y los subconceptos mencionados; se elaboraron las siguientes estructuras para aclarar cómo se entienden los conceptos en el presente trabajo:

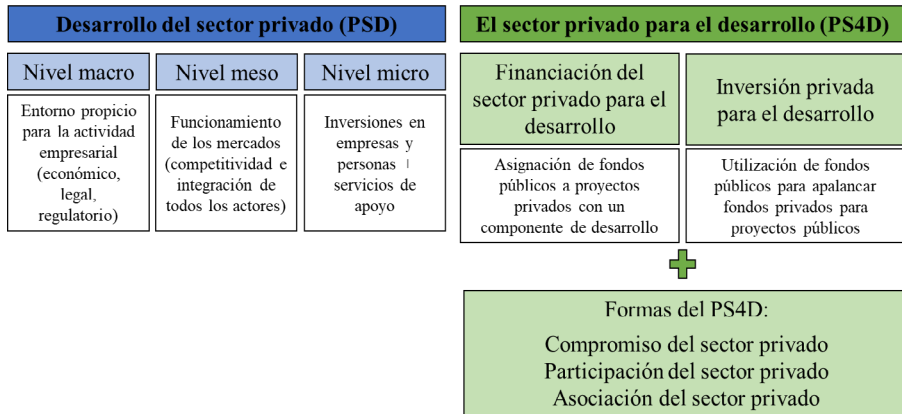
### Gráfica 1

Las formas de la participación del sector privado en el desarrollo/la CID

El sector privado en el desarrollo	Desarrollo del sector privado (PSD)	El sector privado para el desarrollo (PS4D)
Actividades del sector privado que forman parte de las operaciones comerciales habituales y que afectan a los resultados del desarrollo.	Actividades de los gobiernos y de las organizaciones de desarrollo para promover un entorno propicio para el establecimiento y el crecimiento del sector privado.	Actividades del sector privado con una dimensión explícita de desarrollo; actividades que van más allá de operaciones comerciales habituales para lograr resultados para el desarrollo sostenible.

Fuente: Elaboración propia.

## Gráfica 2 PSD y PS4D



Fuente: Elaboración propia.

En base a todo lo anterior, en la siguiente sección se examina en qué medida la UE está tratando de incorporar el sector privado en el CID. En particular, la estructura de las diferentes formas de la incorporación del sector privado en la CID (gráficas 1 y 2) es fundamental para el análisis, porque sirve para ubicar y clasificar los esfuerzos de la UE en el contexto mencionado.

### Esfuerzos de la UE para la incorporación del sector privado en la CID

En los párrafos anteriores se ha mostrado claramente el camino de la CID. Antes de analizar los esfuerzos de la UE para la incorporación del sector privado en la CID, es fundamental entender la estrategia y política del desarrollo de la UE, que lógicamente se basa en los marcos internacionales del desarrollo y de la CID. En la página web de la comisión europea se expresa que:

La política de desarrollo de la UE pretende erradicar la pobreza en un contexto de desarrollo sostenible. Es una piedra angular en las relaciones de la UE con el mundo exterior, junto con las políticas de asuntos exteriores, seguridad y comercio [...]. La UE aporta más del 50 % del total de la ayuda mundial al desarrollo, siendo por ello el principal donante (Comisión Europea, 2015).

En su trabajo, la UE siempre se orienta al marco internacional del desarrollo, que actualmente es la Agenda 2030 con los ODS. En base a eso se estableció el marco de la política de desarrollo de la UE, que actualmente son el Tratado de la UE y el Tratado del Funcionamiento de la UE y el Consenso Europeo en materia de Desarrollo “Nuestro Mundo, Nuestra Dignidad, Nuestro Futuro”. Ese consenso es una visión compartida y un marco de acción para la cooperación al desarrollo para la Unión Europea y sus Estados miembros. Se trata de un proyecto que alinea la política de desarrollo de la Unión con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (European Commission, 2019b). Para lograr eso, la UE también promueve la coherencia de las políticas para el desarrollo con el fin de maximizar el impacto de otras políticas de la UE para el desarrollo. Además, la UE se compromete a trabajar siempre bajo el objetivo de aumentar la eficacia de la ayuda. Todo eso refleja que la UE ha concebido la importancia de la agenda global del desarrollo para poder solucionar los desafíos globales. Las evoluciones mencionadas anteriores en el ámbito de la CID han tenido una gran influencia en el trabajo y las iniciativas de la UE y, por otro lado, la UE representa uno de los actores más importantes, que siempre ha formado parte en la elaboración de agendas y objetivos internacionales.

Entonces cabe suponer que la UE es también pionera en el ámbito de la integración del sector privado en el desarrollo y que ya está tomando en cuenta el sector privado como actor importante para el desarrollo. En el Consenso Europeo en Materia de Desarrollo se afirma eso, así que en el punto 72 claramente expresan la importancia del mencionado enfoque multiactor, que considera también al sector privado como uno de los actores claves. La UE reconoce los diversos agentes nuevos en el panorama del desarrollo y su importancia para lograr un desarrollo sostenible. Por eso, en el mismo punto está destacado que es “fundamental defender y promover un espacio en el que estos agentes del desarrollo puedan intervenir de manera segura” (Unión Europea, 2017, p. 16). En base a eso particularmente, retoman el rol del sector privado en el punto 89:

La UE y sus Estados miembros reconocen el papel fundamental que desempeña el sector privado como motor de un desarrollo sostenible a largo plazo y la necesidad de colaborar con él mediante un diálogo estructurado y unos objetivos de desarrollo comunes. La UE y sus Estados miembros desarrollarán modalidades prácticas de asociación que sean colaborativas y transparentes y estén abiertas a

la participación de empresas, ciudadanos y otras partes interesadas. Respaldrán unas prácticas comerciales sostenibles y éticas, y crearán incentivos para que el sector privado invierta en el desarrollo sostenible mundial (Unión Europea, 2017, p. 18).

En toda su visión, no solamente expresada en el Consenso Europeo en materia de Desarrollo, sino también en otros documentos fundamentales, que forman parte de su marco político, por ejemplo, la Agenda del Cambio, la UE explica la importancia del sector privado en varios aspectos, como que debería tomar un rol importante en el establecimiento de APP y podría ofrecer nuevas formas del financiamiento de los proyectos de desarrollo. La UE expresa que sí toma en cuenta el sector privado como uno de los nuevos agentes importantes en el desarrollo, por lo menos en su oficial marco de su política de desarrollo. Por eso es crucial analizar si la UE solamente expresa su buena voluntad o si realmente logran incorporar el sector privado de una manera eficiente y, si es el caso, cómo lo hacen, por cuáles formas lo incorporan, y cuáles son su estrategia y visión en ese contexto.

La institución responsable de diseñar la política europea de cooperación internacional y desarrollo y llevar a cabo las acciones e iniciativas para ofrecer ayuda al desarrollo, es la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión (DG DEVCO). Además, tiene como objetivo mejorar la coordinación entre la UE y sus Estados miembros en asuntos de cooperación y desarrollo, así como la representación en el exterior de la UE en el contexto de la cooperación y desarrollo. DEVCO presta ayuda a través de un conjunto de instrumentos financieros centrados en garantizar la calidad de la ayuda de la UE y su eficacia (European Commission, 2015).

En su trabajo, la DG DEVCO se enfoca en diferentes sectores que forman parte de la Agenda 2030, por ejemplo, derechos humanos, alimentación y agricultura o crecimiento económico. Generalmente, el crecimiento económico es fundamental para un desarrollo sostenible y socialmente inclusivo a largo plazo, porque genera ingresos necesarios para aumentar el nivel de vida y sacar a la gente de la pobreza. En el ámbito del crecimiento económico, la UE lleva a cabo diferentes acciones, que se centran en apoyar: 1. el desarrollo del sector privado, 2. la ayuda para el comercio, 3. la integración económica regional, y 4. las finanzas públicas y evaluación macroeconómica. Por ello, el primer enfoque representa la base del análisis para el presente trabajo, así que

incluye todas las acciones de la UE que buscan apoyar el *desarrollo del sector privado*. La UE entiende su trabajo en ese ámbito de manera que, entre otros, un componente fundamental para lograr el crecimiento económico es el *desarrollo del sector privado* (PSD). Como se mencionó en el capítulo anterior, el objetivo general del PSD es promover un entorno propicio para el establecimiento y el crecimiento del sector privado en los países en desarrollo.

Por diferentes aspectos, la UE busca desarrollar el sector privado, por ejemplo, ofrecer el acceso a finanzas, servicios de desarrollo de negocios o fomentar la participación del sector privado en el desarrollo. Eso muestra que la UE se basa en su trabajo en varios aspectos y términos (gráfica 3), que se han explicado en el capítulo anterior. El “*private sector engagement*” se puede entender como el PSD según la clasificación en el presente trabajo, así que incluye, entre otras cosas, la participación del sector privado en un diálogo público-privado y la participación del sector privado como socio ejecutor y financiero en la fase de ejecución de los proyectos (European Commission, 2013b).

Gráfica 3  
Sectores de la ayuda de la UE y subsectores  
para el crecimiento económico



Fuente: European Commission (2013).

En todos estos subsectores (gráfica 3), la UE lleva a cabo diversos proyectos de cooperación con varios países en todo el mundo con el objetivo de desarrollar el sector privado y así contribuir al crecimiento económico de los países y consecuentemente a la Agenda 2030. Esa relación es muy importante, porque refleja la estrategia general de la política de desarrollo de la UE, que se ha explicado en los párrafos anteriores.

En la página web oficial de la Comisión Europea se encuentra una lista de todos los proyectos y programas que realiza la UE en el ámbito de la cooperación y el desarrollo. Filtrándolo, se recibe una lista con aproximadamente 80 proyectos y programas (algunos todavía vigilantes, otros ya terminados), que están vinculados con el *desarrollo del sector privado*.<sup>6</sup> Es importante aclarar que existen proyectos individuales y programas, bajo lo cual se llevan a cabo varios proyectos diferentes. En la tabla 1 se presentan brevemente algunos proyectos y programas seleccionados a modo de ejemplo para obtener una impresión del trabajo de la UE en el contexto del *desarrollo del sector privado*.

*Tabla 1*  
Ejemplos de programas y proyectos de la ue para el desarrollo del sector privado

Proyecto / Programa	Objetivos	Países	Vigencia
AL-Invest (Programa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar el desarrollo de las capacidades de las MiPymes de América Latina.</li> <li>• Impulsar procesos de integración, inclusión social y oportunidades de empleo digno.</li> <li>• Fortalecer las organizaciones empresariales.</li> </ul>	18 países de América Latina	2016-2019

6. Para ver toda la lista de los programas y proyectos de la UE en el ámbito del desarrollo del sector privado, consultar la página web de la Comisión Europea: [https://ec.europa.eu/europeaid/projects-ground\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/projects-ground_en)

Proyecto / Programa	Objetivos	Países	Vigencia
<b>Support to the long term strategic economic development &amp; private sector development in Turkmenistan (Proyecto)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar el desarrollo económico estratégico a largo plazo.</li> <li>• Creación de capacidad y fortalecimiento institucional.</li> <li>• Mejorar el entorno para el desarrollo del sector privado.</li> </ul>	Turkmenistán	2013-2016
<b>SWITCH-Asia (Programa)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar el consumo y la producción sostenible.</li> <li>• Promover crecimiento sostenible para contribuir a la prosperidad económica y a la reducción de la pobreza en Asia.</li> </ul>	19 países en Asia	2007-2020
<b>Malawi Enterprise Productivity Enhancement (MEPE) (Proyecto)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar la producción y la competitividad de los PYMES en las industrias del aceite comestible, los productos de cuero, los textiles y las prendas de vestir.</li> <li>• Mejorar la producción y la competitividad de los productos acabados en los subsectores.</li> <li>• Fortalecer la coordinación y aplicación del COMESA y otros compromisos regionales.</li> </ul>	Malawi (y la región de COMESA)	2015-2017
<b>No business as usual - Creating entrepreneurship in Ghana (Proyecto)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la capacidad de la Asamblea Municipal de Asokore Mampong para colaborar con la sociedad civil y el sector privado en la movilización de ingresos para el desarrollo local.</li> <li>• Promover la transparencia y la rendición de cuentas ante los ciudadanos, y poner a prueba dos empresas sociales y tres asociaciones público-privadas.</li> </ul>	Ghana	2017-2021

Fuente: Elaboración propia.

Es importante tomar en cuenta que muchos de los proyectos que buscan desarrollar el sector privado o fomentar la participación del sector privado automáticamente tienen una vinculación con uno de los otros sectores (gráfica 3). Por ejemplo, la UE inicia un proyecto para apoyar el sector de la energía o de la alimentación, y ese proyecto o programa,

al mismo tiempo, fomenta el *desarrollo del sector privado* o la participación del sector privado en el desarrollo, porque están involucradas empresas privadas en la realización del proyecto.

*Tabla 2*  
Resultados obtenidos con la ayuda de la UE en el ámbito del comercio y PSD 2013-2017

	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	Total 2013-17
Número de países cuya capacidad de comercio transfronterizo ha mejorado	-	9	1	10	19
Número de empresas con acceso al crédito	450	10,000	13,000	13,000	37,000
Número de certificaciones de calidad emitidas	140	80	430	880	1,500
Número de países en los que ha mejorado el entorno empresarial	7	7	16	3	29
Número de PYMES que aplican prácticas de consumo y producción sostenibles	3,900	6,200	10,000	6,600	27,000

Fuente: Elaboración propia con datos de European Commission (2019a).

En ese contexto, son interesantes los resultados presentados en el reporte anual de la Comisión Europea sobre la aplicación de los instrumentos de la Unión Europea para la financiación de las acciones exteriores en 2017. Según el reporte, diez países mejoraron su capacidad para comerciar a través de las fronteras. 13,000 empresas obtuvieron acceso al crédito para evitar riesgos y realizar inversiones. Se emitieron 880 certificaciones de calidad para mejorar la infraestructura nacional de calidad de los países socios a fin de cumplir las normas internacionales y aprovechar así los beneficios del sistema de comercio multilateral. Tres países mejoraron su entorno empresarial, lo que permitió el desarrollo de las empresas privadas, lo que condujo al crecimiento económico. Por último, 6,600 PYMES aplicaron prácticas de consumo y producción sostenibles para apoyar una economía «verde» que genera crecimiento, crea empleo y ayuda a reducir la pobreza (European Commission, 2019a).



En consecuencia, la participación del sector privado en los procesos de desarrollo ocupa ya un lugar central en el programa de desarrollo de la UE por el enorme potencial del sector privado como motor de un crecimiento económico sostenible e inclusivo, la creación de empleo y la reducción de la pobreza (European Commission, 2013b). Sin embargo, parece que la UE todavía podría poner más importancia a ese sector, si se analiza el presupuesto de la UE.

En el marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020, las instituciones europeas y los países miembros de la UE dedicaron 82 mil millones de euros para la ayuda, que está financiada a través de dos fuentes diferentes: el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), con una contribución de 30.5 mil millones de euros, y el presupuesto general de la UE, con 51.5 mil millones de euros, para el periodo 2014-2020. Como se puede ver en la tabla 1, el actual marco financiero plurianual para 2014-2020 contiene aproximadamente dos mil millones de euros para el *desarrollo del sector privado*, que corresponde a 2.43 % de los fondos totales.

Tabla 3

Fondos reservados al desarrollo del sector privado en los instrumentos de ayuda de la UE (2014-2020)

<b>Funds reserved to private sector development in EU aid instruments – DG DEVCO indicative core allocations for 2014-2020</b>			<b>≈ M€</b>
Country level (bilateral) (DCI, EDF)	National Indicative Programmes	22 countries	650
Regional level (DCI, EDF)	Regional Indicative Programmes	Africa, Asia, Caribbean, Latin America, Pacific	600
ACP level (DCI)	Intra-ACP Programme	Africa, Caribbean, Pacific	600
Thematic (DCI)	Global Public Goods and Challenges	Addressing innovative global initiatives	50

Fuente: Karhunen (2015).

En comparación con el periodo 2004-2010, la cantidad disminuyó de 2.4 mil millones de euros por 16.67 % (EuropeAid, 2013), lo que pro-

bablemente puede ser explicado por las consecuencias negativas de la crisis financiera en 2008. En mayo de 2018, la Comisión Europea ha propuesto un marco financiero plurianual de 2021-2027 por un importe total de 1,134,583 millones de euros con un crecimiento de 30 % del presupuesto de la acción exterior a 123,000 millones de euros, que también incluye los fondos en el ámbito de la ayuda (Parry & Sapala, 2018). Sin embargo, queda por esperar cuánto dinero la UE realmente va a dedicar a proyectos para el *desarrollo del sector privado*.

## Conclusiones

Con sus inicios como instrumento para mantener la paz y la seguridad en la década después de la Segunda Guerra Mundial, la Cooperación Internacional para el Desarrollo ha evolucionado bastante y pasó por varias etapas importantes. Hoy en día, la comunidad de la CID se ve orientada por una agenda del desarrollo sostenible global, la Agenda 2030, que sirve como marco fundamental para el trabajo de los diferentes actores de la CID.

Desde el principio de este siglo, la comunidad internacional de la CID empezó a reconocer el sector privado como un actor importante en la agenda del desarrollo. A lo largo del tiempo evolucionó la forma de incorporar el sector privado hasta que se establecieron estrategias globales para aumentar la participación del sector privado en la CID. En ese contexto, el nuevo enfoque multiactor es una de las novedades más fundamentales de la Agenda 2030 y pone importancia a una participación coordinada de los varios actores que forman parte del trabajo para los 17 ODS. Relacionado con el sector privado, se puede diferenciar entre *el sector privado en el desarrollo*, *el desarrollo del sector privado* (PSD) y *el sector privado para el desarrollo* (PS4D). El presente trabajo analizó estas diferentes formas de la incorporación del sector privado en la agenda del desarrollo y mostró la evolución de la incorporación del sector privado en la CID a lo largo del tiempo.

Además, se enfocó especialmente en los esfuerzos de la UE para incorporar el sector privado en la cooperación para el desarrollo. Se ha mostrado que la UE, como uno de los donantes más importantes de cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria, reconoce el sector privado como un actor clave en la agenda del desarrollo. En base

de eso, la UE dedicó aproximadamente 2.5 % de sus fondos del actual marco financiero plurianual para 2014-2020 especialmente al *desarrollo del sector privado*. Bajo ese término también entran las actividades de la UE que buscan fomentar el *compromiso*, la *participación* y la *asociación* con el sector privado, que representan las formas del concepto *sector privado para el desarrollo*. El trabajo muestra que la UE no solamente reconoce el rol clave del sector privado en la consecución de los ODS, sino que los proyectos y programas dedicados al *desarrollo del sector privado* realmente resultan en efectos positivos y que sí contribuyen a establecer un entorno propicio para el crecimiento del sector privado en los países en desarrollo. Queda por esperar cuánto dinero la UE va a dedicar a proyectos para el *desarrollo del sector privado* en el nuevo marco financiero.

Sin la contribución del sector privado parece difícil e improbable alcanzar los ODS hasta 2030. Por eso es crucial que la comunidad internacional de la CID añada aún más esfuerzo para incorporar el sector privado. No obstante, los donantes siempre tienen que adoptar un enfoque crítico a la hora de comprometerse con el sector privado y establecer un marco más sólido antes de seguir desarrollando políticas y prácticas, de modo que ofrezcan resultados reales para quienes viven en países menos desarrollados. Consecuentemente, existe la importancia de realizar más investigaciones sobre las diferentes formas de la incorporación del sector privado en la CID y sus respectivos efectos positivos y también negativos. Por fin, para garantizar la eficacia de la ayuda para el desarrollo es indispensable, que haya suficiente conocimiento sobre la participación de sector privado en la CID y que se establezca un marco internacional sobre las formas más eficaces de incorporarlo.

## Bibliografía

- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2018). ¿Qué es la cooperación internacional para el desarrollo? Recuperado el 2 de mayo de 2019, de <http://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/que-es-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-29339>
- Arenal, C. del. (1990). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

- Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, 2(2), 25-40.
- Azmat, F. (2013). Sustainable Development in Developing Countries: The Role of Social Entrepreneurs. *International Journal of Public Administration*, 36(5), 293-304.
- Byiers, B. (2017). El rol del sector privado en la agenda 2030. *Colección Monografías CIDOB*, 49-64.
- Caio, C. (2018). *The enabling environment for private sector development: donor spending and links to other catalytic uses of aid*. Recuperado el 10 de mayo de 2019, de [http://devinit.org/wp-content/uploads/2018/03/the-enabling-environment-for-private-sector-development\\_discussion-paper.pdf](http://devinit.org/wp-content/uploads/2018/03/the-enabling-environment-for-private-sector-development_discussion-paper.pdf)
- Calduch, R. (1991). *Relaciones internacionales*. Madrid: Ediciones de las Ciencias Sociales.
- Comisión Europea (2015, junio 18). Política europea de desarrollo. Recuperado el 10 de mayo de 2019, de [https://ec.europa.eu/europeaid/node/100304\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/node/100304_en)
- Cunego, A. & Ruiz Sanjuán, S. (2014). *Introducción al sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo. Paradigmas, actores y perspectivas*. España: Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional.
- Di Bella, J., Grant, A., Kindornay, S. & Tissot, S. (2013). *Mapping Private Sector Engagements in Development Cooperation*. North-South Institute.
- EuropeAid (2013). *Evaluation of the European Union's Support to Private Sector Development in Third Countries*. European Commission.
- European Commission (2013a, junio 26). Private sector development. Recuperado el 4 de mayo de 2019, de [https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/economic-growth/private-sector-development\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/economic-growth/private-sector-development_en)
- (2013b, julio 18). Private sector engagement. Recuperado el 10 de mayo de 2019, de [https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/economic-growth/private-sector-development/funding\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/economic-growth/private-sector-development/funding_en)
- (2015, marzo 23). La DG de Cooperación Internacional y Desarrollo - DG DEVCO. Recuperado el 10 de mayo de 2019, de [https://ec.europa.eu/europeaid/node/96799\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/node/96799_en)
- (2019a). *Annual Report on the Implementation of the European Union's Instruments for Financing External Actions in 2017*. Recuperado el 10 de mayo de 2019, de [https://ec.europa.eu/europeaid/2018-annual-report-implementation-european-unions-instruments-financing-external-actions-2017\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/2018-annual-report-implementation-european-unions-instruments-financing-external-actions-2017_en)

- (2019b). European Consensus on Development. Recuperado el 10 de mayo de 2019, de [https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/european-consensus-development\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/european-consensus-development_en)
- Gibb, H., Foster, J. & Weston, A. (2008). *Human Rights and Private Sector Development: A Discussion Paper*. The North-South Institute.
- Holden, E., Linnerud, K. & Banister, D. (2017). The Imperatives of Sustainable Development. *Sustainable Development*, 25(3), 213-226.
- Karhunen, A. (2015). *Private Sector Development: The European Commission Perspective*. Recuperado el 10 de mayo de 2019, de <https://ek.fi/wp-content/uploads/Antti-Karhunen-Helsinki-2-October-2015rev2.pdf>
- Kindornay, S., Heidrich, P. & Blundell, M. (2013). South-South Development Cooperation in Latin America: What Role for the Private Sector? *Revista Integración y Comercio (Integration and Trade Journal)*, 36(17), 69-83.
- Kindornay, S. & Reilly-King, F. (2013). *Investing in the Business of Development: Bilateral Donor Approaches to Engaging the Private Sector*. Ottawa: The North-South Institute and Canadian Council for International Cooperation.
- Kiyoto, K., Tembo, F. & Te Welde, D. W. (2008). *Donor Support to Private Sector Development in Sub-Saharan Africa: Understanding the Japanese OVOP Programme*. Overseas Development Institute.
- Knorr, A. (2005). Globalisierung, Entwicklungspolitik und private Finanzierung. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik*, 6(1), 74-87.
- Koehler, G. (2015). Seven Decades of 'Development', and Now What?: The SDGs and Transformational Change 2015. *Journal of International Development*, 27(6), 733-751.
- Moralejo, I. A., Miguel, C. E. & Legarreta, J. M. B. (2009). El desarrollo sostenible a lo largo de la historia de pensamiento económico. *Revista de Economía Mundial*, (21), 87-110.
- Nuscheler, F. (2004). Welchen Beitrag kann der Privatsektor zum Erreichen der Millenniumsziele leisten? En Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe (ed.), *Armutsminderung durch den Privatsektor? Analyse, Berichte, Kontroversen* (pp. 4-11). Viena: Öfse.
- OECD (2019). DAC Glossary of Key Terms and Concepts. Recuperado el 2 de mayo de 2019, de <http://www.oecd.org/fr/cad/dac-glossary.htm>
- Parry, M. & Sapala, M. (2018). *2021-2027 Multiannual Financial Framework and New Own Resources - Analysis of the Commission's Proposal*. Bruselas: European Union - European Parliamentary Research Service.
- Pérez-Pineda, J. A. (2018). El papel del sector privado en la cooperación internacional. En E. Ponce Adame, S. Lucatello, L. A. Huacuja Acevedo & R. Velázquez Flores (eds.), *Teoría y práctica de la Cooperación Internacional*

- para el Desarrollo (pp. 303-316). Ciudad de México: Consejo Editorial H. Cámara de Diputados.
- PNUD (2018). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado el 23 de octubre de 2018, de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- (2019a). Objetivo 17: Alianza para lograr los objetivos. Recuperado el 4 de mayo de 2019, de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-17-partnerships-for-the-goals.html>
- (2019b). Sector privado. Recuperado el 4 de mayo de 2019, de [https://www.undp.org/content/undp/es/home/partners/private\\_sector.html](https://www.undp.org/content/undp/es/home/partners/private_sector.html)
- Prado Lallande, J. P. (2018). La cooperación internacional para el desarrollo: origen, fundamentación, concepto y modalidades. En E. Ponce Adame, S. Lucatello, L. A. Huacuja Acevedo & R. Velázquez Flores (eds.), *Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo* (pp. 23-46). Ciudad de México: Consejo Editorial H. Cámara de Diputados.
- Sachs, J. D. (2015). *The Age of Sustainable Development*. Nueva York: Columbia University Press.
- Santos Domínguez, A. B. (2018). La cooperación internacional en salud de México: vinculación con la Unión Europea. *InterNaciones*, (14), 59-80.
- Scoones, I. (2007). Sustainability. *Development in Practice*, 17(4/5), 589-596.
- Solares Gaité, A. (2010). *Integración. Teoría y Procesos. Bolivia y la Integración*.
- Tassara, C. (2016). *Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad. Evolución de las políticas y escenarios futuros*. Bogotá: Universidad de La Salle.
- Unión Europea (2017). *El Nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo "Nuestro Mundo, Nuestra Dignidad, Nuestro Futuro"*.
- United Nations Development Programme (1990). *Human Development Report 1990*. Nueva York: Oxford University Press for the U.N.D.P.
- United Nations General Assembly (1987). *Report of the world commission on environment and development: Our common future*. Oslo: United Nations General Assembly, Development and International Cooperation: Environment.
- Vaes, S. & Huyse, H. (2015). Private Sector in Development Cooperation. Mapping International Debates, Donor Policies and Flemish Development Cooperation. *Leuven: KU Leuven, HIVA - Research Institute for Work and Society*, 21.
- Wallerstein, I. (2005). *Análisis de Sistemas-Mundo: una introducción*. México, D. F.: Siglo XXI Editores.

# El horizonte de la Economía Azul: La Cooperación Internacional para el Desarrollo de los océanos ante la emergencia climática

DOI: 10.32870/in.vi24.7167

*Alma Ruby Félix Puga*<sup>1</sup>

## Resumen

A partir de la creciente atención en los ecosistemas costeros como fuentes de desarrollo socioeconómico y bienestar futuro, la Unión Europea, junto a diversos organismos internacionales, incentivan un enfoque denominado *Economía Azul* (EA). Dicha estrategia se puede convertir en una alternativa sostenible y un medio para entender el conflicto socioambiental provocado por la globalización económica que impacta en los servicios ecosistémicos de los océanos, siempre y cuando se tome en cuenta el contexto doméstico de la región en la que se aplica. Por esta razón, el objetivo principal del presente artículo es clarificar la importancia de la EA en la búsqueda y aplicación de líneas de acción a través de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), para el resarcimiento de la emergencia climática y la mejora en el aprovechamiento del océano.

*Palabras clave:* Economía Azul, CID, océanos, Unión Europea, América Latina y el Caribe.

---

Recibido: 2 de junio de 2020. Aceptado: 2 de octubre de 2020.

Received: June 2, 2020. Accepted: October 2, 2021.

1. Universidad de Guadalajara. Maestría en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación. Correo electrónico: rubysoul27@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6195-2302>. Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=-diHYpAAAAAJ&hl=es> 10/12/2020

## THE HORIZON OF THE BLUE ECONOMY: THE ICD OF THE OCEANS IN THE FACE OF CLIMATE EMERGENCY

### Abstract

Based on the increasing attention of coastal ecosystems as sources of socio-economic development and future well-being, the European Union together with various organizations, encourage an approach called Blue Economy (BE). This strategy can become a sustainable alternative and a way of understanding the socio-environmental conflict caused by economic globalization that impacts on the ecosystem services of the oceans, as long as the domestic context of the region in which it is applied is taken into account. For this matter, the main goal of this paper is to clarify the importance of the BE in the searching and application of action lines through the *International Development Cooperation* (IDC), for the compensation of the climate emergency and the improvement in the use of the ocean.

*Keywords:* Blue Economy, IDC, oceans, European Union, Latin America and the Caribbean.

Desde hace décadas, las sociedades empezaron la búsqueda de un equilibrio entre los objetivos económicos y ambientales para contrarrestar una inminente emergencia climática global,<sup>2</sup> hecho que se ha clarificado ante los cambios en el clima que provocan las alteraciones antropogénicas, las cuales son del orden de o mayores a las velocidades de cambios naturales. Esto se debe principalmente a que existen recursos naturales que son extraídos y sobreexplotados más rápidamente de lo que la naturaleza tiene capacidad para regenerarlos.

Debido al riesgo que representa dicho fenómeno, por el agotamiento de recursos finitos y el desgaste de servicios ecosistémicos,<sup>3</sup> se explica que la mayor preocupación por el impacto de la globalización económica son las implicaciones en el medio ambiente, es decir, las

---

2. La emergencia climática es la "situación en la que se requiere de acción urgente para reducir o detener el cambio climático y evitar sus daños ambientales irreversibles" (Oxford Dictionary, 2019).

3. "Los servicios ecosistémicos son la multitud de beneficio que la naturaleza aporta a la sociedad [...] Hacen posible la vida humana, por ejemplo, al proporcionar alimentos nutritivos y agua limpia; al regular las enfermedades y el clima; al apoyar la polinización de los cultivos y la formación de suelos, y al ofrecer beneficios recreativos, culturales y espirituales" (FAO, 2019).



formas de degradación ambiental o lo que se denomina *externalidades*.<sup>4</sup> Si existen esta clase de “vacíos” que no son atendidos o son relegados por el modelo económico actual, habría que recuperar la pregunta del economista ecológico Guillermo Foladori (2001): “¿por qué los criterios físicos no son tomados en cuenta por los mercados?” (p. 196).

Al tomar como punto de partida tal cuestionamiento, el objetivo del presente artículo es ilustrar cómo la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) representa una oportunidad para incentivar la Economía Azul (EA) en el manejo sostenible de los servicios ecosistémicos que brindan los océanos, los cuales median entre ser fuentes de desarrollo y, al mismo tiempo, elementos inmersos en territorios que padecen las implicaciones socioambientales debido a la emergencia climática.

En la primera parte del artículo se va a profundizar en el origen de la EA y su relación con la CID de los océanos, con especial énfasis en el rol que ha adoptado la Unión Europea (UE) para impulsar dicho enfoque sostenible en regiones como América Latina y el Caribe (ALC). En la segunda parte se ahondará en el conflicto socioambiental provocado por la globalización económica que impacta en los servicios ecosistémicos de los océanos, y la necesidad de configurar un tipo de EA que tome en cuenta el contexto doméstico en el que interviene.

## **Economía Azul: CID enfocada al océano**

La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) enfocada al océano son todas aquellas acciones y recursos que los países utilizan para crear programas de carácter internacional con el objetivo de desarrollar el progreso en el conocimiento y aprovechamiento sostenible del océano. Esto es fundamental para fortalecer los medios y las capacidades de que tanto países del hemisferio norte como del hemisferio

---

4. Dicho término, de acuerdo al macroeconomista internacional Jeffrey Frankel (2013), significa: “[...] que las personas y empresas individuales, y a veces incluso países individuales, carecen del incentivo para contener su contaminación, porque bajo un sistema de mercado los costos son sufragados principalmente por otros, en lugar de por sí mismos” (p. 3).

sur carecen ante la emergencia climática que ha crecido progresivamente durante la última década.

A pesar de que los esfuerzos para la colaboración internacional por los océanos no son algo nuevo, es apenas en años recientes que la comunidad internacional ha despertado a la importancia del mar y su potencial como una fuente dinámica de desarrollo en los próximos años. Un ejemplo es el *Tratado Global por los Océanos* (Schoettner, 2018), que actualmente está en negociación e involucra a más de 190 países con el objetivo de la creación de un tratado que permita proteger la vida en altamar; lo cual representaría una especie de “Acuerdo de París” enfocado en factores como el cambio climático, la contaminación, la sobrepesca, los desarrollos turísticos, entre otros factores que amenazan el océano.

Otro ejemplo importante es la creación del *Panel de Alto Nivel para una Economía Oceánica Sostenible* que reúne el trabajo conjunto de catorce países<sup>5</sup> que han instado a los líderes de los Estados costeros y oceánicos del mundo para que todas las Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) sean gestionadas de manera sostenible para 2030, al priorizar las áreas de riqueza, salud, equidad, conocimiento y finanzas del océano (Ocean Panel, 2020).

Los ejemplos mencionados anteriormente son solamente algunos de los esfuerzos que desde la CID se han incentivado para promover un enfoque que rescate los servicios ecosistémicos que brinda el mar, denominado Economía Azul (EA). La EA es promovida por agencias, principalmente por el *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente* (PNUMA), la Organización Marítima Internacional, el Banco Mundial y diversos actores que incentivan un proyecto de transición hacia una EA para 2030,<sup>6</sup> en el cual, la Unión Europea ha sido pionera en su aplicación.

---

5. Chile, Australia, Canadá, Fiyi, Ghana, Indonesia, Jamaica, Japón, Kenia, México, Namibia, Noruega, Palaos y Portugal.

6. “El proyecto se ha llevado a cabo en amplia colaboración con varias otras partes de la OCDE, en particular la Dirección de Medio Ambiente; la Dirección de Comercio y Agricultura; el Departamento de Economía; el Centro de Emprendimiento, PYMES y Desarrollo Económico Local; el Foro Internacional de Transporte; la Agencia Internacional de Energía; así como con expertos en construcción naval y biotecnología dentro de DSTI. El proyecto fue apoyado por contribuciones voluntarias financieras y en especie de una amplia gama de departamentos y agencias gubernamentales, corporaciones, instituciones de investigación, fundaciones y ONG internacionales que constituyeron el Grupo Directivo del Proyecto” (OCDE, 2016, p. 4).

Es relevante mencionar que en el presente artículo la corriente que se utilizará para profundizar en el concepto de Economía Azul (EA) es en base a la definición de la Unión Europea, donde se establece que la EA es

*una estrategia a largo plazo de apoyo al crecimiento sostenible de los sectores marino y marítimo (que, por lo tanto) reconoce la importancia de los mares y océanos como motores de la economía europea por su gran potencial para la innovación y el crecimiento (Comisión Europea, 2012);*

y no en base a la del autor Gunter Pauli (2013), donde la EA refiere a principios que distinguen una forma diferente de ver los negocios, el emprendimiento sustentable y las innovaciones, al contrastar con la *Economía Verde*.

Aunque desde 2010 se han llevado a cabo proyectos enfocados a la EA en el Mediterráneo por países como Francia, España, Italia y Grecia (que posteriormente se replicaron en otras zonas costeras del mundo), el consenso sobre el significado y utilidad de la EA se presenta, por primera vez, en la *Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (UNCSD)*, conocida como Río+20, la cual significó un espacio que ayudó a “popularizar los problemas de los océanos” (Silver *et al.*, 2015, p. 143).

Al inicio, la EA era una propuesta de países costeros para visibilizar que el enfoque tiene un rol crucial para el desarrollo económico y bienestar futuro de sociedades (pequeñas islas y Estados) y sectores donde existe una pluralidad de actores que dependen de recursos del mar (UNEP, 2015). Perspectiva que trataba de ir en concordancia con la visión de “crecimiento económico” que tenía la OCDE (2016):

*La economía oceánica es esencial para el futuro bienestar y prosperidad de la humanidad. Es una fuente clave de alimentos, energía, minerales, salud, ocio y transporte del que dependen cientos de millones de personas. Sin embargo, el panorama de la industria marítima está en condiciones de experimentar una profunda transición. Considerado durante mucho tiempo el dominio tradicional del transporte marítimo, la pesca y, desde la década de 1960, el petróleo y el gas en alta mar, están surgiendo nuevas actividades que están remodelando y diversificando las industrias marítimas (OCDE, 2016, p. 3).*

Posterior a esta definición, se hizo un esfuerzo por reconfigurar el propósito de la EA como un concepto que va a priorizar a los actores,

soluciones y problemas que involucran a los océanos, antes que a su potencial como medio para el crecimiento económico de las industrias que dependen del mar.

La diversidad de interpretaciones que se le pueden dar a la EA se han articulado en cuatro puntos: “a) los océanos como capital natural, b) los océanos como negocio próspero, c) los océanos como parte integral de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico y d) los océanos como medio de subsistencia a través de la pesca en pequeña escala” (Silver *et al.*, 2015, p. 137).

Esta clasificación ha ayudado a esbozar diferentes versiones del concepto y, a pesar de que todavía no existe una definición ampliamente aceptada del término, a través de la literatura se pueden dilucidar elementos en común dentro del significado de la EA. En primer lugar, se resalta la definición que la Comisión Europea (2019) expone en el documento titulado *The EU Blue Economy Report*, donde se expresa que la EA abarca:

Todas aquellas actividades que están basadas en el mar o relacionadas con el mar. Por lo tanto, [...] no solo sectores establecidos (es decir, aquellos que han contribuido tradicionalmente a la economía azul) sino también emergentes (aquellos para los cuales están surgiendo datos confiables) y sectores innovadores, que brindan nuevas oportunidades de inversión y tienen un enorme potencial para el futuro desarrollo de comunidades costeras (p. 7).

Como se aprecia, la definición está focalizada en el desarrollo económico y productivo del océano, por lo que considero importante que se complemente con la explicación que hace James Alix Michel (2016) en su libro *Rethinking the Oceans: Towards the Blue Economy*, en la que incluye el carácter socioambiental de la EA, al definirla como el “uso sostenible del mar para satisfacer las necesidades humanas” (p. 4).

El autor también hace explícito el carácter funcional del enfoque al explicar que para que su aplicación tenga éxito “el concepto debe abarcar los intereses ambientales y económicos” (p. 4). Al tomar en cuenta ambas perspectivas, se puede resumir que la EA son todas aquellas metas que abarcan la sostenibilidad de los océanos, las cuales se integran para afrontar los desafíos sociales, económicos y ambientales en materia del océano.

## La Economía Azul (EA) entre la Unión Europea y América Latina

La Economía Azul (EA) comenzó a tomar relevancia en agendas internacionales por sus beneficios transversales ligados a temas de medio ambiente, economía, salud, seguridad alimentaria y empleo (OCDE, 2016). Actualmente está integrada en la economía general de la Unión Europea (UE) y, a partir de casos de innovación y éxito derivados de su implementación, se ha hecho un llamado para que el enfoque sea adoptado por otros países a través de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). Un ejemplo emblemático es el proyecto titulado *Future of the Ocean Economy* (OECD, 2016), el cual fue diseñado en la UE como una visión prospectiva que se enfoca en industrias emergentes basadas en el océano y su alto potencial de “*crecimiento, innovación y contribución para abordar desafíos globales como la seguridad energética, el medio ambiente, el cambio climático y la seguridad alimentaria*” (OECD, 2016). De tal ejercicio pionero han derivado resultados positivos plasmados en los reportes que cada año publica la *Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca de la Comisión Europea*.

Hoy en día, la EA representa el 1.3 % del producto interno bruto (PIB), al ser Reino Unido, España, Italia, Francia y Grecia las economías azules más grandes de Europa (Comisión Europea, 2020). En todos los casos, la EA se ha utilizado como un apoyo (es el medio, no el fin) en la adaptación de mecanismos sociales y tecnológicos para la creación de empleo y crecimiento económico, mientras se preservan los ecosistemas costeros.

Sin embargo, aunque los beneficios de la EA se han hecho tangibles en la UE, su aplicación a través de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) está caracterizada por una variedad de riesgos a tomar en cuenta para no replicar en el océano el error que se ha cometido con el modelo industrial extractivista en tierra. Por lo tanto, para ampliar el debate respecto a la EA, es importante cuestionar la veracidad de un enfoque que intenta unir los objetivos aparentemente contradictorios de promover la responsabilidad ambiental al tiempo que aumentan las oportunidades de explotación.

La Economía Azul, ¿es una visión del futuro donde los humanos toman más del océano de lo que lo hacen ahora?, ¿es una forma de asegurar que la comida y el dinero derivados del océano se compartan

de manera más equitativa?, ¿es un conjunto de principios que guían las decisiones de nuestros gobiernos y líderes de la industria?

Lo cierto es que aún existe dificultad para identificar los mecanismos que permitan un enfoque sostenible para el desarrollo económico a través de la EA y que, además, se ajusten al contexto local, es decir, una visión de la EA donde los actores locales lideran el camino hacia una mejor gobernanza<sup>7</sup> del océano y los tomadores de decisiones corporativas y gubernamentales entiendan la relevancia de este objetivo.

En dicho escenario, la falta de coordinación, jurisdicción y gobernanza respecto a los océanos ha requerido la creación de mecanismos internacionales que cubran transversalmente los aspectos relacionados con este ecosistema.<sup>8</sup> Por lo tanto, se ha vuelto una prioridad fortalecer la cooperación y negociación entre países para contemplar los temas de gobernanza y derecho internacional. Sin embargo, aquí comienza el reto, al contrastar las divergencias económicas, sociales y medioambientales que dependen intrínsecamente de ecosistemas costeros.

En América Latina y el Caribe (ALC), por ejemplo, desde 2005 se iniciaron programas de CID del océano que se han enfocado en fortalecer la cooperación técnica y científica al capacitar y brindar asistencia técnica a diversos actores, creando “una amplia gama de objetivos, principios, acciones, herramientas e iniciativas emblemáticas a instituciones públicas, organizaciones internacionales, academia, el sector privado y la sociedad civil” (Comisión Europea, 2019, p. 7).

Desde entonces, se ha incentivado la investigación y el financiamiento público y privado de planes integrales para el océano a partir de la experiencia de la EA en países de la UE en el Mediterráneo que, a su vez, parten de compromisos concretos realizados en previsión y más allá de la CoP21.<sup>9</sup> Además, se han hecho esfuerzos a través de regulaciones ambientales, propuestas de creación de nuevas áreas

---

7. Aquí es importante diferenciar gobernanza y gobernabilidad, esta última es el diseño de instrumentos legales y su aplicación basado en instituciones, entes administrativos que regulan el préstamo de servicios. Por otra parte, la gobernanza se establecerá de acuerdo a estas políticas, pero también requerirá la cooperación de países, por lo que se traducirá en una gobernanza cooperativa de aguas. Dicho concepto permite la interacción de marcos jurídicos para que los actores de diversos niveles lleguen a un consenso (Murillo-Licea; Soares-Moraes, 2013, p. 57).

