

Texcoco La decisión del presidente

La historia contada por sus protagonistas

1 Funcionarios públicos



Centro de Estudios®
Espinosa Yglesias
ANIVERSARIO
2005-2025

Enrique Cárdenas Sánchez
EDITOR

Texcoco. La decisión del presidente

La historia contada por
sus protagonistas

Texcoco. La decisión del presidente

La historia contada por
sus protagonistas

1 Funcionarios públicos



Centro de Estudios®
Espinosa Yglesias
ANIVERSARIO
2005-2025

Enrique Cárdenas Sánchez
EDITOR

Consejo Directivo CEEY

Julio Serrano Espinosa

Presidente

Amparo Espinosa Rugarcía

Roberto Vélez Grajales

D. R. © Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2025

CEEY Editorial

Abasolo 152, Del Carmen, Coyoacán,

C. P. 04100, Ciudad de México

www.ceey.org.mx

   @ceeymx

 @ceey_mx

 @ceey

contacto@ceey.org.mx

Primera edición, 2025

ISBN de la obra completa: 978-607-8036-67-7

ISBN del volumen 1: 978-607-8036-68-4

Coordinación

Julio Serrano Espinosa y Enrique Cárdenas Sánchez

Diseño y formación

José Luis Lugo

Cuidado editorial

Paula Buzo Zarzosa

Hecho en México

Citación sugerida:

Cárdenas Sánchez, Enrique (ed.) (2025). *Texcoco. La decisión del presidente. La historia contada por sus protagonistas*, vol. 1. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Contenido



8 Prólogo

Julio Serrano Espinosa

11 Introducción

Enrique Cárdenas Sánchez

Presidentes de la República

19 Aeropuerto de Texcoco: de una cancelación a la otra

Vicente Fox Quesada

31 La apuesta para un aeropuerto digno de México

Felipe Calderón Hinojosa

49 Pendiente, un gran aeropuerto digno y seguro

Enrique Peña Nieto

Hacienda y finanzas

67 La perspectiva de un académico en el gabinete de López Obrador

Carlos Urzúa Macías

- 87 Secretario de Hacienda y Crédito Público.
Declaración del 23 de febrero de 2021**
Arturo Herrera Gutiérrez
- 93 La cancelación del aeropuerto de Texcoco
y sus costos no reconocidos**
Salomón Chertorivski
- 105 La cancelación del aeropuerto de Texcoco:
una deuda a cambio de nada**
José Ángel Gurría
- 115 Mi experiencia como auditor en la cancelación
del Nuevo Aeropuerto Internacional de la
Ciudad de México**
Agustín Caso Raphael
- 131 Cómo se evitó la materialización de un (mal)
escenario**
Miguel Messmacher Linartas

Comunicaciones y transportes

- 141 La otra propuesta: cuatro aeropuertos
y reservar Texcoco por 50 años**
Pedro Cerisola y Weber
- 155 Texcoco habría sido uno de los mejores
polos aeronáuticos del mundo**
Luis Téllez Kuenzler
- 169 El NAICM y su vuelo truncado**
Yuriria Mascott Pérez
- 189 Mi perspectiva de la cancelación del aeropuerto**
Javier Jiménez Espríu

- 213 El complejo sistema de la aviación**
Carlos Morán Moguel

**Presidencia, cancillería, turismo
y desarrollo social**

- 255 Proyecto NAICM. De Zedillo a López Obrador**
Jorge Castañeda Gutman
- 265 La lógica de los símbolos populistas**
Aurelio Nuño Mayer
- 277 Tres razones fundamentales para no cancelar
el NAICM**
Enrique de la Madrid
- 289 México se merecía el nuevo aeropuerto
de Texcoco**
Rosario Robles Berlanga
- 311 El NAIM: un proyecto con trasfondo opaco**
Tatiana Clouthier Carrillo

Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México

- 323 México necesita un *hub* aéreo internacional**
Federico Patiño Márquez
- 349 «...cuatro elementos para el cierre: honestidad,
transparencia, legalidad y justicia»**
Gerardo Ferrando Bravo

Prólogo

8

Estos libros, junto con el documental que los acompaña, forman parte de una iniciativa del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) para analizar, con una perspectiva plural y abierta, decisiones presidenciales que han representado un parteaguas en la historia de México. La cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) en Texcoco es sin duda una de estas decisiones.

Nuestra intención es crear un registro histórico a partir de los testimonios de quienes participaron directamente en las distintas etapas del proceso que desembocó en la cancelación del NAICM. Nos remontamos a los tiempos, décadas atrás, en que se reconoció la inminente saturación del espacio aéreo en la zona metropolitana de la Ciudad de México y se planteó la necesidad de un nuevo aeropuerto, hasta la decisión de cancelar el proyecto en construcción en Texcoco y sus consecuencias.

Con el afán de lograr una visión amplia y equilibrada, el CEEY invitó a participar a los principales actores de la cancelación del NAICM, tanto defensores como detractores, siempre buscando la diversidad de puntos de vista. Los relatos incluidos en estos tres tomos provienen de entrevistas transcritas y convertidas a una narrativa de primera persona. Todos fueron autorizados y firmados por cada uno de los participantes. La mayoría de las personas que jugaron un papel relevante en el proceso y que no aparecen en estos libros ni en el documental es porque así lo decidieron o no les fue posible.

Si bien la cancelación del NAICM es un hecho ampliamente conocido, poco se sabe de los detalles que sirvieron de sustento para respaldar las posturas a favor y en contra. Qué mejor manera de formar un criterio bien fundamentado que leyendo (o, en el caso del documental, escuchando) los testimonios directos de los personajes centrales. Cabe destacar que, aunque el enfoque central es la decisión presidencial de cancelar el NAICM, las decisiones que los otros tres ex-presidentes que aparecen en este trabajo tomaron en torno al aeropuerto también influyeron en este desenlace.

El CEEY ha llevado a cabo ejercicios similares sobre otros acontecimientos históricos, como la expropiación de la banca en 1982 y su posterior privatización en 1991. Nuestro compromiso es continuar analizando eventos que han alterado el rumbo del país, recopilando las voces de sus protagonistas para construir una memoria histórica. Esperamos que quienes lean estos libros y vean el documental que los complementa enriquezcan su entendimiento de una decisión que ha tenido profundas repercusiones para México. Confiamos en que este esfuerzo fomente la reflexión y contribuya a formar mejores criterios para futuras decisiones trascendentales de política pública.

Julio Serrano Espinosa

Presidente del Centro de Estudios Espinosa Yglesias



Introducción

Algunos eventos trastocan la trayectoria normal de los acontecimientos y resultan trascendentes para entender por qué el país tomó un cierto rumbo y no otro. Son hechos que, materialmente, constituyen un antes y un después. La cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), que buscaba resolver de una vez por todas el problema de la saturación de los servicios aeroportuarios en la capital del país, es uno de esos sucesos. Y lo es porque marcó el fin de una época y el inicio de un proceso en México que al parecer será duradero en nuestra historia: uno en el cual la decisión de cancelar una obra de tal magnitud recayó en una sola persona —en el presidente de la República—, sin que haya una razón clara que la justifique.