8. Pesca, cambio climático, energía, turismo, alimentación y salud.

9. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2015.

protegidas, mejoramiento de la pesca, estrategias comunitarias para conservar la selva y esfuerzos en la gestión sostenible de ecosistemas como manglares (Hernández, 2018). Todo esto evidencia que, al igual que en la UE, el horizonte de la EA en ALC parte de la necesidad y el potencial para impulsar el sector marino y para generar beneficios sociales y económicos al aprovechar de manera sostenible el océano.

Sin embargo, en este sentido habría que cuestionar: ¿cómo se puede priorizar una agenda de EA ante un modelo histórico de desarrollo industrial y económico que impacta en las costas?, y ¿es posible hablar de una EA equitativa, sostenible y viable que surja desde el contexto doméstico de ALC? En consideración a estos cuestionamientos, y en base a la literatura, se proponen dos aspectos fundamentales para afrontar los desafíos para la aplicación de un modelo sostenible de EA que vaya en concordancia con la CID de los océanos entre la UE y ALC.

Primero, hay que “reconocer muy cuidadosamente, qué países tienen verdadero potencial o existen las condiciones sociales y políticas para asegurar un desarrollo equitativo” (Cisneros-Montemayor, 2017, p. 5). Esto se puede lograr a través de un diagnóstico transdisciplinario sobre las implicaciones que la EA puede tener en relación con el lugar donde se interviene. Estrategia que ayudará a que las líneas de acción en esta materia tengan coherencia con las necesidades de la población.

En segundo lugar, los países deben desarrollar estrategias integrales que se adapten a sus necesidades para que los servicios ecosistémicos del océano sean distribuidos equitativamente; especialmente ante los impactos ambientales a los que se ha sometido el océano por diversos factores, como la contaminación, la sedimentación, las malas prácticas de turismo o la sobreexplotación, que llevan a la pérdida de biodiversidad y representan un riesgo a la salud.

Pasar del discurso a la implementación es posible si se contemplan nuevas formas de cooperación que trascienden la asistencia financiera y la ayuda oficial al desarrollo (AOD):

El desarrollo en transición con su enfoque en repensar la cooperación internacional para el desarrollo como algo que va más allá de los ingresos y los meros esquemas de ayuda financiera, va de la mano con la idea de desarrollo de sociedades, permaneciendo al mismo tiempo estrechamente enfocado en los países en desarrollo y en sus necesidades diversas (CEPAL, 2018, p. 1).

La EA puede ser un medio para alcanzar objetivos internacionales como lo es el resarcimiento de la emergencia climática y la mejora en el aprovechamiento del océano, si se fomenta a través de una CID del océano que tome en cuenta el contexto doméstico de la región en la que se implementa, en este caso América Latina y el Caribe.

En resumen, aunque la UE haya sido pionera en la EA, la implementación de estrategias, líneas de acción, actividades y ejes en beneficio de urbes, pueblos y comunidades que coexisten con ecosistemas costeros también se pueden crear y promover desde los contextos domésticos, las propuestas y las capacidades técnicas de ALC.

### **Servicios ecosistémicos del océano: entre el potencial económico y los conflictos socioambientales de la emergencia climática**

Hace siglos, durante la primera etapa de la globalización económica, los mares y océanos permitieron el intercambio y la integración entre países. Desde entonces, han sido un eje articulador y transversal que involucra elementos que no son abstractos para las personas: la biodiversidad, el suelo, la salud, la recreación, la alimentación, hasta las grandes actividades productivas y los planes de desarrollo nacionales o de integración internacional.

Actualmente, la economía globalizada cuenta con acuerdos comerciales internacionales que ayudan a que los flujos comerciales estén en constante cambio y crecimiento. Con los servicios ecosistémicos del océano, diversas sociedades del mundo se benefician con trabajo y comida, hecho por el cual el mar ha adquirido un importante lugar dentro del sistema económico global (Guldberg, 2018), pero, curiosamente, no fue hasta hace poco que se comenzó a hablar del territorio marino en términos económicos.

De acuerdo a un informe del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés), los mares han sido valuados en 2,5 billones (2,500,000,000,000) dólares anuales, (Guldberg, 2018, p. 8), un cálculo importante porque es una cantidad que supera el producto interno bruto (PIB) de algunos países ricos y sirve para concientizar sobre los incontables beneficios y la gran dependencia humana a la salud del océano no solo en el presente, sino también para el futuro, porque son diversas sociedades del mundo las que obtienen ingresos



y beneficios por la actividad productiva y servicios relacionados con el mar: “El noventa por ciento del comercio entre estados se realiza por mar y el 95 por ciento de las comunicaciones mundiales se realiza por redes submarinas” (Desclèves, 2013, p. 2).

Son estas razones por las cuales actualmente se dice que “la Economía Azul está en el corazón de la globalización” (Desclèves, 2013, p. 3). Los mares y océanos están en el centro de las actividades económicas que proporcionan medios de vida y oportunidades económicas tanto en entornos urbanos como rurales, pero es importante recordar que en la innovación y en el centro de todas las soluciones hay personas y ecosistemas, por lo que, antes que nada, el horizonte de la EA debe contemplar una coordinación con todos los sectores que dependen del mar y sus contextos domésticos.

Los territorios cercanos al mar presentan un mayor rango de población, urbanización, y albergan alrededor del 80 por ciento del turismo mundial (WWF, 2015, p. 1). Además, es en las ciudades costeras donde se canaliza un veloz crecimiento de las exportaciones. En las últimas décadas, dichos asentamientos humanos han enfrentado retos causados por la búsqueda de desarrollo para la planificación del espacio y la economía que, al mismo tiempo, son esfuerzos limitados por los efectos que ha traído el cambio global climático en los océanos y los cientos de miles de toneladas de desechos que son arrastrados hasta las costas o se acumulan en espacios dispersos del territorio marino, formando lo que se conoce como “islas de basura”, las cuales afectan gravemente la vida marina.

La emergencia climática ambiental global en los territorios costeros hace que las implicaciones en el medio ambiente como el aumento del nivel del mar y la degradación ambiental de los servicios ecosistémicos, se conviertan en una importante preocupación dentro del modelo económico actual.

Si lo que se busca es compartir un enfoque sostenible para el aprovechamiento del océano, primero se debe tomar cuenta el carácter limitado de los recursos naturales y la vulnerabilidad del ambiente. Porque ante la prioridad de extracción y transformación de recursos naturales a veces limitados, se ignora que el bienestar futuro depende de reconocer las implicaciones que se desprenden del patrón actual de producción donde prevalece la competencia internacional, derivado del paradigma del libre comercio. Los países han priorizado los

objetivos de comercio internacional impuestos por los acuerdos de la OMC (Organización Mundial del Comercio), en los que se defiende la liberalización comercial al afirmar que promoverá el crecimiento económico, hecho que ha desplazado temas ambientales, como la gobernanza del océano, a un segundo plano.

De acuerdo al economista Dani Rodrik (2010), las iniciativas ambientales *“no serán posible si no se aleja de la ortodoxia de libre mercado, según la cual, las políticas ambientales nacionales no deben poner obstáculos a la liberalización del comercio internacional”* (p. 155). ¿Es posible, entonces, un crecimiento *“limpio”* del océanos?, ¿será posible regular el extractivismo y transformar hábitos de sobreconsumo para la preservación de los servicios ecosistémicos?

Es vital plantear estas preguntas especialmente en vista de contrarrestar las consecuencias de la emergencia climática en los ecosistemas marinos que ponen en riesgo el bienestar y la salud de los seres humanos y del medio en el cual se coexiste. Una causa notoria de estos efectos negativos es el descuido de la cadena final de producción, que son la gestión y contaminación provocada de los residuos.

Un país podría, por ejemplo, estar por extinguir sus reservas de minerales o contaminando su medio, pero seguir transformando el precio en materia. Según los modelos de la economía dominante, *“parecería que estos residuos que se vierten en el ambiente se reciclarán de alguna manera para volver a aparecer en la cadena productiva como recursos naturales”* (Correa, 2006, p. 14). Sin embargo, recuperar recursos finitos a partir del dinero no es posible por imposibilidad física o tecnológica. Por lo tanto, enfatiza el economista ecológico Foladori (2001), en el futuro existe la posibilidad que el modelo económico se frene *“por razones físicas, antes que económicas”* (pp. 192-193).

Es en este punto, considero relevante recuperar la distinción que hace Jeffrey A. Frankel (2013) cuando apunta que

[...] para evaluar los costos y beneficios de la globalización con respecto al medio ambiente, es importante ser preciso conceptualmente, por ejemplo, hacer la distinción entre los efectos sobre el medio ambiente que se producen a través del rápido crecimiento económico y los que se producen para un determinado nivel de producción económica (p. 5).

Problemas como la generación de residuos y las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), principal gas de invernadero, parecen crecer con

el nivel de riqueza porque las relaciones de mercado, las actividades humanas y la deslocalización productiva<sup>10</sup> representan un mayor uso de energía y recursos.

Como afirma Guillermo Foladori (2001): “Los problemas ambientales surgen, en cualquier caso, de una contradicción entre el ritmo de los ciclos biogeoquímicos y el ritmo de los ciclos de producción humana, para un nivel determinado de desarrollo de las fuerzas productivas” (p. 203).

De acuerdo a datos de la FAO (2019), se estima que los servicios ecosistémicos tienen un valor de 125 billones de USD, pero no son acreedores de “políticas y normativas económicas, lo que significa que no se invierte lo suficiente en su protección y ordenación” (p. 14). Por otra parte, un informe reciente elaborado por el *Panel Intergubernamental de Cambio Climático de la ONU*, desarrollado por más de 100 científicos de 80 países diferentes, advierte que si no se detiene el aumento del calentamiento global,<sup>11</sup> para 2050 habrá 1,000 millones de refugiados climáticos, ya que el nivel del mar subirá cerca de un metro (ONU, 2019).

¿Qué visibiliza la relación entre ambos estudios?: a pesar del alto valor de los servicios ecosistémicos y el potencial que tienen para el desarrollo y crecimiento económico, mientras no se tomen en cuenta su gestión y preservación, a largo plazo su desgaste inevitablemente provocará conflictos sociales de alcance global.

El resarcimiento de la emergencia climática requiere que sus efectos negativos no sean encasillados como conflictos meramente locales. Estos trascienden fronteras porque están abundantemente repartidos por el planeta, tanto en el hemisferio norte como en el hemisferio sur, y no basta confinarlos a regulaciones nacionales y a la actuación individual y desincronizada de los países, algunos de los cuales quedan limitados en su intervención porque no cuentan con las capacidades y mecanismos políticos y sociales para enfrentar el problema.

---

10. La deslocalización productiva es el uso de componentes y procesos que se llevan a cabo en zonas geográficamente muy distantes para obtener un producto dado. Aumenta las necesidades de transporte y estimula la producción de todo tipo de mercancías, lo que, en igualdad de condiciones, representa un mayor uso de energía y recursos, lo que comporta un mayor deterioro medioambiental (Menotti y Sobhani, 1999).

11. Ocasionado por un aumento exagerado del deshielo de los glaciares.

## Diferencias entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la emergencia climática

En las últimas décadas ha crecido la voluntad política de los gobiernos y la industria, en especial de la UE, a través del *Nuevo Pacto Verde*, para cooperar a través de los lineamientos que proponen instituciones multilaterales en materia de medio ambiente. Un ejemplo es la distribución de ingresos, a partir de un impuesto sobre los ricos, que podría destinarse en el control de la contaminación (Sachs, 2014, p. 33). De este modo se cumplirían tres objetivos:

aumento de la producción (porque puede incrementar la productividad de la masa laboral más propensa a exponerse a la contaminación, al reducir las enfermedades y el absentismo), aumento de la equidad y aumento de la sostenibilidad (Sachs, 2014, p. 33).

Otros beneficios son: que las personas comienzan a exigir una mayor calidad ambiental (Frankel, 2013, p. 5) en los productos que consumen y en los espacios donde conviven, hay mayor difusión de tecnologías limpias y se proyecta que el libre comercio ayudará a “acabar con subvenciones y políticas de precios ‘distorsionadoras’, que favorecen productos y actividades ambientalmente nocivos” (Rodríguez, 2001, pp. 4-5). Para estar seguros de que estas demandas se puedan traducir en mejoras reales, probablemente se requiera una regulación gubernamental. Como afirma Jeffrey A. Frankel (2013):

Estas tres razones donde se piensa que la globalización puede ser beneficiosa para el medio ambiente (poder del consumidor, multilateralismo y evidencia estadística entre países) son de naturaleza muy diferente. Pero en cada caso, lo sorprendente es lo poco que corresponden los hechos a las sospechas de los críticos de que hacer retroceder el reloj de la globalización de alguna manera les permitiría alcanzar objetivos ambientales. El aumento de la globalización, con los intentos de acuerdo ambiental internacional y supervisión cuasijudicial, es menos una amenaza para el medio ambiente que un aliado (p. 5).

Aunado a esto, el autor establece la siguiente premisa: “*la soberanía nacional sin restricciones es lo que plantea la mayor amenaza*” para alcanzar soluciones a la emergencia climática. Al unirse los argumentos descritos, se vuelve evidente que estos parten de la idea que el mercado está hecho para el medio ambiente, cuando es el mercado el que está inser-

to y depende de los procesos biofísicos de la naturaleza. Por lo que “no estamos contribuyendo demasiado a proteger la base física de nuestra propia supervivencia” (Sachs, 2014, p. 19) al anteponer obligaciones en normas comerciales para no frenar la entrada de capital.

Las líneas de acción a implementar van desde la aplicación de aranceles hasta la prohibición a la importación de ciertos productos para restaurar los daños y la adaptación de energías “limpias”, pero ¿qué pasa, por ejemplo, en el caso de la región de ALC, si un país no tiene el dinero o los medios para adoptar tecnologías limpias y atender la contaminación? (Rodríguez, 2001, p. 5). La evidencia estadística dice que la UE, efectivamente, tiende a usar una parte de su riqueza para limpiar el medio ambiente, mientras en países pobres de ALC los conflictos socioambientales derivados de la emergencia climática parecen ser un obstáculo para los procesos de liberalización económica. Se ignora que las medidas alternativas puedan implicar altos costos regulatorios y de cumplimiento, imposibles de implementar con efectividad en un país en desarrollo (Rodrik, p. 126).

Por estos motivos, los dictámenes respecto a normas ambientales y restricciones al comercio son revisados cautelosamente por la OMC, por sus posibles consecuencias en la política comercial.<sup>12</sup> “Los detractores insisten que estas normas harán que los acuerdos comerciales cierren las potenciales industrias exportadoras en los países pobres” (Rodrik, 2010, p. 143). Es por eso que el verdadero reto está en la viabilidad de adaptar dichas reglas, especialmente en países que enfrentan desafíos para el desarrollo, para que los objetivos ambientales no se confundan con un mecanismo de desigualdad por el temor a la pérdida de competitividad industrial (Rodrik, 2010, p. 143), o, como reitera el premio Nobel Paul Krugman (2014), se utilicen como “políticas para empobrecer al vecino” (p. 35).

## Conclusión

Hablar del horizonte de la Economía Azul (EA) para la mejora en el aprovechamiento del océano y su potencial como una fuente dinámi-

---

12. “La política comercial es el manejo del conjunto de instrumentos al alcance del Estado, para mantener, alterar o modificar sustantivamente las relaciones comerciales de un país con el resto del mundo” (p. 110).

ca de desarrollo económico en los próximos años, tanto en la Unión Europea (UE) como en América Latina y el Caribe (ALC), implica la valoración temprana de dos elementos.

Primero, para que las líneas de acción tengan coherencia con las necesidades de la población resulta útil que los países, en este caso los de la región de ALC, identifiquen sus propias carencias o desarrollen estrategias integrales que se adapten a sus objetivos en esta materia. Para lograrlo, las nuevas formas de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) serán fundamentales en el reconocimiento de los contextos domésticos y la creación de propuestas y capacidades técnicas desde ALC para que los servicios ecosistémicos del océano sean distribuidos equitativamente.

En segundo lugar, la EA puede ser un medio para alcanzar objetivos internacionales para la mejora en el aprovechamiento sostenible del océano, si se prioriza el tratamiento que se le da al espacio marítimo en ambas regiones en materia de saneamiento y gestión por los efectos negativos de la emergencia climática en los océanos, como lo son la contaminación, la sedimentación, las malas prácticas de turismo o la sobreexplotación, que han llevado a la pérdida de biodiversidad y representan un riesgo a la salud.

Ya que, como se afirmó en la conferencia *Oceans Meets Regions*: “las regiones no solo deben beneficiarse de los océanos, sino que además deben comprometerse a mantenerlos sostenibles” (Comisión Europea, 2018). Lo cual significa que mitigar o contrarrestar la emergencia climática es importante no solo para los recursos costeros y marinos, también lo es para el desarrollo de la agricultura, la navegación y la industria. Como tal, debe formar parte del planeamiento económico y territorial de ambas regiones.

En este sentido, para compartir una visión sostenible del océano, es necesario reconocer primero la crisis socioambiental que se experimenta en múltiples territorios en el planeta y, a través de enfoques como la EA, proponer que los criterios biofísicos sean tomados en cuenta por los mercados. Aunque aún prevalece un patrón de producción y consumo insostenible y los ajustes en las políticas comerciales como aranceles y la prohibición a la importación pueden ser desfavorables para los países que no tienen el dinero o las capacidades técnicas para adaptarse a dichas normas, todavía hay un amplio campo a explorar en las contribuciones que se pueden lograr con el soporte e

intercambio de flujos de conocimiento e innovación a escala internacional en materia de océanos entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. De esta manera, se incentiva desde ambas regiones el uso responsable y sostenible de los recursos y servicios ecosistémicos que brinda el océano.

## Bibliografía

- CEPAL (2018). *La cooperación internacional requiere una nueva narrativa que incluya plenamente a los países de ingreso medio para cumplir la Agenda 2030*. Comunicados de Prensa. <https://www.cepal.org/>
- Cisneros-Montemayor, Andrés M. (2017). *La economía azul: Se acerca una revolución industrial en los océanos*. Latin American Science.
- Comisión Europea (2012). *Crecimiento azul. Oportunidades para el crecimiento sostenible marino y marítimo*. Comunicación de la comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones. Bruselas.
- (2018). *Informe de la economía azul de la UE. 2018*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.
- (2019). *Informe de la economía azul de la UE. 2019*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.
- (2020). *Informe de la economía azul de la UE. 2020*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.
- Desclèves, E. (2013). La economía azul en el corazón de la globalización. *Esprit*, 395 (6), 40-54. <http://www.jstor.org/stable/24275274>
- FAO (2019). *Reporte Océanos Comunes; nuestra responsabilidad compartida*. <http://www.fao.org/>
- Foladori, Guillermo (2001). *Controversias sobre la sustentabilidad*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.
- Frankel, Jeffrey (2013). El medio ambiente y la globalización. NBER Working Paper Series. <http://qqa.nber.org/papers/w10090>
- Guldberg, Ove Hoegh (2018). *Efectos del cambio climático en las regiones oceánicas*. Editorial de Naciones Unidas.
- Michel, James Alix (2016). *Repensar los océanos. Hacia la economía azul*. St. Paul: Paragon House.
- Murillo-Licea, Daniel & Soares-Moraes, Denise (2013). El péndulo de la gobernabilidad y la gobernanza del agua en México. *Tecnología y Ciencias del Agua*, 4(3), 149-163.
- Rodrik, Dani (2010). *La paradoja de la globalización*. Antoni Bosch Editor.
- Sachs, Jeffrey (2014). *La era del desarrollo sostenible*. DEUSTO. España

- Schoettner, Sandra (2018). *El mundo inicia la negociación de un gran tratado para proteger los océanos*. Agencia EFE. <https://www.efe.com/>
- Silver, J., Gray, N., Campbell, L., Fairbanks, L. & Gruby, R. (2015). Economía azul y discursos en competencia en la gobernanza internacional de los océanos. *La Revista de Medio Ambiente y Desarrollo*, 24(2), 135-160. <https://www.jstor.org/stable/26477597>
- UNEP (2015). *Blue Economy: Sharing Success Stories to Inspire Change*. <http://www.unep.org/greeneconomy/>



# Facilitación del comercio y cooperación de las PYMES para la integración de la Alianza del Pacífico

DOI: 10.32870/in.vi24.7157

*Virginia Natalia del Campo Sánchez<sup>1</sup>*

## Resumen

El presente trabajo tiene el objetivo de analizar el comercio de la iniciativa económica de la Alianza del Pacífico, conformada por México, Chile, Colombia y Perú, la cual busca posicionarse como una plataforma de acción para el impulso y profundización de la integración de América Latina, por medio de la diversificación de su comercio. Para ello, se analiza el comercio intrarregional, donde se muestra que entre estos cuatro países existe una relación comercial no tan profunda, a pesar de contar con tratados de libre comercio desde la década de los años 90. Lo antes expuesto confirma que es necesaria la aplicación de un programa más ambicioso de liberalización comercial, además de la ejecución de políticas conjuntas dirigidas a impulsar las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y lograr cadenas productivas más atractivas que ofrezcan nuevas oportunidades de inversión y crecimiento.

*Palabras clave:* integración económica, comercio intrarregional, PYMES, cooperación, Alianza del Pacífico.

---

Recibido: 31 de marzo de 2020. Aceptado: 25 de abril de 2020.

Received: March 31, 2020. Accepted: April 25, 2021.

1. Maestría en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación con énfasis en la UE y América Latina, del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Contacto: natydelcampo@hotmail.com. ORCID: 0000-0002-2969-7660

## TRADE FACILITATION AND COOPERATION OF SMES FOR THE INTEGRATION OF THE PACIFIC ALLIANCE

### **Abstract**

The present work has the objective of analyze the trade of the economic initiative of the Pacific Alliance, formed by Mexico, Chile, Colombia and Peru, which seeks to position itself as a platform of action for the promotion and deepening of Latin American integration, through the diversification of their trade. To do this, we analyze intraregional trade, which shows that among these four countries there is a not so deep commercial relationship, despite having free trade agreements since the 90's. The above, confirms that it is necessary the application of a more ambitious program of trade liberalization, in addition, of the execution of joint policies aimed at promoting Small and medium-sized enterprises (SMEs) and achieving more attractive production chains that offer new opportunities for investment and growth.

*Keywords:* economic integration, intraregional trade, SMEs, cooperation, Pacific Alliance

### **Introducción**

La Alianza del Pacífico (A-P) surge como una iniciativa de integración entre Chile, México, Perú y Colombia adoptada en la I Declaración Presidencial de los Gobiernos el 28 de abril de 2011 en la ciudad de Lima, Perú, con el propósito de crear un mecanismo de articulación política, económica y de cooperación que impulsara la competitividad y el crecimiento económico de estas cuatro naciones.

Dicha Alianza quedó constituida formalmente el 6 de junio de 2012, en el marco de la IV Cumbre celebrada en Antofagasta, Chile, mediante la suscripción del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, con el fin de establecer una plataforma de acción y construir un área de integración profunda que avanzara hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas (Alianza del Pacífico, 2012).

En conjunto, constituyen la octava economía del mundo, así como la octava potencia exportadora al concentrar el 52 % del comercio total dentro de América Latina, en relación con la facilidad para hacer negocios; el informe *Doing Business* (2016) del Banco Mundial señala que Perú, Chile y Colombia se encuentran dentro de los países mejor calificados, mientras que México es el país latinoamericano que más facilidades ofrece en el otorgamiento de créditos.

Por otro lado, pese a que la política comercial se ha convertido en un elemento significativo para el desarrollo de un país y uno de los objetivos inmediatos de esta política es lograr mayor acceso a los mercados, los países de la Alianza del Pacífico no tienen una relación comercial tan profunda, pese a que cuentan con acuerdos regionales desde la década de los noventa.

Asimismo, las políticas comerciales de los países de la A-P se enmarcan en el regionalismo abierto promovido por la CEPAL desde la década de los años noventa, puesto que se orientan a la promoción de las exportaciones con el compromiso de la inserción internacional, al mezclar políticas internas que buscan consolidar la competitividad de los sectores productivos, promoviendo el abaratamiento de las importaciones por medio de la disminución de aranceles, así como la creación de espacios de libre comercio con otras economías (Hernández Bernal y Muñoz Angulo, 2015).

Contrario al compromiso que mantienen de liberar el comercio con el fin de duplicar los flujos comerciales a escala intrarregional, sus economías no son lo suficientemente diversificadas, puesto que aún destinan una parte considerable de sus productos y/o servicios a los mercados de China y Estados Unidos.

Por ello, el enfoque de este bloque es duplicar el comercio intra-Alianza a través de los encadenamientos productivos y de incorporar en los flujos del comercio internacional a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), que son una fuente significativa de generación de empleo en la región, y al mismo tiempo promover el desarrollo del sector servicios consolidando sus exportaciones.

La Alianza del Pacífico pretende que con la inclusión de reglas para facilitar el comercio y la cooperación aduanera al modelo de integración comercial las cadenas productivas de los cuatro países sean atractivas para el mundo y detonen nuevas oportunidades de inversión y comercio en la región, a la vez de incorporarse significativamente a las corrientes globales de comercio, para que brinden nuevas oportunidades de crecimiento a sus economías.

Finalmente, en relación con el terreno geopolítico, sus cuatro miembros son potencias regionales que presentan variados intereses en su participación, por lo que los proyectos nacionales, aunque dependen los gobiernos de turno, de su corte ideológico y del impulso que puedan recibir de otras potencias (Rodríguez y Vieira, 2015), ten-

derán a un multilateralismo cooperativo y a un liderazgo compartido por medio de la Secretaría *pro tempore* que rota anualmente (Ardila, 2015).

Sin embargo, la A-P se presenta como una alternativa o contrapropuesta a proyectos latinoamericanos, en medio de la disputa por el liderazgo político y económico de la región, puesto que es la más reciente tentativa de integración, que presume una nueva dinámica de poder, ya que hace parte de un Nuevo Multilateralismo latinoamericano que muestra la relevancia de los factores externos en la construcción de regímenes internacionales (Ardila, 2015).

En este contexto, dada la importancia de la nueva dinámica regional y su impacto en el bienestar de la sociedad, el artículo se divide en cuatro partes. Primero se realiza un análisis de la nueva plataforma de integración conocida como Alianza del Pacífico, para lo cual se enfatiza en la facilitación del comercio y la cooperación aduanera. Posteriormente, se evalúa la cooperación económica en el ámbito de las PYMES. Además, se exponen los retos y oportunidades para la Alianza del Pacífico rumbo al año 2030. Por último, se presentan las conclusiones.

## **Facilitación del comercio y cooperación aduanera**

La búsqueda del bienestar común a través de la cooperación y la ayuda han estado presentes como objetivos en los diversos acuerdos y tratados que durante años han signado los países de América Latina. Dado el inicio de una nueva década es importante conocer cómo ha evolucionado la actividad comercial entre los países de la región, como indicador básico de la interrelación comercial entre ellos, mostrando las posibilidades de avance en la integración latinoamericana en los próximos años (Munguía *et al.*, 2019).

La Alianza del Pacífico se ha fundado con el objetivo de impulsar a sus miembros a lograr un mayor crecimiento a través de un área de integración profunda que permita incrementar los flujos de comercio entre los países miembros por medio de la aplicación de mecanismos de cooperación.

La profundización de un proceso de cooperación regional que tiene por objetivo un mercado común implica definir principios de funcionamiento entre los países, ámbitos de competencia regional para

las instituciones, políticas comunes en materia comercial y, además, definiciones e instrumentos para atemperar los efectos de las asimetrías estructurales, como lo marcan los principios de convergencia y cohesión (Bizzozero, 2009).

En este sentido, dada la tendencia a la regionalización o conformación de bloques regionales, las fronteras nacionales han cobrado una nueva presencia en términos tanto geopolíticos como geoeconómicos, tendiendo a desaparecer o a reaparecer con nuevas características, a la vez de flexibilizarse y/o solidificarse, de acuerdo con los intereses de las Estados parte (Tanski, 1997).

Cabe destacar que los procesos de integración adquieren una dimensión geopolítica, por lo que la geoeconomía constituye otro componente teórico básico en la conformación de bloques activada por la fusión entre acuerdos subregionales.

En este contexto surge la Alianza del Pacífico (A-P) como un mecanismo de articulación política, económica, de cooperación e integración, adoptado en la I Declaración Presidencial de los Gobiernos de Chile, Colombia, México y Perú el 28 de abril de 2011, en la ciudad de Lima, Perú.

La integración regional de la Alianza del Pacífico tiene como antecedente la iniciativa Arco del Pacífico Latinoamericano (APL), la cual surge en 2006 como una propuesta del gobierno peruano para fomentar la cooperación e integración de los países de América Latina de la zona del Pacífico. Está constituida por Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá y Perú. Esta iniciativa comprende, por un lado, a los países que aún suscriben el modelo de regionalismo abierto, salvo Nicaragua y Ecuador, y agrupa a todos los países que han suscrito un tratado de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea.

No obstante, el foro tendría una triple función. En primer lugar, actuaría como un bastión para defender las políticas económicas neoliberales. En segundo lugar, sería una respuesta al eje ALBA promovido por Venezuela y constituiría una instancia para tratar de institucionalizar un espacio regional a partir del cual negociar con los países del Asia-Pacífico, en particular con China, dada su creciente presencia como actor económico de la región (Briceño, 2010).

Por lo tanto, el énfasis en lo comercial queda resaltado en la Declaración de Santiago de Cali firmada en enero de 2007, donde los once

países se comprometieron, particularmente, a “la facilitación y promoción del comercio, la promoción de inversiones, el aprovechamiento de los mercados y el mantenimiento de la competitividad, buscando elevar la calidad de vida de sus poblaciones” (Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano, 2007).

Ante la necesidad de vincular el desarrollo económico con la liberalización comercial en América Latina y aprovechar las relaciones económicas y comerciales con Asia dentro de un dinamismo económico y creciente competencia interregional, la Alianza del Pacífico surge en un momento en el que se realizaban intentos por revitalizar el comercio en el área del Pacífico ante una serie de contratiempos que se han dado en lo que va del presente siglo, entre ellos el fracaso de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los escasos resultados para alcanzar las Metas de Bogor de 2020<sup>2</sup> sobre liberalización comercial, contempladas por los miembros del Mecanismo de Cooperación Asia Pacífico (Muñoz Bravo, 2017).

La Alianza del Pacífico posee una estructura particular en la cual se establece como objetivo lograr una integración profunda en materia comercial, con niveles institucionales y normativos muy limitados, de forma que los Estados generen los vínculos necesarios mediante sus propias estructuras nacionales, por lo que excluyen políticas comunes que configuren esquemas supranacionales o intergubernamentales (Levi & Reggiardo, 2016).

El surgimiento de este nuevo bloque A-P, conformado por potencias regionales de diferente rango que son proclives hacia el libre mercado, permitiría el desarrollo de lo que denominaron un “área de integración profunda”, con la intención de facilitar el intercambio comercial para impulsar el mayor crecimiento de sus economías y, con ello, “lograr un mayor bienestar, la superación de la seguridad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes”.<sup>3</sup>

---

2. En noviembre de 1994 se aprobaron las llamadas “Metas de Bogor”, cuyo objetivo es alcanzar la “apertura y liberalización del comercio y de las inversiones en la región Asia-Pacífico”, y las cuales se convirtieron en el camino a seguir por el APEC hacia la integración económica regional.

3. Alianza del Pacífico, “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, 28 de marzo de 2017, disponible en <http://www.sice.oas.org/Trade/PACALL/FrameworkAgreementPacificAlliances.pdf>, consultado el 16 de noviembre de 2018.

Al analizar la participación de América Latina en estas nuevas configuraciones, particularmente a través de la A-P, en la que participan Chile, Perú, México y Colombia, se observa un nuevo elemento, ya que estos países proponen firmar un acuerdo de tipo “B” (que busca crear un espacio económico donde circulen libremente todos los factores productivos, bienes y servicios, mano de obra y capital) con el fin de impulsar un proceso de integración que vaya más allá de un tratado de libre comercio (Munguía *et al.*, 2019).

Cabe mencionar que los acuerdos tipo “B” son fundamentalmente intergubernamentales, es decir, están cerca ser una unión aduanera, pero con aspiraciones de supranacionalidad, ya que incluyen compromisos ubicados más allá de la esfera de los mercados y abarcan dimensiones políticas, sociales y culturales, mientras que los acuerdos tipo “A” o acuerdos de libre comercio, son áreas preferenciales de mercado orientadas a acelerar la vigencia en el plano regional de los principios del multilateralismo global en el marco de los criterios del denominado regionalismo abierto (Di Filippo y Franco, 2000).

Existen tres aspectos importantes del orden económico-comercial característicos de los cuatro países miembros de la Alianza, a saber: 1. poseen políticas económicas neoliberales que propenden por el libre tránsito de personas, bienes, servicios y capital; 2. reconocen la importancia de la región Asia-Pacífico y buscan construir un puente con esta región que les permita penetrar dichos mercados; y finalmente, 3. poseen indicadores macroeconómicos estables y ritmos de crecimiento por encima del promedio mundial y regional en los últimos años (Duarte *et al.*, 2015).

La integración de la Alianza del Pacífico, más allá de dinamizar las economías de los países que la componen, surge con la gran expectativa de unificar la fragmentación comercial existente en Latinoamérica y el Caribe, ante un nuevo modelo que podría desempeñar un rol histórico de coordinación y convergencia en la región (Lambarry, 2016).

Se considerara a esta relación como estratégica, motivada por el deseo de estrechar las relaciones bilaterales, profundizar el intercambio comercial, la cooperación, e intensificar los flujos de inversiones entre sí y con terceros mercados (Declaración de Lima, 2011; Declaración de Mérida, 2011), y al mismo tiempo reafirma la voluntad de construir un espacio común con el propósito de profundizar la integración política,

económica, social y cultural con el fin de establecer compromisos de acción conjunta para la promoción del desarrollo sostenible.

Especialmente, la idea era crear un mercado común con miras a eliminar por completo todos los aranceles entre los países miembros, así, el tipo de políticas establecería un entorno propicio para el fomento y la creación del comercio entre la Alianza, por lo que se procura que la producción de alguno de los miembros reemplace por su bajo costo las importaciones de terceros (Jiménez, 2015).

La estrategia de la Alianza del Pacífico es promover el crecimiento económico y activar procesos de cooperación a favor de sus miembros. Sin embargo, es necesario fortalecer los cimientos para una interacción cada vez más amplia entre los países miembros, por medio de sus gobiernos, dados los esquemas institucionales livianos que pueden llevar al debilitamiento de la integración y reducirle la capacidad para enfrentar desafíos internos y externos (Prado Lallande & Velázquez Flores, 2016).

Es importante resaltar algunos aspectos que permiten alcanzar resultados en el corto y mediano plazo, por ejemplo, en la Declaración de Lima se plantea una primera etapa que aborda los temas relacionados con: movimientos de personas de negocios y facilitación del tránsito migratorio, comercio e integración, cooperación aduanera, servicios y capitales, cooperación y solución de diferencias y creación de grupos técnicos para cada área (Alianza del Pacífico, 2011).

En la IV Cumbre de Presidentes que se llevó a cabo en Paranal, Chile, el 6 de junio de 2012, se suscribe el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, el cual rige principalmente las relaciones económicas entre los Estados, ya que brinda personalidad jurídica al mecanismo, sienta sus bases institucionales, así como sus objetivos y los requisitos de participación de los países que quieran incorporarse en un futuro.

Posteriormente, el Protocolo Adicional del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico se suscribe en la VIII Cumbre, realizada en Cartagena, Colombia, en febrero de 2014, reúne todas las negociaciones que habían sido analizadas en cumbres anteriores y está conformada por diecinueve capítulos dentro de los cuales se destacan temáticas como acceso a mercados, reglas de origen, facilitación del comercio y cooperación aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, contratación pública, comercio transfronterizo de servicios, inversión, servicios financieros, servicios marítimos, co-



mercio electrónico, telecomunicaciones, transparencia y solución de controversias (Alianza del Pacífico, 2014).

Este protocolo adicional que entró en vigor el 1º de mayo de 2016 agrupa temas esencialmente de carácter comercial, tales como la desgravación del 92 % de los productos que se comercian entre los cuatro países, por lo que se considera un plazo de tres y siete años para la eliminación de aranceles de los productos restantes, con excepción de algunas mercancías sensibles que quedaron fuera del trato preferencial.

De esta manera, México, Colombia, Chile y Perú pactaron un conjunto de compromisos para simplificar, mejorar y fortalecer los procedimientos aduaneros. Esto, con el fin de proveer agilidad en el despacho de las mercancías, automatización de sus procesos, información disponible en bases de datos, eliminación del papel, interoperabilidad de las ventanillas únicas, así como la implementación de los programas de operador económico autorizado para la posterior suscripción de acuerdos de reconocimiento mutuo.

Por lo tanto, el comercio se percibe como la vía para lograr una mayor integración, por medio de la cooperación entre los cuatro países, por ende, con el objetivo de facilitar el comercio, se acordó un capítulo de Facilitación de Comercio y Cooperación Aduanera, que se estructura sobre la base de los principios de transparencia, previsibilidad y asistencia para el intercambio de información entre las administraciones aduaneras.

Si bien las ventajas de la cooperación son visibles, como lo muestran la supresión de visado para visitantes, el lanzamiento de la plataforma de movilidad estudiantil y académica, el acuerdo de cooperación en materia de turismo o la entrada en operación del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), la agenda de trabajo de integración entre la Alianza del Pacífico debe orientarse al ámbito comercial por medio de la cooperación, a las normas de facilitación de comercio, reglas de origen, estadísticas confiables sobre el comercio de servicios, la mejora de la infraestructura del transporte en la región para elevar la productividad y la competitividad, así como el desarrollo de una política industrial común, a un acercamiento a Asia-Pacífico (CEPAL, 2014; Foxley y Meyer, 2014).

Cabe destacar que la cooperación entre los países, por medio de la facilitación de comercio y la cooperación entre aduanas, constituye

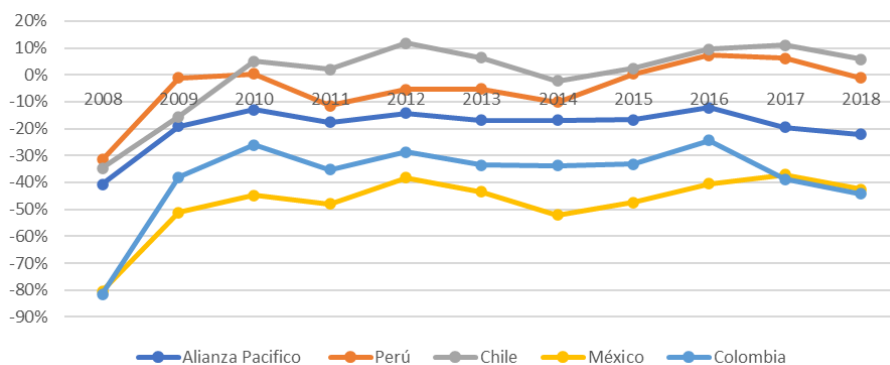
un elemento clave para elevar la productividad y la competitividad, así como para impulsar el desarrollo de una política industrial común.

De esta forma, un acuerdo real y concertado de integración por parte de los Estados miembros fortalecería a América Latina en los principales foros de debate y en la toma de decisiones a escala mundial.

Ahora bien, aun cuando los cuatro países han expandido sus exportaciones con éxito diferenciado, y los mercados externos han dinamizado la demanda y algunos sectores importantes de su economía, no han logrado incorporarse de una forma muy ventajosa en la economía global (Marchini, 2015).

En el aspecto comercial, no todos los países de la Alianza del Pacífico muestran un grado de inserción significativo, tal como lo demuestra la balanza comercial para el periodo 2008-2018 (gráfica 1); se puede apreciar que tanto Colombia como México presentan una balanza comercial deficitaria, lo que se traduce en una disminución de la concentración comercial entre los países miembros.

Gráfica 1  
Balanza comercial de la Alianza del Pacífico



Fuente: Elaboración propia con datos de Trade Map.

A pesar del compromiso con el libre comercio, sus economías no son lo suficientemente diversificadas, al observarse una concentración de su comercio en los mercados de Estados Unidos y China, tal como se muestra en el cuadro 1.

*Cuadro 1*  
Comercio Alianza del Pacífico, China y Estados Unidos, 2015-2017  
Total de productos

	2015	2016	2017
Alianza Pacífico importa desde China	103,281,991	100,559,157	107,253,616
Alianza Pacífico exporta hacia China	30,751,898	32,424,705	39,394,105
Alianza Pacífico importa desde Estados Unidos de América	222,513,612	209,199,011	226,896,420
Alianza Pacífico exporta hacia Estados Unidos de América	332,507,321	327,877,042	355,241,694

Fuente: Elaboración propia con datos de Trade Map.

En este escenario de comercio internacional, Estados Unidos tiene un claro predominio en la relación comercial con los países de la Alianza del Pacífico. Cabe destacar que el total de productos que exporta la A-P a China se ha incrementado en los últimos años, mientras que el flujo de productos importados presentó una caída en 2016. Para el caso de México, podría considerarse que Estados Unidos es y seguirá siendo su principal socio comercial pese a que existen oportunidades para diversificar.

En consecuencia, los bajos niveles de intercambio comercial e inversión, así como la ausencia de cadenas de valor global entre los miembros, confirman que la Alianza del Pacífico es una iniciativa de integración concebida bajo el modelo de integración liderada por la voluntad de los Estados miembros, donde las motivaciones para la creación de esta se centran en estratégicas geopolíticas y geoeconómicas dirigidas a impulsar el ámbito comercial hacia la región de Asia-Pacífico.

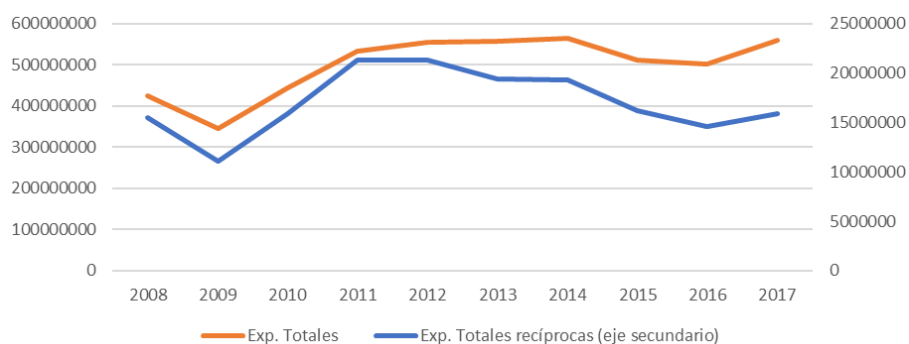
Esta situación ha evidenciado un problema ya conocido en la región que es la escasa diversificación productiva y exportadora, que, aunada al significativo rezago en cuanto a innovación y creación de valor agregado, mantiene a estos países en una condición de dependencia económica y susceptibilidad de factores económicos externos (Correa y Catalán, 2016).

Si bien el comercio intrarregional entre estos cuatro países es aún escaso, sus flujos comerciales han experimentado un importante crecimiento en la última década, como consecuencia de un crecimiento económico generalizado en la región, producto, a su vez, de la de-

manda creciente de materias primas por parte de China (Hernández Bernal y Muñoz Angulo, 2015).

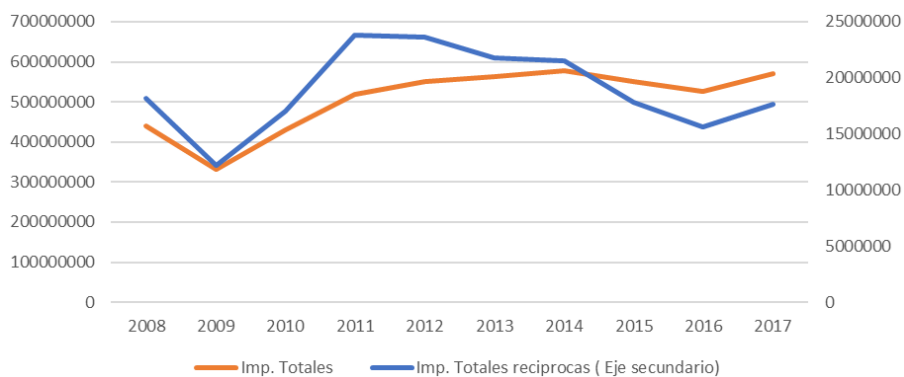
En ese sentido, durante el periodo de 2008-2017 se presentó un redireccionamiento del comercio hacia economías asiáticas, debido al aumento de la demanda de materias primas, principalmente de China, con lo que se alcanzó cierta diversificación y cambios en la canasta exportadora (Gayá y Michalczewsky, 2014).

Gráfica 2  
Exportaciones de la Alianza del Pacífico



Fuente: Elaboración propia con datos de Trade Map.

Gráfica 3  
Importaciones de la Alianza del Pacífico



Fuente: Elaboración propia con datos de Trade Map.

De las gráficas 2 y 3 se resaltan dos hitos importantes dentro del comercio de la Alianza del Pacífico. Existe un intercambio significativo de bienes hacia el exterior, dado que las exportaciones con el resto del mundo son superiores a las exportaciones intra-Alianza, mientras que en relación con las importaciones intra-Alianza, que poseían una tendencia superior, a partir de 2014 presentan una continua tendencia a la baja.

El comercio intrarregional entre los países miembros de esta alianza es poco significativo, puesto que a partir de 2011, año en que se crea esta plataforma económica, tanto las exportaciones como las importaciones disminuyeron paulatinamente, lo que demuestra una relación comercial poco profunda.

Sin embargo, en el año 2016 se presenta un leve repunte que coincide con la entrada en vigor del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, el cual complementa y profundiza los acuerdos comerciales existentes con una desgravación arancelaria del 92 % de los productos que se comercian entre los cuatro países y otorgando algunos beneficios como reglas de origen, facilitación del comercio y cooperación aduanera, servicios marítimos, entre otros.

Por lo tanto, los países de la Alianza del Pacífico no han aprovechado las ventajas del comercio intrarregional ni de la cooperación Sur-Sur, que les permitiría alcanzar la diversificación exportadora, fortalecer a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), facilitar la creación de encadenamientos productivos y beneficiar a diferentes sectores de la población.

Debido a lo anterior, los miembros de las iniciativas de integración económica regional promueven medidas y acciones dirigidas a facilitar el comercio recíproco entre ellos, pero existen condiciones estructurales que pueden hacer que tales medidas y acciones resulten insuficientes para lograr aumentos significativos del intercambio comercial intrarregional.

Por ello, la cooperación debe orientarse a la facilitación de comercio para elevar la productividad y la competitividad, por medio de estadísticas confiables sobre el comercio de bienes y servicios, la mejora de la infraestructura del transporte, así como el desarrollo de una política industrial común, con miras a un acercamiento con Asia.

Además, para duplicar su comercio intra-Alianza la A-P debe elevar la complementariedad de sus economías a través de encade-

namientos productivos, sin olvidar la incorporación de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) en los flujos del comercio internacional, ya que son una fuente significativa de generación de empleo en la región.

Tal circunstancia genera interés por analizar hasta qué punto son suficientes las medidas de facilitación del comercio intrarregional que se han propuesto y ejecutado en la Alianza del Pacífico (A-P) para propiciar un intercambio comercial más intenso entre los Estados parte.

## **Cooperación en las PYMES de la Alianza del Pacífico**

La globalización ha planteado un sinnúmero de retos y oportunidades al crecimiento y desarrollo, por lo que los países han procurado una mayor articulación generando alianzas y sinergias regionales que les permitan complementar esfuerzos conjuntos para impulsar la competitividad de sus economías.

Si bien Latinoamérica ha dejado de ser la gran olvidada, puesto que los procesos de integración económica se presentan en países geográficamente más cercanos, con el objeto de incrementar sus niveles de bienestar, en algunos casos este tipo de acercamientos han sido de tipo político, aunque el objetivo final continúa siendo el de obtener un beneficio económico, un ejemplo de ello es la Alianza del Pacífico (Munguía *et al.*, 2019).

La cooperación internacional ha desempeñado un rol importante como uno de los componentes más dinámicos de la Alianza del Pacífico, generando acuerdos e iniciativas para concretar proyectos en sectores clave para el desarrollo e integración regional.

De este modo, la cooperación internacional está generando intereses compartidos dentro de la Alianza, que a su vez alientan la proliferación de agendas con temas de interés mutuo, como lo son las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), las cuales constituyen un elemento clave tanto para este bloque de integración y para el desarrollo de América Latina.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las PYMES son los actores clave para incrementar el potencial de crecimiento en Latinoamérica, puesto que se caracterizan por heterogeneidad en el acceso al mercado, tecnologías, capital

humano, vinculación con otras empresas, capacidad de exportación y potencial de crecimiento.

Cabe destacar que la economía de estos cuatro países es impulsada en su mayoría por las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), las cuales representan cerca del 99 % del total de empresas en América Latina y emplean alrededor del 67 % del total de trabajadores, su contribución con el PIB es bajo, lo que infiere bajos niveles de productividad (OCDE y CEPAL, 2012).

La A-P reconoce que la reducción de tarifas arancelarias y la facilitación del comercio son piezas esenciales para el funcionamiento eficiente de las cadenas globales de valor (CGV).<sup>4</sup> Sin embargo, también reconoce que requiere de otros componentes, tales como el apoyo a las PYMES, el impulso a la innovación y educación de calidad, para completar el rompecabezas de la competitividad.

En este sentido, la Alianza del Pacífico creó un grupo técnico con énfasis en las PYMES, el cual busca que este tipo de empresas se beneficien de las oportunidades regionales a través del intercambio de mejores prácticas y el fortalecimiento de las políticas públicas entre los países miembros.

Dicho grupo técnico persigue dos objetivos: a) poner en acción una Red de Centros de Desarrollo Empresarial, como un instrumento de apoyo a las PYMES, y b) aplicar el sello Exporta Fácil en los cuatro países, como un mecanismo de identificación regional que facilite los procesos de logística, disminución de tiempos de entrega y vinculación entre servicios de aduanas, entre otros.

Por lo anterior, se vislumbra como una nueva oportunidad para que las empresas de los países miembros puedan avanzar en materia de facilitación e inclusión en los mercados internacionales, donde la innovación se percibe como un tema estratégico para el éxito de la Alianza, dadas las tendencias empresariales y competitivas a escala global.

---

4. Por cadenas globales de valor se entiende que el proceso de producción no se efectúa en un solo país; por el contrario, los distintos procesos para elaborar un producto requieren que se lleven a cabo en lugares diferentes en función de la disponibilidad de materiales, maquinaria y la presencia de las capacidades necesarias para llevarlo a cabo con calidad y a costos competitivos. Así, un producto puede diseñarse en Alemania, sus partes pueden ser fabricadas en Japón y el producto final es ensamblado en México.

Sin embargo, aunque la Alianza del Pacífico ha ganado reconocimiento, sin duda, uno de los temas que falta apuntalar es el comercio intra-Alianza, y de esta manera poder aprovechar los beneficios del bloque, especialmente para las PYMES. En tal sentido, como agencias de promoción tenemos un rol preponderante. El mandato formulado por los presidentes de los cuatro países es entregar la mayor cantidad de herramientas posibles para incrementar los negocios de nuestras empresas, con especial énfasis en las pequeñas y medianas.

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las PYMES tienen especial relevancia debido a que aportan significativamente a la productividad del país e impulsan a que el crecimiento sea más inclusivo.

Sin embargo, las PYMES en la región no están completamente integradas a las cadenas globales de valor, por tanto, no pueden aprovechar las ventajas de los tratados comerciales ni la apertura a la inversión extranjera directa (IED). Al mismo tiempo, enfrentan importantes retos tales como: altos niveles de informalidad económica, bajos niveles de productividad, necesidades de capacitación y difícil acceso a mercados y financiamiento, entre otros.

En este sentido, la Alianza del Pacífico reconoce a las PYMES como el motor económico, por lo que refrenda su compromiso con la firma de la carta de intención de Cooperación Técnica con la OCDE, en el marco de la IX Cumbre de la Alianza del Pacífico, la cual se llevó a cabo en Punta Mita, México, en junio de 2014, con el fin de buscar una mayor integración y competitividad.

La cooperación entre la Alianza del Pacífico y la OCDE se ha incrementado significativamente para el impulso de la competitividad de las PYMES y su integración en las cadenas de valor. En consecuencia, la OCDE es reconocida por ser un actor clave en la promoción a escala internacional en el desarrollo, intercambio e implementación de buenas prácticas de política pública en diversas áreas, incluyendo las políticas, las PYMES, la integración en cadenas globales de valor y el aumento de las habilidades del mercado laboral.

La OCDE ha sido invitada a participar en los trabajos de la Alianza del Pacífico para proveer análisis, asesoría de cooperación multilateral y recomendaciones de políticas públicas, así como discutir temas de interés común como las cadenas globales de valor, facilitación del comercio, compras públicas y mejora regulatoria.



Uno de los aspectos de gran interés es que las PYMES sepan aprovechar las ventajas que resultan de la Alianza del Pacífico, para ello es necesario que se definan mecanismos de cooperación reconociendo que las PYMES son motores de crecimiento económico y generadoras de empleo.

En este sentido, la Alianza del Pacífico apuesta por subir a las Pequeñas y Medianas Empresas al intercambio comercial y, a su vez, dinamizar el comercio entre naciones mediante la vinculación de las PYMES con las cadenas globales de valor para buscar mayor crecimiento.

Por otro lado, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), apoyó la creación del Fondo de Capital Emprendedor de la Alianza del Pacífico, en la IX Cumbre presidencial celebrada en 2014.

El Fondo de Capital Emprendedor cuenta con recursos de hasta US \$100 millones y tiene como objetivo facilitar el financiamiento y la inversión, así como de los emprendimientos en PYMES de alto impacto y que se encuentran en etapa temprana, a fin de contribuir al crecimiento y competitividad de dichas empresas asegurando que se beneficien de las oportunidades que ofrece la Alianza. No obstante, el Fondo se capitalizará con inversiones de los países que conforman la Alianza del Pacífico, además del FOMIN y del sector privado (BID, 2016).

Del mismo modo, se creó el Observatorio Regional PYME, como una plataforma virtual de información, que sistematiza y difunde programas de apoyo, estadísticas, estudios e investigaciones sobre el estado actual del ecosistema emprendedor y el desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Sin embargo, hasta el momento existe poca disponibilidad de información, por lo que es difícil conocer el verdadero impacto de este observatorio.

Asimismo, se impulsó el establecimiento de misiones comerciales conjuntas, embajadas, oficinas comerciales y agencias de promoción en el extranjero tales como: ProChile, ProColombia, PromPerú y, actualmente, las Secretarías de Economía y Relaciones Exteriores para el caso de México, con el objetivo de buscar nuevas oportunidades en terceros mercados, generar nuevos espacios e impulsar progresivamente el comercio intra-Alianza.

En el 5º Encuentro Empresarial que se llevó a cabo el pasado 22 de julio de 2018 en el marco de la 13ª Cumbre de Jefes de Estado la, A-P se pronunció a favor del libre comercio, la competencia y la complemen-

riedad de sus economías, para encarar los retos rumbo al año 2030 a través del trabajo, las políticas conjuntas y la cooperación.

Posteriormente, en la 21ª Reunión del Consejo de Ministros de la Alianza del Pacífico en mayo de 2019 en la Ciudad de México, se puso de relieve la puesta en marcha de fondos de cooperación, para fortalecer a las Pequeñas y Medianas Empresas de los cuatro países miembros. Se suscribió una primera decisión vinculada con la entrada en vigor del Fondo de Cooperación el 6 de julio próximo, el cual permitirá desarrollar y financiar proyectos conjuntos para generar mayores oportunidades para los ciudadanos, especialmente incluyendo el fortalecimiento de las capacidades de las PYMES.

En este tenor, es fundamental abordar el mercado internacional conjuntamente mediante la articulación de las fortalezas, pero lo más importante es que las empresas agreguen valor a sus productos, en especial en uso intensivo del conocimiento y en procesos complejos de manufactura, así como reducir sus costos de producción a fin de ser más competitivas, además de definir las áreas de oportunidad dentro de la cooperación entre las PYMES.

## **Retos y oportunidades para la Alianza del Pacífico rumbo al año 2030**

Es importante resaltar que, geográficamente, México, Chile, Colombia y Perú poseen el dominio de la mayor parte del acceso al océano Pacífico en Latinoamérica, lo que representa ventajas a corto y largo plazo dado el creciente interés de la región por las inversiones asiáticas.

La Alianza del Pacífico mantiene estrategias de inserción internacional que se basan en el regionalismo abierto, promoviendo de esta manera el libre comercio, el multilateralismo y la globalización, en busca de una proyección más global, dada la creciente importancia que ha tomado esta iniciativa de integración, por lo que la presencia y relaciones fuera del bloque se habrán incrementado considerablemente para 2030, consolidándose como el referente de un modelo de integración en América Latina.

Si bien aún existen temas pendientes en los que se debe profundizar, como medio ambiente, innovación o cultura, uno de los retos a los que se enfrenta la A-P es lograr posicionarse en la región Asia-Pacífico.

co, por lo que se deberá distinguir un claro compromiso de liderazgo y asumir los costos de la diversificación.

La Alianza del Pacífico debe establecer vínculos de cooperación económica y comercial con otros bloques, a la vez de incorporar a sus miembros en la OCDE e integrarse a foros multilaterales de relevancia para sus objetivos, como el G20, donde resaltan tres ejes prioritarios: el comercio, la cooperación y las finanzas.

No obstante, la visión estratégica de la Alianza persigue la ampliación de la integración del bloque al mismo tiempo de aumentar la conectividad digital y avanzar en áreas estratégicas como ciberseguridad y servicios financieros, así como promover a la iniciativa privada y el acceso a financiación de Pequeñas y Medianas Empresas para insertarse en cadenas globales de valor, por lo que con la aplicación de reglas para facilitar el comercio y la cooperación aduanera se espera atraer mayor inversión y finalmente conseguir las cuatro libertades (libertad de bienes, servicios, capitales y personas).

En materia de comercio, se espera que para 2030 se desgrave el 8 % restante y finalmente el comercio esté libre de arancel, es decir, los productos comunes tendrán 0 % de arancel, con excepción de productos sensibles como el azúcar, que quedó fuera de la negociación, con el objetivo de duplicar el comercio a nivel intra-Alianza, lo cual se podrá lograr a través de encadenamientos productivos, promover el desarrollo del sector servicios para consolidar las exportaciones e incorporar a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) al mercado global por ser una importante fuente de empleo para cualquier país.

Finalmente, para apoyar este proyecto de integración y promover la cooperación Sur-Sur se deben tomar en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a la par de fomentar la creación de proyectos de cooperación que incluyan la participación activa de los Estados observadores y organismos internacionales.

## **Conclusiones**

La integración regional radica en las posibilidades de los países participantes para obtener beneficios mediante la cooperación, por lo que los países integradores orientan sus políticas para lograr el crecien-

to económico a través de la liberalización comercial, por considerarla como un factor importante para el desarrollo de un país.

La Alianza del Pacífico surge en 2011 como una iniciativa de integración económica, política y de cooperación conformada por México, Chile, Colombia y Perú, con el objetivo de construir un proyecto común que fomente el libre comercio a través del cual puedan impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de sus economías para insertarse mejor en las actuales dinámicas mundiales.

Sin embargo, a pesar del compromiso con el libre comercio, no han aprovechado las ventajas que ofrece el comercio intrarregional, ya que sus economías no son lo suficientemente diversificadas, al observarse una concentración de su comercio en los mercados de Estados Unidos y China.

Dada la creciente importancia que ha tomado esta la Alianza del Pacífico, se espera que para 2030 se consolide como un referente de modelo de integración en América Latina, con lo cual tendrá mayor presencia a escala global y podrá colocar a este mercado ampliado en la región, puesto que las perspectivas están en fortalecer las relaciones bilaterales, duplicar el comercio y alcanzar la desgravación del total de los productos intra-Alianza, para contribuir con la meta de libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

El impulso y consolidación de este proyecto de integración para alcanzar la libre circulación y generar un mayor crecimiento está a cargo no solo de los países miembros que tienen el reto de construir una identidad en conjunto para lograr un mayor reconocimiento y participación en los foros internacionales, sino también del apoyo que puedan recibir de la participación activa de los Estados observadores y organismos internacionales.

Por otro lado, la cooperación internacional ha desempeñado un rol importante como uno de los componentes más dinámicos de la Alianza del Pacífico, generando acuerdos e iniciativas para concretar proyectos en sectores clave para el desarrollo e integración regional.

Dicha Alianza, a su vez, alienta la proliferación de agendas con temas de interés común como lo son las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), por ser un elemento clave para generar empleo y potenciar el crecimiento económico, ya que la economía de estos cuatro países que conforman la A-P es impulsada en su mayoría por este tipo de empresas.

Debido a lo anterior, la Alianza del Pacífico creó un grupo técnico con énfasis en las PYMES, el cual busca que las empresas se beneficien de las oportunidades regionales y puedan avanzar en materia de facilitación e inclusión en los mercados sin olvidar que la innovación se percibe como un tema estratégico.

Asimismo, es fundamental que las empresas agreguen valor a sus productos, en especial en uso intensivo del conocimiento y en procesos complejos de manufactura, así como reducir sus costos de producción a fin de ser más competitivas, además de definir las áreas de oportunidad dentro de la cooperación entre las PYMES.

La Alianza del Pacífico pretende que con la aplicación de reglas para facilitar el comercio y la cooperación aduanera, los cuatro mercados sean más atractivos para el mundo, surjan nuevas oportunidades de inversión y consigan incorporarse significativamente a las corrientes globales de comercio, para impulsar el crecimiento de sus economías.

La visión estratégica de la Alianza para el año 2030 persigue la ampliación de la integración del bloque al mismo tiempo de aumentar la conectividad digital y avanzar en áreas estratégicas como ciberseguridad y servicios financieros, así como promover a la iniciativa privada y el acceso a financiación de Pequeñas y Medianas Empresas.

Finalmente, la Alianza del Pacífico requiere promover la cooperación entre los países miembros, para aumentar los flujos de comercio a través de la facilitación del comercio con el fin de tener un impacto significativo en la productividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), toda vez que es esencial que se inserten en los flujos de comercio internacional.

## **Bibliografía**

- Alianza del Pacífico (28 de abril de 2011). Cumbre de Lima: para la integración profunda. Declaración presidencial sobre la Alianza del Pacífico. Recuperado de <http://alianzapacifico.net/documentos/>
- (2012). Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, en línea: <https://alianzapacifico.net/>
- (2018). Recuperado de <https://alianzapacifico.net/%20que-es-la-alianza/#la-alianza-del-pacifico-y-sus-objetivos>

- Ardila, M. (2015). La Alianza del Pacífico y su importancia geoestratégica. *Pensamiento Propio*, 20 (42), 243-262.
- BID (6 de abril de 2016). El BID apoya la creación del Fondo de Capital Emprendedor de la Alianza del Pacífico [comunicado de prensa]. Recuperado de <https://www.iadb.org/es/noticias/el-bid-apoya-la-creacion-del-fondo-de-capital-emprendedor-de-la-alianza-del-pacifico>
- Bizzozero, L. (2009). Integración regional en el Cono Sur 1980-2007. Mercosur como respuesta estratégica. En A. Guerra Borges (ed.), *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*, pp. 170-207. México D.F.: Siglo XXI.
- Briceño Ruiz, J. (2010). La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano. *Nueva Sociedad*, 228 (julio-agosto), 44-59.
- CEPAL (2014). *Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia de la diversidad*. Naciones Unidas.
- Correa Serrano, M. & Catalán Salgado, E. (2016). La Alianza del Pacífico: Entre la geopolítica de China y de Estados Unidos. *México y la Cuenca del Pacífico*, (14), 19-52.
- Declaración de Lima (2011, julio 28). Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico, en línea: <http://alianzapacifico.net/documentos/>
- Declaración de Mérida (2011, diciembre 4). Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico, en línea: <http://alianzapacifico.net/documentos/>
- Di Filippo, A. & Franco, R. (2000). *Integración regional, desarrollo y equidad*. México: Siglo XXI.
- Doing Business. 2016. Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development; World Bank.
- Duarte Herrera, L., González Parias, C. & Montoya Uribe, D. (2015). Colombia de cara al nuevo regionalismo renovado: La Alianza del Pacífico. *Punto de Vista*, 5, 137-162.
- Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano (2007). Declaración de Santiago de Cali (29 y 30 de enero de 2007), en línea: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved>
- Foxley, A. & Meyer, P. (eds.) (2014). *Alianza del Pacífico en el proceso de integración latinoamericana*. Santiago de Chile: CIEPLAN, BID.
- Hernández Bernal, J. A. & Muñoz Angulo, L. G. (2015). Comercio y evolución de la Alianza del Pacífico. *Equidad & Desarrollo*, (24), 97-118.
- Jiménez, L. A. (2015). Integración del sector agropecuario en el contexto de la Alianza del Pacífico: su coyuntura y lógica. En L. A. Jiménez y S. López (coords.), *Integración de México a las dinámicas globales y la potencialidad de*

- la Alianza del Pacífico*, pp. 123-160. México: Red de Relaciones Internacionales y Desarrollo Global.
- Lámbarry Vilchis, F. (2016). Análisis estructural de la red económica de exportaciones e importaciones de la Alianza del Pacífico y el Mercado Común del Sur. *Estudios Gerenciales*, 32(141), DOI: 10.1016/j.estger.2016.10.004.
- Levi, M. & Reggiardo, G. (2016). Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano actual. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (106), 187-204.
- Marchini, G. (2015). La Alianza del Pacífico: integración comercial y financiera y vulnerabilidad externa: ¿qué puede cambiar? En L. A. Jiménez y S. López (coords.), *Integración de México a las dinámicas globales y la potencialidad de la Alianza del Pacífico*, pp. 91-122. México: Red de Relaciones Internacionales y Desarrollo Global.
- Munguía Vázquez, G., Becerril-Torres, O. U. & García, R. A. C. (2019). La Alianza del Pacífico y el proceso arduo de integración latinoamericana 1995-2015. *Actualidad Económica* (por aparecer).
- Muñoz Bravo, M. (2017). La Alianza del Pacífico en el cruce de caminos: ¿Bisagra en América Latina o Eslabón fallido del TPP? *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (128), mayo-agosto, 105-129.
- OCDE y CEPAL (2012). Perspectivas económicas de América Latina 2013. *Políticas de PYMES para el Cambio Estructural*, noviembre.
- Prado Lallande, J. & Velázquez Flores, R. (2016). La Alianza del Pacífico: comercio y cooperación al servicio de la integración. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (106), enero-abril, 205-235.
- Rodríguez Aranda, I. & Vieira Posada, E. (2015). *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*, tomo V, 391 pp. Bogotá: Colegio de Estudios Superiores de Administración (CESA) / Centro de Estudios sobre Globalización e Integración (CEGLI), ISBN 978-958-8722-78-8.
- Tanski, J. M. y Blum, A. A. (1994). México. ¿Un modelo para países en desarrollo? *Problemas del Desarrollo*, XXVI (97), abril-junio.





# Movimiento humano en el contexto de la crisis mundial de salud (COVID 19): Securitización, externalización de fronteras y tendencias migratorias

DOI: 10.32870/in.vi24.7226

*Olga Aikin Araluce<sup>1</sup>*  
*Adriana González Arias<sup>2</sup>*

## Resumen

El artículo explora las consecuencias que ha tenido la pandemia COVID-19 en los flujos migratorios de grupos vulnerables en el marco del paradigma de securitización dominante. A partir del análisis de reportes y comunicados de organizaciones internacionales y ONG especializadas en migración, se deducen varias tendencias en la migración internacional y el cruce de fronteras en distintas partes del mundo. Se analiza más a profundidad el efecto combinado de la crisis de salud mundial junto con la práctica de externalizar fronteras en ciertos países de paso, explorando dos estudios de caso de fronteras conflictivas (Libia y México) y los efectos potencialmente peligrosos y desestabilizadores que todo ello puede tener en países o regiones enteras.

*Palabras clave:* Migración, movilidad humana, securitización, pandemia COVID-19

---

Recibido: 4 de noviembre de 2021. Aceptado: 23 de noviembre de 2021.

Received: November 4, 2021. Accepted: November 23, 2021.

1. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente - ITESO / Guadalajara, México. Profesora e Investigadora del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos oaikin@iteso.mx / ORCID: 0000-0002-1852-2339
2. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente - ITESO / Guadalajara, México. Profesora e Investigadora del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos adri@iteso.mx / ORCID: 0000-0001-8255-0142

## HUMAN MOVEMENT IN THE CONTEXT OF THE GLOBAL HEALTH CRISIS (COVID-19): SECURITIZATION, EXTERNALIZATION OF BORDERS AND MIGRATORY TRENDS

### **Abstract**

This paper explores the consequences of the COVID-19 pandemic on international migration of vulnerable groups in the context of the dominant securitization paradigm. Drawing on the analysis of NGOs and International Organizations reports on the matter, we derive certain trends that currently characterize international migration and border crossings in different parts of the world. We also examine the combined effect of border outsourcing and the sanitary COVID crisis, analyze two case studies of conflictive borders (Libia and Mexico) and explore the potentially dangerous and destabilizing effects that these policies might have on countries or whole regions.

*Keywords:* Migration, human mobility, securitization, COVID-19 pandemic

### **Introducción**

La historia nos sigue mostrando que, a pesar de que existan políticas migratorias que privilegian las prohibiciones de movilidad humana y los cierres de fronteras, las personas no paran de buscar una mejor manera de vivir. Crisis como la pandemia de COVID-19 iniciada en el año 2020 fortalecen el paradigma de securitización, en lugar de buscar soluciones para una vida digna de todas las personas, exacerbando los ánimos y la necesidad de proteger los territorios. En 2001 fueron los atentados terroristas del 11 de septiembre, hoy vemos la fragilidad del sistema internacional en la crisis sanitaria, que es la excusa perfecta seguir privilegiando la seguridad nacional. En consecuencia, la migración y sus problemáticas se politizan.

Este contexto acrecenta la desprotección de las personas que realizan un proceso de migración en situación de vulnerabilidad, pues los migrantes seguirán realizando trayectos migratorios pero ahora aún más peligrosos. Esto nos hace ser parte de una historia que no podemos negar. Presenciamos acontecimientos que nos alertan sobre cómo estamos gestionando la política global y nos cuestiona sobre el orden mundial del que hoy somos parte, donde se privilegia la seguridad nacional frente a la protección internacional de las per-

sonas.<sup>3</sup> El informe de la Organización Internacional para la Migraciones (OIM) publicado en 2020 estima que más del 50 % de los migrantes internacionales del mundo (272 millones) viven en Europa y América del Norte, regiones consideradas de atracción y países que se han constituido históricamente con inmigraciones internacionales. Contradictoriamente, son justo estos países los que han invertido millones de dólares y euros en tecnología y efectivos policiales para proteger sus fronteras. Regiones que, sin duda, han contribuido a que la securitización sea el paradigma que rige las políticas migratorias.

El objetivo de este artículo es mostrar las tendencias migratorias y de desplazamiento humano de grupos vulnerables a escala global y regional a partir de la llegada de la pandemia de COVID-19 a inicios del año 2020. Analizamos los impactos y consecuencias que esta crisis ha tenido en la vida de grupos que se mueven de forma muy precaria a través de territorios y fronteras, personas que migran y que a menudo son desplazados forzosos, otras solicitantes de asilo, refugiados, “atrapados” en ciertas zonas geográficas o una mezcla de todas estas categorías. Si bien varias de las tendencias que analizaremos ya existían con anterioridad y en gran medida son consecuencia del paradigma de securitización dominante, a través de este trabajo observaremos cómo se han profundizado con la crisis sanitaria. El artículo se centra especialmente en la peligrosidad incrementada de ciertas fronteras a raíz de la pandemia, fronteras de países de tránsito migratorio que firmaron acuerdos de externalización o *outsourcing* migratorio con sus correspondientes países de destino con el objeto de detener tempranamente flujos irregulares. Nuestro argumento apunta a señalar la desestabilización política y social que este tipo de política puede generar, especialmente cuando se combina con una pandemia de dimensiones globales.

El presente artículo presenta un estado del arte derivado de la investigación documental de reportes, principalmente de organismos internacionales y de organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, especializados en temas migratorios y que dibujan distintos aspectos de los efectos de la pandemia en población migratoria vulnerable. Utilizamos predominantemente un enfoque de derechos humanos. A partir de su lectura y sistematización, se realizaron fichas de cada uno de estos documentos, don-

---

3. Los datos del informe de OIM (2020:12) contempla que la población con necesidad de protección internacional se ha casi duplicado en los últimos 20 años, por ejemplo, los refugiados pasaron de catorce millones en el año 2000 a 25.9 millones en 2020; los desplazados internos de 21 millones a 41.3 millones, en el mismo lapso de tiempo.

de se rescataron contextos y problemáticas documentadas, consecuencias y recomendaciones dirigidas a los gobiernos para contrarrestar consecuencias nocivas para estos grupos vulnerables. Con esto, pudimos abstraer las tendencias e impactos que observamos de manera generalizada en varias partes del mundo.

El artículo se construye a partir de tres apartados y unas breves conclusiones. El primero contextualiza el modelo de la securitización como paradigma que inspira las políticas migratorias que se observan actualmente. El segundo apartado describe brevemente cinco tendencias migratorias que observamos a partir de la llegada de la pandemia y que son fuente de preocupación constante en los reportes consultados de los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales. En el tercer apartado analizamos, con mayor profundidad, cómo la condición de migrantes, desplazados, atrapados y/o aspirantes a asilo, se agudiza en ciertos países de tránsito que han sido objeto de políticas de externalización de fronteras. Para ello estudiamos el caso de Libia y México, los cuales, si bien son tan lejanos y distintos, presentan ciertas similitudes interesantes. Para terminar, hacemos un breve cierre a manera de conclusiones, en donde se apuntan pendientes para el estudio de las migraciones internacionales, así como retos para la gestión de las migraciones en diversas dimensiones.

## El Contexto de la securitización

Desde hace más de diez años ya hablábamos del paradigma de securitización<sup>4</sup> migratoria, ya que se observaban prácticas de protección a la “seguridad nacional”. Y desde entonces, queda claro que las acciones que se adoptan son políticas represivas de control fronterizo, en donde no se distinguen los procesos migratorios de las amenazas que derivan de otros fenómenos como el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado, problemáticas que no pueden atenderse desde una sola óptica. El paradigma de securitización, hoy en el marco de la pandemia de COVID-19, desarrolla ciertas tendencias, procesos y prácticas de política migratoria que ponen al descubierto la violación

---

4. El concepto de “securitización” puede definirse como “el acto de habla por el cual se le da *status* de seguridad a algo, y por tanto, como asunto que requiere acción prioritaria y urgente” (Orozco, 2011:285).

a los derechos humanos de las personas con necesidad de migrar y, además, nos dejan ver que los hechos y casos guardan similitudes, a pesar de que surgen en diversas regiones del mundo.

La securitización se construye desde una lógica que manifiesta la incapacidad y/o la falta de voluntad de los actores políticos para resolver problemas dentro de los canales políticos normales, y que encausa el manejo de las crisis desde aparatos represores, lo que faculta para que se monopolice el manejo de esos temas (Tickner, 2005). A la securitización se le refiere como una “política del pánico” (Wæver, 1995), en donde se hace uso de procesos decisorios a partir de amenazas específicas. Para determinar alguna problemática en que se ha sometido dicho proceso; Orozco (2011:285-286) establece que existen tres hechos que le caracterizan: 1. el rompimiento de reglas o normas establecidas y reconocidas por una comunidad política; 2. el uso desproporcionado de la fuerza frente al hecho que invocó la acción securitizante; 3. un tratamiento y respuesta desde el aspecto exclusivamente militar a dicho hecho.

El resultado de estas prácticas de gestión pública es el alto grado de ineficiencia para atender y combatir los problemas específicos. Además, en el caso de la movilidad humana, se atenta contra el respeto a los derechos humanos y la gobernanza global. Huysmans (2000) sustenta que los procesos para el desarrollo de discursos sobre seguridad y políticas en temas de migración, es una respuesta a los retos que se observan con el aumento de inmigrantes (indocumentados o irregulares) y solicitantes de asilo, para el orden público y la estabilidad de políticas domésticas. Los discursos que legitiman la securitización de la migración crean un conjunto de prácticas que convierten a la migración en un problema de seguridad que intentan resolver movilizándolo instituciones específicas, como es el caso de policías que tenían otros encargos. Esto influye sobre la opinión pública, y genera que los inmigrantes, solicitantes de asilo y refugiados se vean como una grave amenaza social y política, perspectiva contraria a la de derechos humanos, donde, migrar y solicitar asilo son derechos internacionales.

### *Securitización migratoria y pandemia*

Desde principios del año 2020, con la propagación de la pandemia de COVID-19 enfrentamos políticas de pánico para evitar la transmisión

del virus, en donde se ven detenciones y deportaciones de personas migrantes con necesidad de protección internacional, acciones que violan el derecho internacional.

Una acción generalizada ha sido la del cierre de fronteras, lo cual limita la movilidad humana. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020) señala en su informe que la mayoría de países en la región han decretado el cierre de fronteras y establecido procedimientos para regular el acceso al territorio nacional. Chile, por ejemplo, impuso el “pasaporte sanitario COVID-19”; Argentina prohibió el ingreso de las personas extranjeras no residentes que hubieran transitado por zonas afectadas en los catorce días previos a su llegada; Guatemala permitió solo el ingreso de los nacionales; Bolivia cerró sus fronteras, suspendió vuelos internacionales y solo permitió el ingreso de personas bolivianas y residentes extranjeros; Brasil determinó cerrar las fronteras terrestres para impedir el ingreso proveniente de países vecinos; Cuba canceló los viajes al exterior; México limitó los cruces en la frontera terrestre y suspendió de manera indefinida el paso por motivos no esenciales, aunque los vuelos no fueron prohibidos.

Estos cierres no tendrían que estar vinculados con acciones que atenten contra la protección internacional, sin embargo, la *Federación de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja* (IFRC por sus siglas en inglés, 2020) documentó que casi todos los países han puesto en marcha restricciones de viaje o de movimiento para contener la propagación de la COVID-19, y que el cierre de fronteras complica que se logren las solicitudes de protección internacional. La IFRC (2020) dice que al menos 99 países no han hecho excepciones para la admisión de personas que solicitan asilo en las fronteras cerradas y se han denunciado deportaciones masivas.

Human Rights Watch (2021a) informa que hubo suspensión de procedimientos de asilo en algunos Estados miembros de la Unión Europea, a pesar de que la Comisión Europea anunció la obligación de garantizar este derecho. Asimismo, organizaciones no gubernamentales e internacionales denunciaron eventos de violencia, uso de las fuerzas de orden público, devoluciones en caliente y denegación al procedimiento de solicitud de asilo en países como Grecia, Bulgaria, Croacia, Hungría y Eslovenia.

Un último ejemplo que corrobora que, desde las políticas migratorias que derivan del paradigma de securitización, el manejo de crisis no distingue entre procesos, problemáticas y las necesidades de las personas, es el de Centroamérica y México. Estos países cerraron fronteras y las militarizaron como respuesta a problemas de salud pública. Adicionalmente y, a pesar de las advertencias de Naciones Unidas en contra, se llevaron a cabo deportaciones (CMDPDH, 2020).

### **Cinco tendencias migratorias en el contexto de la securitización**

La sistematización de informes y/o pronunciamientos revisados sobre migración y COVID de diversas instituciones, organismos internacionales y ONG nos proporcionó material de análisis para visualizar diversos contextos del mundo donde suceden procesos de movilidad humana en condiciones de vulnerabilidad y desprotección. Estas tendencias, que a continuación brevemente exponemos, son complejas porque se encuentran imbuidas en procesos de globalización, donde las desigualdades y las asimetrías se palpan con facilidad entre un mayor número de personas en el mundo, así como diversas violencias que acompañan las estructuras sociales, políticas y económicas de las regiones en el mundo. Las tendencias propuestas y analizadas son cinco: atrapamiento con precarización, aumento de peligrosidad en las rutas y tráfico de personas, agudización de las causas estructurales del desplazamiento humano, aumento de la violencia contra mujeres, niñas migrantes y otros grupos vulnerables y, aumento de la desigualdad.

#### *Atrapamiento con precarización*

A las personas migrantes que se encuentran con pocos recursos económicos se les dificulta mucho más lograr terminar sus trayectos para llegar al lugar de destino. Muchas veces quedan atrapadas entre el país de origen y el de destino, como es el caso de los países de tránsito. Esto puede suceder por diversas razones, pero por ser personas con bajos recursos económicos y que seguramente no cuentan con las redes necesarias, ni con los recursos para pasar la frontera, les es casi imposible llegar a su destino; y entonces, su estancamiento migratorio

está ligado a la incertidumbre y la falta de garantías para el acceso a condiciones dignas de vida y en donde tengan garantizados el alimento, la vivienda, el trabajo, la seguridad, la educación, entre otros derechos sociales y civiles.

Hay diferentes maneras de ver el atrapamiento con precarización y una de ellas tiene que ver con el estigma y la discriminación, los cuales afectan de forma desproporcionada a los inmigrantes. Por ejemplo, la IFRC (2020) señala que en todas las regiones en que opera, se ha registrado un aumento significativo en este tipo de conductas hacia los migrantes debido a la pandemia de COVID-19. OXFAM (2020, marzo), en sus recomendaciones, desde el inicio de la crisis sanitaria, recomienda evitar la estigmatización para luchar contra la manipulación de políticas dirigidas al aumento de actitudes y narrativas xenófobas que promuevan las restricciones a las libertades y acceso a derechos; por lo que insiste en que la crisis actual no puede manejarse adecuadamente sin que todas las personas en contexto de movilidad sean tomadas en cuenta por los gobiernos para que se garantice su acceso a la información (según su estatus migratorio), pero también para el acceso a la salud, ya que los gobiernos no pueden permitir medidas discriminatorias en retornos forzados y la manipulación política.

De los ejemplos que hemos documentado, y que ejemplifican el atrapamiento con precarización, hacemos referencia a uno en específico, que es el caso de la interrupción a los trámites administrativos para las solicitudes de asilo o renovaciones de residencias por causa del confinamiento entre marzo y mayo de 2020 que se dio en muchos países, provocando una saturación en los servicios parados y alentando los procesos. Esto ha dado como consecuencia que se ha dejado a miles de personas sin la protección internacional a la que tienen derecho. Por ejemplo, en España se registró la venta “paralela” de concertación de citas, en estos servicios que deben ser gratuitos.<sup>5</sup>

### *Aumento en peligrosidad de las rutas y tráfico de personas*

Es un hecho que las migraciones no se detienen por las restricciones fronterizas, especialmente cuando los migrantes y desplazados huyen

---

5. Caso documentado en: Programa Regional de Movilidad Humana (PRMH) (2020, julio).



de conflictos y violencia. Sin embargo, el riesgo del viaje y la peligrosidad de la ruta aumentan, y dan mayores incentivos para que el tráfico de personas se practique.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) (2020), menciona varias tendencias a partir de la pandemia: 1. el riesgo aumenta en las rutas migratorias y los costos de viaje también; 2. la movilidad humana continuará, a pesar de la pandemia, mientras siga habiendo conflictos; 3. en el corto plazo la migración irregular puede descender, así como el tráfico de personas, pero en el mediano y largo plazo va a incrementar, dado que la recuperación económica será desigual y habrá más expulsión desde los países de origen y, por lo tanto, más tráfico de personas.

Un ejemplo documentado por UNODC (2020), sobre las rutas que siguen las personas de los países de África que van hacia Europa de manera irregular, se observa que en la ruta del occidente mediterráneo ha crecido el flujo (se puede ver el caso de llegadas a las Islas Canarias), mientras que la del este mediterráneo ha decrecido, y la central ha incrementado el flujo (debido al conflicto en Libia).

### *Agudización de las causas estructurales del desplazamiento humano*

Se subraya la importancia del fortalecimiento de los sistemas de salud, vigilancia y prevención, en particular en los países de ingreso bajo y en situaciones de fragilidad y conflicto. Diversos organismos internacionales de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales coinciden en que es necesario contener y mitigar la emergencia sanitaria por la COVID-19, con la mejora de los sistemas de salud internos de los países para tratar los casos graves y salvar vidas.

OXFAM, en su informe presentado en enero de 2021, nos muestra cómo los impactos de la pandemia de COVID-19 pegará en diversas dimensiones de la vida de las personas, como es en sus ingresos, riqueza, salud, educación, empleo, y seguridad alimentaria; y así, estas desigualdades se entrelazan y fortalecen las desigualdades estructurales de un país. Y siguiendo en esta lógica, merece la pena mencionar algunos casos documentados que son parte de esta agudización de las causas de la migración que se observan en contexto de pandemia:

Más de dos tercios de las personas que se verán arrastradas a la pobreza viven en las regiones del Sur de Asia, en Asia Oriental y en el Pacífico. Por otra parte, mientras la riqueza de los millonarios de América Latina y el Caribe sigue aumentando, como se ha indicado anteriormente, se estima que 40 millones de personas de la región perdieron su empleo en 2020, y 52 millones más tenían muchas probabilidades de acabar en situación de pobreza (OXFAM, 2021:26).

En India hubo un regreso masivo a comunidades de origen por el desempleo en la informalidad: 40 millones de personas migrantes internos (mayor movimiento migratorio desde la independencia) (OXFAM, 2021:39).

En América Latina, las trabajadoras domésticas, en su mayoría migrantes de comunidades indígenas o afrodescendientes, suponen el 11,4 % de la fuerza laboral femenina, pero la mayoría de ellas carece de acceso a protección social o a cualquier tipo de protección por desempleo (OXFAM, 2021:40).

... la pandemia ha provocado una caída del 22 % y el 23 %, respectivamente, de las remesas enviadas desde el extranjero a Asia y África subsahariana, lo cual ha empeorado aún más la situación económica de todas las personas que dependían de esos ingresos (OXFAM, 2021:46).

### *Aumento de la violencia contra mujeres, niñas migrantes y otros grupos vulnerables*

Las mujeres, niñas, indígenas, personas del colectivo LGBTQ+, afrodescendientes o discapacitadas son un ejemplo de grupos de personas que a menudo acumulan vulnerabilidades, a lo que, en el caso de la migración irregular, se añade una exposición a riesgos extraordinarios en contexto de desprotección. La pobreza multidimensional en la que a menudo viven estas personas migrantes se entrelaza a veces con otras condiciones de edad, salud y discapacidad, entre otras, para generar vulnerabilidades acumuladas que, en tiempo de pandemia, se agudizan aún más.

El impacto diferenciado por género de violencias en los procesos migratorios ha sido ampliamente documentado y denunciado, los hombres viven de manera diferente los trayectos de migración, en relación con las mujeres y niñas migrantes y refugiadas (incluyendo mujeres LBT):

Las mujeres y niñas migrantes y refugiadas pueden experimentar un aumento de casos de violencia sexual y basada en género derivados de las medidas del aislamiento y confinamiento en los hogares o albergues, las cuales tienen miedo a denunciar por su estatus migratorio o por dependencia derivada de sus casos de solicitud de la condición de refugiado; además de encontrarse imposibilitadas

para acceder a servicios de atención o canales de denuncia (ONU Mujeres México, 2020:1).

Amnistía Internacional (2020b) denuncia que el cierre de fronteras ha creado situaciones que exponen a mujeres y niñas a eventos de violencia, extorsión, tráfico de personas y trata con fines de explotación sexual principalmente. Además, señala falta de acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva necesarios (incluso cuando están embarazadas); y que se enfrentan a múltiples formas de violencia por parte de agentes migratorios, policía de control de fronteras, otros migrantes o incluso por sus propios compañeros de viaje y miembros de su familia.