Cancelar la construcción del NAICM significó una decisión que afectó la vida de cientos de miles de personas y el desempeño económico del país en el mediano y largo plazo. Sus implicaciones y consecuencias trascienden lo económico y financiero: tuvieron impactos sociales que afectarán a muchas

generaciones de pobladores en los municipios aledaños al sitio donde se construiría, especialmente en la zona del exlago de Texcoco, y marcaron un estilo personal de gobernar del presidente López Obrador, con repercusiones políticas de fondo. Fue un evento que mostró la forma como operó la toma de decisiones en un país con instituciones débiles y en el que apenas emergía una democracia todavía con déficits importantes.

Por estas razones, resulta de interés conocer a detalle lo que ocurrió, cuál fue el papel que desempeñaron diversos actores políticos del más alto nivel, así como otros funcionarios responsables de que el proyecto pudiera llevarse a cabo y fructificar. La reacción de diversos grupos sociales, así como la actuación de las Fuerzas Armadas, son temas inherentes a este proceso, por lo que conocer cómo se involucraron permite adentrarnos en el funcionamiento de estos actores relevantes en el México contemporáneo.

El problema de la saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) data de por lo menos tres decenios. De hecho, los primeros planteamientos para enfrentar el aumento de la demanda de los servicios de transporte aeroportuario se conocen desde la época del presidente José López Portillo, pero los primeros estudios aeronáuticos serios iniciaron realmente en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León. Desde entonces se supo que el mejor lugar para su construcción era Texcoco, aunque había otras opciones que también se consideraron, desde la ampliación del actual AICM, hasta un nuevo aeropuerto en la zona de Zumpango o de Tizayuca.

El primer intento para construir un aeropuerto lo llevó a cabo el presidente Vicente Fox, pero no alcanzó a despegar por problemas políticos y sociales que terminaron por cancelarlo. De ahí vino la construcción de la Terminal 2 del AICM para darle más capacidad por unos años, mientras se lograba construir un nuevo aeropuerto. También se intentó construir un sistema aeroportuario y se impulsaron varios aeropuertos en los estados circunvecinos a la capital, como los de Toluca, Puebla y Cuernavaca.

Ante el fallido intento del gobierno de Fox, el de Felipe Calderón se centró en la adquisición de tierras ejidales y particulares con el fin de construir obras hidráulicas para recuperar parte de la riqueza ecológica, para evitar las inundaciones que ocurrían en la zona de Texcoco y que afectaban a los pobladores, y para retomar el proyecto de un aeropuerto. Al terminar la gestión del presidente Calderón, el gobierno federal había adquirido varias miles de hectáreas, y los estudios de un parque ecológico y del nuevo aeropuerto estaban más avanzados, pero no lo suficiente para su lanzamiento.

13

El gobierno de Enrique Peña Nieto retomó el proyecto aeroportuario y aceleró su planeación, de tal modo que al inicio de su tercer año de mandato tuvo los elementos suficientes para anunciar el inicio de la construcción del NAICM. A partir de entonces se profundizaron numerosos estudios de toda índole y se transformó el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México para implementar el proyecto. Tomó tiempo visibilizar los avances, pues su complejidad exigía una planeación cuidadosa y la coordinación de múltiples factores y situaciones, que van del ámbito aeronáutico, de arquitectura e ingeniería civil, a la negociación política y los mecanismos para su financiamiento. La obra tenía el 31 % de avance al momento de su cancelación.

Andrés Manuel López Obrador se opuso al proyecto de un nuevo aeropuerto en Texcoco desde que era jefe de Gobierno del Distrito Federal, incluso antes de ser candidato a la presidencia. Desde 2015, expresó sus dudas sobre la pertinencia del proyecto y la posibilidad de resolver la saturación aeroportuaria de una manera más económica. Llegada la campaña proselitista de 2018, profundizó sus críticas y agregó la presunta corrupción y la denominó obra faraónica. Argumentó que se incurría en un despilfarro de recursos y desaprovechamiento de la infraestructura aeroportuaria existente, aunque ya antigua. Al mismo tiempo, aseguraba que no cancelaría la construcción si el sector privado se hacía cargo de su financiación. Tras una consulta *ad hoc*, y con una validación preliminar de que era factible el uso simultáneo del AICM y de un

aeropuerto en la antigua base militar de Santa Lucía, decidió cancelar el proyecto una vez que tomara posesión como presidente de México, lo cual ocurrió de inmediato.

14 A la decisión se opusieron personas en lo individual y diversas organizaciones que presentaron amparos, tanto para la cancelación del NAICM como para el inicio de la construcción de un nuevo aeropuerto en Santa Lucía, el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA). Una vez rechazados los amparos, para lo cual presuntamente hubo una fuerte presión sobre los jueces, inició la construcción del AIFA por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional en 2020, para comenzar sus operaciones en 2022. Apenas se conocen algunos detalles de ese proyecto al día de hoy, en parte por estar reservados como de seguridad nacional.

El desenlace final es que los servicios aeroportuarios de la Ciudad de México se satisfacen actualmente con el AICM, en condiciones de calidad deficientes y con operaciones reducidas por decisión de las autoridades, y con el AIFA, que lentamente está aumentando sus operaciones una vez que se han concluido sus accesos. Para 2024, la suma de pasajeros transportados en los dos aeropuertos es casi la que servía solamente el AICM en 2019. El problema de la saturación no se ha resuelto.

En los tres volúmenes que aquí presentamos, podemos encontrar los testimonios de una gran parte de los protagonistas de esta historia, tanto aquellos que estuvieron a favor como quienes se expresaron en contra. Estos personajes son fundamentales para conocer lo que realmente ocurrió, pues nos presentan sus puntos de vista desde diversas ópticas, aunque reconocemos que no son todos. La mayoría de los ausentes fueron invitados, pero decidieron no participar por diversas razones. Aun así, la metodología que utilizamos en la recuperación de los testimonios y en la elaboración de esta obra permite contestar muchas de las posibles preguntas que aún quedaban sin responder.

En el primer volumen presentamos los testimonios de tres de los cuatro expresidentes de México que tuvieron en

sus manos las decisiones más trascendentales: Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto (lamentablemente, no fue posible que Andrés Manuel López Obrador participara), así como de la mayor parte de los secretarios de Comunicaciones y Transportes de esos gobiernos, secretarios de Hacienda, los responsables directos del proyecto y otros altos funcionarios. En el segundo volumen contamos con los relatos de los profesionales expertos que participaron en la planeación, el diseño arquitectónico y los estudios de ingeniería, geotecnia, ambientales, así como la administración de la obra. Por último, en el tercer volumen incluimos a los líderes de organizaciones y de grupos sociales que activamente participaron en pro y en contra del proyecto, así como una periodista y varios analistas independientes, además de una cronología de los hechos y un índice analítico útil para facilitar la lectura y análisis de la obra completa.

15

La colección de 51 testimonios brinda información de primera mano de quienes estuvieron directamente involucrados en el tema de estudio. Sus relatos aquí presentados, obtenidos mediante entrevistas que luego fueron transcritas y convertidas a una narrativa en primera persona, fueron autorizados y firmados por cada uno de los protagonistas, y convertidos así en información de primera mano. Al incorporar un gran número de puntos de vista, muchas veces diversos en sus perspectivas y preferencias, roles y responsabilidades, y al ponerlos juntos en un solo documento, se logra visualizar de manera nítida el objeto de estudio. Cualquier persona que lea estas páginas tendrá un cúmulo de información suficiente y podrá sacar sus propias conclusiones sobre lo ocurrido con el aeropuerto de Texcoco, y la decisión del presidente. En el último capítulo del tercer volumen, que es de mi autoría, presento una descripción analítica de los hechos y mis propias conclusiones, una vez analizados los testimonios, las entrevistas no oficiales (*off the record*) y decenas de estadísticas y documentos oficiales y periodísticos. Es mi propia versión de esta historia fascinante, pero cada lector tiene información de primera mano para sacar sus propias conclusiones.