### *Aumento de la desigualdad*

Para esta quinta tendencia, si bien está presente en las cuatro anteriores, merece la pena un tratamiento aparte. Está compuesta por elementos que agravan la situación de cualquier persona migrante que esté en procesos de migración irregular, con bajos recursos y relacionada con múltiples violencias (estructurales y sociales). El Banco Mundial (2020) habla sobre las desigualdades en el contexto de pandemia, señalando que el cierre de las economías podría llevar a 60 millones de personas a la pobreza extrema en el mundo. Esto, indudablemente, generará mayor necesidad migratoria.

El advenimiento de la pandemia de COVID-19 ha visibilizado, aún más, el deterioro y carencia de nuestros sistemas de salud, así como el problema estructural de la mayoría de los países: la desigualdad. Según el OXFAM:

La desigualdad caracteriza a nuestros sistemas económicos, y cómo estos impulsan la desigualdad y la pobreza. [...] Muestra cómo a esto se unen otras problemáticas como las desigualdades raciales y económicas, la falta de acceso al agua y saneamiento, la precariedad del empleo, las carencias en los sistemas de protección social y la destrucción del medio ambiente. [...] sistemas profundamente desiguales, racistas y patriarcales (OXFAM, 2021:4-6).

## La política de externalización de fronteras o *outsourcing*

La estrategia de externalizar fronteras, como parte de las políticas migratorias de securitización, supone un conjunto de prácticas mediante las cuales los países de destino acuerdan con países clave en las rutas migratorias una serie de medidas de contención migratoria a cambio, normalmente, de acuerdos de capacitación, ayuda al desarrollo u otros beneficios. Debido a su posición geopolítica, normalmente en la periferia de los países de destino, estos están en condiciones de frenar tempranamente el flujo migratorio irregular, actuando como gendarmes a cambio de ciertos beneficios.

Una estrategia legal recurrente de los países receptores de estos flujos irregulares es denominar a estos países periféricos gendarmes como “Tercer País Seguro”, asumiendo que estos pueden recibir y encargarse de estos flujos de acuerdo al derecho internacional de refugiados. En efecto, según este cuerpo jurídico uno de los principios básicos es el de *non-refoulement*, que prohíbe a los Estados retornar a refugiados a un país en el que puedan ser perseguidos. Así, la Unión Europea, a través de las Regulaciones de Dublín, permite que los Estados miembros puedan devolver a un aspirante a refugio a un tercer país donde estiman podrá permanecer en seguridad y acceder a sus derechos según la legislación internacional. Acuerdos como estos han sido firmados por la Unión Europea con países como Libia, Turquía, Niger y Marruecos. Para el caso de Turquía, el acuerdo de 2016 permite que los aspirantes a asilo que lleguen a Grecia, especialmente los sirios, sean devueltos a Turquía, país en el que tendrán que buscar la protección internacional. Además de por la Unión Europea, este tipo de práctica ha sido utilizada en otras partes del mundo, como, por ejemplo, en los acuerdos entre Canadá y Estados Unidos (2002), o entre Noruega y Rusia (2015). Durante la administración Donald Trump, este país firmó este tipo de acuerdos con México y otros países de América Central como estrategia para frenar los flujos centroamericanos y provenientes de otras latitudes, como Venezuela e incluso de África.

La Unión Europea representa, quizás, la versión más elaborada de estas políticas, siendo que a corto plazo han sido exitosas y han logrado bajar los números y flujos de migrantes indocumentados. La externalización de las fronteras acometida por la Unión Europea, iniciada

a partir de principios de este siglo, ha sido extendida e intensificada a lo largo de los años, primero como declaraciones, después a través de acuerdos bilaterales (como España con Marruecos, o Italia con Libia) y finalmente, especialmente a partir de 2015, con acuerdos comunitarios en bloque con países como Turquía. Desde 2005 la declaración sobre Enfoque Global de la Migración y la Movilidad creó una agenda migratoria que vinculó la ayuda al desarrollo de países estratégicos a la seguridad migratoria. Esto, según el reporte de *SaferWorld* (2020), resulta potencialmente peligroso, al proyectar la necesidad de mejorar la gobernanza y el manejo de conflictos a través de “reducir el desplazamiento forzado y la migración irregular mediante estrategias como generar capacidades de cumplimiento de la ley y control fronterizo” (*SaferWorld*, 2020:16). Este sistema migratorio extendido y externalizado vacía de contenido la gobernanza global sobre asilo y deja sin protección a miles de personas.

Estas prácticas han sido fuertemente criticadas en el sistema de asilo de la Unión Europea, dado que a menudo el supuesto “Tercer País Seguro” es todo lo contrario y estos países gendarmes aliados están inmersos en procesos de alta conflictividad y violencia, utilización de métodos altamente coercitivos en su manejo migratorio, así como procesos de impunidad rampante y falta de protección internacional para los migrantes y aspirantes a asilo. Estas prácticas suelen empoderar a los países gendarmes, proporcionándoles incentivos políticos para posteriores negociaciones, escalando los conflictos al interior de estos Estados, así como en sus fronteras con los países de destino. Este es el caso de la Unión Europea y la relación que mantiene con sus socios periféricos, en donde, según el reporte “Partners in Crime...” (*SaferWorld*, 2020), las consecuencias de estas políticas han sido muy nocivas a mediano y largo plazo. Menciona, entre otras, las condiciones inhumanas y de violación de derechos humanos que genera entre la población en tránsito; la violación al derecho internacional de refugiados, el propiciar una migración mucho más riesgosa en donde los migrantes, ante los obstáculos, tienden a tomar rutas altamente peligrosas, así como la traición a los valores propios de la Unión Europea. Todo ello redundando en crear fronteras inestables y de alto nivel de conflicto en donde se legitima políticamente a estos socios, así como sus prácticas violatorias de derechos humanos y su alto grado de impunidad. La inestabilidad y la represión de ciertos países pobres y frágiles

puede aumentar si se financian “aparatos de seguridad que no rinden cuentas y que mantienen alianzas con grupos semioficiales, ilícitos o paramilitares” (SaferWorld, 2020:11).

### *Externalización de fronteras y pandemia*

A partir de la pandemia, estas prácticas migratorias están resultando especialmente letales, dado que las fronteras han estado cerradas y los obstáculos migratorios han sido mayores, lo que ha atrapado a muchas personas en estas fronteras altamente peligrosas o las ha empujado a tomar rutas alternativas de elevado riesgo. En este sentido, se ha incrementado el sufrimiento de esta población, así como la violación a sus derechos humanos, y se ha obstaculizado su acceso al derecho de asilo y a otros derechos básicos como salud, educación, trabajo digno, etcétera.

Asimismo, algunos países han utilizado el control sanitario frente a la pandemia como forma de parar flujos irregulares y rechazar entradas. Un caso dramático y bien documentado ha sido el de los migrantes *Rohingyas*, minoría perseguida que, en su intento por desplazarse de Myanmar y Bangladesh hacia Indonesia, Tailandia o Malasia, han quedado varados por meses en barcos en el golfo de Bengala sin ser aceptados en tierra por ningún país, siendo que el control sanitario ha sido la justificación empleada. Para este caso, la Organización Internacional para las Migraciones (IOM, por sus siglas en inglés) ha estimado que, si bien es difícil conocer el número exacto, para abril del 2020 en uno de los barcos se estimó un total de setenta personas muertas (2020, agosto 14). Como veremos más adelante, esta práctica ha sido utilizada no solo en Asia, sino también en Europa y en el continente americano. Frente a las emergencias migratorias ya habituales en los últimos años, la emergencia sanitaria global ha propiciado la utilización política de la pandemia, en donde países “gendarme” y países de destino exacerbaban mediáticamente la actual situación para o escalear las capacidades represivas sin contrapesos o explotar política y/o electoralmente la actual coyuntura.

El riesgo de contagio por COVID-19, además de generar un mayor control migratorio, ha hecho más difícil el acceso a la protección internacional, alentando aún más las prácticas ilegales como la devolución inmediata, el rechazo, las deportaciones sumarias o la denegación de

iniciar procedimientos de protección internacional. A pesar de la inmovilización migratoria generalizada que hemos visto a escala mundial, el flujo irregular no se ha detenido, ya que los motores de expulsión que propician estos desplazamientos se han exacerbado aún más, especialmente la pobreza, el desempleo y la violencia o conflicto. El flujo ha continuado, pero con mayor peligrosidad y riesgo para la integridad de estos grupos, acompañado de una disminución de ayuda humanitaria y de operaciones de rescate en lugares estratégicos como el Mediterráneo. Todo esto genera mayor invisibilización global y menos vigilancia de esta crisis migratoria en donde la imaginación debe vagar por el terreno de la incertidumbre y el acertijo.

En tiempos de pandemia, a las ya preexistentes políticas de externalización de fronteras se suma la utilización política de esta emergencia sanitaria para obstaculizar, aún más, el acceso al derecho a asilo y a la protección internacional del migrante, propiciando una mayor violación de este cuerpo de derecho internacional. A continuación, exponemos dos casos en donde se ilustra cómo la externalización de fronteras, unida a la crisis global sanitaria que vivimos, está generando una emergencia humanitaria que podría revertirse a partir de ciertas medidas y, más de fondo, con un cambio de paradigma migratorio. Los casos, si bien se ubican en latitudes territoriales muy distantes y en sistemas migratorios diferentes, no obstante, tienen algo en común. En ambos los Estados de destino deciden desplazar su responsabilidad internacional frente a una población migrante hacia terceros países y, a través de varios procedimientos, prácticas y acuerdos, finalmente contribuyen a crear fronteras altamente peligrosas y conflictivas en donde se pone en serio peligro la vida de miles de personas que quedan atrapadas en el contexto de un congelamiento de fronteras.

### *El caso de Libia*

Lo posición geográfica de Libia como país de tránsito que recibe miles de migrantes africanos y de Oriente Medio que pretenden embarcarse por la ruta mediterránea central hacia Italia o Malta, hace de este país un espacio sumamente estratégico para detener los flujos. La Unión Europea considera a Libia como “Tercer País Seguro” y, para el año 2017, Italia, respaldada por este bloque político, acordó financiar y entrenar a la Guardia Costera libia para que, de forma autónoma, condu-

jera operaciones de devolución en el mar, retornando a su territorio a miles de migrantes que en embarcaciones sumamente endebles viajaban hacia el continente europeo. Sin embargo, es bien sabido que Libia es uno de los países más inseguros del mundo para el tránsito migratorio, algo reconocido por numerosos organismos internacionales y ONG (entre ellos, Amnistía Internacional, SaferWorld, OIM, ACNUR y un largo etcétera).

Además de no haber firmado el Estatuto de 1951 sobre Refugiados y demás reglamentaciones propias de este cuerpo del derecho, la entrada irregular en Libia constituye un delito. Ello deriva en que miles de migrantes que son detenidos son criminalizados y encarcelados de forma indefinida en condiciones inhumanas y sin acceso a la justicia o protección internacional, sufriendo torturas y con la única oportunidad de salir ya sea escapándose o pagando un rescate. Estas violaciones de derechos humanos de migrantes en cárceles libias se han documentado ampliamente (The New Humanitarian, 2020, septiembre).

La situación extremadamente compleja de conflicto y violencia que vive este país en guerra civil hace que los migrantes y aspirantes a refugio sean víctimas de muchos grupos en combate, como milicias, paramilitares y grupos armados que los reclutan de manera forzada, funcionarios de Estado que los extorsionan, traficantes de personas que los esclavizan, bandas delictivas o grupos yihadistas, además de la conocida y ya ampliamente documentada violencia y agresiones que sobre ellos ejerce la Guardia Costera libia, respaldada y financiada por la Unión Europea, y de la cual se sospecha ser en sí una banda delictiva de tráfico de personas. Los migrantes atrapados en el mar son agredidos, detenidos e internados en centros de detención de forma indefinida y con graves violaciones a sus derechos humanos.

Como migrantes indocumentados son considerados criminales al haber transgredido el derecho de migración del país. En el mejor de los casos pueden estar fuera de estas cárceles, pero víctimas de otros grupos delictivos, extorsiones, y de una xenofobia generalizada al presentar fenotipos más oscuros que la población local (Amnistía Internacional, 2020a).

La pandemia ha agudizado todas estas condiciones ya preexistentes en Libia, ya que ha generado un atrapamiento y encerrona de miles de migrantes en un espacio altamente peligroso e incluso empeorado, un territorio que la Unión Europea considera como “Tercer País



Seguro". Con la emergencia sanitaria y la creciente efectividad de la Guardia Costera libia, actualmente es difícil dejar el país, si bien sí se han observado salidas. Según un artículo del *The New Humanitarian*:

Más de 6,500 aspirantes a asilo y migrantes han sido interceptados en el mar y regresados a Libia por la Guardia Costera en la primera mitad del año 2020. Desde el 2017, con el financiamiento y capacitación de la *Guardia Costera Libia* por la *Unión Europea* ese número se eleva a 40,000 (2020:s/r).

Según el reporte de ACNUR (2020:9),

si bien desde 2017 el número de cruces por el Mediterráneo central se ha reducido significativamente dadas las capacidades incrementadas de la Guardia Costera, desde mayo del 2020 se observa un incremento en las salidas desde Libia como resultado de la escalada del conflicto armado, así como en las condiciones de vida deterioradas y las pérdidas humanas a raíz del COVID-19.<sup>6</sup>

No obstante, como señala el reporte, también ha aumentado el porcentaje de personas interceptadas y llevadas de vuelta a los centros de detención libios. El reporte concluye que Libia no puede ser considerada como Tercer País Seguro dadas todas estas condiciones y la carencia de un sistema de asilo, por lo que pide que esta práctica se elimine.

Por su parte, el reporte de Amnistía Internacional (2020a:13) hace importantes recomendaciones, entre otras:

- Revisar toda la cooperación con Libia en materia de migración y control de fronteras —brindada en forma de apoyo económico, institucional, material, normativo o para el fomento de la capacidad— dando prioridad a la protección de los derechos humanos de las personas refugiadas y migrantes en el país.
- Condicionar toda cooperación con Libia en materia de migración y control de fronteras a la adopción por su parte de medidas concretas y verificables para proteger los derechos de las personas refugiadas y migrantes en el país, entre ellas el cierre de los centros de detención, la liberación de todas las que están detenidas arbitrariamente debido a su condición migratoria, la revelación de la suerte y el paradero de las sometidas a desaparición forzada y la promulgación de legislación sobre asilo.
- Abrir rutas seguras y legales a Europa, en particular ofreciendo un número significativo de plazas de reasentamiento y vías alternativas para la protección de los miles de personas que están atrapadas en Libia.

---

6. Traducción personal.

## *El caso de México*

Desde el año 2019, la administración Trump firmó con México y Guatemala un acuerdo de “Tercer País Seguro” con el objeto de prevenir que migrantes irregulares llegaran a la frontera de Estados Unidos vía Guatemala o México a pedir asilo, y con el mandato de que solicitaran dicha protección en esos países de previo paso. De esta manera, los solicitantes de asilo podían ser devueltos a México o Guatemala en búsqueda de refugio.

Asimismo, desde que inició el programa “Quédate en México” en enero de 2019, el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (*Department of Homeland Security*) ha devuelto a más de 69,000 personas con procesos de asilo en curso en EE.UU. a territorio mexicano, lugar donde deben esperar. Esta cifra incluye grupos altamente vulnerables como familias con niños muy pequeños, mujeres embarazadas o personas con discapacidades (Human Rights Watch, 2021b).

Además de estas prácticas de externalización y desplazamiento de responsabilidades a otros países, EE.UU. ha politizado la crisis sanitaria, emitiendo órdenes y reglamentaciones que impiden la petición de asilo en los puestos de entrada fronterizos o expulsando de forma inmediata a migrantes indocumentados que cruzan la frontera. A las prácticas previas de externalización de frontera se han unido las expulsiones y negativas a recibir peticiones de protección. Efectivamente, la orden emitida por el Centro de Control y Prevención de Enfermedades de Estados Unidos (*US Center for Disease Control and Prevention, CDC*) cerró la frontera a los solicitantes de asilo a partir de la pandemia, autorizando a los agentes fronterizos a expulsar de forma sumaria y sin proceso legal a los migrantes que cruzaran irregularmente. De esta manera, la administración Trump expulsó, en nombre de la pandemia, a más de 316,000 personas (8,800 de ellos niños no acompañados), según señala el reporte de Human Rights Watch (2021b).

Varios reportes nacionales e internacionales han señalado las condiciones de peligrosidad que viven los migrantes y aspirantes a asilo, especialmente a partir de la pandemia, en donde se mencionan elevadas tasas de homicidio (en el año 2020 de las más altas en décadas), un

persistente problema de seguridad, así como un sistema de asilo poco desarrollado en el país. Por ejemplo, el reporte titulado *Informe sobre los efectos de la pandemia de COVID-19 en las personas migrantes y refugiadas* (CMDPDH, 2020), elaborado por 24 organizaciones de la sociedad civil en México, documenta múltiples violaciones a los derechos humanos que sufren estos grupos en territorio mexicano, situación que se ha agudizado con la crisis sanitaria. Señala, entre otros, la falta de atención a los miles de expulsados por EE.UU. y a las personas del programa “Quédate en México”, en donde una tercera parte son niños y niñas migrantes no acompañados. Asimismo, subraya las deportaciones sumarias, la falta de acceso a derechos básicos, como la salud, el trabajo, la justicia, las pésimas condiciones sanitarias y psicológicas que se sufren en las estaciones migratorias o los casos en donde recurrentemente se les niega la protección internacional.

Un reporte elaborado por *Human Rights First* (2020) igualmente subraya cómo la emergencia sanitaria ha sido utilizada por EE.UU. para bloquear el acceso al derecho de asilo, deportar y devolver a México a potenciales solicitantes. Solicitantes de varios países, como Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela esperan en México procesos que se han detenido de forma indefinida. Asimismo, señala que esta frontera presenta condiciones de alta violencia y peligrosidad para la población migrante, que es expuesta a un gran nivel de violencia por parte de varios grupos (narcotraficantes, funcionarios del Instituto Nacional de Migración, policías locales, ciudadanos de “a pie”) e incapaz de trabajar para vivir o acceder a servicios de salud.

Por todo lo anterior, los reportes recomiendan revertir las prácticas derivadas de la externalización de fronteras (los acuerdos de Tercer País Seguro o el Programa de Quédate en México), ya que países como México y Guatemala no cumplen con las condiciones de seguridad y de acceso a la protección internacional. Igualmente se recomienda eliminar las restricciones sanitarias que permiten las expulsiones y la obstaculización del acceso al derecho de asilo en Estados Unidos, siendo que este país debe tomar las medidas de seguridad sanitaria y cumplir los protocolos necesarios con objeto de permitir la entrada de los solicitantes a asilo. Ambos países deben plegarse al cumplimiento de los principios del derecho internacional de asilo, el cual también rige su orden jurídico interno, lo que incluye una larga serie de recomendaciones para México en lo que respecta a la protección de migrantes

y aspirantes a asilo en su territorio, a su acceso a derechos básicos y a poner especial atención al trato de la niñez migrante y de personas con condiciones especialmente vulnerables.

La situación de atrapamiento que viven estos grupos de migrantes y aspirantes a asilo en la frontera norte de México en condiciones de alta violencia y peligrosidad indudablemente se relaciona no solo con la paralización económica y de movilidad que ha generado la pandemia. También es resultado de las políticas migratorias de externalización de fronteras, las cuales tienden a crear tapones humanos y fronteras altamente conflictivas y violentas. Si bien en el corto plazo se interrumpe el flujo migratorio indocumentado, a mediano y largo plazo se generan espacios peligrosos y fuertemente inestables social y políticamente que finalmente se convierten en bombas de tiempo.

## **Conclusiones**

En este artículo presentamos un panorama general de cómo la migración internacional de grupos vulnerables se ha visto afectada por la pandemia desde el año 2020. Para ello acudimos a los datos, interpretaciones y recomendaciones que organismos internacionales y ONG internacionales y nacionales ofrecen al respecto. A partir del análisis de más de 50 documentos e informes pudimos concluir que las mayores preocupaciones de estas instituciones radican en las tendencias que hemos descrito a lo largo del trabajo; cómo estos grupos, ante fronteras cerradas, se han ido quedando atrapados en espacios conflictivos sin acceso a derechos básicos (salud, integridad física, trabajo, educación...) y sujetos a agresiones y discriminación; la violencia de la que son objeto ciertos grupos migrantes especialmente vulnerables (mujeres, LGBT, niñas, etcétera); el aumento en la peligrosidad de las rutas migratorias y el riesgo de ser sujetos de tráfico de personas; el empeoramiento de las causas estructurales del desplazamiento humano y el aumento de la desigualdad.

En este sentido, vemos que a partir de la pandemia se da una exacerbación de tendencias perversas en la migración internacional de grupos vulnerables, siendo que son de los grupos más golpeados actualmente en términos de acceso a derechos básicos, exposición a diferentes violencias o vulneración de sus derechos humanos. Si bien estas

tendencias ya eran conocidas, no obstante, se registra una profundización de ellas. A esto se añade que muchos gobiernos han utilizado estratégicamente la pandemia para implementar medidas migratorias más duras, e incluso suspender indefinidamente el derecho a asilo.

En tiempo de crisis se pueden observar con mayor nitidez los efectos nocivos de ciertas políticas y paradigmas migratorios. Es el caso de la securitización y de las políticas de externalización de fronteras, que, unidas a la situación actual de crisis sanitaria global, han atrapado a miles de migrantes en países de paso, zonas tapón, en donde la movilidad es imposible o extremadamente riesgosa y quedan varados en espacios altamente peligrosos. Este es el caso de fronteras en países tan diferentes y distantes como Libia y México. El incremento de la violencia en zonas fronterizas y la inestabilidad política y social que se ha generado resultan un costo excesivamente alto a cambio de cumplir el objetivo de corto plazo de frenar flujos irregulares. A mediano y largo plazo estas situaciones son bombas de tiempo o cajas de Pandora que por su complejidad son difíciles de revertir.

Con todas estas tendencias en curso un mundo pospandémico puede resultar especialmente complejo, conflictivo y potencialmente violento, con mayor desigualdad, pobreza, asimetría entre los países y un incremento en el desplazamiento forzado de personas. La pandemia y la crisis en la que estamos inmersos podría ser un buen momento para rectificar, para considerar la necesidad urgente de proteger a la población de migrantes internacionales vulnerables, desplazados y aspirantes a asilo, para incluirlos, junto con las poblaciones generales de los países, en los procesos de recuperación económica y acceso a derechos básicos.

## **Referencias**

- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR (2020, septiembre). "UNHCR Position on the Designations of Libya as a Safe Third Country and as a Place of Safety for the Purpose of Disembarkation Following Rescue at Sea". Recuperado el 15 de marzo de 2021 en: <https://www.refworld.org/docid/5f1edee24.html>
- Amnistía Internacional (2020a). "Entre la vida y la muerte. Refugiados y Migrantes atrapados en la espiral de abusos en Libia". Recuperado el 2 de

- marzo de 2021 en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1930842020SPANISH.pdf>
- (2020b). “Guía para proteger los Derechos de las Mujeres y Niñas durante la Pandemia COVID-19”. Recuperado el 5 de febrero de 2021 en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0121412020SPANISH.pdf>
- Banco Mundial (2020). “Apoyo para 100 países en respuesta a la COVID-19 (Coronavirus)”, Washington D.C. Recuperado el 10 de febrero de 2021 en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/05/19/world-bank-group-100-countries-get-support-in-response-to-COVID-19-coronavirus>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2020). *Los efectos del COVID 19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Santiago de Chile. Recuperado el 25 de febrero de 2021 en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46353/4/S2000618\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46353/4/S2000618_es.pdf)
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, CMDPDH (2020). *Informe sobre los efectos de la pandemia de COVID-19 en las personas migrantes y refugiadas. Violaciones a Derechos Humanos documentadas por organizaciones defensoras y albergues en México*. México. Recuperado el 12 de marzo de 2021 en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-informe-migracion-y-COVID-19.pdf>.
- Human Rights First (2020). “Humanitarian Disgrace: U.S. Continues to Illegally Block, Expel Refugees to Danger”. Recuperado el 12 de marzo de 2021 en: <https://www.humanrightsfirst.org/resource/humanitarian-disgrace-us-continues-illegally-block-expel-refugees-danger>
- Human Rights Watch (2021a). *World Report 2021*. Recuperado el 5 de mayo de 2021 en: [https://www.hrw.org/sites/default/files/media\\_2021/01/hrw\\_world\\_report\\_2021.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2021/01/hrw_world_report_2021.pdf)
- (2021b). “‘Like I’m Drowning’. Children and Families Sent to Harm by the US ‘Remain in Mexico’ Program”. Recuperado el 5 de mayo de 2021 en: <https://www.hrw.org/report/2021/01/06/im-drowning/children-and-families-sent-harm-us-remain-mexico-program>
- Huysmans, J. (2000). “The European Union and the Securitization of Migration”, *Journal of Common Market Studies*, 38(5), pp. 751-777.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, IFRC (2020). *Least Protected, Most Affected: Migrants and refugees facing extraordinary risks during the COVID-19 pandemic*, Ginebra: IFRC. Recuperado el 25 de febrero de 2021 en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/IFRC-report-COVID19-migrants-least-protected-most-affected.pdf>

- International Organization of Migrations, IOM (2020, 14 de agosto). Comunicación. "1,200 Missing Migrants Recorded Thus Far in 2020 May Well Undercount Totals Since COVID-19 Outbreak". Recuperado el 25 de febrero de 2021 en: <https://www.iom.int/news/1200-missing-migrants-recorded-thus-far-2020-may-well-undercount-totals-COVID-19-outbreak>
- Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito, UNODC (2020). "How COVID-19 restrictions and the economic consequences are likely to impact migrant smuggling and cross-border trafficking in persons to Europe and North America". Recuperado el 10 de marzo de 2021 en: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/COVID/COVID-related-impact-on-SoM-TiP-web3.pdf>
- ONU Mujeres México (2020). "Mujeres migrantes y refugiadas en el contexto de la COVID-19". Recuperado el 25 de febrero de 2021 en: <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones?Region=754859072ef244a89fc7e09a4451dad6>
- Organización Internacional para las Migraciones, OIM (2020). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado el 10 de febrero de 2021 en: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020\\_es.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf)
- Orozco, G. (2011). "Securitización en tiempos de globalización: elementos para el análisis en el área andina", en Godoy *et al.*, *Construyendo lo global: aportes al debate de relaciones internacionales*. Barranquilla, Colombia: Universidad del Norte.
- OXFAM (2020, marzo). "El Coronavirus no discrimina, las desigualdades sí. Vencer la pandemia requiere enfrentar las desigualdades". (Nota informativa). Oxfam Internacional. Recuperado el 25 de febrero de 2021 en: [https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2020-03/ResEjec\\_COVID%2019%20en%20LAC\\_notainformativa\\_F\\_3.pdf](https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2020-03/ResEjec_COVID%2019%20en%20LAC_notainformativa_F_3.pdf)
- (2021, enero). *El virus de la desigualdad. Cómo recomponer un mundo devastado por el coronavirus a través de una economía equitativa, justa y sostenible*, Informe, Oxfam Internacional. Recuperado el 5 de abril de 2021 en: <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/el-virus-de-la-desigualdad.pdf>
- Programa Regional de Movilidad Humana, PRMH (noviembre de 2020). *Boletín PRMH Noviembre 2020 de red Cáritas*. Recuperado el 28 de marzo de 2021 en: [http://www.nadiesinfuturo.org/IMG/pdf/Boletin\\_noviembre\\_2020\\_es.pdf](http://www.nadiesinfuturo.org/IMG/pdf/Boletin_noviembre_2020_es.pdf)
- SaferWorld (2020). "Partners in crime? The impacts of Europe's outsourced migration controls on peace, stability and rights". Recuperado el 3 de marzo de 2021 en: <https://www.saferworld.org.uk/resources/>

- publications/1217-partners-in-crime-the-impacts-of-europeas-outsourced-migration-controls-on-peace-stability-and-rights
- The New Humanitarian (2020). "The legal battle to hold the EU to account for Libya migrant abuses". Recuperado el 5 de mayo de 2021 en: <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2020/08/10/Libya-migrant-abuses-EU-legal-battle>
- Tickner, A. B. (2005). "La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales", *Revista Colombia Internacional*, (60), pp. 12-35. Recuperado el 15 agosto de 2018 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81206002>
- Wæver, O. (1995). "Securitization and desecuritization", en R. Lipschultz, *On security*. Nueva York: Columbia University Press.



# Los desafíos de las IES en la sustentabilidad frente a la COVID-19

DOI: 10.32870/in.vi24.7215

*Diana Elena Serrano Camarena<sup>1</sup>*  
*Fabiola Lizette Cruz Espinoza<sup>2</sup>*  
*Celio Rivera Barreto<sup>3</sup>*

## Resumen

La acelerada problemática ambiental representa uno de los principales desafíos mundiales de la interacción territorial de la sociedad presente, puesto que se ha construido sobre la destrucción de la naturaleza, como se documenta por las repercusiones de la industrialización, las nuevas tecnologías y la competitividad comercial; estas prácticas inciden en la COVID-19 y los procesos disruptivos derivados del gran confinamiento. Es decir, se llegó a la sociedad de alto riesgo, en la que el problema político central ya no es solo la distribución de la riqueza, sino el impacto de los riesgos ambientales, tecnológicos y de salud.

*Palabras clave:* Administración sustentable, Sustentabilidad, Desarrollo sustentable, Desarrollo humano, Instituciones de Educación Superior.

---

Recibido: 31 de mayo de 2021. Aceptado: 7 de junio de 2021.

Received: May 31, 2021. Accepted: June 7, 2021.

1. Dra. Geografía y Ordenación Territorial de la Universidad de Guadalajara, perfil Prodep, profesor-investigador titular del Departamento de Estudios del Pacífico del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) Belenes de la Universidad de Guadalajara, México. E-mail: [diana.serrano@academicos.udg.mx](mailto:diana.serrano@academicos.udg.mx) / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5256-8306>
2. Estudiante de la carrera de Relaciones Internacionales en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) Belenes de la Universidad de Guadalajara, México. E-mail: [fabiola.cruz@alumnos.udg.mx](mailto:fabiola.cruz@alumnos.udg.mx) / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1065-9285>
3. Mtro. en Administración Integral del Ambiente del Colegio de la Frontera Norte y estudiante del Doctorado en Geografía y Ordenación Territorial, profesor del Plantel 31 Tala del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos de Jalisco (CECYTEJ). Secretaría de Educación Jalisco. México. E-mail: [docente.celiorivera@cecytejalisco.edu.mx](mailto:docente.celiorivera@cecytejalisco.edu.mx) / ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6641-0203>.

Este documento analiza los desafíos de las instituciones de educación superior (IES) en un contexto de emergencia sanitaria, en el que se muestra progreso, como una serie de avances en escala global y regional, pero la pandemia detonó en acentuar las debilidades que obligan a dialogar hacia una política de educación superior sustentable.

## THE CHALLENGES OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS IN SUSTAINABILITY IN THE FACE OF COVID-19

### Resume

The accelerated environmental problem represents one of the main global challenges of the territorial interaction of the present society, since it has been built on the destruction of nature as documented by the repercussions of industrialization, new technologies and commercial competitiveness; these practices affect COVID-19 and the disruptive processes derived from the great confinement. In other words, the high-risk society was reached, in which the central political problem is no longer only the distribution of wealth, but the impact of environmental, technological and health risks.

This document analyzes the challenges of Higher Education Institutions (HEIs) in a context of health emergency, in which progress is shown, such as a series of advances on a global and regional scale, but the Pandemic detonated to accentuate the weaknesses that force dialogue towards a sustainable higher education policy.

*Keywords:* Sustainable Management, Sustainability, Sustainable Development, Human Development, Institutions of Higher Education

## La crisis sanitaria y de salud ambiental ante la complejidad de las IES

La emergencia sanitaria de la pandemia del coronavirus SARS-Cov-2 detuvo el curso del mundo, al grado de poner en primera instancia una estrategia global e integrada para atender la salud humana, con ello, el mejoramiento de la salud ambiental impacta con la calidad del aire, del agua, de los servicios de saneamiento y de gestión de los residuos, así como la protección de la biodiversidad, aminora el estado de vulnerabilidad de las comunidades por la pandemia y, en consecuencia, aumenta el bienestar general de la sociedad, además de reforzar la resiliencia frente a futuras pandemias (OCDE, 2020).

La crisis sanitaria centró la atención en el servicio de salud público y en enfrentar los efectos económicos inmediatos de la crisis en el corto plazo, pero inmediatamente, la clave consistió en el mejoramiento de la salud ambiental de la sociedad, en resolver simultáneamente los aspectos de salud y

el bienestar humanos en los que impactan los factores y las condiciones ambientales, de tal forma que se limite la exposición a la población a sustancias peligrosas, físicas, químicas o biológicas, en el aire, el agua, el suelo, los alimentos y diversos entornos naturales, así como identificar medidas para reducir el grado de vulnerabilidad frente a futuras pandemias, como complemento a los servicios de salud pública.

Bajo este marco, las IES cumplen una gran responsabilidad, ya que tienen como objetivo fundamental la formación, así como el desarrollo de habilidades y competencias en el proceso de desarrollo de la sociedad, son responsables de actuar en los procesos sociales, económicos y culturales de una localidad; en el contexto de la pandemia estas características se convirtieron en imperativos. Zapata González (2016), especialista en la gobernanza ambiental de las IES, plantea que las universidades son comunidades educativas, inclusive pueden considerarse como pequeñas ciudades debido a su gran tamaño, población, y a la variedad de actividades complejas que tienen en sus campus, además de ser un lugar en donde interactúan una gran diversidad de grupos de personas.

Sin embargo, con el surgimiento del virus de la COVID-19 y su propagación, cambió el panorama de las IES, y ahora, en lugar de ser pequeñas ciudades, se ha reducido la población a solo personal administrativo y de guardia. En este contexto de pandemia, se ha obligado al confinamiento de millones de personas en el mundo y por ende ha desaparecido la imagen de la comunidad en las instalaciones universitarias; no obstante, las actividades académicas siguen de forma aislada desde su espacio en la modalidad virtual.

En este contexto, merece poner atención y revisar cómo las universidades colaboran para construir la cohesión social y fortalecer el proceso de conocimiento, asegurar la formación de los ciudadanos y promover la ciudadanía como las libertades. Además, del rol que tienen en la lucha contra la exclusión provocada por el actual modelo de desarrollo y protección del medio ambiente, al contribuir en la transformación de la realidad social y la promoción del desarrollo humano y social (Sapata, Berger y Bie, 2021).

De esta manera, las IES han recorrido un camino entre logros y disrupciones hacia la sustentabilidad que es muestra de su compromiso para alcanzar de manera organizada, estar a la par de los esfuerzos, acuerdos y tratados como parte del proceso de la gobernanza internacional ambiental.

## Gobernanza internacional ambiental de las instituciones de educación superior

Conforme aumenta la población y en respuesta a que el mundo está más interconectado, los problemas ambientales se volvieron compartidos entre los Estados, por ello han mostrado un mayor interés por los temas ambientales, los que se han reflejado en los tratados y acuerdos internacionales que han ratificado, extendiendo la responsabilidad de los gobiernos inclusive entre otros actores de la sociedad con su entorno (Mingst, 2006).

El primer esfuerzo multilateral en materia ambiental se remonta a la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano convocada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1972 en Estocolmo, en la que su principal objetivo fue analizar los efectos de la industrialización en la salud; de ahí surge el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (Carabias *et al.*, 2009).

Posteriormente, otro documento es el Informe Brundtland (Giddens, 2010), en el que se reconoció la importancia del crecimiento económico; no obstante, se hizo frente a la postura del desarrollo económico al considerar los aspectos ambientales y crear una visión hacia el desarrollo sostenible, con base en este informe y considerando que el ambiente tiene un impacto en el bienestar y en la calidad de vida de las personas, el PNUD, en 1990, incorporó el concepto de Desarrollo Humano, que se define como: un proceso continuo en el cual se amplían las oportunidades del ser humano de lograr una buena vida y para conseguirlo se debe incidir en los aspectos institucionales, sociales, económicos, ambientales y culturales (Barreira *et al.*, 2007).

Consecutivamente, la ONU convocó a los países en 1992 a la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, donde se promovieron varios compromisos a escala internacional, entre ellos la Agenda 21 y la Carta de la Tierra, que, a pesar de no ser vinculantes, su trascendencia se encuentra en que adopta el concepto de desarrollo sostenible y establece las prácticas para llevarlo a cabo (Carabias *et al.*, 2009).

Con ello, la orientación que tiene el concepto de desarrollo sostenible se encuentra en el tercer principio de la Declaración de Río, el cual establece que el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras (Barreira *et al.*, 2007).

Otra acción que prosiguió para lograr el desarrollo sustentable por parte de la ONU fue la formulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, planteados en el año 2000 con la firma de líderes de 189 países, quienes se comprometieron a cumplirlos antes de 2015; posteriormente, en 2014, el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General (GTA) propuso un documento con 17 objetivos para su aprobación por la Asamblea General, que terminó aprobando los Objetivos de Desarrollo Sostenible,<sup>4</sup> definiendo la Agenda Global 2030 (PNUD SDGE, 2015).

Como se puede observar, para resolver los problemas ambientales se requiere de un conjunto de reglamentos, normas, leyes, reglas e instituciones de gobierno, a las que se les identifica como parte de la gobernabilidad o gobernanza ambiental; no obstante, para que se cuente con efectividad y puedan entenderse los diferentes sectores de la sociedad, no solo es necesaria la responsabilidad de los diferentes gobiernos a escala global, sino que se requiere que toda la sociedad comparta la responsabilidad. En este sentido, la gobernabilidad ha avanzado en las últimas décadas con la participación de una gran diversidad de actores, como organizaciones no gubernamentales, organizaciones de producción, centros de investigación científica y tecnológica, medios de comunicación, entre los más representativos. De esta manera, paralelamente a la gobernanza ambiental y el avance en los tratados internacionales sobre desarrollo sustentable, se crearon varias declaraciones nacionales e internacionales en relación con el rol de las instituciones de educación superior, en el siguiente orden cronológico (Carabias *et al.*, 2009; Zapata González *et al.*, 2016):

- Declaración de Talloires (Francia, 1990): Tiene un plan de acción de diez puntos para incorporar la sustentabilidad y la alfabetización ambiental en la docencia, investigación, extensión y operación en los colegios y universidades.

---

4. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son: 1 Fin de la pobreza, 2 Hambre cero, 3. Salud y bienestar, 4. Educación de calidad, 5. Igualdad de género, 6. Agua limpia y saneamiento, 7. Energía asequible y no contaminante, 8. Trabajo decente y crecimiento económico, 9. Industria, innovación e infraestructura, 10. Reducción de desigualdades, 11. Ciudades y comunidades sostenibles, 12. Producción y consumo responsable, 13. Acción por el clima, 14. Vida submarina, 15. Vida de ecosistemas terrestres, 16. Paz y justicia e instituciones sólidas, 17. Alianzas para lograr los objetivos (PNUD, s/f).

- Declaración de Halifax (Canadá, 1991): Aporta un plan de acción básico para el diseño de estrategias prácticas en la implementación del desarrollo sostenible en las universidades.
- Declaración de Swansea (Gales, 1993): Incita la necesidad de fortalecer la capacidad de las universidades para enseñar e investigar los principios del desarrollo sostenible.
- Declaración de Thessaloniki (Grecia, 1997): Ratifica una vez más la importancia de la educación como pilar de la sostenibilidad.
- Declaración Lüneburg (Alemania, 2001) Promueve el desarrollo de una Agenda 21 para la universidad.

También se creó la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción, presentada en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior en París en 1998 ante la UNESCO; esta conferencia proclama las misiones y funciones de la educación superior como la necesidad de forjar una nueva visión de esta y la premura de pasar de la visión a la acción (Zapata González *et al.*, 2016).

De acuerdo con la aplicabilidad de la sustentabilidad de las IES por regiones:

Por parte de la Unión Europea se creó el programa “Copernicus” en 2014, a través de la Agencia Europea del Medio Ambiente y desarrollado por la Conferencia Europea de Rectores de Universidades.

En el contexto iberoamericano se encuentra la Alianza de Redes Iberoamericanas de Universidades por la Sustentabilidad y el Ambiente (ARIUSA), creada en Bogotá en 2007, la cual busca promover y apoyar la coordinación de acciones en el campo de la educación ambiental superior, así como la cooperación académica y científica entre redes universitarias por el ambiente y la sustentabilidad (Zapata González *et al.*, 2016).

Esta colectividad se organizó como una red de redes universitarias ambientales de Iberoamérica, las cuales se clasifican en tres: fundadoras, adherentes y proyecto, las cuales buscan la cooperación para proyectos sobre temas relacionados al medio ambiente y la sustentabilidad en las universidades. Cabe mencionar que su organización es descentralizada, sin jerarquías entre los miembros, para crear una organización horizontal; considerando sus relaciones entre las redes clasificadas en cuatro: comunicación, coordinación, cooperación y gestión (Sáenz, 2018).

Esta red ha conseguido reconocimiento internacional, ya que fue distinguida por la UNESCO en 2014 como una de las redes universitarias ambientales más prominentes del mundo, además, la mayoría de las redes fundadoras están relacionadas con la Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe que forma parte del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (Sáenz, 2018).

## Gestión ambiental en las IES

Por otra parte, en lo referente al proceso de gestión en los años recientes, aún no han sido suficientes las acciones que han establecido las IES para convertirse en instituciones sustentables, por lo que se busca plantear propuestas que involucren los principales aspectos que deben tomar en cuenta las IES para que se puedan realizar estrategias e instrumentos que consigan tener una gestión eficiente de la sustentabilidad. Por ello, las IES deben enfocarse en cuatro ámbitos principales (Martínez, 2017):

1. *Gestión interna*: crear una comunidad universitaria basada en la democracia, equidad, transparencia y de impulso a un desarrollo sustentable.
2. *Docencia*: acciones de capacitación a la planta académica, además de promover el aprendizaje sustentado en proyectos medioambientales.
3. *Investigación*: promover una agenda de investigación que vincule a los investigadores y docentes en proyectos de investigación interdisciplinarios que resuelvan problemas medioambientales.
4. *Proyección social*: efectuar proyectos de desarrollo que puedan ser el origen de investigaciones aplicadas y de recursos didácticos para la comunidad universitaria, que permita al estudiantado un aprendizaje basado en evidencias.

En cuanto al proceso que se debería llevar a cabo, para alcanzar “el modelo de universidad sostenible” organizado en cuatro fases, Monroy (2016) indica:

1. La primera tiene que ver con la visión de sustentabilidad, en donde se establece el concepto y definición de universidad sustentable y puede establecerse un plan, las directrices o el estado ambiental.
2. Después se consolida la misión que permitirá direccionar las acciones propuestas.
3. Posteriormente se debe crear un comité o estructura similar que refleje el compromiso de incorporar una política sustentable que lleven a la práctica una serie de acciones, establecidas por objetivos y metas definidos.
4. Y finalmente, se deben consolidar estrategias para la sostenibilidad enfocadas en la educación, investigación y extensión, así como su aplicación al propio campus.

Este sistema se complementa con auditorias de la sostenibilidad que permite el monitoreo, análisis y control de las iniciativas de sostenibilidad, asimismo las IES deben cubrir los tres componentes del desarrollo sostenible; desde lo económico, serían las oportunidades laborales; desde lo ambiental, sería el uso sostenible de recursos; y en cuanto a lo social, el mejoramiento de la calidad de vida (Monroy, 2016).

## **Esferas del Desarrollo Sustentable en las IES**

La implementación de la gestión sustentable en las IES aporta al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mencionados en un principio, se sugiere que los campus universitarios tengan acciones que se ejecuten bajo las cinco esferas en torno al desarrollo sustentable, que menciona Zapata González (2016) y contemplan los aspectos que integran al Desarrollo Humano según la PNUD.