Además, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) ha producido un documental en cuatro partes que presenta esta historia en otro formato, más accesible, que intenta acercar todo un cúmulo de información a un público amplio.

16 Deseo agradecerle a la presidenta de la Fundación ESRU, doctora Amparo Espinosa Rugarcía, y al presidente del CEEY, licenciado Julio Serrano Espinosa, por su determinación, apoyo y seguimiento continuo para el resultado que se ha logrado. También les agradezco a todas las personas entrevistadas, pues esta es realmente su historia, así como aquellos otros personajes que me dieron su testimonio extraoficialmente, lejos de las grabadoras y cámaras. Este trabajo fue posible también por el talento y dedicación de Juan Prieto, Canek Saemisch y todo su equipo de producción cinematográfica que permitió grabar las entrevistas y producir la serie documental, con ese balance de puntos de vista y con la claridad necesaria para contar esta historia. Agradezco también el apoyo de investigación y revisión de Silvana Quesada a lo largo del proyecto, así como del director ejecutivo del CEEY, Roberto Vélez, y su equipo editorial, en particular a Paula Buzo, quien estuvo al cuidado de la edición.

Este proyecto aporta una gran cantidad de material inédito, que es oro molido para historiadores, politólogos, sociólogos, economistas y otros científicos sociales. Con este material, los y las especialistas podrán recuperar un suceso clave de nuestra historia contemporánea para comprender mejor en dónde nos encontramos, y visualizar con mayor claridad las perspectivas hacia adelante. Confiamos en que este trabajo contribuirá al mejor diseño e implementación de políticas públicas para beneficio de nuestro país, en particular, las relacionadas con el futuro aeroportuario de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Enrique Cárdenas Sánchez

Editor





Entrevista realizada el 22 de junio de 2023.

Vicente Fox Quesada nació en el Rancho San Cristóbal, en el estado de Guanajuato, el 2 de julio de 1942, donde la única diferencia con sus compañeros de juegos fueron las oportunidades que él tuvo. Él siempre recuerda de sus años de infancia que uno de los males del mundo que puede evitarse es la pobreza.

Estudió Administración de Empresas en la Universidad Iberoamericana y un diplomado en Alta Gerencia impartido por profesores de la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard. En 1964, ingresó a la empresa Coca-Cola de México, donde se forjó una carrera y llegó a ocupar el puesto de presidente de la compañía para México y América Latina; fue el gerente más joven de la empresa.

Fue gobernador del estado de Guanajuato y luego presidente de México, en el periodo 2000-2006, al ser el primer candidato de la oposición en ser electo presidente de la República. Hoy dirige el Centro Fox, organización que promueve el desarrollo de liderazgo de niños, jóvenes y adultos, y está especialmente dirigida a programas para los más desfavorecidos.

Aeropuerto de Texcoco: de una cancelación a la otra



Vicente Fox Quesada

19 - 29

México, con su diversidad cultural y geográfica, se ha posicionado como un destacado destino turístico. Sin lugar a dudas, el turismo es vital para nuestra economía, no solo por la afluencia de divisas que aporta, sino también por ser la actividad económica que genera el mayor número de empleos, lo que fortalece la prosperidad de innumerables familias. De ahí se deriva la importancia de tener una infraestructura aeroportuaria de primer nivel.

Durante mi mandato presidencial, identificamos la creciente saturación que se presentaba en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM). La visión de mi gobierno no solo se encaminó a atender desafíos inmediatos, sino también a diseñar soluciones a largo plazo, buscando satisfacer las necesidades aeroportuarias del país hasta el año 2050. Junto con Pedro Cerisola, entonces secretario de Comunicaciones y Transportes, iniciamos la planeación de un nuevo aeropuerto que pudiera hacer frente a estas necesida-

des¹. El camino hacia la construcción de un nuevo aeropuerto ha estado plagado de polémicas y debates políticos. Durante más de dos décadas, alcanzar consensos y avanzar en los procesos requeridos ha demostrado ser una tarea compleja.

20 **La visión a futuro: planificación del aeropuerto en el 2000**

La planeación del proyecto se empezó con estudios técnicos, en los cuales se determinó que no era viable tener un segundo aeropuerto. La visión a largo plazo era establecer un aeropuerto majestuoso que pudiera satisfacer la demanda aeroportuaria total, y convertir el actual AICM en un espacio alternativo, como un parque o un gran centro comercial, que también generara empleo. A su vez, los estudios señalaban que la mejor opción para este nuevo aeropuerto era el lago de Texcoco, pues era el área ideal desde el punto de vista geográfico y logístico. Sin embargo, presentaba desafíos importantes, como el de gestionar un terreno que había sido usado como depósito de basura de la ciudad, preservar una parte del lago y drenar otra parte del mismo. Sin embargo, los ingenieros y planificadores estaban listos para asumir estos desafíos y transformar el área en un aeropuerto de clase mundial. En relación con otras implicaciones técnicas, se aclaró la situación entre el aeropuerto de Texcoco y el aeropuerto de Santa Lucía, base aérea del Ejército. Se determinó que no existía ningún conflicto en el espacio aéreo ni en la trayectoria de llegada de los aviones, hasta el nivel de operación en que lo usaba el Ejército, lo que garantizaba la viabilidad del proyecto de Texcoco.

La adquisición de la tierra en el lago de Texcoco fue un proceso complejo. En lugar de optar por la expropiación, la cual implica despojar a la gente de su patrimonio, buscamos comprar el terreno por medio de negociaciones. Al ser un terreno que pertenecía a un ejido y que no tenía uso alguno, la primera oferta que hicimos fue de cinco pesos por me-

1 Nota del editor: véase el testimonio de Pedro Cerisola en este volumen.

tro cuadrado. Las ofertas fueron rechazadas hasta acordar un precio de 55 pesos por metro cuadrado. Además de este monto, se les ofreció a los vendedores la oportunidad de establecer negocios en las instalaciones del nuevo aeropuerto, lo que les garantizaba una fuente de ingresos futuros.

21

Controversias y oposiciones al nuevo aeropuerto

Sin embargo, la planificación y adquisición de terrenos para el nuevo aeropuerto no estuvo exenta de controversias y resistencias. A pesar de los esfuerzos de adoptar un acercamiento democrático, se presentaron grandes movilizaciones en contra del proyecto. Andrés Manuel López Obrador fue una figura central en esta resistencia. Su evidente postura opositora lo colocó en el núcleo de las protestas. Estoy convencido de que tuvo una influencia determinante en el impulso y apoyo de estas movilizaciones en contra del proyecto. Los macheteros de Atenco no entendían razones, eran controlados como títeres por el actual presidente, y se manifestaron en contra afilando sus machetes en pleno centro de la Ciudad de México como acto de protesta². Había que encontrar la manera de erradicar estas inconformidades y de actuar democráticamente.

A pesar de haber alcanzado acuerdos con ejidatarios y con el gobierno del PRI en el Estado de México, la presión de los grupos opositores nos hizo reconsiderar el proyecto, el cual terminó por cancelarse. Algunos sectores de la sociedad civil estaban a favor de continuar con el proyecto, incluso si había que pasar por encima de estos grupos opositores, pero mi compromiso con la democracia y paz social, y ante la imposibilidad de alcanzar un consenso, nos llevó a dejar el proyecto y explorar alternativas. Esto representó un duro golpe para nuestro país, ya que se tenía la esperanza de que el nuevo aeropuerto se convirtiera en un referente mundial en cuanto a diseño y funcionalidad.