Las acciones por realizar en cada esfera del Desarrollo Sustentable y los ODS que se cumplirían:

- *Sustentabilidad económica:*

Las IES tienen un papel fundamental para la inserción en el campo laboral y mediante el desarrollo sustentable, pueden desvincular las fuentes del crecimiento económico con la degradación del medio ambiente, al educar a sus alumnos con esta conciencia ambiental en función con su campo de estudio. Así profesionistas



formados emprendan acciones económicas que mejoren el bienestar humano y sean compatibles con el medio ambiente natural impulsando un sistema enfocado en la economía verde (Pengue & Feinstein, 2013), así se cumpliría el objetivo 8 relacionado al trabajo y al crecimiento económico (PNUD, s/f).

· *Sustentabilidad ambiental:*

En la universidad resulta importante la constitución de grupos encaminados hacia la gestión ambiental que junto con la investigación y el conocimiento del entorno natural, a la par se lleven a la práctica distintas actividades como el buen manejo de residuos, considerando la estrategia de las cuatro “R” (Reciclar, Reducir, Reutilizar y Rechazar) que promueve la PNUMA en la educación ambiental (Pengue & Feinstein, 2013) y de esta forma se cumpliría el objetivo 12 que conlleva acciones que reduzcan la generación de desechos (PNUD, s/f).

· *Sustentabilidad social:*

La comunidad universitaria está liderada por representantes con poder y control sobre las decisiones y a través de un trabajo en conjunto, en función del bien colectivo, se pueden generar proyectos dentro o fuera del campus; inclusive se pueden establecer conexiones interinstitucionales, vinculando diversas comunidades para generar relaciones de intercambio y conocimiento con la finalidad de formar alianzas que ayuden a cumplir las metas, como se determina en el objetivo 17 de la agenda 2030 (PNUD, s/f).

· *Sustentabilidad cultural:*

Las instituciones están compuestas por grupos culturalmente diferentes, pero con un sentido en común: “el conocimiento”, asimismo, mediante la cultura los elementos adquieren valor y significado dentro de la memoria de las comunidades, por ende, se deben encaminar esfuerzos hacia una cultura de respeto ambiental, pues el cambio real de la situación actual parte de la transformación del pensamiento colectivo, por lo cual, la universidad se debe establecer como una comunidad sostenible conforme al objetivo 11 (PNUD, s/f) mediante la promoción de una cultura de respeto ambiental.

· *Sustentabilidad política:*

Las IES deben ser instituciones eficaces y transparentes, como se menciona en el objetivo 16 (PNUD, s/f), y la implementación de

políticas de sustentabilidad requiere de propósitos claros que establezcan reglamentos y actividades en favor de la participación democrática, donde se tomen decisiones inclusivas y representativas que respondan a las necesidades de la comunidad universitaria, esto también involucra el asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres acorde al objetivo 5 sobre la equidad de género (PNUD, s/f).

Conforme a lo anterior, Zapata González *et al.* (2016) proponen varias acciones necesarias para la implementación de la sustentabilidad en las universidades; en el contexto de pandemia es necesario subrayar:

1. Desarrollar políticas y prácticas sustentables en los patrones de producción y consumo de la universidad que deben estar integrados en todas las actividades institucionales.
2. Desarrollar un concepto propio de universidad sustentable e incorporar de forma apropiada los conceptos de sustentabilidad en todas sus disciplinas académicas.
3. Establecer comités ambientales o de sustentabilidad.
4. Promover la participación efectiva y vinculante de académicos, funcionarios y alumnos en iniciativas llevadas a cabo en el marco de la universidad sustentable.
5. Proveer las condiciones materiales, de recursos y facultades, para la contratación de personal especializado en la gestión adecuada de la universidad sustentable.
6. Promover prácticas de extensión que le permitan formar asociaciones y fomentar la sustentabilidad en su ámbito de influencia local y global.

Todos los puntos anteriores están vinculados con los aspectos que incluyen el Desarrollo Humano y se suman a los que están específicamente dirigidos a las IES:

- *Sustentabilidad académica:*

La universidad es una oportunidad para instruirse acerca de la sustentabilidad, por ello las políticas institucionales deben establecer estrategias para emplear modelos educativos integrales donde la universidad se convierta en un espacio para el desarrollo cien-

tífico y tecnológico que respete la diversidad cultural y el medio ambiente. Asimismo, deben presentar programas académicos que permitan la comprensión y la aplicación de la sustentabilidad ambiental dentro del oficio profesional, debido a que la educación universitaria es responsable de transformar una sociedad y de convertir a sus estudiantes en ciudadanos profesionales, responsables, éticos y conscientes de la situación ambiental.

En el orden de los ODS y el sentido último de la universidad, con el objetivo 4 referente a la obtención de una educación de calidad, la cual aporta con la investigación científica y tecnológica un mayor conocimiento sobre el cambio climático (objetivo 13), sobre la conservación de vida submarina (objetivo 14), sobre innovación tecnológica de fuentes renovables en la eficiencia energética (objetivo 7), en el saneamiento de agua (objetivo 6) y en el sector industrial (objetivo 9), además de asegurar que más personas tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza (objetivo 15) (PNUD, s/f).

#### *Sustentabilidad física:*

El más grande reto de las universidades, en el contexto de la pandemia, es reconsiderar la actualización de la infraestructura de los campus universitarios, dada la trayectoria y antigüedad esta puede estar desactualizada para cumplir con los requerimientos necesarios para asumir los desafíos de la sustentabilidad en relación con el aprovechamiento de los espacios; además de subrayar que las universidades pueden ser comparadas con edificios de alta complejidad como los hospitales y hoteles en términos de generación de residuos, consumo de materiales, agua y de energía, por ello es necesario trascender el aspecto físico y mostrar su esfuerzo para disminuir la huella ecológica que generan sus actividades, como los posibles cambios en el contexto de híbrido, presencial y virtual.

En las IES, mediante el desarrollo de una infraestructura sostenible (objetivo 9), debe ser preponderante un ambiente de salud y bienestar (objetivo 3) con el uso eficiente de los recursos naturales (objetivo 12) y la utilización de energía asequible y no contaminante (objetivo 7) (PNUD, s/f).

## Ética ambiental en la educación universitaria

Las IES conllevan una responsabilidad social, Morales García & Villa Orrego, 2018 la define como una

Política de calidad ética del desempeño de la comunidad universitaria a través de la gestión responsable de los impactos educativos, cognitivos, laborales y ambientales que la universidad genera, en un diálogo participativo con la sociedad para promover un desarrollo sostenible.

Esta responsabilidad se divide en dos perspectivas complementarias; en primer lugar, está relacionada con un modelo autosostenible que permita el diálogo y plantee alternativas para conseguir un equilibrio del modelo económico con la sociedad y el medio ambiente; también conlleva el cuidado y mantenimiento de mejores espacios y un menor consumo energético (Morales García & Villa Orrego, 2018).

En segundo lugar, tiene que ver con la responsabilidad en la formación de capital humano (Morales García & Villa Orrego, 2018); puesto que en el futuro los exalumnos de las universidades podrán utilizar los conocimientos y su capacidad para lograr cambios significativos en la sociedad, por ello, se plantea la necesidad de realizar una reforma en los sistemas de educación superior donde se reformulen los métodos de enseñanza y de aprendizaje hacia una visión humanística, con compromiso social y con un enfoque transdisciplinar.

Para cambiar este sistema de educación se debe proporcionar, a la par de la formación científica, bases éticas con una reflexión filosófica, para que se comprendan los alcances y consecuencias de los avances en la ciencia y tecnología y se reconozca la responsabilidad, como el compromiso de este conocimiento ante la sociedad (Ruíz Gutiérrez & Velázquez Delgado, 2017).

Sin embargo, la filosofía moral tradicional no promueve ninguna obligación moral en relación con los ecosistemas, plantas o animales (Kwiatkowska, 2008), por consiguiente, la mayoría de los universitarios, como las personas en general, llegan a preocuparse por el daño infringido al ambiente solo cuando lo perciben como un peligro para los propios intereses humanos (Fazio, 2012).

Las IES deben ampliar los horizontes éticos más allá de los seres humanos y evitar caer en la posición antropocéntrica, para sumarse desde el enfoque ecocéntrico y corresponder a la posición comple-

mentaria, como se plantea en el pensamiento verde (Paterson, 2005), donde también se definen principios de sabiduría ecológica, justicia social, democracia participativa y no violencia, así como sostenibilidad y respeto por la diversidad (Giddens, 2010).

Finalmente, un campus universitario sustentable se define como (Zapata González *et al.*, 2016):

Un campus ambientalmente saludable, con una economía próspera a través de la conservación de los recursos y la energía, reducción de basura, eficiente gestión ambiental que promueva la equidad y la justicia social en sus asuntos y que exporte estos valores a la comunidad, nacional y mundial.

Es imperativo que en la planificación de la gestión hacia un desarrollo sustentable del campus universitario, la institución se enfrente a la autoevaluación para reconocer sus deficiencias físicas, tecnológicas, intelectuales y de recursos, de esta manera se pueden determinar las acciones necesarias para dar inicio a este proceso de forma eficiente (Zapata González *et al.*, 2016).

## **Retos de la implementación de la sustentabilidad de las ies**

Las IES presentan diferentes desafíos en cuanto a la implementación de la sustentabilidad, por lo cual es conveniente analizar diversos factores y causas que limiten la eficiencia de las universidades sobre este tema.

Entre los principales factores que limitan la efectividad en sustentabilidad de las IES (Conde Hernandez *et al.*, 2006):

- Falta de intereses e involucramiento
- Particularidades de la estructura organizacional
- Resistencia al cambio
- Falta de recursos humanos y materiales
- Falta de comunicación e información oportuna
- Falta de regulaciones más rigurosas
- Falta de investigación interdisciplinaria
- Falta de indicadores de operación
- Falta de políticas institucionales
- Falta de consensos institucionales

Entre los desafíos más trascendentes se identifica: la estructura jerárquica y organización de las universidades, la baja prioridad que se otorgue al proceso, la falta de seguimiento a la gestión, la falta de conocimiento e información y los problemas de comunicación. Además, se reconoce la existencia de la diversidad, heterogeneidad y complejidad de la comunidad universitaria en cada instituto y, por supuesto, las limitaciones en la financiación y recursos para la implementación, el desarrollo y sostenimiento de una efectiva gestión (Monroy, 2016).

Por otro lado, Rivera destaca que el desafío más importante es la división por disciplinas, esto se debe a que estas funcionan de manera aislada, sin mucha comunicación y colaboración entre ellas; esto dificulta el trabajo interdisciplinario, el cual es una precondition para tratar la sustentabilidad (Rivera, 2017).

Inclusive la UNESCO hace hincapié en la necesidad de la transdisciplinariedad, tema presentado en el informe mundial elaborado por la *Global University Network for Innovation* “sobre los retos y compromisos de las universidades con la sustentabilidad y campos del conocimiento”, donde identifica que una de las limitaciones en el estudio radica en la estructura excesivamente disciplinar y compartimentada que persiste en las universidades (González Gaudiano *et al.*, 2015).

## **El “techo de cristal” en la sustentabilidad en las IES**

Las consideraciones anteriores sobre la ineficacia de las IES en el desarrollo sustentable están basadas en acciones en concreto, en la carencia de ciertos recursos y en la estructura que suelen tener, sin embargo, no consideran las ideas ni la estructura social.

En este sentido, la ANUIES muestra un análisis con base en la metáfora del “techo de cristal”, generalmente utilizada en estudios de género, la cual se refiere a una barrera invisible que no se encuentra en las normas, políticas o dispositivos sociales establecidos que legitimen esa obstaculización, ya que se trata de valores entendidos y pautas culturales arraigadas que difícilmente se identifican (González Gaudiano *et al.*, 2015).

En cuanto a las ideas, González Gaudiano, para encontrar los obstáculos en el desarrollo sustentable en las IES, detectó las siguientes “ideas falsas”:

- La sustentabilidad es demasiado abstracta: Los representantes de las universidades se refieren al tema como algo abstracto y alejado de la realidad.
- La sustentabilidad es muy amplia: Subsiste la idea de que es tan amplia que puede aplicarse a cualquier área de la universidad, al grado de considerar como actividades sustentables aquellas que no lo son.
- La sustentabilidad es un tema para especialistas: Existe la creencia de que se necesita personal muy calificado para poner en práctica la sustentabilidad.
- La sustentabilidad no tiene bases científicas: Aunque referida en menor proporción, se presenta como un argumento para la inacción.
- La sustentabilidad es cara: Este supuesto considera que los recursos financieros para su aplicación no se justifican (González Gaudiano *et al.*, 2015).

Por lo tanto, el problema radica en la falta de comprensión del significado que conlleva la sustentabilidad en la actualidad, así como la dificultad para llevarlo a cabo en la practicidad al interior de las universidades, puesto que solo se ha logrado implementar de forma superficial y limitada.

Este conflicto es causado por la resistencia de las IES a realizar cambios sustanciales en su estructura académica y de gestión, haciendo que las propuestas de sustentabilidad se topen con el “techo de cristal”, este implica las barreras estructurales sociales, económicas y académicas relacionadas a una concepción desarrollista y mercantilista que la sociedad tiene fuertemente establecida, lo que impide avances reales y significativos.

Existe una creciente mercantilización en las IES, tanto en los procesos de generación del conocimiento y de la oferta académica en las universidades privadas y la presión de recortar el financiamiento y la autonomía de las universidades públicas, a esto se le suma la imposición de criterios e indicadores de evaluación que ponderan la calidad académica en función de su rentabilidad económica y de su capacidad de responder a las demandas del mercado.

Este sometimiento de las IES a los imperativos intereses del mercado ha ocasionado que cualquier otra finalidad social o ambiental sea considerada secundaria o subordinada a la visión neoliberal; en esta misma línea, los teóricos ambientalistas, con perspectiva estructuralista, consideran que la solución a los problemas ecológicos pasan por un cambio radical en las estructuras del sistema socioproductivo imperante (Domínguez & Aledo, 2001).

Difícilmente las universidades pueden servir como modelo para generar cambios sociales profundos porque no ha existido intención,

por parte de estas, de cambiar la estructura donde la formación que reciben sus estudiantes sigue reproduciendo los modelos de producción ambientalmente insustentables y socialmente injustos (González Gaudiano *et al.*, 2015).

Por consiguiente, González Gaudiano *et al.* (2015) identifican que el mayor reto ya no reside solo en los ámbitos de ambientalización de la gestión sustentable o en la creación de conocimiento, sino en “cómo cuestionar un estatus institucional condicionado por la hegemonía del mercado y cómo impugnar su estrategia insidiosa”.

Con este gran desafío de las IES que plantean González Gaudiano *et al.* (2015), nos llevan a la propuesta de fomentar la participación activa de toda la comunidad universitaria y a la necesidad de un cambio de modelo que permee a todos los estamentos y modifique substancialmente su forma de ser desde las esferas académicas y profesionales, hasta las esferas que involucran al individuo en lo cultural y social, para poder lograr que los egresados se conviertan en ciudadanos y ciudadanas comprometidos con la sustentabilidad de sus comunidades y de la sociedad en su conjunto (González Gaudiano *et al.*, 2015).

## **El desafío de romper con el “techo de cristal” en las IES**

Las posiciones estructuralistas defienden la predominancia de las presiones estructurales (económica, política, social o cultural) sobre la capacidad de decisión y acción individual, sin embargo, los individuos tienen la capacidad de influir o modificar los procesos sociales, esto se define como “agencia humana” (Domínguez & Aledo, 2001), por lo tanto, es posible que las IES den principio al “rompimiento del techo de cristal”, para ello deben ofrecer alternativas, establecer un modelo distinto que favorezca al respeto ambiental, abrirse a nuevas perspectivas y propuestas que se opongan al sistema mercantilista actual.

Entre esas perspectivas que contradicen el sistema actual se encuentra el pensamiento verde, que muestra una desconfianza hacia el capitalismo y los mercados puesto que considera que el crecimiento económico exponencial reduce la calidad de vida y perjudica la biosfera, causando la actual crisis ambiental. De igual manera, tiene su propia noción de sostenibilidad al rechazar la idea del ecologismo que se concentra en “desarrollo sostenible”, que supone la compatibilidad



de crecimiento con responder con éxito a los problemas ambientales, por lo cual propone una sociedad de crecimiento cero (Giddens, 2010).

En este mismo sentido, se encuentra el ideal del “buen vivir” o “*sumak kawsay*”, el cual surge de las comunidades indígenas de América Latina y propone un nuevo régimen de desarrollo que, igual que el pensamiento verde, se opone al “vivir mejor” de la lógica neoliberal, ya que replantea las relaciones del ser humano con la naturaleza y sugiere un modelo más justo, equitativo, en el que las personas tengan lo indispensable para una vida digna y feliz (Pengue & Feinstein, 2013).

En este caso, se pretende resaltar que lo que se puede obtener de estos modelos es el reconocimiento sobre los límites de la tierra, para ejemplificar esto que Boulding (1965) utiliza en la metáfora donde el planeta se convierte en una nave espacial, destacando que la tierra no es ilimitada ni un depósito infinito y que el ser humano debe aceptar que es un sistema biológico dentro de un sistema ecológico (Cruz y Serrano, 2020).

La propuesta de Boulding (1965) indica que se debe crear un sistema que funcione en un espacio reducido y limitado como en la nave espacial, donde se genere un flujo circular y que la tecnología sea amigable con el ambiente, asimismo, se propone que las universidades participen invitando desde la formación de profesionales a responsabilizarse desde su área de estudio al cuidado de la nave espacial, creando compromisos para una comunidad sostenible.

## **El caso de México ante la sustentabilidad de las IES y la covid-19**

En el contexto de la educación superior, estamos mejor preparados que nunca para entender los riesgos y las amenazas a los que nos enfrentamos, y también para identificarlos. Ante ello, Pedro Conceição, director de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, publica en la página del PNUD (2020), como invocaba la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la pandemia está dejando de manifiesto que a pesar de que cada vez las sociedades se encuentran más interconectadas, las vulnerabilidades locales se han transformado en amenazas globales, y estas vulnerabilidades han creado profundas diferencias sociales que se encaminan a ser cada vez más intensas en el

contexto de cambio climático y pérdida de la biodiversidad a la que asistimos (PNUD, 2020).

Las IES de todo el mundo tuvieron problemas para garantizar la salud de estudiantes, profesores y trabajadores, así como los retos para dar continuidad a las actividades académicas. En este contexto se agudizó la reducción de financiamiento público, la baja en las demandas de ingreso, los apuros para el reclutamiento de estudiantes y la reducción de cuotas y colegiaturas (Ordorika, 2020).

Específicamente en México (Ver tabla 1, gráficos 1 y 2 y figuras 1 y 2), la población total de las IES asciende a 4 millones 931 mil 200 (4,931,200); que se reparte en quince universidades, entre ellas se identifica aproximadamente el 22 % del total, las cuatro más representativas son la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad de Guadalajara (UdeG), la Universidad Autónoma de Nuevo León (UNANL) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN).

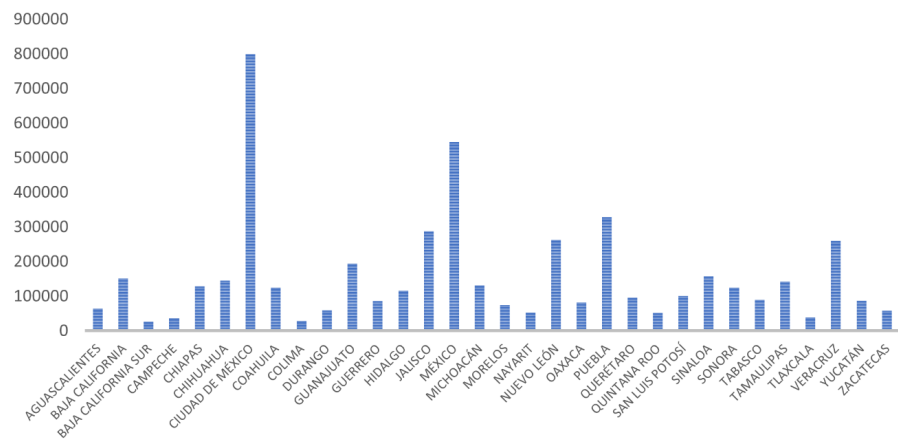
*Tabla 1*  
Principales instituciones de educación superior en México

<b>Institución de Educación Superior en México 2019-2020</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Universidad Nacional Autónoma de México	129,318	119,124	248,442	5.04
Universidad de Guadalajara	68,973	61,270	130,243	2.64
Universidad Autónoma de Nuevo León	61,661	61,385	123,046	2.50
Instituto Politécnico Nacional	48,047	72,128	120,175	2.44
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	45,569	39,752	85,321	1.73
Universidad Tecnológica de México	43,209	41,901	85,110	1.73
Universidad Autónoma de Sinaloa	44,768	39,380	84,148	1.71
Universidad Abierta y a Distancia de México	43,422	38,719	82,141	1.67
Universidad del Valle de México	41,028	38,412	79,440	1.61
Universidad Autónoma del Estado de México	38,609	28,874	67,483	1.37
Universidad Autónoma de Baja California	34,549	30,979	65,528	1.33
Universidad Veracruzana	33,829	30,758	64,587	1.31
Universidad Autónoma Metropolitana	27,215	28,787	56,002	1.14

Institución de Educación Superior en México 2019-2020	Mujeres	Hombres	Total	%
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	24,649	31,230	55,879	1.13
Universidad Interamericana para el Desarrollo	21,350	18,937	40,287	0.82
Total General	2,541,723	2,389,477	4,931,200	100.00

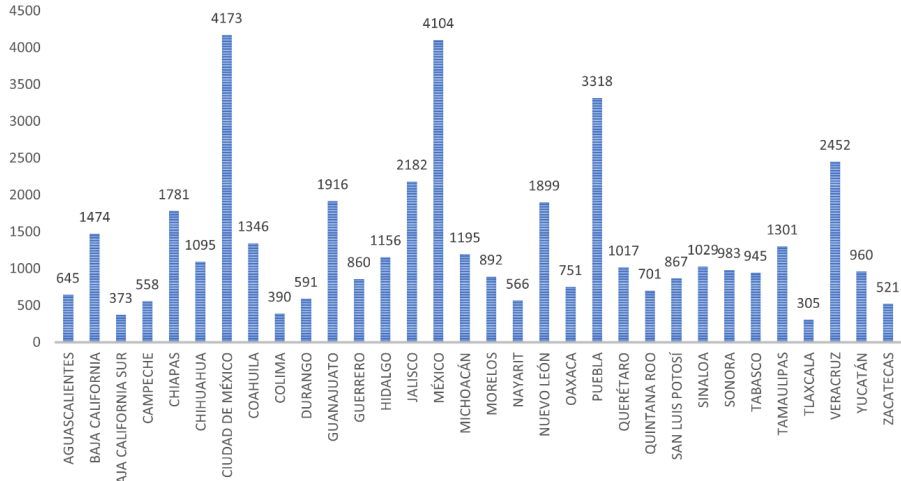
Fuente: Elaboración propia con base a formatos 911 de Educación Superior aplicados por la Secretaría de Educación Pública en coordinación con la ANUIES. Mayo, 2021.

*Gráfico 1*  
Total de alumnos en IES en México, 2019-2020



Fuente: Elaboración propia con base a formatos 911 de Educación Superior aplicados por la Secretaría de Educación Pública en coordinación con la ANUIES. Mayo, 2021.

**Gráfico 2**  
Instituciones de educación superior en México



Fuente: Elaboración propia con base a formatos 911 de Educación Superior aplicados por la Secretaría de Educación Pública en coordinación con la ANUIES. Mayo, 2021.

**Figura 1**  
Localización de las IES en México



Figura 2  
Número de instituciones de educación superior en México



Para valorar la dimensión de la situación, se recrudecen los problemas financieros, en particular para las universidades públicas en situación de crisis y con necesidad de recursos adicionales para su rescate económico y viabilidad. También, los temas complejos que han quedado pendientes o que han emergido durante la pandemia. Entre estos destacan la cancelación de fideicomisos para apoyo a la investigación, que ha castigado a las instituciones de manera diferenciada, y la aprobación de la Ley General de Educación Superior.

Por su parte, los estudiantes se han visto afectados de distintas maneras con la cancelación de clases presenciales, y los estudios en línea, organizados con premura y preparación inmediata, han generado grandes dificultades e incrementado los procesos de exclusión y marginación. La UNESCO señaló que el mundo no estaba preparado para una interrupción educativa a semejante escala, de un día para otro, escuelas y universidades del mundo cerraron sus puertas, apresurándose a desplegar soluciones de educación a distancia para asegurar educación. En este contexto global de emergencia, en México, como muestra de América Latina con apenas uno de cada dos hogares con servicio de Internet de banda ancha, y con ausencia de planes de con-

tingencia para hacer frente al modelo educativo a distancia, lo que impactó de manera inédita a todos los actores de la educación superior (Ordorika, 2020).

## Conclusiones

El avance que se alcanzado con la gobernanza ambiental internacional, como el establecimiento de declaraciones con las IES, junto con la agenda ambiental internacional, destaca el rol de estas para transformar la sociedad; así como la creación de redes universitarias en torno al medio ambiente, como el caso de ARIUSA, que integra varias instituciones latinoamericanas en las que el desempeño de las IES de México muestran liderazgo al comprometerse y formar parte de este organismo.

Existe una estrecha relación de la sociedad con las IES, por ello la urgente la gestión ambiental de las IES, que se planteen estrategias que abarquen en todos los ámbitos posibles, además de ejecutar acciones entorno a las esferas de desarrollo sustentable, sin omitir la ética ambiental en la educación que reta la visión del antropocentrismo que ha sobresalido en la estructura social actual.

Además del reto de la interdisciplinariedad en las universidades, puesto que en las instituciones académicas se encuentran las distintas disciplinas de forma aislada sin vinculación de proyectos en conjunto, también se mencionan todos los ámbitos que deben tomar en cuenta, que en torno a todas las actividades que se llevan a cabo, como en la educación, en la infraestructura, en los procesos administrativos, entre otros asuntos, que esto todavía se refleje obstaculizado por la complejidad que suelen tener las universidades, en especial las universidades públicas, como se mostró en el caso de México.

La complejidad que enfrentan las IES junto con su rol de formar conocimiento, fomentar la investigación y la innovación, demuestra su importancia en la incidencia con los temas de interés en la sociedad, no obstante, esa complejidad crea un desafío en su actuar de transformación de su entorno.

Por ello, hay una relación inherente de las IES con la sociedad, puesto que la ciudad se ve reflejada en la universidad y por lo mismo la existencia de la misma barrera estructural del “techo de cristal” que

se considera el más poderoso e insidioso obstáculo en el avance de las IES hacia la sustentabilidad.

Así que para lograr que las universidades realmente sean sustentables, tienen que afrontar el mayor desafío, el cual no es palpable, no tiene que ver directamente con los métodos administrativos o las políticas establecidas, ya que este se encuentra impregnado en las ideas y, como se mencionó anteriormente, las ciudades se reflejan en las universidades, por ende, las IES son una réplica del modelo mercantilista, neoliberal y de producción insostenible, y esta estructura firmemente establecida en la sociedad que ha creado una cultura que degrada al medio ambiente.

Las IES deben trascender, salirse del modelo tradicional educativo, emplear nuevas alternativas y convertirse en un laboratorio social que participe con otras instituciones de la sociedad civil; inclusive, que exista un trabajo junto con el gobierno y el sector privado para poder cumplir las expectativas que se tienen en torno a la solución de problemáticas ambientales.

## Referencias

- Acosta, C. (10 de marzo de 2014). *expoknews*. Recuperado el 26 de abril de 2020, de expoknews: <https://www.expoknews.com/10-increibles-universidades-sustentables-en-el-mundo/>
- Badii M. H., Guillen, A. & Abreu, J. L. (2017). La industria y el desarrollo sostenible, *Daena: International Journal of Good Conscience*. 12(1), 105-126. Recuperado el 10 de enero de 2020, de: [http://www.spentamexico.org/v12-n1/A8.12\(1\)105-126.pdf](http://www.spentamexico.org/v12-n1/A8.12(1)105-126.pdf)
- Barreira, A. *et al.* (2007). Capítulo 13: Mecanismos de cooperación, financiación y transferencia. En *Medio Ambiente y Derecho Internacional: Una guía* (pp. 667-699). Madrid: Caja Madrid.
- Boulding, Kenneth E. (1965). *Earth as Space Ship*. Washington, EE.UU.: Committee on Space Sciences.
- Carabias, J., Meave, J., Valverde, T. & Cano-Santana, Z. (2009). *Ecología y medio ambiente en el siglo*. EE.UU.: Pearson Prentice Hall, pp. 204-214.
- Conde Hernandez, R. *et al.* (2006). Hacia una gestión sustentable del campus universitario. *Casa del Tiempo*, 15-25. Recuperado de: [http://www.uam.mx/difusion/casadel tiempo/93\\_94\\_oct\\_nov\\_2006/casa\\_del\\_tiempo\\_num93\\_94\\_15\\_25.pdf](http://www.uam.mx/difusion/casadel tiempo/93_94_oct_nov_2006/casa_del_tiempo_num93_94_15_25.pdf).
- Cruz E., F. & Serrano C., D. (2020). El desarrollo sustentable y las Instituciones de Educación Superior ante el COVID-19. En *Factores críticos y estratégicos en la*

- interacción territorial, desafíos actuales y escenarios futuros*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C., Coeditores.
- Domínguez, J. A. & Aledo, A. (2001). *Teoría para una sociología ambiental*. Recuperado el 10 de enero de 2020, de: <https://www.researchgate.net/publication/242707956>.
- Fazio, H. (2012). *Economía, Ética y Medio Ambiente*. Buenos Aires: Eudeba.
- Giddens, A. (2010). Los verdes y su repercusión. En *La política del cambio climático* (pp. 65-90). España: Alianza Editoriales.
- González Gaudiano, E. et al. (2015). Sustentabilidad y Universidad: retos, ritos. *Revista de la Educación Superior ANUIES*, 69-93.
- Kwiatkowska, T. (2008). *Controversias de la ética ambiental*. México: Plaza & Valdez.
- Martínez, P. C. (2017). Instituciones de educación superior y la sustentabilidad. *Ciencia UANL*.
- Mingst, K. (2006). *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*. México: CIDE.
- Monroy, P. C. (2016). Revisión de modelos de gestión ambiental en instituciones de educación superior. *Revista Científica*, 41-51.
- Morales García, O. C. & Villa Orrego, H. A., (2018). Responsabilidad social universitaria y su dimensión ambiental como eje integrador de la gestión institucional. En *Educación Superior y Sociedad* (pp. 121-144). s.l.:Instituto Internacional de Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).
- OCDE (2020). Salud ambiental y resiliencia ante las pandemias. COVID-19 y salud ambiental. Actualizado a 21 de abril de 2020. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/salud-ambiental-y-resiliencia-ante-las-pandemias-3788e625/#biblio-d1e898>
- Ordorika, Imanol (2020). Pandemia y educación superior. *Revista de la Educación Superior*, 49(194), 1-8. Epub. 27 de noviembre de 2020. <https://doi.org/10.36857/resu.2020.194.1120>
- Paterson, M. (2005). *Green Politics*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Pengue, W. & Feinstein, H. (2013). ¿Hacia una verdadera economía verde o hacia un nuevo Lázaro económico? En *Nuevos enfoques de la economía ecológica* (pp. 219-251). Buenos Aires: Lugar Editorial.
- PNUD (s/f). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Recuperado el 10 de mayo de 2020, de Objetivos de Desarrollo Sostenible: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- (2020). El Informe sobre Desarrollo Humano 2020 pondrá el foco en alcanzar las aspiraciones de las personas en equilibrio con el planeta | PNUD. Recuperado el 31 de julio de 2020, de: [https://www.undp.org/content/undp/es/home/news-centre/news/2020/2020\\_HDR\\_focus\\_on\\_people\\_aspirations\\_in\\_balance\\_with\\_planet.html](https://www.undp.org/content/undp/es/home/news-centre/news/2020/2020_HDR_focus_on_people_aspirations_in_balance_with_planet.html).



- PNUD SDGF (2015). *Sustainable Development Goals Fund*. Recuperado el 10 de mayo de 2020, de: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>: <https://www.sdgfund.org/es/de-los-odm-los-ods>
- Rivera, W. d. (2017). La educación superior mexicana y el desarrollo sustentable. En *Políticas públicas para el Desarrollo Sustentable: Horizontes en el siglo XXI* (pp. 1-24). Puebla, México: Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Ruíz Gutiérrez, R. & Velázquez Delgado, B. (2017). Conocimiento e innovación. Nuevos desafíos. *Educación Superior y Sociedad*, 173-206.
- Sáenz, O. (2018). Primera década de la Alianza de Redes Iberoamericanas de Universidades por la Sustentabilidad y el Ambiente - ARIUSA. En *Educación Superior y Sociedad: Redes universitarias y gestión del conocimiento de América Latina y el Caribe* (pp. 37-64). Colombia: IESALC- UNESCO.
- Sapata Carubelli, C. A., Berger, M. S. & Bier, C. A. (2021). Universidades latinoamericanas y construcción de agendas en Desarrollo Local Sostenible. *REVIISE - Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 17(17), 115-126. Recuperado de: <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/548>
- Valverde Soto, M. (1996). *Principios generales del derecho internacional del medio ambiente*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Zapata González, L. et al. (2016). Campus universitario sustentable. *Revista de Arquitectura*, 107-119.



# Acerca de los efectos políticos de la pandemia de COVID-19 o de cómo el Estado entró por la sala de emergencias

DOI: 10.32870/in.vi24.7221

*Juan Campechano Covarrubias<sup>1</sup>*

## Resumen

El presente ensayo busca argumentar la necesidad de considerar la configuración de las naciones-pueblos en la comprensión del funcionamiento y cambios en los Estados. De la necesidad de fortalecer al Estado tanto en su capacidad de acción y decisión para atender a las necesidades de sus pueblos. Como queda evidenciado en el manejo y respuesta a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19. Que cada vez los cambios formales en los elementos constitutivos de los Estados se acerquen a dar respuestas a las necesidades de sus pueblos-naciones.

*Palabras clave:* Pandemia COVID-19, Estado, pueblos-naciones.

## ABOUT THE POLITICAL EFFECTS OF THE COVID-19 PANDEMIC OR HOW THE STATE ENTERED THE EMERGENCY ROOM

### Summary

This essay seeks to argue the need to consider the configuration of nation-peoples in understanding the functioning and changes in States. From the need to strengthen the State both in its capacity for action and decision to meet the needs of its peoples. As evidenced in the management and response to the crisis caused by the COVID-19 Pandemic. That each time the formal changes in the constituent elements of the States come closer to responding to the needs of their people-nations.

Keywords: COVID-19 Pandemic, State, people-nations.

---

Recibido: 31 de mayo de 2021. Aceptado: 12 de octubre de 2021.

Received: May 31, 2021. Accepted: October 12, 2021.

1. Instituto Global de Estudios Sindicales y Educativos, SNTE. Correo electrónico: juancampechano.covarrubias@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1451-4005>

## De introducción

Vivimos tiempos de complejidad e incertidumbre, para todos aquellos amantes del control, de la planeación al extremo, de pensar a cada minuto los resultados previsible y el que se sabía todo lo que iba a pasar, están sufriendo, llenos de angustia. También a quienes la ilusión del crédito y las expectativas del futuro les llenaron la vida de cosas compradas a plazos. La pandemia de COVID-19 ha traído a escenarios inéditos y en condiciones imprevisibles.

El atrevimiento que voy hacer en este ensayo, tiene muchas zonas arriesgadas, señalaré solamente tres; la primera es que trataré de pensar las transformaciones que vienen para los Estados con base en mi experiencia y conocimiento de viajero, con la advertencia de que todos los países y las naciones son como un iceberg, lo que observamos, experimentamos, leemos y conocemos, es solo una pequeñísima parte de lo que los constituye a cada uno de ellos; lo segundo, es que ya lo dijo Carlos Marx, en el "Prólogo" de la *Contribución a la Crítica de la Economía Política* cuando se refiere a los cambios en las sociedad:

Quando se estudian esas transformaciones hay que distinguir siempre entre los cambios materiales ocurridos en las condiciones económicas de producción y que pueden apreciarse con la exactitud propia de las ciencias naturales, y las formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas o filosóficas, en una palabra, las formas ideológicas en que los hombres adquieren conciencia de este conflicto y luchan por resolverlo (Marx, 2015: 248-249).

Lo que está pasando en este tiempo en la economía de los países se puede estimar y cuantificar, pero lo que está cambiando en las costumbres, las prácticas religiosas, las interacciones humanas, las relaciones políticas, eso no es tan evidente. Y el tercer punto, es que todo el mundo habla de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, en número de infectados y de muertos, la caída del producto interno bruto (PIB), las pérdidas en la industria turística, los números en torno a los comercios que cerraron, los desempleados, etc. Pero a pesar de que todos los actores, principalmente los relacionados al sector económico, voltean a ver y señalar al Estado, nadie asume una responsabilidad sobre las condiciones sociales e individuales sobre lo que está pasando y las condiciones del aparato estatal para hacerles frente. Y el tercer punto, en la mayoría de los países con la fantasía del poder del

libre mercado, se fueron debilitando los sistemas de salud y seguridad social, que hoy se requieren, solicitan y cuestionan. Se empequeñecía el Estado y se hacía más pobre, con menos poder ante las empresas nacionales y extranjeras, débil y sumiso frente a los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial de Comercio, etcétera).

Las campañas que establecieron la idea de un Estado ineficiente y corrupto, que era necesario reducir al mínimo, en el caso de la seguridad social, dejó a millones de ciudadanos desamparados y sin protección, en este caso de salud. La flexibilidad laboral era flexibilidad para contratar y poder despedir a los empleados al menor costo. Las ganancias se fueron incrementando en la misma proporción del desamparo y explotación de los trabajadores. Como los aumentos de salarios eran los causantes de la inflación, habría que aumentarles lo menos posible el sueldo a los trabajadores. Los bienes públicos y comunes se fueron privatizando, y quienes se beneficiaron de los minerales, el petróleo, la agricultura, la construcción y otras actividades, no asumieron la responsabilidad de las consecuencias que su actividad depredadora trajo a la naturaleza y la sociedad.

Conforme se fue estableciendo el paradigma de la economía neoliberal, al establecerse la idea de la eficiencia y eficacia. De la relación costo-beneficio, jamás se pensó en la seguridad referida a la salud, la alimentación, la educación y la vivienda de los trabajadores y empleados, aunque todo ello era su decisión y responsabilidad individual.

Hoy, cuando los países en mayor o menor medida pararon las actividades económicas para prevenir contagios y pérdidas de vidas humanas, se mostraron con crudeza las consecuencias y condiciones de este modelo.

Con la experiencia de la pandemia de COVID-19, se han observado con meridiana claridad las diferencias y las condiciones de los Estados y naciones para proteger y ofrecer bienestar a sus ciudadanos.

En los puntos que desarrollaré a continuación, trataré de argumentar que en los años 2020 y 2021, que han sido tiempos en que hemos convivido con la pandemia, que se han paralizado o disminuido las actividades económicas, las condiciones específicas de los países y de los sistemas sociales, se ha evidenciado la necesidad de fortalecer un Estado orientado al bienestar, a lo social, e incrementar su capacidad de proporcionar niveles básicos de seguridad a sus ciudadanos.

El presente ensayo consta de tres partes. En la primera parte, se exponen y discuten un conjunto de conceptos e ideas que se refieren a lo que se podría llamar teoría del Estado, este marco conceptual sienta las bases para la discusión posterior. Se argumenta en torno a lo que muchas veces las teorías sobre el Estado ocultan más de lo que clarifican a la discusión teórica y práctica. En la segunda parte, se comenta sobre la complejidad de abordar una aproximación al Estado en las condiciones en que opera realmente, hay naciones sin Estado y Estados con diferentes naciones en su seno, diferentes formas de división de poderes, diferentes formas de democracias, etc.; pretender abordar su situación actual y desarrollo es extremadamente complejo, lo que implica observar realidades y dinámicas propias de los pueblos. La situación de crisis provocada por la pandemia de COVID-19 propició que se evidenciaran las diferentes tensiones entre los gobiernos y las poblaciones que gobiernan. Se observa cómo los juegos de intereses, principalmente económicos y políticos, determinan la forma y posibilidades de atención a las personas afectadas por la pandemia, pero a su vez la acción del Estado en diferentes ámbitos que han sido afectados por ella. Y en la tercera y última parte, se establecen algunas conclusiones sobre el posible desarrollo y configuración que tendrán los Estados una vez que se logre superar esta contingencia sanitaria. Sobre todo, se pretende establecer la necesidad de un Estado que se preocupe y ocupe por el bienestar de la población, y no por favorecer y administrar las condiciones económicas y sociales para el beneficio de unos cuantos.

Cuando se observa lo que pasa en los países, cómo desarrollan sus procesos políticos, cómo se configuran las relaciones de poder a su interior, cómo se van determinando las leyes que dan legitimidad a este, se hace evidente que los esquemas y los modelos requieren contrastarse con la realidad para verificar su viabilidad. Lo que se pretende es llamar la atención para atender aspectos de los Estados que están presentes y que en ocasiones se soslaya u omiten, pero que nos ayudan a conocer sus dinámicas y comportamientos. Se pretende aportar elementos conceptuales para el desarrollo de movimientos que lleven a buscar nuevas formas en que los Estados atiendan más las necesidades y el bienestar de sus habitantes.

## **1. El marco conceptual. Sobre el Estado**

Más que una gran discusión teórica, lo que me propongo a continuación es exponer un esquema a través del cual entiendo la dinámica de la forma y funcionamiento de los Estados.

Para que el hombre (en el sentido genérico, que incluye mujeres y hombres) pueda subsistir, necesita del concurso de otros hombres; una reunión primaria de hombres constituye un grupo. Las integraciones grupales van adquiriendo mayor complejidad, lo que dará origen a comunidades y pueblos. Efraín González Luna dijo alguna vez que:

Es sociedad toda comunidad humana que se propone la realización de un fin común y que, puesto que se lo propone, tiene conciencia de él. El término pueblo indica un sujeto demográfico y etnográfico capaz, generalmente, de vida nacional (González Luna, 1998: 140-141).

Continúa diciendo:

...la nación es un pueblo viviendo en un territorio determinado, un pueblo unido en la conciencia del ser común, unido en la conciencia de la identidad que lo liga consigo mismo siglos y siglos atrás, unido por el lenguaje, la historia, por la cultura y por la fe. Si, además, a estos factores de unidad se añade, como sucede generalmente, el formidable aglutinante biológico que es la raza, el vigor del ser nacional se fortalece todavía más (González Luna, 1998: 143-144).

La comunidad, el pueblo y la nación, son formaciones anteriores al Estado, que es una formación compleja, con una estructura jurídica desarrollada. La relación nación-Estado se puede observar nítidamente entre los países colonizadores y sus colonias, se formaron Estados artificiales sobre formaciones nacionales de las que solo se vio su desarrollo en tiempos posteriores a su independencia.

No existe una definición generalmente aceptada de lo que es el Estado, pero señalemos algunas: dice Hans Kelsen que

El Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional). El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye (Kelsen, 1995: 215-216).

## Para Carré de Malberg:

...podría definirse, pues, cada uno de los Estados en concreto, como una comunidad de hombres fijada sobre un territorio propio y que posee una organización de la que resulta para el grupo, considerado en sus relaciones con sus miembros, una potestad superior de acción, de mando y de coerción (Carré de Malberg, 2001: 26).

González Luna agrega que “La nación determinándose de manera autónoma para darse una organización política y jurídica constituye, pues, el Estado” (González Luna, 1998: 146).