2 Nota del editor: véase el testimonio de Trinidad Ramírez en el tercer volumen.

La segunda mejor opción fue optar por destinar recursos para la ampliación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México con la creación de la Terminal 2. Esta solución solamente era un alivio temporal que no sería suficiente a largo plazo. A su vez, potenciamos aeropuertos cercanos, como el de Toluca, donde invertimos, junto con el gobierno del Estado de México, en tecnología avanzada para abordar los desafíos meteorológicos que complicaban los aterrizajes. También, impulsamos mejoras en los aeropuertos de Puebla y de Cuernavaca ampliando sus infraestructuras.

De modo que, aunque el conjunto de estas soluciones brindaba un respiro temporal, que cubría las necesidades hasta el 2020, no lograron satisfacer la demanda de largo plazo, como lo hubiera hecho un aeropuerto de mayor capacidad y eficiencia en la Ciudad de México. Hoy en día, está totalmente agotada la capacidad aeroportuaria. El potencial del aeropuerto de Toluca se desperdició por no darle seguimiento. Un aeropuerto que lograra hacer frente a las exigencias aeroportuarias por lo menos hasta 2050 siguió haciendo falta, y de ahí se retomó años después el proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM).

Repercusiones y costos de la cancelación del NAICM

La cancelación del nuevo aeropuerto de Texcoco provocada por la intromisión de López Obrador, además de ser una pésima decisión administrativa, fue una oportunidad desaprovechada de proyección internacional para México. Cuando nos proyectamos al mundo, debemos mirar hacia aquellos países que son referentes en turismo y negocios. México tiene el potencial de ser uno de los principales destinos turísticos y centros de negocios a nivel mundial. La construcción de un aeropuerto de primer nivel no solo habría reforzado esta imagen, sino que también habría impulsado el crecimiento económico, la productividad y nuestra capacidad para exportar mercancías de manera competitiva.

El verdadero costo de la cancelación no se limita únicamente a la inversión financiera realizada, sino que reside en

el vasto potencial de crecimiento económico que hemos dejado de lado. Al no contar con un aeropuerto de clase mundial, hemos truncado nuestra capacidad de atraer un mayor número de turistas y empresarios internacionales.

El nuevo aeropuerto es un proyecto que se planeó desde el 2000 y no pudo concretarse; en 2015 se retomó, y se frustró una vez más en 2018. En ese punto, el costo fue una inversión que ya se había hecho de alrededor de 10 000 millones de dólares. La realidad es que esta monumental inversión pudo haber sido gestionada de una manera más estratégica, aprovechando esquemas público-privados. Por su naturaleza, un aeropuerto genera ingresos significativos: desde las tarifas de aterrizaje y los pagos por pasajero, hasta las rentas de locales comerciales y los impuestos derivados del consumo. Esto garantiza que un aeropuerto bien planificado se pague por sí solo, sin necesidad de inversión gubernamental. Lamentablemente, el enfoque con el que se gestionó el proyecto del nuevo aeropuerto bajo la administración del presidente Enrique Peña Nieto no contempló esta visión estratégica. Si bien parte del financiamiento provino del impuesto al aeropuerto existente, mucho del capital necesario salió directamente del presupuesto gubernamental. Una planificación más astuta habría permitido que esos 10 000 millones de dólares provinieran de inversionistas privados³.

23

La corrupción:

argumento para cancelar el proyecto

Es sumamente preocupante la politización de decisiones que deberían ser técnicas y profesionales. Es difícil comprender cómo se lleva a cabo una consulta en la que se les pregunta a ciudadanos alejados sobre la construcción de un aeropuerto en la Ciudad de México. ¿Qué relevancia tiene la opinión de

3 Nota del editor: la fuente de financiamiento del NAICM fue mixta desde el principio, con una relación aproximada del 60 % de fondos públicos y el resto privados. Conforme avanzó el proyecto, esa relación de invirtió y la aportación pública fue de alrededor del 20 %.

alguien en Yucatán sobre una infraestructura en la capital, especialmente si la mayoría no utiliza estos servicios aéreos? Las decisiones de tal magnitud, a menos que estén ligadas a preocupaciones ecológicas u otras razones fundamentales, deben ser tomadas por expertos en el campo y no politizadas de manera innecesaria. Basándose en una consulta ciudadana que, a mi juicio, carece de validez total, Andrés Manuel optó por cancelar el proyecto del NAICM. Creo firmemente que ha sido el peor error en la historia contemporánea de México, dada la magnitud de la inversión ya efectuada. Esta inversión, destinada a una propuesta que prometía aliviar el saturado tráfico aéreo del AICM, se desperdició y resultó en pérdida total. Diseñado por el aclamado arquitecto británico Norman Foster en colaboración con el arquitecto mexicano Fernando Romero, se esperaba que el aeropuerto fuera una infraestructura icónica de clase mundial, capaz de manejar más de 120 millones de pasajeros al año y de proyectar una imagen moderna y sostenible de México al mundo.

Los argumentos presentados por López Obrador para justificar la cancelación giraron principalmente en torno a la corrupción. Alegó que existían actos corruptos en diferentes niveles del proyecto, sugiriendo que una porción considerable del presupuesto se había desviado. Sin embargo, estas acusaciones, pese a su gravedad, no fueron respaldadas con evidencias concretas. El impacto económico de esta decisión fue significativo. No solo por la inversión perdida, sino que también hubo consecuencias en el ámbito de la inversión extranjera y la confianza del sector privado. El peso mexicano sufrió inestabilidad y hubo preocupación generalizada sobre la dirección económica del país.

Para mí, López Obrador canceló el NAICM como una forma de distanciarse de las acciones de la administración anterior y como una muestra evidente de su autoritarismo. En lugar de centrarse en las auténticas necesidades de infraestructura del país, busca imponer su propia visión, lo que demuestra un claro abuso de poder. Esta percepción se refuerza con acciones como su decisión de construir una refinería en Tabasco,

ignorando la tendencia global hacia las energías limpias. Estas decisiones me remontan a episodios históricos en México, como la expropiación petrolera o el reparto ejidal. El poder antidemocrático que ha ejercido Andrés Manuel López Obrador ha provocado que incluso muchos empresarios opten por la prudencia y el silencio, por temor a las represalias. Aquellos que han tenido la valentía de levantar la voz han tenido que pagar las consecuencias. Un ejemplo de esto es Iberdrola, la compañía mundial más grande en materia de electricidad, la cual estuvo en riesgo de perder todos sus negocios aquí, en México. Incluso Carlos Slim, a quien admiro ampliamente, ha tenido que hacer frente a las pérdidas económicas que se le han presentado a causa de las decisiones de este gobierno, y se ha subordinado a las reglas del juego impuestas por Andrés Manuel López Obrador, pues, de no hacerlo, estaría entrando a la boca del lobo, la cual ha demostrado no tener límites para cumplir los caprichos del presidente.