Una última definición nos la ofrece el Sistema de Información Legislativa, dice:

El Estado tiene cuatro elementos básicos y generales: 1. posee gobierno (poder político); 2. tiene un pueblo (como nación); 3. ostenta territorio; y 4. está regulado con base en un estado de derecho que lo legitima y que basa su organización en la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (SIL-SEGOB, 2021).

Parte esencial de lo que define al Estado es su capacidad para establecer un orden jurídico o un sistema de normas que regulan toda la conducta social y de los individuos en sociedad. Este sistema de normas tiene una jerarquía que va desde una Ley Suprema, que es la Constitución, hasta sus derivados, a través de leyes particulares (de Educación, de Comunicaciones, Penales, del Trabajo, etcétera). Y reglamentos, por ejemplo, el Reglamento de Tránsito.

El Estado, a su vez, como estructura de poder, puede desdoblarse a través poderes como el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Sin embargo, para realizar acciones concretas en y hacia la sociedad, requiere de un grupo de sujetos que realicen materialmente el ordenamiento jurídico y normativo. Este grupo de individuos que operan las acciones del Estado, constituyen el *gobierno*.

Muchas veces se confunde al gobierno con el Estado, y cuando algunas personas o grupos están en contra del gobierno se cree que están en contra del Estado. También, muchas veces, un gobierno, para eliminar a sus opositores dice que atentan contra la estabilidad y seguridad del Estado.

El poder que detentan los gobernantes les viene conferido por el Estado y el orden jurídico que lo genera y lo delimita. Aunque, mu-



chas veces, los ciudadanos comunes asumen que los gobernantes son el poder y tienen poder para hacer lo que quieran con el gobierno, la sociedad y los individuos, lo cierto es que, en el origen, se encuentra el poder del Estado. Llega un punto en que los ciudadanos, los habitantes de una nación, cuestionan la legitimidad del gobierno, y gobiernos que usan los recursos del Estado, como, por ejemplo, las fuerzas armadas, para imponerse sobre la voluntad ciudadana.

Mi punto de vista es que lo más parecido a la idea del Estado que tenemos se materializa durante el siglo XX, junto con el conjunto de transformaciones y cambios que se han sucedido. Parafraseando a Maurice Godelier (2014: 15-28), creo que tres revoluciones mayores van definiendo a los Estados actuales; la primera, que se consolida por la década de 1950, que tiene que ver con el fin de los imperios y las consecuencias que deja en los nuevos Estados y naciones que se forman y de alguna manera se consolidan a partir de su independencia; la segunda, dividiría al mundo en tres bloques: el mundo capitalista, el mundo comunista y el Tercer Mundo, que a la fecha ha sufrido transformaciones particulares en cada uno de esos bloques en lo referente al ejercicio del poder en torno a lo político, lo económico y lo social. Esta etapa inicia su declive después de la desintegración de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) y la caída del muro de Berlín, con la hegemonía del capitalismo y la democracia del modelo de países occidentales desarrollados, que a fin de cuentas era el relato que se quiso imponer. La tercera gran dimensión de estos cambios es la pérdida paulatina de soberanía que los Estados tenían en el siglo XIX o a comienzos del siglo XX. Esa pérdida de soberanía está ligada a los organismos internacionales (ONU, OMC, FMI, Banco Mundial, BCE) y otras organizaciones que en ocasiones son nuevas formas de intervención entre países con desiguales grados de desarrollo. Pienso en los Estados, naciones y pueblos independientemente de sus tamaños y magnitudes como grandes, regulares o pequeños icebergs donde, desde la superficie, solamente se observa una pequeña parte de la totalidad de cómo está constituido, en la cúspide los reyes, los presidentes, los primeros ministros; en otra parte más cercana a la base, los parlamentos, el ejército, los juzgados; más cercanos a la base de la superficie, la burocracia, los servicios de salud, de educación y religiosos, de mantenimiento de servicios de agua, electricidad, de seguridad pública. Luego, lo que solamente se hace visible en determinados mo-

mentos, que son las naciones y los pueblos, con su religión, su cultura, sus costumbres, su historia, sus lenguas, sus grupos étnicos.

Cuando desde una posición ideológica se cuestionan y condenan los regímenes autoritarios o dictatoriales, o cuando se revisan las diversas monarquías que conviven con regímenes parlamentarios o presidenciales, cuando se observan los golpes de Estado que realizan los militares en algunos países, cuando se cuestionan los procesos electorales, todo tiene historia y obedece a patrones culturales, sociales, religiosos, económicos, comerciales, de los pueblos.

Se piensan modelos como los Estados que tienen una constitución o sistema de leyes que los rige, que tienen un gobierno electo “democráticamente” y que cuentan con una separación de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). Sin embargo, si se observa con detenimiento, no necesariamente eso les proporciona en automático la legitimidad y la autoridad a sus gobiernos.

Actualmente, en los Estados democráticos, las acciones de gobierno se guían por los planes y programas del gobierno, a través de los cuales se definen las políticas de dicho gobierno que, teóricamente, son en beneficio de la sociedad. En una definición no exenta de polémica, se puede definir que las políticas públicas que se originan principalmente en el gobierno, son “...la serie de acciones orientadas a un objetivo público y que se desarrollan por el gobierno con la participación de la sociedad y el sector privado (Lecay, 2005: 16).

Sin embargo, como se ha venido argumentando, el Estado es la organización jurídica y normativa de una nación, que le da un poder político, social, económico y de coerción sobre los ciudadanos, regulando y normando su conducta con respecto a los otros con los que convive. Sin embargo, si se observa cuidadosamente, en muchos países son pequeños grupos ligados a intereses económicos los que deciden en los diversos ámbitos del gobierno. Por lo tanto, se debe distinguir entre una política pública de algún programa de gobierno que responde a intereses particulares y lo que constituye una política de Estado que beneficia a la mayoría de la población.

Diversos autores, desde diferentes ópticas, dan cuenta de cómo el modelo económico neoliberal fue cooptando estructuras de gobierno y al Estado (Bauman y Bordoni, 2016; Escalante, 2017; Wallerstein, 1999; Roy, 2015). En la siguiente parte argumentaré sobre cómo el Estado

aparece al final como quien recibe la cuenta de los gastos y facturas de las fiestas y desastres que otros causan.

## **2. El Estado y las crisis en las naciones**

Desde los teóricos clásicos de la Teoría del Estado, han llamado la atención de los fenómenos históricos, culturales e individuales que configuran la realidad y acciones humanas, y posteriormente al Estado.

Dice Hermann Heller: “Una teoría del Estado que quiera responder a los puntos de vista de la ciencia de lo real ha de concebir el Estado partiendo del conjunto de la realidad histórico-concreta de la sociedad” (Heller, 2020: 148).

Se puede pensar al Estado como un ente abstracto, de acuerdo a ciertas categorías conceptuales que lo definan. Pero a fin de cuentas, como agrupaciones humanas son sujetas a una historia, a un pasado, un presente y un incierto futuro. Ver un Estado sin conocer cómo su integridad territorial ha cambiado con el tiempo, los grupos étnicos que lo han poblado, las migraciones, las invasiones, las guerras, sus héroes, sus luchas, los elementos que le van dando identidad nacional, sus formas de sentir y emocionarse, las luchas por su lenguaje o lenguajes, por su religión, será entender una pequeñísima parte de lo que implica esa conformación del Estado.

Cuando a fines de 2019, durante 2020 y 2021, el desarrollo y efectos de la pandemia de COVID-19 afectaron a un gran número de países, primero en Asia, luego en Europa, América, África y Oceanía, hubo reacciones parecidas y diferentes, hubo países cuyos Estados reaccionaron con mayor efectividad que otros para evitar el número de contagios y de muertos. Ha sido principalmente en Estados que fueron desmantelando su sistema de salud pública, con hospitales sin recursos materiales y financieros, con médicos, enfermeros y demás trabajadores en condiciones laborales precarias, quienes han sufrido la presión social más fuerte.

Ya una parte importante de los Estados en Europa y Norteamérica habían tenido en el periodo 2008-2009 una crisis económica que luego derivó en una crisis social, de la cual estaban saliendo, cuando llega la crisis provocada por la pandemia de COVID-19. La evolución de la respuesta social a estos efectos se observa desigual en los diversos países,

por ejemplo, unos con mayores protestas sociales que otros, y unos aplicando mayor gasto social que otros.

En el transcurso de su historia, principalmente en los siglos XIX y XX, los países fueron configurando relaciones de interés entre los miembros de los poderes del Estado y grupos ligados a los intereses económicos, nacionales y extranjeros. Cada Estado y nación tiene una historia y desarrollos particulares. De tal forma que pensar cómo se constituye el Estado en el Reino Unido, Estados Unidos, Francia, Rusia, China, Alemania, Argentina o Tailandia nos llevará a observar algunas formas similares y otras diferentes. Por ejemplo, en el Reino Unido, que como tal no tiene una Constitución formal, sino una serie de precedentes jurídicos o leyes, con una reina o rey que es el jefe del Estado del reino, un Parlamento con dos cámaras; la de los Comunes y la de los Lores, los primeros se eligen directamente, y los segundos, que tienen diferentes procedimientos para su designación o heredad. El gobierno, cuyo jefe es el primer ministro, en cuya figura recae en el jefe del partido más votado en las elecciones de los Comunes. Pero al Reino Unido lo constituyen cuatro países; Irlanda, Escocia, Gales e Inglaterra, con sus propios nacionalismos e identidades. Actualmente, en proceso de separación de la Comunidad Europea (CE), lo cual no deja de ser causa de diferencias con los países que lo integran. Y solamente podemos entender plenamente la figura en este momento de la reina o del rol de la Cámara de los Lores o los Comunes, si revisamos su historia, su cultura y lo que representan. Lo mismo puede decirse del emperador en Japón o del rey de Tailandia o de algún país árabe. O la conformación, integración y función que cada Parlamento o Congreso tiene en la estructura de cada Estado, o el respeto al Estado de derecho y las leyes en cada país por sus ciudadanos o grupos.

Se pueden analizar la composición y estructura de los Estados, y establecer regularidades en su composición, si tienen más o menos elementos o componentes, si unos son más o menos simbólicos o elementos reales de poder. Si tienen Constitución que los rige, si tienen Congresos con diputados o senadores, si tienen presidente y primer ministro, si tienen Corte Suprema y estructura judicial, si existe democracia y procesos electorales, si existe Estado de derecho. Luego, cuando vamos al pueblo y la nación o las naciones que constituyen los Estados, vemos historias, religiones, identidades culturales y étnicas. Y a pesar de que los grandes teóricos del Estado, como Hermann Heller

(2020: 101-162) o Norberto Bobbio (2010: 79) resaltan la relación de la sociedad y el Estado, en ocasiones se soslaya por discusiones formales.

Considero que los Estados actuales tienen varias encrucijadas, señalaré algunas:

- Las tensiones entre lo local y global, cuando la mayoría de los Estados-nación funcionan y están en mínimos. Dice Zygmunt Bauman: “Da igual cuál sea la distancia entre la soberanía de jure y su soberanía de facto: todas ellas (las naciones) están obligadas a buscar soluciones ‘locales’ a problemas generados en el ámbito ‘global’; una tarea que supera con mucho la capacidad de todas a excepción de un puñado de las más ricas y mejor dotadas” (Bauman y Bordini, 2016: 36).
- Las tensiones entre un modelo del neoliberalismo internacional que busca a través de gobiernos e instituciones formales, homogeneizar las sociedades, y las identidades sociales que exigen instituciones justas y se resisten a la exclusión y la homogeneización.
- “La práctica del neoliberalismo, pues, somete las funciones sociales del Estado al cálculo económico; una práctica inusual, que ha introducido en los servicios públicos los criterios de viabilidad, como si fueran empresas privadas. Esos criterios regulan ahora los ámbitos de la educación, la sanidad, la protección social, el empleo, la investigación científica, el servicio público y la seguridad, conforme un perfil económico (Bauman y Bordini, 2016: 30). La tensión entre el gasto e inversión social vs. visión de costo beneficio.
- En síntesis, un Estado que garantice el interés público *de todos* o un Estado que garantice la inversión en beneficio de un *pequeño grupo*, sean nacionales, extranjeros o nacionales y extranjeros juntos.

A fin de cuentas, se observará cómo cada Estado responderá a la crisis provocada por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 y sus variantes. Lo que sí quedará en evidencia es que aquella mano invisible del mercado, de pensar que todos podían vivir en la sociedad de consumo y que el crecimiento del producto interno bruto, el crecimiento en los valores bursátiles y el índice de las acciones en la Casa de Bolsa, para la mayoría de las personas son números y palabras vacías.

Como para dar seguimiento a cómo los Estados, las naciones y los países dieron respuesta a la crisis provocada por la pandemia, surge una pregunta para una investigación futura: ¿Cuáles Estados dieron una respuesta más pertinente a la pandemia de COVID 19? ¿Qué características tienen? Pensando en la salud y bienestar de sus pueblos, y la mayoría de las personas.

Por ejemplo, ¿qué caracteriza a los Estados-nación asiáticos?, ¿cómo operaron esos Estados para el manejo de la pandemia de COVID?

Existen diversos factores que incidirán en la condición de los Estados después de la pandemia de COVID-19, pero un factor que será importante a considerar será la fortaleza de los pueblos y las naciones que han ido construyendo a través de su historia.

Continuará la lucha por aquellos que defienden a los Estados que promueven el modelo neoliberal en la economía, pero tarde o temprano otra crisis evidenciará sus límites para promover la salud y el bienestar de sus pueblos.

### **3. Conclusiones**

Pensar al Estado en abstracto o en un modelo con ciertas características nos puede ocultar muchos elementos para entenderlo.

Existen elementos formales que los definen; una estructura jurídica, de gobierno, judicial; procesos de elección o acceso al poder; si se definen más o menos democráticos. Sin embargo, los Estados se van configurando sobre naciones concretas, con pueblos que tienen historias, culturas, lenguajes, religiones. A pesar de la aparente homogeneización de un modelo, llamado por sus definiciones económicas como neoliberal, se lucha en el interior de los países por quienes quieren imponer un modelo y quienes luchan por conservar su identidad, cultura y capacidad de decisión. Los gobiernos en los Estados toman partido en esta disputa.

La pandemia de COVID-19 puso en evidencia las necesidades y prioridades de los pueblos, la salud, la alimentación, la seguridad, la educación. La mayoría de los Estados, considerados ricos o pobres, desarrollados o subdesarrollados, grandes o pequeños, tuvieron que dar respuesta a demandas que los superaron. Quedo en evidencia la

necesidad de un Estado con mayor capacidad de decisión y acción, que cuente con recursos suficientes para dar seguridad social a su población. En el entendido de que los servicios sociales, la salud, la alimentación, la educación, no deben definirse con la lógica de la oferta y la demanda, de la relación costo-beneficio, del buscar la mayor ganancia.

El desarrollo de los sistemas económicos, la globalización de los mercados, de las finanzas, en ocasiones imponen condiciones que tienen graves consecuencias en las naciones, y que los gobiernos tienen que atender, porque fueron electos y deben responder a sus electores. Y quienes provocan catástrofes ambientales, financieras o de salud no se hacen responsables de esas consecuencias. Se irá configurando una nueva forma de Estado que integre poder de acción y decisión suficientes para responder a las necesidades de sus pueblos y la capacidad de hacer frente a los desafíos globales.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2003). *El estudio de las Políticas Públicas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
- Alonso, Jorge; Aguilar, Armando y Lang, Richard (coords.) (2002). *El Futuro del Estado Social*. Universidad de Guadalajara, ITESO, Goethe Institut-Guadalajara.
- Appadurai, Arjun (2001). *La Modernidad Desbordada. Dimensiones sociales de la globalización*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Applebaum, Anne (2021). *El Ocaso de la Democracia. La seducción del Autoritarismo*. Penguin Random House Grupo Editorial, México.
- Aranguren, José Luis L. (1996). *Ética y Política*. Editorial Biblioteca Nueva, Madrid.
- Ayala Espino, José (2004). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa/Facultad de Economía-UNAM, México.
- Bauman, Zygmunt (2011a). *Daños Colaterales. Desigualdades sociales en la era global*. Fondo de Cultura Económica, México.
- (2011b). *Mundo Consumo. Ética del Individuo en la Aldea Global*. Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- Bauman, Zygmunt y Bordoni, Carlo (2016). *Estado de crisis*. Editorial Paidós, Barcelona, España.

- Burgaya, Josep (2013). *El Estado de bienestar y sus detractores. A propósito de los orígenes y la encrucijada del modelo social europeo en tiempos de crisis*. Editorial Octaedro, Barcelona.
- Campechano Covarrubias, Juan (1996). ¿Podrá la educación llegar a ser una Política de Estado? *La Tarea. Revista de Educación y Cultura de la Sección 47 del SNTE/Jalisco*, núm. 19, diciembre de 2006.
- Carré de Malberg, R. (2001). *Teoría General del Estado*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
- Definición de Estado (2021). Tomado de Sistema de Información Legislativa. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=96>. Consulta 28/08/2021.
- Díez, José Carlos (2014). *Hay vida después de la Crisis*. Penguin Random House Grupo Editorial, México.
- Escalante, Fernando (2017). *Senderos que se bifurcan. Reflexiones sobre neoliberalismo y democracia*. Instituto Nacional Electoral, México.
- Giddens, Anthony (2008). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Editorial Taurus, 12ª reimpresión, junio 2008, México.
- Godelier, Maurice (2014). *En el fundamento de las sociedades humanas. Lo que nos enseña la antropología*. Amorrortu Editores, Buenos Aires, Argentina.
- González Luna, Efraín. (1998). *Mecánica de opción y opción moral, y otros discursos*. Partido Acción Nacional (Comité Directivo Estatal Jalisco), México.
- Heller, Hermann (2020). *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica, 9ª reimpresión, México.
- Hirschman, Albert O. (2016). *Interés privado y acción pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Ianni, Octavio (2004). *La era del Globalismo*. 3ª ed., Siglo XXI Editores, México.
- Kelsen, Hans (1995). *Teoría General del Derecho y del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Marx, Carlos (2015). *Antología*. Selección de Horacio Tarcus, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (2004). Democracia y Estado de Derecho. *Nexos*, núm. 325, enero, México, pp. 19-27.
- Ramonet, Ignacio (2012). *La crisis del siglo*. Le Monde Diplomatique, Edición Colombia, Bogotá.
- Roy, Arundhati (2015). *Espectros del capitalismo*, Capitán Swing.
- Saíenz, Luis Ignacio y Escalante, Fernando (1986). *Nuevas tendencias del Estado contemporáneo*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Sartori, Giovanni (2010). *Elementos de Teoría Política*. Alianza Editorial, Madrid, España.
- Séller, Hermann (2002). *Teoría del Estado*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México.



- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2004). *Por políticas públicas de Estado*. SNTE, México.
- Sorman, Guy (1997). *El mundo es mi tribu*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- Stiglitz, Joseph E. (2015). *La Gran Brecha. Qué hacer con sociedades desiguales*. Penguin Random House Grupo Editorial, México.
- Touraine, Alain (1999). *¿Cómo salir del liberalismo?* Editorial Paidós, Barcelona.
- (2013). *Después de la Crisis*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Verduga Vélez, César (2000). *Gobernar la globalización. La historia que comienza*. Editorial Lumen-Humanitas, Buenos Aires.
- Villareal R., Óscar J. (1998). Neoliberalismo, Ética y Proyecto Alternativo. En Mónica Gendreau Mauer y Luis Javier Vaquero Ochoa (coords.), *México país endeudado, ¿país de deudores?* Universidad Iberoamericana Centro Golfo, Puebla, México.
- Wallerstein, Immanuel (1999). *Dilemas del Capitalismo Contemporáneo, las ciencias sociales y geopolítica del siglo XXI*. *Revista Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, Época II, vol. núm. 10, diciembre, Colima, pp. 39-60.
- (2001). *Después del Liberalismo*. 4ª ed., Siglo XXI, México.



# Transformación y crisis: el Estado mexicano a partir de la crisis de la Deuda Externa de 1982

DOI: 10.32870/in.vi24.7223

*Victor Manuel Olea Contreras*<sup>1</sup>

## Resumen

El presente artículo tiene como principal objetivo analizar la transformación que vivió el Estado mexicano durante la década de 1980 y derivada de la crisis de 1982. Partiendo del hecho de que para entender la situación actual de transformación y cambio es necesario crear una narrativa histórica que nos permite vincular dicho fenómeno con el comienzo de lo que se ha denominado repliegue, retirada o transformación del Estado de bienestar, el texto pretende mostrar cómo se suscitaron los eventos que promovieron, en primera instancia, dicho cambio, para poder, con estos insumos, poder pensar el periodo actual. Así pues, para realizar lo anterior, se echa mano de la visión transformacionalista del Estado, ejemplificada en los trabajos de Bob Jessop y Phillip G. Cerny, complementándose con la construcción narrativa de las crisis de Colin Hay, para demostrar cómo la crisis de la deuda permitió la creación de una narrativa dominante que legitimó las acciones tomadas para modificar la trayectoria del Estado mexicano.

*Palabras clave:* Crisis de la deuda; Estado Mexicano; Estado de Competencia; Narración; Neoliberalismo.

---

Recibido: 2 de noviembre de 2021. Aceptado: 25 de noviembre de 2021.

Received: November 2, 2021. Accepted: November 25, 2021.

1. Victor Manuel Olea Contreras es doctor en Ciencia Política con especialidad en Política Internacional, Geopolítica y Seguridad por la Universidad de Guadalajara, y actualmente se desempeña como profesor en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), en la licenciatura en Relaciones Internacionales / ORCID: 0000-0003-0493-3230. Correo electrónico: voleacontreras@gmail.com

## TRANSFORMATION AND CRISIS: THE MEXICAN STATE FROM THE 1982 DEBT CRISIS

### **Abstract**

The present article has as its main objective to analyze the transformation that the Mexican state suffered during the 1980 decade, derived from the 1982 debt crisis. Taking in consideration that in order to understand the present context is necessary to create an historic narrative that enable us to link this phenomenon with its genesis, which is denominated as the retreat of state or the transformation of the Welfare State, the article seeks to show the events that allowed this to happen and, then, to think about the present situation. In order to do this, we take in consideration two main theoretical approaches, the vision of the transformation of the State of Bob Jessop and Phillip G. Cerny and Colin Hay's narrative construction of crisis in order to exhibit that the Mexican debt crisis, permit the creation of a dominant narrative of the crisis itself allowing the Mexican ruling class to promote a new path in the trajectory of the state.

*Keywords:* Debt Crisis; Mexican State; Competition State; Narration; Neoliberalism

### **Introducción**

Desde hace algunas décadas se viene debatiendo el nuevo rol del Estado tanto a escala doméstica como internacional. En lo que se conoce como la retirada del Estado, término acuñado por la académica británica Susan Strange (1996), parece ser que el contexto histórico, político y económico por el que atravesamos ha promovido el repliegue del Estado, en cuanto a liderazgo del orden institucional de posguerra, y, como consecuencia, el surgimiento de otros actores que, de manera paulatina, lo han ido sustituyendo en casi todos los ámbitos de la realidad social. Sin embargo, y como bien apunta Cerny (2010), la supuesta retirada del Estado es más bien una idea que debe de ser replanteada. Para él, el Estado nunca se fue, lo que sucedió fue que se transformó para poder dar cuenta, y adaptarse, a los propios cambios que experimentó el mundo a partir de ese momento.

Así pues, la transformación que vivió la mayoría del mundo desde finales de la década de 1970 y principios de la década de 1980, con la denominada "revolución conservadora" (Gilpin, 2000), encabezada por Thatcher y Reagan, modificó enormemente el panorama en torno

a la relación entre el Estado y el mercado. El desplazamiento que sobrevino durante dicha etapa, en donde las ideas keynesianas perdieron potencia y surgió un nuevo consenso económico liderado por el monetarismo de la Escuela de Chicago, bajo la tutela del renombrado economista Milton Friedman, trajo consigo una transformación, el fin del Estado de bienestar y la reorientación de las actividades estatales en casi todos los ámbitos del orden social. Dicho cambio fue apuntalado por coyunturas muy bien identificadas, entre las que destacan la estanflación que se vivió durante los setenta y la presión ejercida sobre la propia forma de Estado, al interior con la denominada crisis fiscal y al exterior con el surgimiento del euromercado y la globalización de los mercados financieros (Cerny, 1997: 259; Helleiner, 1994). Dichas tendencias promovieron la visión de un Estado sobredimensionado (Jessop, 2006), con una capacidad limitada para hacer frente a los nuevos retos que las tendencias globales habían puesto en marcha.

Como bien apunta Blyth (2002), lo que sucedió durante en el veinteno entre 1970 y 1990 fue la desarticulación del orden institucional e ideacional que había regido al mundo de posguerra, el denominado “liberalismo incrustado” del cual habla Ruggie (1982), y, siguiendo con la lógica del planteamiento del economista Karl Polanyi, la desincrustación del sistema de mercado de las demás esferas que conforman la realidad —social, cultural, política, etcétera—. Este movimiento para romper con los vínculos que se establecieron durante el reinado de las ideas keynesianas tuvo efectos en las propias tareas que desempeñaba el Estado para la promoción del bienestar social, de acuerdo a sus propios parámetros. Así pues, lo que se creía hasta entonces deseable, como un banco central dependiente y una política fiscal activa, se convirtió en parte del problema que había que atacar (Blyth, 2002: 5). De esta manera, el Estado se transformó “internalizando la lógica competitiva del mercado, priorizando la empresa, la innovación y la competitividad de la economía nacional por sobre la solidaridad social doméstica” (Copley y Moraitis, 2020: 3).

Ante este panorama a escala internacional, el Estado mexicano no podía quedar fuera de dichas tendencias. En ese sentido, a partir de la década de 1980, y en gran parte como consecuencia de la crisis de la deuda, la élite política y económica del país se vio en la necesidad, de acuerdo a su propia perspectiva, de transformar al Estado y adoptar la estructura normativa que ya se estaba implementando en gran par-

te del mundo. Como ejemplo de esto, existe una variedad de trabajos que captan, de una manera extraordinaria, dichos cambios y transformaciones, ya sea desde el enfoque estratégico relacional de Jessop (Cuadra-Montiel, 2014), un enfoque neo-polanyiano (Cuadra-Montiel, 2015; Cuadra-Montiel, 2016), o desde la visión de Estado de competición de Cerny (Soederberg, 2001; Soederberg, 2005). Si bien es cierto que dichas descripciones son, sin lugar a dudas, excelentes ejercicios de aplicación teórica para el caso mexicano, si lo que se quiere es entender el proceso a cabalidad es necesario indagar de qué manera se promovió dicho cambio. Tomando en consideración que las transformaciones se necesitan encontrar en marcos referenciales y discursivos que promuevan la legitimidad de los procesos y, de esta manera, generen las condiciones necesarias para que dichos procesos se puedan realizar de buena manera, es necesario, como señala Hay (2004), re-estatizar la política y re-politizar al Estado.

Así pues, y siguiendo con la tendencia que se ha implementado en el actual debate político, si se trata de entender cómo es que llegamos aquí y por qué se habla, por lo menos en el caso de México, de recuperar al Estado, es necesario indagar cuál fue el proceso de transformación estatal, quiénes los llevaron a cabo y cuál(es) fueron las coyunturas específicas que permitieron dichos procesos. De esta manera, si se quiere poner en el centro de la discusión el rol de los actores y su agencia para llevar a cabo dicha transformación es necesario revalorizar el rol de aquellos que promovieron dicha visión transformativa del Estado. Esto nos permitirá adoptar una postura menos teleológica sobre los desarrollos que permitieron dichos eventos y, así, podremos observar que dicho cambio fue contingente y respondió a eventos específicos, coyunturas propias del momento que requirieron dichos cambios para mantener a flote al Estado capitalista y su modo de producción.

### **Una aproximación a las transformaciones del Estado: del Estado de bienestar al Estado de competencia**

La intensificación de las interacciones económicas entre los Estados y los actores no estatales transformó casi de manera completa el panorama económico y político de la posguerra. En ese sentido, la glo-

balización económica que experimentó el sistema internacional desde finales de la década de 1960 modificó, en gran medida, el andamiaje institucional de gran parte de los países del orbe. La complejidad del proceso provocó que algunos científicos sociales comenzaran hablar sobre el fin del Estado como se conocía en aquel momento, la era del Estado soberano había llegado a su fin, argumentaban (Sorensen, 2004: 190). Sin embargo, esto no sucedió. Así pues, la perspectiva un tanto pesimista de aquellos que sugerían el declive del Estado en la arena político-económica fue contrarrestada con lo que se denominó una visión “transformacional” del Estado (Levy *et al.*, 2015). Para estos, el proceso de globalización económica, y la subsecuente revolución conservadora iniciada por Reagan y Thatcher, no era un signo inequívoco de la retirada del Estado, al contrario, era una coyuntura importante que servía para transformarlo, para que su intervención facilitara otras cosas.

Así pues, los profundos cambios económicos que sufrió el mundo durante la época provocaron una reconfiguración del Estado de bienestar que había dominado la escena desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Tanto la globalización como el ascenso de las ideas monetaristas y, hasta cierto punto, austriacas de Friedman, von Hayek y von Mises, provocaron un redireccionamiento de las actividades, dando fin al propio Estado de bienestar y abriendo la puerta para la instauración de un nuevo modelo estatal (Levy *et al.*, 2015: 44). Este fenómeno atrajo la atención de algunos teóricos, sobre todo de influencia marxista, que comenzaron a teorizar sobre el nuevo modelo estatal que estaba tomando forma con el fin de la era de Bretton Woods. De las conceptualizaciones que se hicieron, la que tuvo mayor eco, y todavía hasta nuestro tiempo resuena con fuerza, es la visión sobre el Estado de competencia schumpeteriano.

Dicha concepción se encuentra fuertemente ligada a los escritos de los teóricos Bob Jessop y Phillip G. Cerny. Ambos autores enfatizan, cada uno con sus peculiaridades, las transformaciones que ha sufrido debido a los embates de la globalización económica y el agotamien-

to del modelo fordista atlántico<sup>2</sup> (Cerny, 1997; Jessop, 2002). En ese sentido, dicha transformación tiene como principal objetivo modificar la forma que asume el Estado para poder mantener el modo de producción capitalista a través del aseguramiento de las condiciones que permiten valorizar el capital y asegurar las condiciones mínimas para el mantenimiento y reproducción de la fuerza de trabajo (Jessop, 1993: 8). Además, es necesario apuntar, la transformación del Estado keynesiano de bienestar<sup>3</sup> hacia el Estado de competencia, ya sea nacional, como en el caso de Cerny, o schumpeteriano,<sup>4</sup> como en el caso de Jessop, promueve, en el contexto de la disolución de las barreras nacionales impuestas por las ideas keynesianas, la incrustación de dichas unidades en una economía global integrada y liberada de las ataduras impuestas por las políticas de la posguerra, promoviendo la competencia entre dichas unidades, modificando el andamiaje ideacional e instaurando lo que se denomina como “ortodoxia financiera incrusta-

- 
2. El fordismo atlántico hace referencia al término popularizado por Antonio Gramsci en referencia al modelo de producción basado en la línea de ensamblaje en masa, popularizado por el empresario estadounidense Henry Ford, que, de acuerdo al propio autor, se extendía a casi todos los ámbitos de la esfera social, tratando de promover toda una ética de vida del trabajador imbuido en dicho proceso y, por ende, una reconfiguración de la propia sociedad (Link, 2020: 4). Como destaca Link (2020), el término fue (re) incorporado dentro del ámbito académico a través de la Escuela Regulacionista francesa, quienes lo vincularon con el orden económico de posguerra y lo caracterizaron como un régimen de acumulación caracterizado por la producción y el consumo en masa, sindicatos con fuerte presencia y un Estado orientado a promover la demanda por medio de sus políticas económicas, el denominado Estado de bienestar (pp. 4-5).
  3. Aunque para el caso mexicano, y debido a su contexto y características específicos, se suelen utilizar términos complementarios a estos, como Estado interventor y Estado subsidiario, en aras de ejemplificar a lo que se hace referencia cuando hablamos de transformaciones del Estado se ha decidido tomar los tipos ideales propuestos por los autores mencionados.
  4. Para el caso de Jessop, se hace referencia explícita a la denominación “schumpeteriano” debido a que esta reformulación del Estado que lleva a cabo se encuentra fuertemente influenciada por la visión del célebre economista austriaco Joseph Alois Schumpeter. Así pues, dicha conceptualización hace referencia a la estrecha relación que existe, para el economista, de la competitividad con las ondas largas de innovación tecnológica y acumulación de capital (Jessop, 2008: 148). Por consiguiente, la función del empresario, dentro del imaginario schumpeteriano, es la de innovar en un contexto de competitividad estructural, nuevas formas de realizar las cosas para poder generar más rentas (Jessop, 2008: 148). Con esto en mente, podemos suponer que, por lo menos en términos del Estado, el cambio del Estado de bienestar keynesiano al Estado de competencia schumpeteriano hace referencia a la reorientación de las actividades de este para poder innovar dentro de un contexto de competencia capitalista para poder generar, supuestamente, mayores beneficios para la economía nacional.



da”, tratando de mercantilizar aquello que el Estado de bienestar trató de sacar del mercado (Cerny, 1997: 259).

Así pues, pasando por encima de la supuesta retirada del Estado, de acuerdo a los teóricos del Estado de competencia, lo que representó dicha transformación fue acotar su zona de intervención, alterando las áreas en las cuales actúa y, sobre todo, modificando su comportamiento *vis a vis* el mercado. Para poder observar dichos cambios es necesario tener claras cuáles han sido las modificaciones específicas que se gestaron durante dicha transición. Para Cerny (1997), estas se resumen de la siguiente manera: 1. su naturaleza residual, 2. el cambio del énfasis en políticas microeconómicas, 3. sus esfuerzos por promover mayor flexibilidad y respuestas adaptables al contexto competitivo, 4. adopción del credo monetarista con un énfasis macroeconómico en el control de la inflación, y 5. la promoción indirecta del bienestar a través del emprendurismo, la innovación y el beneficio (Hay, 2004: 40). A estas transformaciones habría que agregar lo que el propio autor denomina como las paradojas del Estado de competencia y que responden precisamente a la gestación de dichos cambios. Entre estas podemos mencionar: 1. la expansión de la intervención estatal en aras de la competitividad y mercantilización,<sup>5</sup> 2. la reorientación de los intereses de los actores estatales e institucionales, y 3. el rompimiento del pacto social, pieza fundamental del Estado de bienestar keynesiano, que merma la legitimidad fundacional del Estado moderno, basado en el sentido de cierta “solidaridad comunitaria” (Cerny, 1997: 251).

En ese sentido, la definición de Jessop muestra similitudes importantes con la definición de Cerny, lo que provoca que, muchas de las veces, sean agrupados bajo una misma etiqueta. En ese sentido, para Jessop (1993), el Estado de competencia schumpeteriano tiene como principales objetivos: 1. la innovación de mercado, de productos, de procesos y organizacionales; 2. la mejora de la competitividad estructural de economías abiertas a través de intervenciones dirigidas hacia el lado de la oferta; y 3. de la subordinación de los objetivos sociales

---

5. El término mercantilización hace referencia al traslado de la ética del mercado a las actividades antes proveídas por el Estado. En ese sentido, la mercantilización en el contexto del paso del Estado de bienestar al Estado de competencia se refiere a la reestructuración de las funciones del Estado para que sean las fuerzas del propio mercado las que puedan producirlas o proveerlas (Birch y Siemiatycki, 2015).

hacia aquellos que enfatizan la flexibilidad laboral y la competitividad estructural (p. 9). Estos objetivos, de acuerdo al propio autor, parten de cuatro procesos que se gestaron entre las décadas de 1970 y 1980, como: 1. el rápido desarrollo tecnológico impulsado, principalmente, por las tecnologías de la información, las cuales transformaron la propia percepción del espacio-tiempo; 2. la internacionalización del Estado y la economía debido a la difuminación de sus fronteras, promovida por el creciente flujo financiero y el arribo de empresas transnacionales como actores políticos y económicos importantes; 3. el paso del modelo fordista, basado en la producción en masa, economías de escala y consumo masivo, al posfordista, que tiene como núcleo la flexibilidad de la producción, patrones de consumo diferenciados, economías de gama y la obtención de rentas basadas en la innovación; y, finalmente, 4. el cambio del orden económico internacional, tomando como base el surgimiento de tres polos de crecimiento, a saber, Estados Unidos de América (EE.UU.), Japón y Alemania (Jessop, 1993: 12-15).

Dichos cambios han promovido lo que el propio Cerny ha denominado como *raison du monde*, una visión de las actividades estatales que enfatiza los procesos internacionales y transnacionales y desplaza a la tradicional *raison d'Etat* cuyo núcleo principal gira en torno a los intereses del Estado desde una conceptualización más doméstica, enfatizando cuestiones de nacionalismo, patriotismo y, hasta cierto punto, solidaridad (Cerny, 2010: 6). En ese sentido, la redefinición de los intereses del Estado promueve la competencia e inserción de dichas unidades en el mercado global y, además, internaliza el sistema internacional, en todas sus variantes, volviéndolo parte fundamental de su propia esencia y de los procesos que se gestan al interior de este (Cerny, 2010: 6). Esto ha llevado también a una reconfiguración importante sobre los límites y las distinciones de la política tradicional, sobre todo en torno a la dicotomía entre la frontera doméstico/internacional. El proceso de transformación del Estado y sus intereses ha desmitificado la supuesta separación, en razón de sus capacidades, entre lo doméstico y lo global. Lo que alguna vez fue pieza nuclear del Estado moderno soberano, ahora representa una paradoja: en orden de poder mejorar las condiciones domésticas es necesario internalizar lo global y hacerlo parte fundamental del ámbito doméstico. Ya no es necesario hacer frente a ese "afuera caótico", ahora se hace imperativo

adaptarlo y hacerlo parte de la propia identidad y cultura doméstica, con las implicaciones políticas, económicas y sociales que esto puede conllevar (Cerny, 2010).

Así pues, lo que comenzó a suceder a finales de la década de 1970 y principios de 1980 tiene que ver con este proceso de transformación y renovación de las tareas que desempeñan los Estados. Más allá de la desaparición del Estado, lo que se vivió durante estos años fue una revitalización del propio aparato estatal. Lo que necesitaba el proyecto identificado coloquialmente como “neoliberal” era de un Estado que pudiera ser el regulador de un contexto económico competitivo, sustrayendo sus esfuerzos de aquellas labores que ahora resultaban obsoletas para su desempeño y reorientándose hacia aquellas tareas que pudieran mejorar la posición de sus economías nacionales en el contexto estructural (Cerny, 2010).

## **Crisis y la transformación del Estado**

Ahora bien, ¿cómo es que dichas transformaciones se suscitan? Para dar respuesta a la incógnita es necesario identificar cuáles son las coyunturas específicas que permiten dichos desarrollos. A este respecto, existe un consenso amplio que identifica a las crisis, tanto en sus vertientes políticas, sociales y económicas, como un punto definitivo que permite la generación de nuevos esquemas de respuesta que dan pie a dichas transformaciones estatales. En ese sentido, y como bien apuntan Widameir *et al.* (2007), las crisis son puntos de inflexión en el cual el orden imperante, o hegemónico, comienza a derrumbarse y uno nuevo se apuntala para sustituirlo (p. 747).

La importancia de dichos episodios ha sido ampliamente estudiada y ha generado un *corpus* rico en interpretaciones. De estas, las que sobresalen son dos, a saber: la visión objetivo-explicativa y la subjetivo-interpretativa. La primera está fuertemente vinculada con los escritos de Marx, Keynes, Ikenberry, Gourevitch y Gilpin y, a manera de resumen breve, se centra en las condiciones específicas, materiales u objetivas, que provocan precisamente el surgimiento de estos episodios. En Marx, por ejemplo, la tendencia decreciente de la tasa de ganancia; en Keynes, la teoría sobre la sub-inversión, que ya toma en consideración algunos factores no materiales para explicar el compor-

tamiento de los agentes; en Ikenberry, los cambios que estos episodios traen para el balance de poder; y, finalmente, en Gourevitch, como parte del reacomodo de las fuerzas políticas domésticas (Samman, 2015; Widmaeir *et al.*, 2007). El común denominador de todas es que parten de las condiciones materiales para explicar cómo es que dicho episodio se gestó, en primer lugar, y continúan por dicho sendero para entender las transformaciones del orden social, político y económico.

Por su parte, la visión subjetivo-interpretativa se aleja de la determinación material de la realidad para poder comprender cómo los episodios denominados como crisis se construyen de manera discursiva y a través de la interpretación que se hace sobre ellas. En ese sentido, dentro de dicha perspectiva podemos encontrar los trabajos de algunos teóricos vinculados con la Escuela Regulacionista francesa, sobre todo los más cercanos al trabajo del filósofo marxista Louis Althusser, y los que se denominan como los nuevos teóricos de las crisis, entre los que se encuentran Colin Hay, Mark Blyth y el propio Bob Jessop (Samman, 2015). Para estos pensadores, ignorando sus discrepancias más profundas, las crisis pueden ser catalogadas como eventos que necesitan de interpretaciones intersubjetivas por parte de los agentes que se encuentran imbuidos en ellas; interpretaciones que precisamente van a marcar la tendencia para promover un cambio (Widameir *et al.*, 2007: 748). Así pues, alejándose del crudo materialismo, lo que se propone es examinar cómo se encuadran las crisis en los marcos cognitivos de los diferentes actores involucrados en el proceso, y cómo son estos mismos los que dan un significado distintivo a dichos episodios.

Empero, enfatizando esta última propuesta, no todo lo que constituye una crisis se encuentra incrustado en el imaginario colectivo y su interpretación. Más que desdeñar cualquier rastro materialista en torno a la concepción y respuesta a una crisis, lo que hacen estos nuevos teóricos es tratar de abarcar, hasta donde es posible, el amplio espectro en torno al entendimiento de dichos fenómenos a través de la síntesis entre lo material y lo inmaterial. Lo que desencadena el periodo de crisis es, la mayor parte de las veces, propiciado por cuestiones materiales —devaluaciones, crisis financieras, pánicos bancarios, guerras—, sin embargo, cuando dichos eventos diluyen el andamiaje normativo-institucional que les permite a los actores definir cómo se debe de responder a estos eventos, la indeterminación de la situación promueve que sean los actores más relevantes en dicho contexto los que den

orden al aparente caos y se permita vislumbrar un curso de acción. Todo esto abonado por la interpretación que realicen dichos agentes del evento (Samman, 2015). Así pues, las crisis se presentan como la antesala a cambios que puedan paliar las tensiones y contradicciones que promueven dichos eventos o pueden generar una transformación más profunda del orden y de las unidades que la conforman.

¿Cómo nos movemos de una crisis hacia una transformación? Para poder responder a la interrogante, lo primero que hay que realizar, derivado del propio trabajo de Hay, es establecer cómo es la naturaleza del fenómeno que se va estudiar en torno a la crisis, en nuestro caso el Estado. A este respecto, lo que hay que tener en mente es que el Estado, más allá de mostrar una homogeneidad que supera sus propias contradicciones y que actúa a una sola voz, es lo que se denomina un sistema re-activo que se encuentra conformado por diversas instituciones que despliegan una autonomía que puede ser observado en su día a día, en sus actividades, procesos y toma de decisiones (Hay, 1999: 320-321). En realidad, de lo que se habla cuando se hace referencia a la supuesta unidad del Estado, como un todo homogéneo, es de la unidad latente que muestra justo en los periodos de transformación y de crisis, cuando la interacción rutinaria y autónoma de cada una de las partes se recentraliza y esto permite su modificación y recoordiación (Hay, 1999: 321). Dicho proceso, como lo apunta el propio autor, puede ser catalizado por tres eventos, principalmente, a saber: 1. cuando la integridad territorial se encuentra en juego, 2. cuando la estabilidad político-social está en riesgo o, finalmente, 3. cuando la continuidad estructural y la legitimidad del propio Estado se encuentran amenazadas por el fracaso económico y del propio Estado (Hay, 1999: 322).