Definitivamente, la frase de Manuel Clouthier: «tanta sociedad como sea posible y solo tanto gobierno como sea necesario» hace mucho sentido para mí en la actualidad, recordando que el motor de un país debe ser su sociedad, sus ciudadanos, y que es esencial equilibrar el poder gubernamental con la libertad y autonomía del sector privado. Aquellos que reman con Andrés Manuel son quienes encuentran comodidad en su asistencialismo gubernamental, sus recompensas sin esfuerzo. Es esencial tener presente que los fondos que el gobierno redistribuye son frutos del trabajo y dedicación de numerosos ciudadanos que contribuyen activamente al progreso de la nación. El problema radica en que el presidente no conoce lo que es generar riqueza y piensa que el dinero público es de él y que él lo generó, y que, por lo tanto, puede gastarlo como quiera.

Aeropuerto de Santa Lucía y el involucramiento de las Fuerzas Armadas

La cancelación del NAICM llevó a la administración de López Obrador a proponer una alternativa en la Base Aérea Militar

de Santa Lucía. Esta decisión, más allá de ser una respuesta a las necesidades de infraestructura aeroportuaria, fue una estrategia política para fortalecer los lazos con las Fuerzas Armadas. La relación entre el Ejecutivo y el Ejército ha sido una constante en la historia política, y ningún autócrata puede sostenerse sin el respaldo militar. El actual presidente le ha otorgado al Ejército privilegios sin precedentes, en un intento de asegurar su lealtad y apoyo. La asignación de este proyecto al Ejército me genera dudas, ya que, a pesar de su capacidad en ciertas áreas, la edificación de un aeropuerto de gran envergadura va más allá de sus capacidades. Estas construcciones demandan una planificación detallada para coordinar el flujo de personas y aeronaves, y garantizar la seguridad y eficiencia. Además, la creciente influencia militar en asuntos civiles plantea preguntas sobre la dirección de la democracia mexicana. Esta tendencia despierta preocupaciones sobre la estabilidad futura del país.

La decisión de tener dos aeropuertos, el AICM y el Felipe Ángeles, a pesar de que los estudios técnicos advierten sobre los riesgos que esto implica, me lleva a pensar que, más allá de una decisión meramente operativa, es una señal de la tendencia hacia decisiones centralizadas que desatienden el bienestar colectivo y la seguridad. En la misma línea, la creciente presencia y control militar en las áreas reservadas para civiles, como la administración de aeropuertos y aduanas, me lleva a identificar ciertos riesgos potenciales por tener una operación menos transparente y con posibles conflictos de interés. Considero fundamentalmente importante que debemos hacer un análisis crítico y profundo sobre el rumbo que estamos tomando como nación. Es importante que no dejemos de buscar que las decisiones que se tomen sean en beneficio de la colectividad, democráticas y transparentes.

El nepotismo en las estructuras de gobierno

Al analizar la situación actual en México, el nepotismo presente en diversas instituciones es altamente preocupante. En el Ejército, de primera mano, he visto favoritismo hacia

familiares y amigos al asignar puestos importantes. Los puestos se reparten de arriba hacia abajo. Esta tendencia puede dañar la confianza del público y la efectividad del Ejército. Además, algunos militares mantienen estilos de vida que parecen exceder sus salarios oficiales, lo que plantea preguntas sobre la procedencia de esos fondos adicionales.

27

Por otro lado, en la Secretaría de Educación Pública se llevan a cabo prácticas similares. Es fundamental que en una institución tan crucial para el país, donde se forma el futuro de las nuevas generaciones, los cargos se otorguen por habilidad y experiencia, y no por relaciones e intereses personales. Cuando se elige a líderes basándose en sus relaciones en lugar de sus capacidades, se pone en riesgo la calidad de la educación y se es injusto con otros profesionales cualificados.

Estos ejemplos muestran que el nepotismo es un problema real en las estructuras más importantes de nuestro país. Si queremos un país con instituciones sólidas y justas, es vital enfrentar y eliminar estas prácticas. Nos falta estructurarnos como sociedad y saber cómo enfrentar esta situación. Quizá actualmente lo que necesitamos es un Mahatma Gandhi que nos diga de manera pacífica cómo podemos romper con estos esquemas injustos y frenar los actos antidemocráticos que caracterizan a López Obrador.

Asimismo, romper con el nepotismo que aqueja a nuestra sociedad no es una cuestión sencilla, y no abordarlo va más allá de una mera inacción. La realidad es que yo no quería perderme en los problemas del pasado y que mi sexenio fuera únicamente problemas; mi propósito era proveer al país hacia adelante en economía, tecnología y educación.

¿Es viable retomar el proyecto del NAICM?

En definitiva, la Ciudad de México, al ser un núcleo de actividad económica, merece una infraestructura aeroportuaria a la par de sus demandas. Ejemplos como el aeropuerto de Cancún, o el DFW en Dallas, ilustran el impacto positivo de una correcta planificación y expansión aeroportuaria. El concepto de un *hub* aeroportuario eficiente es esencial para

consolidar una red de conexiones y actividades complementarias, como el mantenimiento de aeronaves. Sin embargo, decisiones recientes como trasladar la carga aérea a lugares menos óptimos, como el Felipe Ángeles, cuestionan la lógica detrás de la toma de decisiones.

- 28 La posibilidad de retomar el proyecto del aeropuerto de Texcoco es un tema de debate. Aunque es tentador pensar en un «qué hubiera pasado si», la realidad es que las decisiones tomadas tienen consecuencias económicas y logísticas. Es vital, por lo tanto, considerar cuidadosamente los próximos pasos, aprender de los errores cometidos y planificar de manera eficiente y efectiva, centrándose en lo esencial y descartando lo superfluo.

La búsqueda de la paz social

La maestra Elba Esther Gordillo⁴ un día me preguntó: «¿Qué piensas que es el valor último de una nación?». Uno podría pensar que los empresarios, o que la ley. Ella dijo que la ley la hacen los humanos y la hacen llena de errores. Me platicó sobre un libro que le permitió entender que el valor supremo es la paz, la tranquilidad del país y de los ciudadanos, y tiene mucha razón. Es un valor que, si lo alcanzas, ¡formidable!; si lo destruyes, metes en una encrucijada a todos los ciudadanos, y empiezan las guerrillas y los enfrentamientos.

La búsqueda de la paz social quizá te lleva a malas decisiones y, sin embargo, hoy veo que los países y las naciones están regresando a buscar la eficacia en las decisiones verticales, tal como pasa en la iniciativa privada. Los CEO tienen la autoridad para actuar verticalmente y deshacerse de aquellos empleados que no están siendo productivos ni generando va-

4 Nota del editor: Elba Esther Gordillo es una política y sindicalista mexicana nacida en Comitán, Chiapas, quien de 1989 a 2013 ocupó la presidencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el sindicato más grande del país. Fue en tres ocasiones diputada federal y senadora por el PRI, del que también fue secretaria general, de 2002 a 2005. Antes de su disolución, también fue una de las líderes del partido Nueva Alianza. Consultado el 7 de febrero de 2024 en: <https://es.wikipedia.org/wiki/Elba_Esther_Gordillo>.

lor agregado a la empresa. Los mandos empresariales gozan de mucha autoridad, pero en la política dijimos que no queríamos eso, y hoy lo estamos haciendo. Todo esto me regresa a un pensamiento del mariscal Sucre. Cuando lo nombraron alcalde de Quito, le preguntaron: «¿Cómo le va a hacer con la violencia?». Él dijo que no hay ejército que pueda hacer el cambio si los ciudadanos no regulan su comportamiento. Se necesita educar y enseñar al ciudadano a comportarse, a respetar las reglas, y la policía es únicamente un complemento.