La forma en cómo estos eventos son narrados discursivamente, en nuestro caso específico la crisis de la deuda de 1982, va suponer la manera en cómo se renegocia la unidad latente del Estado, unificando los esfuerzos institucionales dentro del aparato estatal para imponer una nueva trayectoria, modificando su complejo institucional y normativo (Hay, 1999: 331). Para lograr esto, los actores relevantes simplifican la compleja realidad social, identificando una serie de factores independientes que permitieron las condiciones materiales para el surgimiento del periodo de crisis, unificando dichas variables en una narrativa única sobre la crisis, la cual ensalza eventos y datos estadísticos que puedan dar fundamento a dicha narrativa. Dicha metanarrativa des-

poja a estos eventos, y a los datos que los apoyan en términos claros, y se comienza a hacer alusión a cuestiones más abstractas que tratan de englobar esos, y los demás eventos —como, por ejemplo, hablar de las diferentes crisis económicas de la década de 1970 como crisis del Estado de bienestar— (Hay, 1999: 333-334).

Ante este panorama, se gesta lo que se denomina como intervención decisiva y que tiene que ver con la manera en cómo el Estado, ahora con una unidad discursiva, logra modificar su trayectoria e imponer un nuevo proyecto. En ese sentido, el Estado responde principalmente de dos maneras, a saber: 1. a través de respuestas que abordan y resuelven las fallas y contradicciones selectivas, que hayan sido identificadas para la construcción narrativa de la crisis; o 2. por medio de respuestas que abordan la crisis, como un evento discursivo, pero no resuelven las causas estructurales que permitieron el surgimiento de dicha narrativa (Hay, 1999: 337). De estas dos, no existe una claridad sobre la que se utilice más. Por el contrario, y es necesario enfatizar esto, los momentos de transformación derivados de las crisis por lo general muestran que ambos procesos se gestan; se hace una intervención en algunos aspectos específicos, pero se dejan de lado las contradicciones y fallas profundas que derivaron en dicho episodio.

Así pues, y como se ha tratado de demostrar con este brevísimo apartado, las transformaciones que se comenzaron a gestar a partir de la crisis de la Deuda Externa de 1982 pueden ser explicadas de manera más específica, poniendo atención a cómo se imaginaron y construyeron discursivamente las élites políticas y económicas el nuevo proyecto estatal derivado de dicho episodio.

## Las ideas neoliberales en México

Si se quiere analizar cómo fue que las ideas denominadas neoliberales<sup>6</sup> impactaron la transformación del Estado mexicano es necesario, antes de identificar las coyunturas que permitieron dicho fenómeno, anali-

---

6. Se atribuye la adopción del mote “neoliberal” al sociólogo y economista alemán Alexander Rustöw, utilizado para marcar la continuidad con el pensamiento liberal clásico, enfatizando algunas particularidades que fueron promovidas en orden de poder revigorizarlo durante el periodo de entreguerras (Escalante, 2015).

zar, de manera histórica, cómo dicho pensamiento comenzó a desplegarse dentro de la sociedad mexicana y, más en concreto, dentro de las cúpulas políticas y económicas, las cuales, al final de cuentas, fueron los actores principales de la reconfiguración estatal.

Lo primero que se debe de tomar en cuenta es el contexto internacional, que fue un elemento crucial para entender dicho proceso. Así pues, y derivado de la situación mundial durante el periodo de entreguerras, después de la Primera Guerra Mundial y la crisis del 29, el andamiaje teórico-institucional del mundo se modificó de manera profunda. La búsqueda de respuestas alternas a la ortodoxia económica imperante para superar dicha crisis institucional en el orden internacional se vio reflejado en lo que Frieden (2007) denomina como las bases del Estado de bienestar keynesiano, y que tienen sus orígenes en el periodo del *New Deal* en EE.UU. y el ascenso de la social-democracia sueca (p. 230). Dichos modelos se alejaron, en buena medida, de la visión escéptica de los liberales clásicos hacia la intervención del Estado en la esfera económica y promovieron un nuevo acuerdo entre este y la sociedad, logrando llevar a cabo acuerdos entre el sector empresarial, obrero y agrícola, promoviendo el manejo macroeconómico, la seguridad social y los derechos laborales (Frieden, 2007: 230). En ese sentido, México, y los demás países latinoamericanos, se vieron influenciados por dicha tendencia y promovieron esta visión en sus contextos domésticos.

Dicho cambio provocó, al igual que a escala internacional, la suspicacia de una parte de la sociedad mexicana, que abogaba por un manejo de la economía más ortodoxo, más en sintonía con las ideas liberales decimonónicas. Las tensiones comenzaron con el arribo del general Cárdenas a la presidencia con sus políticas de corte nacionalista, y que tenían como objetivo dar el rol de rector de la economía al Estado (Romero Sotelo, 2016: 58). Así pues, tras las elecciones que le dieron el triunfo a Cárdenas, algunos personajes allegados con el sector bancario comenzaron a buscar justificaciones y apoyo teórico para contraponerse a dichos designios. Luis Montes de Oca, director general del Banco de México durante la presidencia de Cárdenas, fue el personaje encargado de importar las ideas liberales de algunos teóricos importantes a escala internacional, como Walter Lippman, Friedrich von Hayek y Ludwig von Mises, a territorio mexicano. Como menciona Romero Sotelo (2016), Montes de Oca fue “líder de un grupo de intelectuales y empresarios que se oponían a la política de Cárdenas” (p. 41).

Así pues, Montes de Oca, que desde la época de Plutarco Elías Calles se posicionó dentro de la cúpula política del México posrevolucionario, primero como contralor general de la nación y después sucediendo a Alberto Pani dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Romero Sotelo, 2016: 45), sería el encargado de pregonar el nuevo credo liberal traduciendo, en 1938, la obra de Lippman, *The Good Society*,<sup>7</sup> bajo el título de *Retorno a la Libertad* e introduciendo, de manera paulatina, las ideas de la Escuela Austriaca<sup>8</sup> de economía a México, una tendencia que se volvió nuclear en la transformación del pensamiento liberal del siglo XX (Romero Sotelo, 2016). A Luis Montes de Oca se le unirían, más adelante, figuras como Gustavo R. Velasco, quien fue presidente de la Asociación de Banqueros de México y, además, tradujo algunas obras claves del pensamiento austriaco; Faustino Ballvé, exiliado español; Aníbal de Iturbide, banquero mexicano; y Raúl Ballières, empresario mexicano (Romero Sotelo, 2016).

En un primer momento, y debido a los cambios coyunturales que vivió el mundo en los años de entreguerras, y al igual con lo que sucedió a escala internacional, el eco de las ideas liberales clásicas no logró tener ya ningún tipo de resonancia en el ámbito doméstico. Lo anterior quedó reflejado con lo que podría considerarse la consolida-

- 
7. Como indica Escalante (2015), el neoliberalismo es un proyecto plenamente identificable, cuya historia se puede contar (p. pendiente). El comienzo de dicho proyecto lo encontramos en el denominado Coloquio Lippmann, organizado en la ciudad de París en el año 1938 por el periodista estadounidense Walter Lippmann, con motivo del lanzamiento de su libro *The Good Society* para el mercado francés (Escalante, 2015; Guillen Romo, 2018: 8). En dicho evento se congregaron una serie de personalidades afines con el ideario liberal para discutir sobre el futuro de este y, además, sobre la amenaza, de acuerdo a su visión particular, que representaban el auge de lo que denominaron ideas “colectivistas” y la fuerte planificación económica, así como el gobierno bolchevique, el nacionalsocialismo y el fascismo. Así pues, el Coloquio Lippmann se presentó como una oportunidad para revigorar el pensamiento liberal.
  8. Derivada de los escritos de Carl Menger, Eugen von Böhm-Bawerk y Fredrich von Wieser, la denominada Escuela Austriaca es una escuela de pensamiento económico que tuvo, durante la primera mitad del siglo XX, a Ludwig von Mises y Friedrich von Hayek como sus principales exponentes. Conocidos por su postura radical que promueve un regreso al ideario liberal clásico, con algunas variaciones temporales y contextuales, los principales pilares de dicha visión son: el individualismo metodológico, el subjetivismo metodológico, el marginalismo, la idea de costo de oportunidad, estructura temporal del consumo y la producción, así como la soberanía del consumidor y el individualismo político (Boettke y Leeson, 2003: 446). Junto con Milton Friedman y la Escuela Monetarista, constituyen el núcleo del pensamiento vinculado con el proyecto neoliberal y, además, fueron los grandes líderes del movimiento.



ción del dirigismo estatal cardenista con la promulgación de la Ley de Expropiación, en 1936 y la subsecuente expropiación petrolera de 1938 (Romero Sotelo, 2016). Un año más tarde comenzó la Segunda Guerra Mundial, y en 1940 Cárdenas dejó la presidencia, siendo sustituido por Manuel Ávila Camacho al imponerse al candidato de la oposición, Juan Andrew Almazán, del cual Montes de Oca fungió como asesor y tesorero durante su campaña política, por lo cual tuvo que dejar la dirección del Banco de México (Romero Sotelo, 2016: 51).

Es precisamente durante la presidencia de Ávila Camacho que se dio el primer encuentro entre las dos principales figuras de la Escuela Austriaca, von Mises y von Hayek, y sus seguidores mexicanos. Como bien menciona Romero Sotelo (2016), para el año de 1942, en plena Segunda Guerra Mundial, von Mises llega al país para dictar una serie de conferencias y reunirse con el sector banquero y empresarial del país, principalmente en la ciudad de México y Monterrey (p. 53). Este primer encuentro sentó las bases intelectuales que sería recurrentes en el proyecto discursivo del sector afín al ideario liberal en México y, además, promovió la instauración de una serie de instituciones que fueron claves para diseminar su pensamiento, como la Asociación Mexicana de Cultura y el Instituto Tecnológico de México.

Fundado en 1946, bajo el liderazgo del empresario Raúl Ballières, la Asociación Mexicana de Cultura A.C. tenía como propósito principal, de acuerdo a sus propios objetivos, la de “iniciar, promover, estimular, patrocinar, o directamente administrar toda clase de actividades educacionales y culturales” (Romero Sotelo, 2016: 116), aunque la realidad era que lo que se buscaba era la difusión del nuevo pensamiento liberal. Por medio de dicha institución se creó, ese mismo año, lo que sería el Instituto Tecnológico de México (ITM), centro educativo especializado en la enseñanza de la economía que pudiera servir de contrapeso en la formación de especialistas a la Escuela de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y su visión cuasimarxista, desarrollista y, sobre todo, estatista (Romero Sotelo, 2016: 119). La misión del ITM era, de acuerdo a la visión de uno de sus fundadores, la de crear las condiciones para transformar un país estatista en un país capitalista liberal (Camp, 2002: 134).

El año en que surgieron ambas instituciones, llegó a la presidencia de México Miguel Alemán Valdés, el denominado por Vicente Lombardo Toledano como cachorro de la revolución. Si bien es cierto que

el Presidente Alemán tenía una visión más conciliadora que Cárdenas y, además, trató de desmarcarse de cualquier vestigio cardenista, su periodo también fue visto con sospecha. Esto se debió a que, ya instaurado el consenso keynesiano en casi todo el mundo, era muy difícil desechar la “nueva ortodoxia” económica. Así pues, y tras la promulgación de la Ley de Atribuciones al Ejecutivo en Materia Económica, en 1950, los ataques hacia la dirección estatal continuaron (Romero Sotelo, 2016: 115). Sin embargo, ahora dichas críticas se comenzaron a formular desde las instituciones que se habían creado para promover la nueva doctrina liberal. Así pues, a partir de la década de 1950, los esfuerzos se encaminaron en dar un mayor fundamento teórico-idelógico a las ideas, traduciendo más obras de los pensadores más conspicuos del pensamiento liberal y, además, fomentando la creación de vínculos con el extranjero.

En ese sentido, la obra de Aníbal de Iturbide y Faustino Ballvé sirven de testimonio para sostener lo anterior. De Iturbide tuvo un periodo de intenso trabajo intelectual entre cuyo nombre es *Visión Científica y Retrospectiva del Crédito en México*. Por su parte, Ballvé, exiliado español naturalizado mexicano, publicó en 1956 su obra *Diez lecciones de economía*, que lo hizo acreedor al reconocimiento de gran parte de la intelectualidad liberal de la época (Romero Sotelo, 2013: 146; Romero Sotelo, 2016: 174). A estos esfuerzos por apalancar más el movimiento en el país, para 1958 un grupo de la Sociedad Mont Pèlerin,<sup>9</sup> institución creada en 1947 con el fin de promover el credo liberal en el mundo, visitó nuestro país después de haber asistido a su reunión anual en la ciudad de Princeton, en EE.UU. El Instituto de

---

9. La Sociedad Mont-Pèlerin se crea en dicha localidad suiza con la intención de aglutinar a intelectuales, periodistas, académicos y otros personajes hacia un fin común: influenciar la opinión pública y poder contrarrestar la influencia del denominado “consenso keynesiano” (Escalante, 2015), tratando de moldear las ideas y el debate en la arena pública y continuar, además, con el esfuerzo comenzado durante el Coloquio Lippmann. Su estrategia principal se centró en crear una amplia red de instituciones en todo el mundo que sirvieran como plataforma para comenzar a expandir el ideario neoliberal, porque sabían que el campo de batalla se encontraba en la expansión de las ideas y sabían que les iba a tomar tiempo ganar dicha lucha (Harvey, 2005: 21; Plehwe, 2016). Para conseguir dicho objetivo, la sociedad comenzó recibir apoyo financiero a través de asociaciones conservadores y anti New Deal como la Volker Fund, la Foundation for Economic Education, de Estados Unidos de América, y el Institute of Economic Affairs de Reino Unido (Escalante, 2015: pendiente; Guillen Romo, 2018: 31).

Investigaciones Sociales y Económicas, A.C., institución afín al programa político-económico de dicho grupo, organizó una serie de mesas y conferencias con el fin de visibilizar su propuesta en materia de política económica (Romero Sotelo, 2013: 158).

Sin embargo, y a pesar de dichos esfuerzos, la confrontación no logró pasar de los círculos empresariales y financieros de México. En ese sentido, ni siquiera el plan de estudios del ITM se alejó demasiado de lo que se enseñaba en la UNAM, manteniendo, hasta cierto punto, un mismo paradigma económico, por lo menos como lo demuestran las tesis desarrolladas por las dos escuelas (Babb, 2005: 160). Es precisamente a través del ITM, convertido en autónomo en 1962 durante la presidencia de Adolfo López Mateos, que el objetivo de influir, sobre todo, en el aparato gubernamental comenzó a cristalizarse. Este proceso se comenzó a gestar por medio de la incorporación de graduados del ahora Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) dentro del Banco de México (BM). La incorporación de estos elementos comenzó desde finales de la década de 1940, cuando Gustavo Petricioli logra incorporarse a dicha institución, pero tendría uno de sus puntos de mayor auge durante la década de 1970. Este aparente auge se logra, en primer lugar, por el cambio en el plan de estudios de dicha institución, la cual, como bien menciona Babb (2015), se americanizó una vez que logró su autonomía y que tuvo como directores al propio Petricioli y a Francisco Gil Díaz, ambos egresados del ITAM y ambos con estudios de posgrado en EE.UU. (Babb, 2015: 160).

De esta manera, el refinamiento matemático y la (re)orientación de la enseñanza hacia la escuela monetarista<sup>10</sup> influyeron para la tecnificación de los economistas del ITAM, lo que les permitió acceder a puestos de poder dentro del Banco Central (Babb, 2003: 186; Babb, 2015:160). En ese sentido, gran parte de los alumnos de economía del ITAM co-

---

10. Como indican Vaggi y Groenewen (2003), el monetarismo es una doctrina que centra su atención en el dinero y lo pone en el centro de la actividad económica y los niveles de precio. En ese sentido, para la escuela monetarista, fuertemente vinculada con el economista Milton Friedman y la denominada Escuela de Chicago, los objetivos de la política monetaria deben encontrarse estrechamente relacionados con el objetivo de crecimiento de la oferta de dinero y puede ser vinculado con la teoría cuantitativa del dinero (p. 319). Además de esto, Friedman, académico más conspicuo de dicha escuela, está relacionado con la Sociedad Mont-Pèlerin y el movimiento neoliberal, siendo uno de sus personajes más visibles y, por ende, más identificados con él.

menzaron a realizar estancias de posgrado en las universidades estadounidenses, lo que alimentó dicho proceso de reconfiguración. Estas aptitudes comenzaron a ser más atractivas dentro del Banco Central debido a la situación particular que estaba viviendo la economía mexicana. Derivado de los acontecimientos sucedidos en 1968, en donde el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz reprimió de manera brutal el movimiento estudiantil que surgió en México en aquellos años, su delfín y presidente de México de 1970 a 1976, Luis Echeverría Álvarez, se embarcó en un programa económico conocido como “populismo económico” para poder (re)legitimar al partido hegemónico y, por ende, a su gobierno (Babb, 2003: 159).

Por medio del aumento de gasto público, orientado hacia el sector de salud, vivienda y educación, el gobierno de Echeverría, para final de su sexenio, logró acumular una deuda por 29,500 millones de dólares, lo que provocó que fuera necesario firmar un acuerdo de reserva con el Fondo Monetario Internacional (Babb, 2003: 158). Este mismo problema se presentó durante la administración de José López Portillo. Tomando como base lo hecho por Echeverría, aunque matizando su postura hacia el sector empresarial, que en un primer momento trató de mantener en armonía con su “Alianza para la Producción”, el gobierno de López Portillo mantuvo un fuerte gasto a través de deuda, lo cual inevitablemente llevó al colapso de la economía. En ese sentido, para poder llevar las negociaciones a buen puerto, las herramientas con las que contaban los egresados del ITAM, y de otras instituciones como el Colegio de México, los convirtió en el perfil idóneo para incorporarse a la administración pública; todos con un inglés fluido, que hablaban el mismo “lenguaje” económico que sus pares y que, en algunas ocasiones, compartían vínculos personales (Babb, 2015).

## **La reestructuración del Estado mexicano**

### *La etapa populista*

Una vez que ya se ha delineado históricamente el movimiento (neo) liberal en México, que a final de cuentas constituyeron el grupo político que logró establecer los parámetros legítimos y necesarios para transformar al Estado mexicano, es necesario construir la narrativa de

los eventos que dieron pie al periodo de crisis y que, finalmente, promovieron el surgimiento de la coyuntura que permitió el momento de intervención decisiva y, de esta manera, modificó su trayectoria. En ese sentido es necesario hacer una recapitulación que nos permita identificar las contradicciones que acumuló el propio Estado mexicano para tener una visión más completa de la raíz de dicho periodo de crisis.

Las tensiones dentro del sistema político y económico mexicano que derivaron en la crisis de la deuda de 1982 se remontan a la llegada al poder de Luis Echeverría, secretario de Estado durante la administración de Gustavo Díaz Ordaz, que asume la presidencia del país en el año de 1970. Con el objetivo de tratar de subsanar la deslegitimidad que enfrenta el partido hegemónico, derivado de los hechos ocurridos en 1968, Echeverría da comienzo a lo que se ha denominado, como ya hemos visto, como la época “populista” (Babb, 2003: 156; Morton, 2003: 637), que en el caso de Echeverría se caracterizó por una serie de reformas políticas y sociales, que sirvieran para poner en marcha un nuevo pacto social entre empresarios, campesinos, obreros, estudiantes y las clases medias, bajo la estrategia macroeconómica denominada como “desarrollo compartido” (Morton, 2003: 637), el cual, como bien menciona Rodríguez Díaz (2011), promovió la visión del Estado como factor estabilizante de la vida política y económica, asumiendo la tarea de promover el crecimiento económico para todos los sectores del país (p. 88).

Así pues, bajo esta nueva visión, que sustituyó al denominado desarrollo estabilizador, el Estado mexicano reafirmó, hasta cierto punto, su compromiso con los valores revolucionarios y, además, volvió a asumir un protagonismo que se había desvanecido durante los sexenios pasados. Sin embargo, para poder llevar a cabo dicho plan, el gobierno de México no contaba con los recursos domésticos suficientes para financiarlo, debido a que, en el entendido de mantener las diferentes fuerzas sociales en calma, el gobierno no logró articular una reforma fiscal eficiente y tener una recaudación que facilitara dichos objetivos. En este panorama, la única opción que tenía el gobierno era el endeudamiento externo, práctica que, a partir de entonces, se convirtió en la forma más sencilla de poder mantener a flote los planes y programas del Estado, y la inflación (Morton, 2003: 637; Rodríguez Díaz, 2011: 89; Bortz y Mendiola, 1991: 50). En ese sentido, dicha tendencia queda clara si observamos el crecimiento del gasto gubernamental.

mental como proporción del PIB, que pasó de 22 % para 1970 a 36 % para 1976 (Salazar, 2004).

Sin embargo, la reorientación económica propuesta por el gobierno de Echeverría causó molestia sobre todo en una parte importante del sector empresarial y financiero en México, que veía en las políticas populistas un comportamiento poco medido y que no respondía a las condiciones económicas específicas por las cuales estaban atravesando México y el mundo, sobre todo a partir de la crisis del petróleo de 1973. Además, cabe destacar que para 1973 el gobierno de Echeverría lanzó la denominada “alianza popular revolucionaria”, la cual incluyó al Congreso del Trabajo y algunos sectores del partido gobernante, dejando fuera al empresariado y al sector financiero y bancario, utilizando dicho mecanismo para balancear las fuerzas sociales (Leal Martínez, 1990: 23). Esto, en conjunto con una retórica cada vez más confrontativa, propició la creación, en 1975, del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), entidad que comenzó de manera explícita a oponerse a la política económica del presidente de la República, suponiendo una ruptura importante con dicho sector (Morton, 2003: 637).

Para 1976, el último año de la presidencia de Echeverría, la economía mexicana se vio arrastrada a una crisis económica que supuso una primera alerta para el modelo económico adoptado por el gobierno mexicano. En ese sentido, la crisis de 1976 tuvo su fuente en el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), modelo que había sido ampliamente adoptado en partes del denominado en aquel entonces como Tercer Mundo, sobre todo en América Latina. Dicho modelo, derivado de las aportaciones de Raúl Prebisch y los economistas de la Comisión Económica para América Latina, tenía como principal objetivo lograr la rápida industrialización de los países menos desarrollados a través de un conjunto de medidas orientadas a restringir la importación y de subsidios e incentivos para el desarrollo de un aparato industrial, fomentando la producción de bienes a escala doméstica y protegiéndolos de la competencia del mercado internacional (Frieden, 2007: 304). Sin embargo, y debido al enfoque que adoptaron los países que implementaron el modelo ISI, a la larga, comenzaron a mostrar problemas económicos graves, como una balanza comercial y de pagos desfavorable, al seguir necesitando algunos insumos del exterior, pero restringiendo las exportaciones (Frieden, 2007: 351-352).

Dichas condiciones económicas, con una balanza de pagos cada vez más deteriorada y una inflación acumulada de 76.4 % entre 1970 y 1975, con un tipo de cambio de fijo, lo que hacía que el peso se encontrara sobrevaluado por 50.67 % durante los mismos años, provocaron, desde 1973, la salida de capitales, suponiendo que tarde o temprano sería imposible sostener dicho escenario (Cárdenas, 2015: 622). Para septiembre de 1976, la bomba de tiempo estalló. La economía mexicana se encontraba sin reservas internacionales para poder defender el tipo de cambio, con una inflación de 22 % para 1976 y una deuda externa por 29.5 mil millones de dólares, no hubo más remedio que devaluar la moneda un 59 % y, además, pedir la intervención del Fondo Monetario Internacional mediante un acuerdo (Cárdenas, 2015: 627). En lo que se denominó como la “crisis de la confianza”, la economía mexicana afrontó uno de sus momentos más duros hasta esa fecha. La contracción económica derivada de las decisiones del gobierno de Echeverría provocó una salida masiva de capitales y la dolarización, 70 % de los nuevos depósitos se realizaban en dólares (Cárdenas, 2015: 267).

En este escenario, el delfín de Echeverría, José López Portillo, asumió la presidencia en diciembre de ese mismo año, 1976. Siguiendo la línea ya trazada por su antecesor, el gobierno de López Portillo continuó con las políticas denominadas populistas, sin embargo, durante su sexenio se presentó una situación que no tuvo el gobierno de Echeverría. Casi a la par que cuando asumió la presidencia, se descubrieron grandes yacimientos de petróleo en el país, lo que provocó una euforia y, además permitió salir de la crisis económica (Meyer, 1993: 66; Morton, 2017: 121). De lo que se trató a partir de ese momento, en palabras del propio presidente de México, era de “administrar la abundancia”. Sin embargo, dicha abundancia lo que provocó fue una dependencia marcada de la exportación de hidrocarburos que pasaron de representar el 16 % en 1976 al 40 % en 1979, para terminar en 75 % para 1981 (Morton, 2017: 121). Sin embargo, los objetivos y la postura de la presidencia ante el *boom* petrolero que experimentó el país no fueron suficientes para evitar un escenario catastrófico debido a la incapacidad para modificar la trayectoria.

De esta manera, el gasto público continuó creciendo exponencialmente, de 30.3 % a 37.7 % para 1981, mientras que los ingresos públicos cayeron, los ingresos externos se contrajeron de 9.1 % a 7 % del PIB, mientras que los ingresos públicos internos pasaron de 24 % a 21.5

% del PIB (Beltrán, 1990: 600). De igual manera, se mantuvo un tipo de cambio fijo que promovió una sobrevaluación del peso frente al dólar, lo cual contribuyó a ensanchar el déficit de la balanza de pagos, que creció 33 % para 1981, el 5.2 % del PIB (Beltrán, 1990: 600). Estos desarrollos se vieron empeorados por una recesión de orden internacional y, además, un cambio en el paradigma económico imperante en EE.UU. En 1979, el entonces presidente de la Reserva Federal (Fed), Paul Volcker, tomó una decisión que tuvo repercusiones inmediatas y trágicas. De manera súbita, elevó la tasa de interés al 10 %, después al 15 %, para terminar en 20 %. El denominado “shock Volcker” puso a los países deudoras en graves apuros para hacer frente a sus compromisos financieros (Frieden, 2007: 372). En 1981, y de manera inesperada, los precios del petróleo se desplomaron y, debido a la dependencia que había generado el gobierno mexicano de esto, el panorama se tornó sombrío, la abundancia había llegado a su fin (Meyer, 1993: 66; Morton, 2003: 638).

Como indica Ávila (2006), la caída de los precios del petróleo fue la primera alerta en torno al manejo de la economía y las posibles consecuencias que esto podría tener en el país. Sin embargo, el gobierno pareció no ceder para cambiar el rumbo. Así pues, para febrero de 1982 el peso se devaluó un 70 %, lo cual aceleró el proceso. Finalmente, y después de las elecciones en agosto, se suscitó el último evento que propició el declive final de la deteriorada economía mexicana. La confrontación, y las malas decisiones económicas, enfrentaron a la élite económica con el gobierno. Debido a estas situaciones, la fuga de capitales comenzó a volverse cada vez más intensa (Ávila, 2006: 31-37). Debido a esta situación, que orilló al país a buscar financiamiento en el exterior para poder hacer frente al escenario catastrófico, en el verano de 1982 el entonces secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog Flores, declaró la moratoria del gobierno para hacer frente a sus compromisos y la economía colapsó. Las fuentes de financiamiento se secaron y el gobierno *lopezportillista* tuvo que hacer frente al problema asumiendo una actitud desesperada (Frieden, 2007: 374).

En su punto culminante, y para terminar de asestar el último gran golpe a la propia legitimidad del partido-Estado, el presidente de la República, casi de manera secreta, promovió la nacionalización de la banca para poder contener el vendaval. Así pues, la decisión respondía a un último recurso que tuvo el gobierno de López Portillo, culpar



a los saca dólares, como se les bautizó, y evitar que la fuga de capitales persistiera (Ávila, 2006: 42). Esto provocó una ruptura más pronunciada con partes del sector empresarial, banquero y financiero, que, desde la presidencia de Echeverría, como hemos dejado claro en el texto, se oponían a las políticas sexenales. Sin embargo, a escala internacional la nacionalización no representó una amenaza seria de que México estuviera transitando hacia un modelo económico distinto. Para la comunidad internacional, lo que hizo el gobierno de México respondía a las propias necesidades del sistema financiero nacional, un sistema que estaba hecho trizas (Ávila, 2006: 47). Así pues, el gobierno saliente logró establecer, como había sucedido en 1976, un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para poder rescatar la economía, en el entendido de que el Estado mexicano aplicaría un programa de austeridad (Ávila, 2006: 53; Morton, 2003: 638). Como bien menciona Gilly (1986), la crisis de 1982 marcó el fin del pacto social mexicano, fuente de la legitimidad del partido-Estado, que comienza durante la época de Cárdenas, trató de salir de ella reestructurando la economía, insertando a México en el mercado mundial y promoviendo un nuevo modo de dominación, una nueva forma de Estado capitalista (p. 15).

### *De la Madrid y la reconfiguración*

Con la legitimidad del partido-Estado en uno de sus niveles más bajos, el 1 de diciembre de 1982 asumió como presidente de México Miguel de la Madrid Hurtado, que había salido victorioso de la contienda electoral en julio de ese mismo año. De la Madrid había fungido, durante la presidencia de López Portillo, como secretario de Programación y Presupuesto y constituyó el primer eslabón en la cadena de la transformación de la élite política en México, lo que Morton (2003) denomina como camarilla, y que se constituyó en la fuente de líderes dentro del partido en el poder (p. 638). Así pues, y de acuerdo con los cambios que ya hemos esbozado anteriormente, De la Madrid inauguró una nueva etapa de la cúpula política mexicana que procede, sobre todo, del Ministerio de Programación y Presupuesto y que se encuentra fuertemente vinculado con la élite bancaria y financiera (Morton, 2003: 638). Este tipo de cambios se vieron reflejados en otras instituciones, como vimos con los graduados del ITAM en el Banco de México, y constituirían una nueva casta de mandarines, los denominados tecnócratas.

El gobierno de De la Madrid recibió al país hecho añicos, sin embargo, y como bien apunta Meyer (1993), rápidamente, y sin una alternativa clara, se embarcó en una transformación profunda de la economía y del propio Estado, rechazando la concepción de Estado todopoderoso, con una economía cerrada bajo un régimen corporativo, por un Estado mínimo con una economía abierta, de mercado, bajo un sistema político más competitivo (p. 67). Desde el momento en que asumió la presidencia se dio a la tarea de achicar el campo de acción del Estado mexicano anunciando la privatización de entre el 33 % y 34 % del capital de los bancos nacionalizados, seguida por la indemnización a los banqueros expropiados y la reprivatización de las empresas pertenecientes a los bancos (Cárdenas, 2015: 664; Amador Vázquez, 2014: 28), además, realizando modificaciones a los artículos 25 y 28 de la Constitución mexicana que delimitaron bien la frontera de la intervención del Estado en la economía (Cárdenas, 2015: 664). De igual manera, y con el apoyo del Banco de México, el gobierno mexicano comenzó una renegociación de la deuda externa y la recuperación de la confianza de los empresarios financieros (Amador Vázquez, 2014: 28).

Estas acciones fueron seguidas por el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que tenía como objetivo estabilizar la economía a través de una reconfiguración sustanciosa de la economía mexicana, esperando contrarrestar todas aquellas tendencias estructurales que habían permitido el surgimiento del periodo de crisis (Cárdenas, 2015: 665; Ávila, 2006: 59). Dicho programa puso énfasis, como bien apunta Cárdenas (2015), en “reducir el desequilibrio de las finanzas públicas y de la balanza de pagos y combatir la inflación, también incluía en forma explícita el objetivo de proteger la planta productiva y evitar al máximo el desempleo” (p. 667). Este documento fue presentado ante el FMI, que lo aprobó con beneplácito y aprobó un financiamiento por \$3,700 millones de dólares (Ávila, 2006: 58). A esto le siguió el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que puso atención en resaltar los problemas estructurales que tenía el país, derivados del modelo económico que se había adoptado hasta ese momento, trazando las directrices que se seguirían para poder alcanzar una renovación, reorientado y modernizando el aparato productivo, con la promoción de la diversificación del desarrollo regional descentralizando las actividades productivas, enfatizando el rol del Estado para el nuevo proceso y, finalmente, estimulando al sector empresarial y social (Ávila, 2006: 61).

Si bien es cierto que los primeros resultados no fueron para nada desalentadores, cabe destacar que el proceso generó, para 1984, un sobrecalentamiento económico, por lo cual fue necesario formular otra ronda de reformas que pudieran “enfriarla”. En ese sentido, a partir de 1984 se profundizó aún más el cambio en la visión de los nuevos mandarines mexicanos del gobierno de De la Madrid, promoviendo la idea de una economía abierta con Estado mínimo (Ávila, 2006: 67). Bajo esta nueva concepción, se liberalizó al comercio y se estimuló la inversión extranjera, se concretó la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, se privilegiaron los mercados internacionales y la producción hacia el exterior, se comenzó con la privatización o liquidación de las empresas pertenecientes al Estado, que se redujeron en un 64.3 % (Ávila, 2006; Amador Vázquez, 2014: 30).

Ya para finales del sexenio de De la Madrid, y debido al crecimiento del mercado de valores en México que contribuyó a la formación de una burbuja accionaria que terminó en octubre de 1987 y produjo un replanteamiento sobre las medidas necesarias para concluir el proceso de estabilización económica y cierre de la presidencia, el crack bursátil de 1987, promovió el denominado Pacto de Solidaridad Económica (PSE), el cual contaba con elementos ortodoxos, como el aumento de impuestos y reducción de egresos y algunas medidas heterodoxas como controles de precio y salarios (Cárdenas, 2015: 692). Los resultados del instrumento se lograron, y a través de este último esfuerzo se logró legitimar la nueva vía que seguiría la economía mexicana y los nuevos parámetros del Estado. A partir de ese momento, como bien apunta Huerta Moreno (2005), “el Estado debería sujetar sus funciones a un esquema de racionalidad económica en el que estarían claramente diferenciadas las actividades públicas y el nuevo papel del capital privado, núcleo de las capacidades y la iniciativa individual” (p. 145).

Cabe destacar que esta transformación no sucedió sin la intervención decisiva de un nuevo grupo de políticos que, a través de la expansión de las actividades del propio Estado mexicano, durante el auge de la época populista de Echeverría y López Portillo se vieron imbuidos, a través de la expansión de los programas de becas para estudiar un posgrado en el extranjero, en los cambios intelectuales que se estaban suscitando en todo el orbe. Este grupo de mandarines estaba conformado, como bien menciona Babb (2003), por maestros y doctores

formados en EE.UU. que promovieron una visión específica de cómo se tenía que manejar la situación que enfrentó el gobierno mexicano durante la época, con conexiones formales con especialistas estadounidenses y, muchas veces, con vínculos personales con funcionarios de algunas instituciones internacionales. Bajo el liderazgo de Gustavo Petricioli, quien fungió como secretario de Hacienda y Crédito Público en el último tramo del sexenio de De la Madrid, sustituyendo a Silva Herzog Flores, y Jaime Serra Puche, quien era el subsecretario de esta. El primero, egresado del ITAM, responsable de la americanización del programa de economía; el segundo, egresado de la UNAM y el Colegio de México, con un doctorado en Yale (Babb, 2003: 252).

### *La construcción de la crisis y la legitimación del Estado de competencia en México*

Como hemos podido observar en la sección anterior, la crisis fue el desenlace de una serie de contradicciones, tensiones y hábitos al seno del partido-Estado que propiciaron la transición entre el Estado de bienestar en México y dieron pie al surgimiento del Estado de competencia. En ese sentido, y de manera intuitiva, se puede suponer que todos los hechos descritos anteriormente parten de una lógica concreta, que resultó del análisis objetivo de las condiciones de la economía y, por ende, tenían como principal objetivo terminar con el episodio de crisis y mejorar las condiciones que se habían gestado en ese momento. Sin embargo, y como ha quedado claro en otra parte del texto, la realidad objetiva es una que se forma a través no solo de los supuestos hechos objetivos, si no también del lenguaje y de la transformación de las propias ideas. Así pues, las crisis son construcciones, una narración particular de hechos que se enmarcan dentro una crisis de mayores dimensiones y que, por resultado, predisponen a los agentes involucrados a vivirla, experimentarla y responder a ella de una manera específica (Hay, 2016: 531).

Así pues, y tomando en consideración lo anterior, podemos suponer que la crisis de la deuda de 1982 fue una construcción específica que se llevó a cabo a través de la narración particular que hizo el propio gobierno de De la Madrid y que promovió, al final de cuentas, una receta particular sobre cómo responder a ella. Dicho evento fue una manifestación de una condición más profunda, o al menos así lo

hicieron notar los nuevos mandarines mexicanos, que tenía que ver con una crisis del propio Estado mexicano. Como bien expresó el propio presidente mexicano, el episodio ponía en riesgo la “solidaridad indispensable para la vida común y el esfuerzo colectivo” (Beltrán, 1990: 665). Dicha crisis tenía que ser enfrentada a través de lo que denominó una “renovación moral”, concepto retórico utilizado ya desde su campaña presidencial, y que promovió la persecución política de cualquier rastro de corrupción, debido a que, de acuerdo a la percepción social de aquellos años, la crisis de 1982 estaba enmarcada en el derroche que habían hecho las administraciones de Echeverría y López Portillo y el mal manejo de los recursos entrantes durante el *boom* petrolero (Cornelius, 1985: 99). Además, y en un cambio profundo con las anteriores administraciones políticas, el presidente, por lo menos de manera simbólica, promovió la idea de que dicho combate empezaría con él mismo: “aspiro a inducir con el ejemplo del gobierno, empezando con el mío, el compromiso de todos los mexicanos” (Orozco y Nuñez, 1983: 42).

Dicho proyecto, práctico y lingüístico, se vio acompañado de algunos elementos muy bien identificables que constituyeron la narrativa de crisis del gobierno de De la Madrid y le permitieron justificar la transformación del Estado, el miedo y el nacionalismo revolucionario. Como bien resalta Collado (2011), el miedo dentro del discurso del entonces presidente mexicano constituyó uno de los pilares que le permitieron “imponer el proyecto económico liberal y justificar el autoritarismo” (p. 149). Así pues, el miedo fue utilizado para marcar una frontera imaginaria entre lo que podía sucederle al país, refiriéndose al propio régimen de partido hegemónico, si no se actuaba de manera decisiva. Así pues, al hacer referencia a la situación que vivió cuando asumió la presidencia, el entonces mandatario comentó:

Recibí un gobierno muy desarticulado. Su poder se desgastó de una manera tremenda en los meses anteriores a mi administración. Ahora hay que reconstruirlo, volverle a dar ascendencia y capacidad de acción. La situación es realmente crítica. Debo tomar medidas tan drásticas que me preocupa la tensión social que puedan generar. No tengo alternativa, porque si seguimos retrocediendo, podemos caer en un caos que dé pie a un gobierno dictatorial (De la Madrid Hurtado, 2004: 21).

Además de justificar el “cambio de rumbo”, como el propio de Miguel de la Madrid nombró a su libro de memorias, y poder llevar a buen puerto la transformación del Estado mexicano, el miedo político le sirvió para cimentar aún más la figura del presidente de la República y, de esta manera, justificar las medidas impopulares a través del uso del poder presidencial, “al gran poder del Presidente de la República” (Collado, 2011: 46).

Así pues, y derivado de dicha visión en donde la fuerza del ejecutivo es fundamental para poder llevar a cabo las acciones necesarias para modificar el rumbo que en ese momento tomó la economía mexicana, el presidente declaró, en torno a algunas ideas esbozadas en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983, que eran necesarios los “cambios estructurales para provocar transformaciones de gran alcance en el aparato productivo y de distribución” (Cornelius, 1985: 110). Estos cambios que proponía la cúpula política iban encaminados, de igual manera, a distanciarse del proyecto “estatista” impulsado por el régimen durante gran parte de su historia, resaltando, sobre todo, los periodos de Echeverría y López Portillo. En ese sentido, por ejemplo, el presidente evidenció las políticas llevadas a cabo por la administración de López Portillo, sobre todo la nacionalización de la banca, asumiendo que dicho proyecto había sido puesto en marcha por unas personas que no tenían una visión clara y objetiva de la situación, por lo cual no “podíamos dejar todo en manos de unos locos” (De la Madrid Hurtado, 2004: 30). En el mismo tenor que lo anterior, De la Madrid, ya desde su campaña presidencial, comenzó a utilizar de manera constante el concepto de “economía ficticia”, para hacer referencia al estado de cosas del México posrevolucionario y que, de acuerdo a su visión, había impuesto una serie de restricciones a la esfera económica que no le permitía estar en una buena condición de salud, como altos aranceles, subsidios gubernamentales, etc. (Cornelius, 1985: 110).

Así pues, la reorientación del Estado mexicano, con la venta de paraestatales, la reducción del gasto público, la reducción y el poco crecimiento de los salarios, fue legitimada como una necesidad imperiosa para evitar que “la Patria se nos deshaga entre las manos” (Collado, 2011: 162). Esta nueva relación entre el Estado y el mercado en México fue aderezada con la identificación de un enemigo en común, como sucede cuando se quiere promover un programa de cambio profundo

que permita la unidad nacional para llevarlo a cabo. Así pues, De la Madrid propuso:

Por ello, hemos adoptado una estrategia para evitar la debacle, que nos obliga a frenar la economía, con todos sus riesgos y sus injusticias. Porque si no frenamos, no solamente no mejorará el país, sino que se nos va para atrás con un impulso fuerte. El problema actual va más allá de lo que se puede resolver con una purga. Es urgente controlar el desorden político y económico para no caer en un gobierno de tipo fascista. No podemos olvidar que hay fuertes tendencias conservadoras en el sistema y que la posición de los Estados Unidos es clara (De la Madrid Hurtado, 2004: 37).

Esta tendencia de cambio y transformación del Estado mexicano se realizó, por paradójico que pueda parecer, haciendo uso, de igual forma que el miedo, de un elemento que fue fundamental desde la instauración del régimen posrevolucionario y fue una estrategia efectiva para dar legitimidad al partido-Estado, el nacionalismo revolucionario. La idea detrás de dicho discurso, de manera sucinta, es que se genera la idea del “mito revolucionario”, una serie de acontecimientos y hechos históricos que trazan una visión de lucha del pueblo mexicano en contra de la opresión y la tiranía (Hernández Rodríguez, 2020: 506) y, además, sirvió el corporativismo político. Así pues, para el proyecto posrevolucionario, es el nuevo Estado mexicano, que nace del proceso que derrumba al antiguo régimen, el que debe de proveer el bienestar social a los ciudadanos del país a través del desarrollo económico (Hernández Rodríguez, 2020: 509). Así pues, el régimen hegemónico del Partido Revolucionario Institucional (PRI), era el medio por el cual los intereses del pueblo mexicano se podían materializar y, a través de esto, promover su propia legitimidad.

Lo interesante del régimen de De la Madrid es que para promover la transformación del Estado mexicano posrevolucionario, responsable de velar por los supuestos intereses de la sociedad mexicana manejando las fuerzas del mercado para lograr dicho objetivo, a una nueva forma de Estado, el gobierno mexicano utilizó la misma retórica que sus antecesores para justificar dicha transición. En ese sentido, el propio De la Madrid se posicionó de manera clara en torno a la idea de la revolución: ¿Quién puede estar en contra del nacionalismo revolucionario? Tal vez los timoratos se asusten de la palabra revolucionario. Pero, ¿quién puede estar en contra del nacionalismo?, ¿quién puede

no desear una democratización integral de la sociedad?, ¿o una sociedad más igualitaria? (Hernández Rodríguez, 2020: 503). Como bien argumenta Sheppard (2011), la encrucijada que vivió el gobierno de Miguel de la Madrid era bastante compleja. Por un lado, propugnó terminar con la idea de “gran” Estado, que deriva de la forma desarrollista de Estado, iniciada durante el mandato de Cárdenas, y de su forma keynesiana, identificada con el periodo de posguerra. A su vez, el régimen deseaba continuar en el poder de manera ininterrumpida. Así pues, la manera de solucionar dicha paradoja era la de utilizar el discurso nacionalista, que le daba continuidad y legitimaba al régimen priista, adaptándolo a la nueva realidad económica.