29

Conclusión

México, a partir de las decisiones de su liderazgo actual, enfrenta retos significativos en términos de gobernabilidad, transparencia y gestión adecuada de sus recursos y proyectos. La cancelación del NAICM y la construcción de un aeropuerto en Santa Lucía ilustran no solo una decisión infraestructural, sino también la dinámica de poder entre la administración y las Fuerzas Armadas. El papel creciente del Ejército en áreas tradicionalmente civiles y económicas, junto con el nepotismo evidente en diversas instituciones, genera preocupaciones legítimas sobre la dirección democrática del país.

En este contexto, es vital que se realice un análisis crítico de las decisiones y sus motivaciones. La transparencia y la integridad son esenciales para garantizar que los intereses del país y sus ciudadanos estén al frente y en el centro de cualquier decisión. Las naciones prosperan cuando sus decisiones políticas y económicas son coherentes, bien informadas y, sobre todo, orientadas hacia el bienestar colectivo. La historia nos ha mostrado repetidamente las consecuencias de la opacidad y la centralización del poder. México tiene ante sí la oportunidad de aprender de estos ejemplos y forjar un camino basado en la democracia, la transparencia y la justicia para todos sus ciudadanos.



Entrevista realizada el 19 de septiembre de 2023.

Felipe Calderón Hinojosa (Morelia, 1962) es abogado egresado de la Escuela Libre de Derecho (1987). Obtuvo la maestría en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), así como la maestría en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, en Estados Unidos. Se desempeñó como presidente nacional del Partido Acción Nacional (PAN), fue diputado federal y secretario de Energía en el gabinete de Vicente Fox, hasta que renunció para postularse a la Presidencia y aseguró la nominación de su partido. Se desempeñó como presidente de México desde el 1 de diciembre de 2006 hasta el 30 de noviembre de 2012. Fue miembro del PAN durante 30 años antes de abandonarlo en noviembre de 2018. Consultado en octubre de 2024 en: <https://es.wikipedia.org/wiki/Felipe_Calder%C3%B3n>.

La apuesta para un aeropuerto digno de México



Felipe Calderón Hinojosa

31 - 46

La saturación del aeropuerto

El cuello de infraestructura más importante del país para detonar muchos sectores económicos (por ejemplo, el turismo) es la falta de un aeropuerto de calidad en la Ciudad de México, uno que esté a la altura de los mejores del mundo y de lo que requiere una metrópoli de 22 millones de habitantes, que además es el punto de interconexión más importante de México a nivel mundial. En efecto, desde hace más de dos décadas las proyecciones del crecimiento, tanto en el número de pasajeros como en la cantidad de vuelos, indicaban el agotamiento de las capacidades del aeropuerto existente. Había y hay una necesidad imperiosa de construir una nueva infraestructura aeroportuaria. El actual aeropuerto Benito Juárez, construido en los años cincuenta, ya estaba saturado, y se preveía que al cabo de unos años colapsaría o experimentaría una crisis, tal como está ocurriendo. Hoy la situación es ya simplemente insoportable, insostenible.

Siguiendo una idea que comenzó a bosquejarse durante el sexenio de Ernesto Zedillo, el presidente Fox anunció a mediados de su sexenio un proyecto para construir uno nuevo. Deficiencias y omisiones en la preparación del anuncio y en el manejo de la opinión pública marcaron su fracaso prácticamente desde su lanzamiento, que suscitó protestas por parte de los ejidatarios de Atenco. Al final, las manifestaciones (estruendosas, violentas; en alguna parte fundadas, en muchas otras no) terminaron por derrumbar el proyecto. Pienso que la causa de ellas (básicamente, pagos irrisorios por los terrenos) pudo haberse evitado, y las protestas, en todo caso, neutralizado. Por eso pienso que el problema que impidió su construcción no fue técnico, sino político. Ese movimiento tuvo en los ejidatarios un impulso quizá en parte genuino, pero todos esos movimientos generalmente tienen actores, hay interferencias, juegos de opinión pública, luchas de poder en los que se involucran muchos elementos. Fue un asunto de operación política, de ejecución y negociación política¹.

La continuación del proyecto

Ante el obstáculo, el presidente Fox decidió dar por cancelado el proyecto y construir lo que a la postre sería la Terminal 2. Resultó en un alivio temporal, aunque algunas deficiencias en su construcción se hacen ahora evidentes. Por ejemplo, creo que para satisfacer «la exigencia» de constructores, se decidió partir el proyecto y así poder incluir a varios participantes. Quizá eso provocó que convivieran ingenierías distintas. No soy especialista ni lo pretendo ser, pero no me sería extraño que a eso obedezca la aparición de hundimientos diferenciados en el edificio terminal, debido a técnicas de construcción inconsistentes². El hecho es que la Terminal 2 le dio una déca-

1 Nota del editor: véanse los testimonios de Vicente Fox, de Pedro Cerisola y de Jorge Castañeda en este volumen, así como de Trinidad Ramírez en el tercer volumen.

2 Nota del editor: véase el testimonio de Luis Francisco Robledo en el segundo volumen.

da más de vida al aeropuerto, pero aun así la saturación ahora resulta mucho más abrumadora y peligrosa.

Al llegar a la Presidencia de la República, retomamos el proyecto cancelado, de manera confidencial, de muy bajo perfil, con el liderazgo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, inicialmente dirigida por Luis Téllez, y después con Juan Molinar y Dionisio Pérez-Jácome, sucesivamente, quienes trabajaron con mucha constancia y dedicación. El enfoque se centró en minimizar la interferencia de posibles obstáculos políticos, en particular, con grupos de mucha beligerancia, como el de Atenco.

Se buscó un diseño de pistas diferente que permitió que la mayoría de estas descansaran sobre el vaso del lago de Texcoco y, gracias a esto, el proyecto se volvió mucho más viable, dado que se trataba de terrenos de propiedad federal, sin conflictos de tierras ejidales o de otra índole. Además, la nueva orientación de las pistas, que sería de norte-sur en lugar de noreste-suroeste, minimizaría los problemas de contaminación acústica que genera el sobrevuelo sobre la ciudad³. Al mismo tiempo, y con mucha discreción, se fueron adquiriendo tierras a través de Conagua, Reforma Agraria y otras dependencias, con el fin de acumular una extensión suficiente no solo para el nuevo aeropuerto, sino también para la creación del parque ecológico que sería el más extenso del Valle de México y el lago artificial más grande que se hubiese construido en muchas partes del mundo. Con este último proyecto también abordábamos problemas hidráulicos estructurales de la Ciudad de México, como la sobreexplotación, el hundimiento y el abatimiento de acuíferos⁴.