Con esto en mente, las autoridades mexicanas comenzaron a referirse al proceso revolucionario, y por ende al partido insignia de la revolución, como un movimiento adaptativo, el cual reflejaba los valores claves del proyecto revolucionario. En ese sentido, el cambio de ideas y de rumbo a nivel estatal se justificó suponiendo que “la revolución se encuentra viva, porque es capaz de renovarse a sí misma” (Sheppard, 2011: 512). De igual manera, el propio programa económico neoliberal fue incrustado en la ideología revolucionaria enfatizando su “neutralidad”. Para esto se representaron las políticas del gobierno como la única opción disponible y, sobre todo, que emana de elementos técnicos y no ideológicos, anclando estas ideas a la concepción de la revolución como un proceso cambiante y pragmático (Sheppard, 2011: 513). Este tipo de ejercicios se encuentra ligado a la utilización, dentro de la concepción del proyecto neoliberal, de cierto vocabulario y cierta racionalidad que tratan de universalizar y naturalizar los nuevos entendimientos en torno al Estado y a la economía, lo que legitima ciertas acciones y deslegitima algunas otras, imponiendo, de esta manera, “ataduras” al accionar de los tomadores de decisiones (Leal Martínez, 2016: 58).

Así pues, en lo que se denominó como “revolución realista”, los nuevos mandarines mexicanos, buscaron reinterpretar los valores revolucionarios clásicos para legitimar e imponer el nuevo proyecto estatal, enfatizando que “se debe de encontrar un equilibrio entre el nacionalismo utópico, desconectado de la fría realidad económica internacional, y un excesivo pragmatismo que olvida nuestros principales valores políticos” (Sheppard, 2011: 513). Además, el adelgazamiento del Estado y los planes de austeridad impuestos fueron justificados



bajo la idea de que “la política de austeridad que se ha implementado es una expresión indiscutible del realismo revolucionario, de responsabilidad y coraje, de un sentido de la historia”, como lo declaró el entonces secretario de Gobernación Manuel Bartlett (Sheppard, 2011: 513). Esta misma idea fue justificada por el entonces secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, quien dijo que la austeridad revolucionaria busca reordenar la economía, crear las condiciones para que México pueda superar las dificultades estructurales por las que estaba pasando y preparar al país para el futuro (Sheppard, 2011: 513).

Así pues, y como bien identifica Hay (1999), la construcción discursiva de la crisis es una metanarración en la cual los elementos independientes que pudieron generar dicho episodio se aglutinan en un solo discurso político, en una sola visión de la crisis (p. 333). Para el caso mexicano, no fueron solamente las decisiones individuales del gobierno de Echeverría y López Portillo, con el clientelismo y la corrupción, el mal manejo de la economía y la mala administración de la abundancia, lo que derivó en la crisis de la deuda de 1982; fue un proceso unificador que tenía una causa estructural y era la intervención del Estado en la economía. Esta causa profunda tiene su contraparte en una ideología simplificadora, que toma esos elementos individuales y los agrupa, dando orden y promoviendo una solución factible y unificadora, el proyecto neoliberal, que sirve para entretejer un discurso que promueve, de la disparidad, una intervención concreta para solucionar los problemas identificados (Hay, 1999: 333).

## **Conclusiones**

Como hemos podido observar, el cambio institucional en México, que sirvió precisamente para enmarcar la transformación del Estado mexicano, derivó de una serie de tensiones y contradicciones en el seno del propio aparato estatal, en lo que se denominó el “populismo económico” y permitió el surgimiento de un periodo de crisis grave que sirvió para hacer, como ya se ha mencionado anteriormente, lo que se denomina una intervención decisiva, modificando la propia trayectoria del Estado y promoviendo una reconfiguración de las tareas e intervenciones posteriores. No obstante, los sucesos que provocaron el

surgimiento de la crisis por sí solos se quedan cortos para explicar por qué se promovieron cierto tipo de reformas y políticas para “lograr” sacar a México de dicho periodo de inestabilidad. En ese sentido, es necesario, como ya se ha hecho en el texto, enmarcar dichas acciones dentro de un marco interpretativo de la realidad, un discurso determinado basado en ideas preconcebidas, de cuál era la mejor manera de hacerlo y, con esto, promover, de igual forma, una serie de ideas, normas y prácticas que se consideraban legítimas.

Así pues, el proyecto neoliberal que se desarrolló en México a mediados del siglo XX fungió como promotor de una visión determinada, no solo del funcionamiento del mercado y, por ende, del sistema económico nacional. Además, promovió, y enfatizó, límites claros para las tareas que tenía que realizar el aparato estatal. Dicho movimiento, si se le quiere llamar así, alcanzó su cúspide con la promoción, entre los altos cuadros políticos del régimen priista, de personajes que se habían involucrado con dichas ideas a través de algunas instituciones académicas fundadas en México con tal fin, como el ITAM. Así pues, gran parte de la visión del gobierno de Miguel de la Madrid, incluyendo a él mismo, emanó, precisamente, de esta manera de entender la relación entre el Estado y el mercado, lo cual provocó, a su vez, que dichas fórmulas y marcos teóricos se transformaran en parte del discurso legitimador para la transformación del Estado. Todo esto aderezado con algunos elementos puntuales, como el uso del miedo, de la retórica nacionalista revolucionaria y del propio autoritarismo político característico del régimen posrevolucionario, que le permitieron posicionarse como la narrativa hegemónica y, de esta manera, impulsar dichos cambios.

## Referencias

- Amador Vázquez, S. (2014). Modalidad neoliberal del Estado y gobierno mexicano en sus procesos de acumulación de capital: ¿Más Estado o mercado? *Tla-Melaua. Revista de Ciencias Sociales*, 8(36). <http://dx.doi.org/10.32399/rtla.8.36.61>
- Ávila, J. L. (2006). *Historia económica de México, vol. 6. La era neoliberal*. Océano.
- Babb, S. (2003). *Proyecto México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. Fondo de Cultura Económica.

- (2005). Del nacionalismo al neoliberalismo: el ascenso de los nuevos Money Doctors en México. En Mato, D. (ed.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Universidad Central de Venezuela, pp. 155-172.
- (2015). From Nationalism to Neoliberalism: Conflict and Consensus in the History of Mexican Economics. En Montecinos, V., Markoff, J. (eds.). *Economists in the Americas*. Edward Elgar Publishing, pp. 227-252.
- Beltrán, U. (1990). Las dimensiones estructurales de la crisis de 1982. *Foro Internacional*, Vol. XXX, 4(246), 597-630. <http://www.jstor.org/stable/27755738>
- Birch, K. & Siemiatycki, M. (2016). Neoliberalism and the geographies of marketization: The entangling of state and markets. *Progress in Human Geography*, 40(2), 177-198. <https://doi.org/10.1177/0309132515570512>
- Blyth, M. (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boettke, P. J. & Leeson, P. T. (2003). Postwar Heterodox Economics. En Samuels, W. J., Biddle, J. E., Davis, J. B. (eds.). *A Companion to the History of Economic Thought*. Blackwell Publishing.
- Bortz, J. L. & Mendiola, S. (1991). El impacto social de la crisis económica de México. *Revista Mexicana de Sociología*, 53(1), 43-69. <https://doi.org/10.2307/3540828>
- Camp, R. A. (2002). *Mexico's Mandarins: Crafting Power Elite for the Twenty-First Century*. University of California Press.
- Cárdenas Sánchez, E. (2015). *El largo camino de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*. Fondo de Cultura Económica
- Cerny, P. G. (1997). Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization. *Government and Opposition*, 32(2), 251-274. <http://www.jstor.org/stable/44484037>
- (2010). The competition state today: from raison d'État to raison du Monde. *Policy Studies*, 31:1, 5-21, DOI: 10.1080/01442870903052801.
- Collado, María del Carmen (2011). Autoritarismo en tiempos de crisis: Miguel de la Madrid 1982-1988. *Historia y Grafía*, (37), 149-177. Recuperado el 26 de octubre de 2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-09272011000200006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-09272011000200006&lng=es&tlng=es)
- Copley, J. & Moraitis, A. (2021). Beyond the Mutual Constitution of States and Markets: On the Governance of Alienation, *New Political Economy*, 26:3, 490-508. DOI: 10.1080/13563467.2020.1766430
- Cornelius, W. A. (1985). The Political Economy of Mexico under De la Madrid: Austerity, Routinized Crisis, and Nascent Recovery. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 1(1), 83-124. <https://doi.org/10.2307/1051981>

- Cuadra-Montiel, H. (2007). Critical Realism and the Strategic-Relational Approach, *Journal of Critical Realism*, 6:1, 84-110, DOI: 10.1558/jocr.2007.v6i1.84
- (2016). Power, State, and Market in Mexico: A Polanyian Critique. *Latin American Policy*, 7: 5-25. <https://doi.org/10.1111/lamp.12088>
- De la Madrid Hurtado, Miguel (2004). *Cambio de rumbo. Testimonio de una presidencia. 1982-1988*. Fondo de Cultura Económica.
- Escalante Gonzalbo, F. (2015). *Historia mínima del neoliberalismo*. El Colegio de México.
- Frieden, J. A. (2007). *Global Capitalism: It's Fall and Rise in the Twentieth Century*. W. W. Norton Company.
- Guillen Romo, H. (2018). Los orígenes del neoliberalismo: del Coloquio Lippmann a la Sociedad Mont Pelerin. *Economía Unam*, 5:43.
- Gilly, A. (1986). México: crisis y modernización del capitalismo. *Nueva Sociedad*, 82, 14-22.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.
- Hay, C. (1999). Crisis and the Structural Transformation of the State: Interrogating the Process of Change. *The British Journal of Politics and International Relations*, 1(3), 317-344. <https://doi.org/10.1111/1467-856X.00018>
- (2004). Re-Stating Politics, Re-Politicising the State: Neo-liberalism, Economic Imperatives and the Rise of the Competition State. *The Political Quarterly*, 75: 38-50. [https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2004.621\\_1.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2004.621_1.x)
- (2016). Good in a crisis: the ontological institutionalism of social constructivism. *New Political Economy*, 21:6, 520-535, DOI: 10.1080/13563467.2016.1158800
- Helleiner, E. (1994). *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Cornell University Press.
- Hernández Rodríguez, R. (2020). La persistencia de una idea: el nacionalismo revolucionario. Del PRI a López Obrador. *Foro Internacional*, 60(2), 501-536. Epub. 14 de agosto de 2020. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i2.2732>
- Huerta Moreno, M. G. (2005). El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario. *Política y Cultura*, (24), 121-150. Recuperado el 26 de octubre de 2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422005000200006&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422005000200006&lng=en&tlng=es)
- Jessop, B. (1993). Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy, *Studies in Political Economy*, 40:1, 7-39, DOI: 10.1080/19187033.1993.11675409
- (2002). *The Future of the Capitalist State*. Polity.
- (2006). ¿Narrando el futuro de la economía nacional y el Estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-

- invención de la gobernancia. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 1(7), 7-44. <https://doi.org/10.14409/da.v1i7.1205>
- (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Catarata.
- Leal Martínez, A. (2016). Neoliberalismo, Estado y ciudadanía. La crisis del “pacto revolucionario” en torno al sismo de 1985. *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad*, 37(147), 51-84. <http://dx.doi.org/10.24901/rehs.v37i147.175>
- Levy, J. D., Leibfried, S. & Nullmeier, F. (2015). Changing Perspectives on the State. En Leibfried, S. et al., *The Oxford Handbook of the Transformations of the State*. Oxford University Press, pp. 33-60.
- Link, S. J. (2020). *Forging Global Fordism: Nazi Germany, Soviet Russia and the Contest over the Industrial Order*. Princeton University Press.
- Meyer, L. (1993). El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo. *Revista Mexicana de Sociología*, 55(2), 57-81. <https://doi.org/10.2307/3541102>
- Morton, A. D. (2003). Structural Change and Neoliberalism in Mexico: “Passive Revolution” in the Global Political Economy. *Third World Quarterly*, 24(4), 631-653. <http://www.jstor.org/stable/3993429>
- (2017). *Revolución y Estado en el México moderno*. Siglo XXI.
- Orozco, J. & Nuñez de la Peña, F. J. (1993). *Ideología y programa de gobierno en los discursos de toma de posesión de los presidentes de México: 1928-1982*. ITESO.
- Plehwe, D. (2016). Neoliberal Hegemony. En Springer, S., Birch, K., MacLeavy, J. (eds.), *The Handbook of Neoliberalism*. Routledge, pp. 61-72.
- Rodríguez Díaz, E. (2011). Por la voluntad o por la fuerza: El escenario para la apertura democrática y la reforma política. Echeverría y López Portillo. *Estudios Políticos (México)*, (22), 81-106. Recuperado el 26 de octubre de 2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162011000100006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162011000100006&lng=es&tlng=es).
- Romero Sotelo, M. E. (2016). *Los orígenes del neoliberalismo en México: La Escuela Austriaca*. Fondo de Cultura Económica.
- Romero Sotelo, M. A. (2013). The Origins of Economic Orthodoxy in Mexico. En Perrota, C., Sunna, C. (eds.), *Globalization and Economic Crisis*. Università del Salento, pp. 119-164.
- Ruggie, J. G. (1982). International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, 36(2), 379-415. <http://www.jstor.org/stable/2706527>
- Salazar, F. (2004). Globalización y política neoliberal en México. *El Cotidiano*, 20(126).
- Samman, A. (2015). Crisistheory and the historical imagination. *Review of International Political Economy*, 22:5, 966-995, DOI: 10.1080/09692290.2015.1011682

- Sheppard, R. (2011). Nationalism, economic crisis and 'realistic revolution' in 1980s Mexico. *Nations and Nationalism*, 17: 500-519. <https://doi.org/10.1111/j.1469-8129.2010.00472.x>
- Soederberg, S. (2001). From a Developmental State to a Competition State? Conceptualising the Mexican Political Economy within Global Financial Orthodoxy. *Competition & Change*, 5: 2, 135-163. <https://doi.org/10.1177/102452940100500202>
- (2005). The Rise of Neoliberalism in Mexico: from a Developmental to Competition State. En Soederberg, S., Menz, G., Cerny, P. G. (eds.), *Internalizing Globalisation. The Rise of Neoliberalism and the Decline of National Varieties of Capitalism*. Palgrave, pp. 167-182.
- Sorensen, G. (2004). *The Transformation of the State. Beyond the Myth of Retreat*. Palgrave Macmillan.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge University Press.
- Vaggi, G. & Groenewegen, P. (2003). *A Concise History of Economic Thought. From Mercantilism to Monetarism*. Palgrave Macmillan.
- Wesley W. (2007). Widmaier, Mark Blyth, Leonard Seabrooke, Exogenous Shocks or Endogenous Constructions? The Meanings of Wars and Crises. *International Studies Quarterly*, 51(4), 747-759, diciembre. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2007.00474.x>

# Cambios en la educación superior de Vietnam, de las reformas *Doi Moi* (1986) a la actualidad

DOI: 10.32870/in.vi24.7227

*Yair Candelario Hernández Peña*<sup>1</sup>

## Resumen

Este artículo tiene la finalidad de compartir los principales cambios en la educación superior de Vietnam a partir de las reformas *Doi Moi*, el rápido crecimiento y la cooperación internacional recibida por el país. Dichas transformaciones son producto del rápido crecimiento económico que ha tenido el país en las últimas dos décadas, acompañado de los esfuerzos de cooperación internacional. Parte de la pregunta: ¿Cuáles son los principales cambios en la educación superior en Vietnam a partir de 1986? Los principales resultados son: que el gobierno vietnamita ha realizado reformas en el sector educativo para adecuarse a la inserción económica internacional del país, además, los cambios suscitados son apoyados por la cooperación internacional otorgada por el Banco Mundial, Australia, entre otros actores del sistema internacional.

*Palabras clave:* Vietnam, Educación superior, crecimiento económico, reformas *Doi Moi* y cooperación internacional.

---

Recibido: 12 octubre de 2021. Aceptado: 23 de Noviembre de 2021.

Received: October 12, 2021. Accepted: November 23, 2021.

1. Universidad Autónoma de Baja California, México. Correo electrónico: yair.hernandez@uabc.edu.mx / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6301-3058>

## CHANGES IN VIETNAM'S HIGHER EDUCATION, FROM THE *DOI MOI* REFORMS (1986) TO DATE

### Abstract

This article aims to share the main changes in higher education in Vietnam from the Doi Moi reforms, the rapid growth and international cooperation received by the country. Such changes are a product of the rapid economic growth the country has had over the last two decades along with international cooperation efforts. Drawn from the question: what are the main changes in Vietnam's higher education from 1986 and then on? The main results are: Vietnamese government has implemented reforms in the educational system to adapt to the country's integration to the international economy; moreover, the changes generated are favored by international cooperation granted by the World Bank, Australia, and other actors from the international system.

*Keywords:* Vietnam, Higher Education, economic growth, *Doi Moi* reforms, international cooperation.

### Introducción

La República Socialista de Vietnam (en adelante Vietnam) se ubica geográficamente en la subregión del sudeste asiático. Fue colonia del imperio francés, formando parte de Indochina (junto a Camboya y República Popular de Laos) hasta finales de la Segunda Guerra Mundial; fue ocupada por el imperio japonés de 1940 a 1945; libró una guerra contra Francia de 1946 a 1954; vivió una guerra civil entre 1955 y 1975 entre el Norte y el Sur del país, unificándose en 1976; se enfrentó a China en 1979; sufrió un embargo internacional por parte de Estados Unidos de 1975 a 1990 derivado de la guerra civil en la que participa este país; aunado a que fue ocupada la vecina Camboya de 1978 a 1991. Estos eventos ocasionaron altos índices de pobreza, aislamiento internacional, daño y degradación del medio ambiente, entre otros problemas del desarrollo (Freeman, 1996; Henaff y Martin, 2003; ACNUR, 2016; González, 2017; Tzili, 2017; Reyes, 2019; Lemus, 2020).

A pesar de lo anterior, desde la adopción de las reformas *Doi Moi* (renovación) por parte del Partido Comunista Vietnamita (PCV) después de la celebración del Sexto Congreso Nacional del Partido en diciembre de 1986, Vietnam se encaminó hacia una economía de socialismo de mercado, ya que las reformas se enfocaron en promover el crecimiento económico a través de la integración a la economía in-



ternacional, liberalizando el comercio e inversión extranjera directa de manera gradual con técnicas del capitalismo, para lo que impulsaron cambios al interior, entre ellos, la adopción de una nueva Constitución Política en 1992, y la promulgación de la Ley de Educación en 1998 (Freeman, 1996; Minh y Quyen, 2013; Van y Mallon, 2003; OECD, 2017; Lemus, 2020).

Derivado de los cambios realizados, Vietnam se caracteriza por su rápido crecimiento económico, por una mayor integración a la economía internacional (principalmente en el comercio e inversión) como un centro de producción de bajo costo, con un incremento en su consumo interno, con reconocimiento por parte de Naciones Unidas por la disminución de la pobreza, y por transitar de una economía basada en la agricultura de subsistencia a una economía de exportación de manufactura y servicios (London, 2019; González, 2017; Van y Mallon, 2003).

Ante el panorama expuesto, la educación es una respuesta a las demandas del mercado sobre el recurso humano solicitado por los agentes económicos (externos e internos) involucrados en el crecimiento económico del país, razón por la que Vietnam ha emprendido discusiones de reforma en su sistema educativo, en particular en materia de educación superior, ello, frente a un panorama educativo basado en el modelo soviético (George, 2018) y controlado por el gobierno central a través de sus ministerios de educación, finanzas y planeación e inversiones. Los cambios promovidos por el PCV en los diferentes congresos anuales para mejorar el sistema de la educación superior han sido una serie de promulgación y revisión de leyes nacionales.

Aunado a lo anterior, los esfuerzos de cooperación internacional de países como Australia, Francia, Japón, y el Banco Mundial, entre otros actores del sistema internacional de cooperación que han conjuntado esfuerzos en pro de la consolidación de un sistema de educación superior más autónomo y con un currículo más internacionalizado que permita un mayor número de vietnamitas con habilidades y capacidades profesionales para involucrarse en los requerimientos que demanda el mercado laboral, sobre todo habilidades de adaptación a la era digital (Nhan Dan, 2021). En palabras de Quy (2010),

...los gobiernos han dirigido a los países industrializados a través de programas de asistencia técnica o de donantes para reformar sus universidades. Esto se ha considerado como “un motor de crecimiento” que abriría la puerta del desarrollo y crecimiento económico (p. 27).

En este sentido, el objetivo de este capítulo es compartir los principales cambios en la educación superior de Vietnam a partir de las reformas *Doi Moi*, el rápido crecimiento y la cooperación internacional recibida por el país. Esto se podrá revisar en los siguientes apartados. La pregunta de investigación de la que parte es: ¿Cuáles son los principales cambios en la educación superior en Vietnam a partir de 1986? Para dar respuesta a dicha interrogante se realizó investigación documental en literatura especializada sobre el tema de educación superior en Vietnam, asimismo, se revisaron portales electrónicos del Banco Mundial y la Agencia Australiana de Cooperación Internacional para revisar informes y bases de datos sobre proyectos de cooperación con Vietnam enfocados en reformar y fortalecer la educación superior.

Los principales resultados son: que el gobierno vietnamita ha realizado reformas en el sector educativo para adecuarse a la inserción económica internacional del país, además, los cambios suscitados son apoyados por la cooperación internacional otorgada por el Banco Mundial, Australia, entre otros actores del sistema internacional.

### **Las reformas *Doi Moi*: antecedente del crecimiento económico e inserción internacional**

Tras las reformas *Doi Moi* introducidas por el Partido Comunista de Vietnam (PCV) a partir de 1986 se ha estimulado el crecimiento económico del país y su inserción internacional a través de la liberalización gradual de la economía, y la participación en organismos internacionales y en procesos de integración regionales.

El éxito obtenido en el crecimiento económico se relaciona con el modelo de exportación y de inversión extranjera directa. Un claro ejemplo de esto es que de 1986 a 1993 el crecimiento promedio anual fue de 3.9 %, que, comparado con el crecimiento promedio anual de 1975 a 1980 de 0.4 %, creció más de tres veces. Asimismo, de 1989 a 2003 el crecimiento fue de 4.8 %; de 2005 a 2015 este fue de 6.2 %. Para el 2018, el crecimiento anual promedio del producto interno bruto (PIB) fue de 6.5 %. Con este indicador se evidencia que las reformas *Doi Moi* dieron sus primeros resultados, puesto que Vietnam se caracteriza como uno de los mercados con mayor crecimiento de Asia, solo después de China (Banco Mundial, 2018; Lemus, 2020; González, 2017).

También, el dinamismo del país en el ámbito económico ha presentado mayor crecimiento económico a partir del año 2000, lo cual se relaciona con su mano de obra barata; su cercanía geográfica con China —“la locomotora del comercio internacional”— y otros países de Asia como Japón, Corea del Sur, Singapur, entre otros; y con la participación en organismos internacionales de corte universal y regional, tales como la Organización Mundial del Comercio (desde 2007), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (desde 1992) y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) (desde 1998). La participación de Vietnam en los organismos internacionales ha sido muy activa, puesto que ha protagonizado y organizado reuniones de líderes del Foro APEC en 2017, del Foro Económico Mundial del ASEAN en 2018, así como numerosas actividades de ASEAN con sus vecinos Camboya, Laos y Myanmar para promover mayor integración en el sudeste asiático (Van y Mallon, 2003; González, 2017; Tzili, 2017; Reyes, 2019; Lemus, 2020).

Además, en el ámbito bilateral el país también es muy proactivo, pues para 2016 había firmado quince tratados de libre comercio (TLC), entre los países con los que se ha relacionado bilateralmente se encuentran: Australia, Nueva Zelanda, Japón, Chile, China, Corea del Sur, Israel, Estados Unidos, India, Unión Europea, Rusia y, por supuesto, todos los integrantes de ASEAN. La firma de los TLC ha posicionado a Vietnam como un país de confianza y atractivo para la inversión extranjera directa (IED), la cual para julio de 2016 había sido de \$ 12 mil 940 millones de dólares, proveniente de Corea del Sur (32.5 %), Singapur (10.7 %), y Japón (10.6 %): concentración regional de la IED en Vietnam (González, 2017).

En materia comercial, los resultados se reflejan en la composición de sus exportaciones, ya que Vietnam exportó 81.8 % de bienes de manufactura, 13.8 % de productos agrícolas, 3 % de productos de petróleo y derivados, y 1.4 % de otros. Sus exportaciones se destinaron principalmente a países vecinos de la región, con 31.2 % de sus exportaciones (a China 16.5 %, a Corea del Sur 6.9 % y a Japón 7.8 %), a Estados Unidos el 19.3 %, a países de la Unión Europea el 17.8 % y el 31.7 % a otros (Banco Mundial, 2018).

En suma, ante las cifras que dan cuenta del crecimiento económico experimentado por Vietnam a partir de la adopción de las reformas *Doi Moi*, González (2017, p. 202) menciona que “la integración interna-

cional ha traído a Vietnam grandes oportunidades, así como muchos desafíos”, entre estos, la demanda de recursos humanos calificados por parte del mercado laboral que crea ofertas de empleo en particular en el sector de la manufactura, donde la fuerza laboral carece de habilidades que le permitan incorporar valor añadido a los bienes y servicios, esto hace que el país enfrente dificultades para proporcionar recursos humanos altamente calificados. Hay una necesidad de invertir en la educación superior, pero esta sigue sumergida en un sistema de gestión centralizado (Lemus, 2020; Thanh y London, 2018). Sin embargo, el país ha promovido una serie de reformas y cambios en su sistema de educación superior en pro de responder a la demanda de recursos humanos mayor calificados. Dichos cambios se comparten en el siguiente apartado.

### **Los principales cambios en la educación superior vinculados al crecimiento económico de Vietnam**

Las reformas *Doi Moi* también permearon en el campo educativo, y, por supuesto, en el sistema de la educación superior. Un primer evento relacionado con las reformas fue la primera reunión de líderes universitarios celebrada en 1987 con la finalidad de discutir la reforma en materia educativa en Vietnam (Thi, Margison & Thi, 2013). Años más tarde, en 1993, el Partido Comunista identifica la importancia de la educación superior en el desarrollo social y económico del país y, por tanto, la necesidad de impulsar reformas (Hayden & Quang, 2018).

Pero no fue hasta 1998, año en que se promulga la primera Ley de Educación para el país, lo cual significó un compromiso gubernamental en pro de un sistema educativo estandarizado y reglas para lograr controles en este. Además, la Ley se discute en un marco en el que se discutía la economía de mercado en el ámbito educativo, por primera vez, se permite la financiación privada en la educación superior, y se otorgan estímulos fiscales para quienes aportaran directo a este sector, asimismo, se decreta que las universidades públicas podían otorgar derechos de autor y se dejó señalado que los colegios estaban restringidos a hacer esta acción (George, 2018; Minh *et al.*, 2013).

Durante el 2000 se hizo distinción entre universidades que ofrecerían servicios para estudiar diferentes disciplinas, así como desarro-

llar capacidad para investigación; y universidades solo enfocadas en brindar estudios en un solo campo de estudio sin brindar servicio para la investigación. Asimismo, para el ciclo escolar 2000-2001 el Ministerio de Educación y Profesionalización (MOET por sus siglas en inglés) tomó el control de la organización y selección de nuevos estudiantes. En 2001, se incorporan los colegios comunitarios como un tipo particular de educación superior con servicios educativos encaminados a la formación profesional (Nghi & Goyette, 2011).

Durante 2005 hubo varios eventos relevantes para la educación superior de Vietnam; sucedió una primera revisión de la Ley de Educación promulgada en 1998; se otorgaron más libertades a las instituciones de educación superior públicas, y el gobierno, mediante la Resolución 14/2005/NQ-CP, promovió el cambio de enfoque en la gestión de la gobernanza de la educación superior, entre las nuevas acciones de gestión se recomendó dotar de mayor autonomía a las instituciones y se promueve la Agenda de Reforma en la Educación Superior (HERA por sus siglas en inglés), la cual presentó una visión de 2005-2020, que tuvo como metas el aumento de la cobertura de la educación superior a un 45 %, el aumento de docentes y administrativos, expansión de las instituciones privadas, impulsar la internacionalización, aumentar la autonomía en la gestión de las instituciones de educación superior, entre otras (Than & London, 2018; Minh *et al.*, 2013).

En 2010 se estableció el Nuevo Modelo Universitario (*New Model University*) financiado por el Banco Mundial (hasta 2020) con la finalidad de mejorar la calidad en la enseñanza y en la investigación en las universidades vietnamitas (World Bank, 2010). Después, en 2012 se promulgó la Ley de Educación Superior, donde se estipularon las actividades y estructura del sistema de educación superior del país. También exigió el establecimiento de consejos de gobierno en las universidades y colegios, así como libertad en asuntos administrativos, financieros, académicos y de gestión. Es decir, se les dotó de mayor autonomía, entendida como la libertad para seleccionar personal y a estudiantes, libertad para determinar el plan de estudios y los estándares de grado y libertad para asignar los recursos a las diversas categorías de gastos (Minh *et al.*, 2013).

También en 2010 se impulsó la Estrategia del Desarrollo de la Educación para Vietnam 2011-2020, donde la internacionalización de la educación es una iniciativa clara del país a expandir y mejorar, esta

de la mano con la cooperación internacional. Los fines determinados para la internacionalización de la educación en la Estrategia son: uso de fondos estatales para incrementar el número de estudiantes y docentes formados en las mejores universidades del mundo; expansión de la cooperación con instituciones extranjeras para mejorar a las capacidades de las instituciones de educación superior vietnamitas en la gestión y calidad educativa, así como facilitar la transferencia de tecnología y apoyo a la investigación; y la atracción de organizaciones internacionales, grupos e individuos para apoyar a la educación del país (Thi, Marginson & Thi, 2013).

Algunos resultados derivados de los cambios introducidos en el sistema de educación superior de Vietnam son: para 2010 el sistema de educación superior tenía una matriculación del 22 %, es decir, una matriculación de 245 estudiantes por cada 10,000 personas, diez veces más que en 1987. También hay un incremento de centros educativos, siendo 223 colegios menores, 163 universidades y academias y 76 institutos de investigación (Minh *et al.*, 2013).

Para 2012, el número de estudiantes universitarios había crecido a 2.2 millones de vietnamitas, dos tercios matriculados en universidades y un tercio en colegios, con tan solo 15 % matriculados en instituciones de educación superior privadas (Minh *et al.*, 2013).

Si bien los cambios en el sistema de educación superior en Vietnam son relativamente recientes, estos son producto de las reformas gestadas en la década de los 80. Son cambios modestos derivados de la inserción del país a la economía internacional y, por ende, de atraer inversión extranjera directa a su territorio, la cual demanda mano de obra más calificada. También son cambios que se acompañan de la cooperación internacional recibida de manera reciente de organismos internacionales como el Banco Mundial y países como Australia, Francia, Japón, entre otros, tal como se expone en el siguiente apartado.

## **La cooperación internacional y las reformas en la educación superior en Vietnam**

La cooperación internacional se entiende como la conjunción de esfuerzos y objetivos en pro de la transformación de realidades individuales, sociales e institucionales, por parte de dos o más institucio-

nes del sistema de cooperación internacional para el desarrollo (organismos internacionales, Estado-nación y sus diferentes niveles de gobierno, instituciones financieras, instituciones académicas, agencias bilaterales de cooperación, entre otros, así como movilizar recursos (técnicos, humanos, económicos y financieros) para trabajar en temas del desarrollo; en este sentido, la educación superior en Vietnam es el tema del desarrollo que movilizó y sigue movilizándolo a actores del sistema internacional de cooperación para impulsar proyectos que mejoren y fortalezcan las reformas impulsadas en el ámbito del sistema de educación superior del país.

Ming, Ngoc y Thi (2013), para el caso de Vietnam, identifican dos momentos históricos de la práctica de la cooperación internacional en la educación superior; un primer momento suscitado antes de las reformas *Doi Moi* (antes de 1986), ya que el sistema de educación superior tenía fuertes relaciones con países de Europa del Este, pues muchos estudiantes de posgrado fueron enviados a recibir formación en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), en particular a Hungría, Bulgaria, República Checa y Alemania Oriental. Un segundo periodo marcado por el inicio de las reformas, las que también influyen en la práctica de la cooperación internacional por parte de instituciones del sistema de educación superior, puesto que comienzan a tender vínculos para intercambios de docentes y estudiantes, transferencia de conocimiento y tecnología, apoyo a la investigación y, sobre todo, fortalecimiento y uso de una lengua extranjera, en particular del inglés.

Se identifican diferentes países e instituciones internacionales cooperando con Vietnam para mejorar su sistema de educación superior, y resalta la cooperación del Banco Mundial, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA por sus siglas en inglés), la Embajada de Francia en Vietnam, y el gobierno de Australia (Thi, Marginson & Thi, 2013).

En el caso del Banco Mundial, para el periodo de 2010 a 2020 se registraban once proyectos de los 119 que el organismo internacional tenía con Vietnam enfocados en el tema educativo, pero solo seis son para fortalecer al sistema de educación superior. Dos de sus proyectos llaman la atención, el Proyecto Nuevo Modelo Universitario de Vietnam (2010-2020), con un costo de \$200.62 millones de dólares para mejorar las políticas de gobernanza del sistema educativo superior que

permitieran mayor autonomía a las universidades en la investigación, financiamiento y calidad del sistema educativo. También busca que las universidades vietnamitas mejoren sus lazos de cooperación académica con países como Alemania. Otro de los proyectos se denomina Apoyo al Proyecto para la Autonomía de la Educación Superior (2017-2022), con un costo de \$174.60 millones de dólares, tiene por objetivo mejorar la capacidad de investigación, de enseñanza e institucionalidad de tres universidades nacionales, entre ellas la Universidad Nacional de Economía (Work Bank, 2020).

Japón, a través de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA por sus siglas en inglés), desde 2011 ha alineado su Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) con el Plan de Desarrollo Socioeconómico (2011-2015 y 2015-2020) de Vietnam y con la Estrategia Nacional para el Desarrollo de Capital Humano 2011-2020. Cooperación con Vietnam en cuatro áreas prioritarias: promoción del crecimiento económico y fortalecimiento de la competitividad internacional; corrección de desigualdades y mejora en las condiciones de vida; conservación del medio ambiente y fortalecimiento de la gobernanza. Los proyectos registrados durante el periodo en cuestión son 21, uno se enfoca en el desarrollo de los recursos humanos para la industria (JICA, 2012).

En el caso de la cooperación con Francia, desde 1992 existe un centro franco-vietnamita de formación en administración, en 2006 los gobiernos de Francia y Vietnam firmaron un acuerdo bilateral para abrir diversos campos de escuelas de negocios en las ciudades de Hanoi y Ho Chi Minh (Thi, Marginson & Thi, 2013); asimismo, en respuesta al Nuevo Modelo Universitario lanzado por Vietnam con apoyo del Banco Mundial, Francia responde al llamado con el proyecto Francia en Hanoi en 2008. Además, 80 instituciones de educación superior de Vietnam en 2017 enviaron a 80,000 estudiantes a algún curso de formación a Francia. Cada año un promedio de 3,000 estudiantes se inscribe en cursos de formación en francés (Ambassade de France au Vietnam, 2018).

Australia, por su parte, a través de la AOD, durante el periodo 2018 a 2019 focalizó su cooperación a universidades de la región montañosa del norte del país, con la finalidad de fortalecer el modelo de autonomía universitaria, además, se desarrolló el proyecto AUS4SKILL por parte de Australia, con el objetivo de fortalecer a universidades de Vietnam en su gestión educativa e impulsar programas de intercambios con universidades australianas (Australian Government, 2018).



Los casos de cooperación internacional antes expuestos describen la canalización de recursos de algunas actrices del sistema de cooperación internacional en favor del fortalecimiento de la gobernanza del sistema de educación superior de Vietnam para mejorar la autonomía de las universidades vietnamitas y para promover el intercambio académico de docentes y alumnos.

## Reflexiones finales

Como comentarios finales, las reformas *Doi Moi* han traído para Vietnam mayor liberalización al comercio internacional y atracción de inversión extranjera, ubicando al país como una de las economías de la actualidad con mayor y más rápido crecimiento económico, lo que a su vez ha requerido de recursos humanos cada vez más especializados.

Esto promovió que en el sistema educativo (influido por el modelo soviético) se introdujeran cambios, en particular en el sistema de educación superior, desde la década de los noventa, encaminados a responder a las demandas de la globalización económica y del mercado laboral. Un claro ejemplo fue la aprobación en 2012 de la Ley de Educación Superior, la cual es necesaria para la gestión del sistema educativo de este nivel que permita garantizar la calidad y acreditación, también dota de mayor autonomía a las instituciones de educación superior y busca mayor internacionalización de los programas educativos. Esto, en teoría, ayudaría a mejorar las habilidades y capacidades del recurso humano vietnamita para hacer frente a las demandas del mercado laboral.

A pesar de que hay avances en la descentralización de la toma de decisiones en la gestión interna de las instituciones de educación superior, sigue existiendo un control central por los ministerios de Educación, de Finanzas, de Planeación e Inversiones, sobre los programas educativos que ofrecen las instituciones, el presupuesto y las tasas de matriculación, así como las cuotas estipuladas y proceso de selección para nuevos aspirantes.

La cooperación internacional, sea AOD, cooperación técnica y/o cooperación académica enfocada en el fortalecimiento de las capacidades institucionales del sistema de educación superior, ha sido coherente con los cambios normativos introducidos al sistema por parte

del Partido Comunista, destacan la participación del Banco Mundial, Japón, Australia y Francia, por mencionar algunos ejemplos.

Sin una mejora en las habilidades y capacidades del recurso humano vietnamita en materia de habilidades digitales, no cognitivas, de comunicación, técnicas, entre otras, el país seguiría posicionándose como el centro regional de producción de bajo costo, el cual incluye mano de obra barata y poco calificada.

Se debe seguir reflexionando desde México en el área de economía de conocimiento enfocada en las experiencias de países como Vietnam y otros ejemplos de Asia, en particular del sudeste asiático, ya que las lecciones aprendidas pueden servir de insumo para la planeación de un sistema de educación superior mexicano más internacionalizado en materia de ciencia y tecnología, que apueste por mejorar el recurso humano para agregar valor a los bienes y servicios que exportamos en la actualidad.

## Referencias

- Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Comité Español (2016). Guerra de Vietnam: resumen y principales consecuencias. Recuperado de: [https://eacnur.org/blog/guerra-de-vietnam-resumen-y-principales-consecuencias-tc\\_alt45664n\\_o\\_pstn\\_o\\_pst/](https://eacnur.org/blog/guerra-de-vietnam-resumen-y-principales-consecuencias-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/)
- Ambassade de France au Vietnam (2018). Fiche Vietnam. Hanoi.
- Australian Government (2018). Vietnam Higher Education. Policy and system update. Recuperado de: <https://internationaleducation.gov.au/International-network/vietnam/publications/Documents/Vietnam%20High%20Education%20Policy%20and%20Systems%20Update.pdf>
- Banco Mundial (2018). Datos de libre acceso del Banco Mundial: Viet Nam. Recuperado de: [https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report\\_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=VNM](https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=VNM) [ Links ]
- Freeman, Donald (1996). Doi Moi Policy and the Small-Enterprise Boom in Ho Chi Minh City, Vietnam. *Geographical Review*, 86 (2), pp. 178-197.
- George, Elizabeth (2018). Higher Education in Vietnam 1986-1998: Education in Transition to a New Era? En G. Harman, M. Hayden & P. Thanh Nghi (eds.), *Reforming Higher Education in Vietnam. Challenges and priorities*, pp. 31-50. Hanoi: Springer.
- González Sáez, Ruvislei (2017). La economía emergente de Vietnam: ¿el desapercibido tigre asiático? *Economía y Desarrollo*, 158 (1), pp. 197-210.

- Hayden, Martin & Quang Thiep, Lam (2018). Vietnam's Higher Education System. en G. Harman, M. Hayden & P. Thanh Nghi (eds.), *Reforming Higher Education in Vietnam. Challenges and priorities*, pp. 15-30. Hanoi: Springer.
- Henaff, Nolwen & Martin, J.-Y. (2003). Politiques d'éducation et de formation et politiques d'emploi. En N. Henaff & J.-Y. Martin (eds.), *Travail, employ et ressources humaines au Viet nam*, pp. 23-44. París: IRD Éditions et Karthala.
- Japan International Cooperation Agency (JICA) (2012). *Basic Study on Human Resources Development in Viet Nam: Final Report*. Japón.
- Lemus Delgado, Daniel Ricardo (2020). Vietnam: políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación. *Estudios de Asia y África*, 55, 2 (172), pp. 263-294.
- London, Jonathan Daniel (2019). Vietnam in 2018: Consolidating Market Leninism. *Asian Survey*, 49 (51), pp. 140-146.
- Minh Do, Hoang & Ngoc Do, Quyen Thi (2013). Higher and tertiary education in Vietnam. En L. Thi Tran, S. Marginson, H. Minh Do, et al. (eds.), *Higher Education in Vietnam. Flexibility, Mobility and Practicality in the Global Knowledge Economy*, pp. 33-56. Melbourne.
- Nghi Pham, Thanh & Goyette, Kimberly (2011). Higher Education Governance in Vietnam: Statism Versus Institutional Autonomy. En D. S. L. Jarvis & K. Ho Mok (eds.), *Transformations in Higher Education Governance in Asia*. Springer.
- Nhan Dan (2021). Instan en Vietnam a mejorar habilidades laborales en la nueva situación. <https://es.nhandan.vn/sociedad/item/2671480-instan-en-vietnam-a-mejorar-habilidades-laborales-en-la-nueva-situacion.html>
- OECD Development Centre (2017). Youth Well-being Policy Review of Viet Nam. EU-OECD Youth Inclusion Project, París. Recuperado de: [http://www.oecd.org/development/inclusivesocietiesanddevelopment/OECDYouthReportVietNam\\_ebook.pdf](http://www.oecd.org/development/inclusivesocietiesanddevelopment/OECDYouthReportVietNam_ebook.pdf)
- Quy NTK (2010). Beyond Centre-Periphery: Higher Education Development in South-Eats Asia. *Journal of the Pacific Circle Consortium for Education*, 22 (2), pp. 21-36.
- Reyes López, Maricela (2019). Vietnam 2018. En *Anuario Asia Pacífico*. México: Colegio de México.
- Thanh, Nghi, Pham & Jonathan D. London (2018). The Higher Education Reform Agenda: A Vision for 2020. En G. Harman, M. Hayden & P. Thanh Nghi (eds.), *Reforming Higher Education in Vietnam. Challenges and Priorities*, pp. 51-64. Hanoi: Springer.
- Thi Tran, Ly; Marginson, Simon & Thi Nguyen, Nhai (2013). Internationalisation. En L. Thi Tran, S. Marginson, H. Minh Do et al. (eds.), *Higher Education in Vietnam. Flexibility, Mobility and Practicality in the Global Knowledge Economy*, pp. 126-149. Melbourne.

- Tzili Apango, Eduardo (2017). Vietnam. En *Anuario Asia Pacífico*. México: Colegio de México.
- Van, Arkadie B. & Mallon, Raymond (2003). *Vietnam: A Transition Tiger?* Australia: Asia Pacific Press at The Australian National University.
- World Bank (2010). New Model University Project. Human Development Sector Unit.
- (2020). Vietnam's Projects. Recuperado de: [https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?lang=en&searchTerm=&countrycode\\_exact=VN](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?lang=en&searchTerm=&countrycode_exact=VN)