Hacia la Navidad del año 2011, el proyecto estaba prácticamente listo: ya teníamos la aprobación de ingeniería, financiera y técnica; también estaban listas las tierras, aunque

3 Nota del editor: véase el testimonio de Bernardo Lisker y Robert Kleinhans en el segundo volumen.

4 Nota del editor: véanse los testimonios de José Luis Luege y de Luis Zambraño en el segundo volumen.

faltaba adquirir una pequeña parte de Atenco, pero no era indispensable hacerlo de momento, por lo que explicaré a continuación. Los ingenieros mexicanos, en colaboración con MITRE⁵, lograron resolver desafíos técnicos, consolidaron fuertemente la viabilidad del aeropuerto de Texcoco y encontraron la cuadratura de ese círculo. El desafío era adaptar las pistas del aeropuerto a dicho vaso de agua. Así, las cuatro primeras pistas —dos pares completos de pistas simultáneas— encajaban perfectamente en la parte de propiedad federal del lago de Texcoco, que está seca. Una parte sustancial de la quinta pista también se ajustaba adecuadamente. Sin embargo, dado que se planificaba su construcción en una tercera etapa, posiblemente 20 o 30 años después, cuando tuviese que desarrollarse eso ya se habría convertido en un polo de desarrollo económico, lo que implicaría un aumento en el valor de las tierras para los propios comuneros y ejidatarios. Lo lógico sería que ellos, o sus herederos, pudieran beneficiarse económicamente con la ampliación misma del aeropuerto usando esas tierras de manera rentable. En resumen, esa ampliación tarde o temprano habría ocurrido. Este hito marcó un importante paso adelante en la concreción de la propuesta. Sería uno de los aeropuertos más grandes del mundo en aquella época.

El aspecto ambiental del NAICM

Aunque son distintas la dimensión ambiental y la hidráulica, ambas están intrínsecamente relacionadas. En el meollo de la dimensión ambiental⁶ se encuentra el ecosistema del agua. En el centro del debate para cancelar el proyecto en 2018 se argumentó que destruía el lago de Texcoco. Eso es una falacia. Es vital señalar con claridad que el lago de Texcoco dejó de existir como lago hace muchísimo tiempo.

5 Nota del editor: véase el testimonio de Bernardo Lisker y Robert Kleinhans en el segundo volumen.

6 Nota del editor: véanse los testimonios de José Luis Luege y de Luis Zambraño en el segundo volumen.

El hundimiento de la Ciudad de México, provocado por la explotación de los acuíferos e impulsado por el peso de avenidas y edificios de la ciudad, ha provocado que la superficie que rodea el vaso se hundiera. Así, el nivel sobre el mar de lo que fue el vaso del lago de Texcoco es más alto que los niveles de las tierras que lo rodean; su «cota» es mayor. Es decir, para que un lago sea tal, se requiere que su vaso esté por debajo de las tierras que lo circundan. Ahora el vaso del lago de Texcoco está por encima.

Por ejemplo, la Ciudad de México registraba, desde la Colonia y hasta el Porfiriato, grandes inundaciones. Hay al lado de la Catedral un monumento que señala los niveles a los que llegaron diversas inundaciones, con la fecha respectiva. Para solucionar eso, se construyó e inauguró, por Porfirio Díaz, el Gran Canal de Desagüe, que como su nombre lo indica fue diseñado para desalojar por gravedad el agua que inundaba el centro de la Ciudad hacia el lago de Texcoco, ubicado en ese entonces a una altitud inferior, mediante un proceso de drenado natural. Con el tiempo, la excesiva extracción de agua del acuífero de la ciudad, sin una recarga adecuada y que continúa hasta ahora, provocó su sobreexplotación y, aunado al peso de los edificios y vialidades, el hundimiento paulatino pero constante de la Ciudad de México en la zona lacustre de la antigua Tenochtitlan. A grandes rasgos, la ciudad se hunde un metro por década, en promedio. Por cierto, eso hizo que sus arcillas se secaran y volvieran porosas, con lo que el suelo se hizo también inestable, una causa relevante que explica por qué el sismo de 1985 fue tan devastador en el centro de la Ciudad de México.

Así pues, al hundirse la ciudad, el lago de Texcoco, en lugar de mantener su condición de vaso cóncavo y hundido con una superficie cuya «cota» era inferior al resto del valle, quedó como una plataforma prominente sobre la ciudad a la cual no llega agua, así perdió su calidad de lago. Es decir, hundido el Centro, el agua, en lugar de caer hacia el lago, salía por gravedad hacia el área del Zócalo. El lago dejó de serlo hace décadas.

Por lo tanto, el problema ambiental no surge con la construcción del aeropuerto, sino que se relaciona con la transformación irreversible del lago de Texcoco en una zona de naturaleza distinta, una planicie convexa, no un vaso. Este contexto ambiental conlleva, asimismo, un problema hidráulico, ya que las sierras circundantes al antiguo vaso del lago continúan descargando volúmenes significativos de agua. Considerando todo lo anterior, en colaboración con la Conagua, que dirigió brillantemente José Luis Luege, se ideó un sistema de depósitos y vasos artificiales para trabajar en conjunto con los pocos asientos remanentes del lago, con lo cual se lograría el desplazamiento de aproximadamente 60 o 70 millones de metros cúbicos en un lapso breve. Este enfoque resolvía la problemática hidráulica y, al mismo tiempo, habilitaba el uso de parte de esa agua por parte de la Ciudad de México, lo que evitaba que se vertiera directamente al sistema de drenaje profundo y pudiera reinyectarse, una vez tratada, al subsuelo.

Así, la parte ambiental del proyecto abarcaba la rehabilitación y creación de nuevos ecosistemas, incluidos parques y lagos más reducidos —artificiales—, con el objetivo de establecer un pulmón verde al oriente de la Ciudad de México, donde prácticamente no hay ninguno. También se contemplaba la rehabilitación del lago de Xico, ubicado entre Chalco, Valle de Chalco, Milpa Alta y Xochimilco: el único lago vivo en el Valle de México, con la intención de redirigir aguas provenientes de los volcanes y otras elevaciones del oriente, darle profundidad, tratar esas aguas, limpiar los canales de Xochimilco y reinyectar el excedente para recuperar poco a poco el acuífero de la ciudad. Recuperar y revitalizar Xico permitiría que la fauna aviar se oriente hacia allá, lo que minimiza la interferencia con el aeropuerto.

Por cierto, en todo el mundo hay aeropuertos sobre la costa, incluso se han construido literalmente en el mar. El tema de las aves es manejable, y la solución de Xico traería un ecosistema completo. Este ambicioso proyecto ambiental, a mi parecer, superaba en importancia al proyecto del aeropuerto

en términos del impacto positivo en la calidad de vida de los habitantes del oriente de la Ciudad de México. Incluso financiamos y se construyeron plantas de tratamiento en varios de los pueblos que están en la ribera del río de los Remedios, aguas arriba. (No operan porque gobiernos subsecuentes les han eliminado el presupuesto.) Por cierto, el río de los Remedios fue replicado mediante un túnel varios metros por debajo del nivel superficial (elevado también por el hundimiento de las zonas habitacionales circundantes). Si se registran inundaciones recientes en la zona, no puede ser por otra cosa sino por falta de mantenimiento y el consecuente taponamiento por basura en los sistemas de drenado. Mi entusiasmo por esta iniciativa se basaba en la creencia de que podría restituir significativamente la calidad de vida en esta región, que ha experimentado notables carencias en este y muchos aspectos.

37

La construcción del nuevo aeropuerto y la problemática ambiental estaban resueltas lo mejor posible. La propuesta de construir un nuevo sistema de captación funcional de agua pluvial y rescatar el lago de Xico y los canales de Xochimilco, que considero asombrosa, permitiría crear un pulmón verde al oriente de la Ciudad de México, con la mayor reforestación y el parque ecológico artificial más extenso de América Latina. De hecho, el parque se comenzó a construir y me tocó inaugurar la primera parte. La misma que se ha reinaugurado recientemente. Con esta estrategia, México reduciría su dependencia de agua proveniente de fuentes externas al valle, como la de la cuenca del Cutzamala, que se transporta desde una distancia de aproximadamente 300 kilómetros, y reduciría la sobreexplotación del acuífero. En su lugar, se promovería la utilización de los recursos hídricos locales, para permitir su tratamiento, recarga de acuíferos y otras medidas benéficas.

Este enfoque no solo se alineaba con la maximización del bienestar ambiental, sino que también abordaba el apremiante problema del aeropuerto, un factor estrangulador y peligroso para la metrópoli. El aeropuerto de Texcoco traería, además, la generación de decenas de miles de empleos y oportunidades de ingreso a la zona más pobre de la Ciudad

de México y del país, el oriente, que podría crecer ordenada y armónicamente. De una manera parecida a como se desarrolló Santa Fe en el poniente de la ciudad, que hace 30 años eran básicamente basureros a cielo abierto, así pudo haberse desarrollado una zona comercial, industrial y de servicios en torno al nuevo aeropuerto de Texcoco, con incalculables beneficios para sus habitantes.

La transición al próximo gobierno

Por lo publicado en medios de comunicación, supongo que el diseño del aeropuerto, en lo que toca a sus salas de pasajeros, cambió durante el gobierno que sucedió al mío. El nuestro era un diseño básico, muy sencillo en términos generales, aunque no necesariamente simple, pero carecía de sofisticación arquitectónica. Era, desde luego, ambicioso en su operación: como he explicado, tendría tres pares de pistas simultáneas, lo que lo hubiera convertido posiblemente en uno de los 10 aeropuertos más grandes del mundo.

Luego, durante el gobierno del presidente Peña, se seleccionaron arquitectos muy talentosos, y no sé si esto retrasó el proyecto. Cuando teníamos todo listo en 2011, calculamos que de iniciarse en 2012 el proyecto podría haberse completado en el 2019 o 2020. Esa era nuestra estimación. Sin embargo, en 2011 surgieron advertencias de que el siguiente sería un año electoral y que el proyecto era tan importante que debía ser puesto a salvo de la polarización política de partidos y candidatos. Si yo lo anunciaba durante un año electoral, se convertiría en un proyecto de campaña y se polarizaría. Los señalamientos —injustos, honestamente— contra mi gobierno por parcialidad electoral no cesaban. Soy un demócrata, creo que la crítica al gobierno no solo es bienvenida, sino necesaria, y siempre respeté sin interferencia la ley y la equidad electoral. Pero hubiera sido muy difícil anunciar el proyecto en ese momento⁷. Además, la ley restringe el anun-

7 Nota del editor: véanse los testimonios de Luis Téllez y de Aurelio Nuño en este volumen.

cio de cualquier obra tres meses antes de las elecciones. En fin, decidimos esperar a que estas pasaran. Cuando íbamos a anunciar el proyecto, por cortesía se le comunicó al equipo de transición del nuevo gobierno. Desafortunadamente, quienes lo integraban exigieron que no lo anunciase y que le dejara eso al presidente electo Peña Nieto. Yo estaba en desacuerdo, pero me había propuesto tener una transición ordenada, planificada, abierta y cooperativa, algo que no necesariamente tuve yo al llegar. Prometí públicamente hacer todo lo posible para que el próximo presidente de México entrara con fuerza y pudiera llevar a cabo muchas cosas, entre ellas, las reformas a las que su partido siempre se había opuesto. Así lo hice.

Entonces, a petición del equipo entrante, el proyecto no se anunció y quedó en manos de ellos. Hubo una transición muy larga de cinco meses. Yo esperaba que hubiera algún anuncio el día de la toma de posesión, pero no lo hubo. Tampoco durante los primeros 100 días de gobierno ni en el primer informe. Se anunciaría casi tres años después. Pienso que, si el aeropuerto se hubiese iniciado de inmediato, en 2013, hubiera estado terminado, o al menos tan avanzado, al grado de que no hubiese sido posible cancelarlo. Pero los «hubiera» no existen, y menos en política. Así fue como sucedió.

Interferencia con la base aérea de Santa Lucía

Una de las resistencias menos conocidas pero más serias a la construcción del aeropuerto de Texcoco era cierta suspicacia de los militares, porque suponía un conflicto con la base de Santa Lucía de la Fuerza Aérea del Ejército mexicano. La solución que planteaba la propuesta del nuevo aeropuerto era que la base militar no desapareciera, sino que se trasladara al nuevo aeropuerto mismo. Esa convivencia es viable y se practica en casi todo el mundo y ocurre en México, Guadalajara y Mixtepec, pues en muchas partes la base militar está construida en otra parte del aeropuerto. Sin ir más lejos, el aeropuerto Felipe Ángeles de Santa Lucía sigue ese principio: la base militar convive con la base de aeronáutica civil y comercial.

Entonces, la Fuerza Aérea podía haberse quedado con una zona exclusiva del nuevo aeropuerto sin mayor problema. Efectivamente, el tema del espacio aéreo y de los conos de aproximación sí mostraba conflicto si se usaban dos aeropuertos, por lo que hubo que hablar con el Ejército y los generales; les explicamos y aceptaron. Después, cuando López Obrador les propone que se queden con su base, hacer más grande su aeropuerto, y que además ellos serían los jefes y ellos otorgarían los contratos sin tener que rendir cuentas muy claras, pues naturalmente ese fue un argumento muy convincente. Pero, efectivamente, sí había un conflicto con Santa Lucía, y yo creo que eso dilató mucho, incluso para otros gobiernos, la decisión del nuevo aeropuerto⁸.

Los argumentos para cancelarlo

Como se sabe, el presidente electo López Obrador canceló nuevamente el proyecto aun antes de su toma de posesión. Su argumento principal fue que sabía que había habido actos de corrupción en el proceso. Es claro que si había corrupción, como se señalaba, debió haberse investigado y, en su caso, perseguido y llevado a tribunales a los corruptos. Pero eso no justifica la cancelación del proyecto. Al terminar el sexenio de López Obrador, seguían sin conocerse siquiera los indicios, ya no digamos las pruebas de corrupción, que se invocaron para tan importante decisión. De manera tal que, atendiendo al argumento principal, la cancelación fue injustificada e implicó la pérdida de cientos de miles de millones de pesos para la nación, sin contar los potenciales beneficios económicos que para la economía del país hubiese tenido su construcción y operación.

Además, estaba el aspecto económico. Se decía que construir otro aeropuerto hubiese costado menos. No era y no fue así. El nuevo proyecto no resultó más barato por varias razones. En el 2011, cuando estuvimos listos para el anuncio (pospuesto a petición del equipo del presidente Peña),

⁸ Nota del editor: véase el testimonio de Javier Jiménez Espriú en este volumen.

se estimaba un costo del aeropuerto, en su primera década, de aproximadamente 10 000 millones de dólares. Sin embargo, al momento de cancelarse, ya se habían gastado 13 000 millones de dólares⁹ y se habían asumido deudas por esa cantidad, las cuales se perdieron al no concluirse la obra. Asimismo, se desperdició el 35% del valor total que ya se había construido y que quedó abandonado. Toneladas de cemento y acero tiradas a la basura, además de todo el valor de la ingeniería y el movimiento de tierras. A eso hay que agregarle lo que costó el remozamiento del aeropuerto de Santa Lucía (ya existía y funcionaba como base militar desde hace varias décadas) y cuyo costo, aunque poco transparente, se sabe que salió considerablemente más alto que el estimado originalmente. La suma de todo esto representa uno de los mayores costos económicos que México ha asumido por una sola decisión gubernamental.

41

El otro argumento, el de «prefiero el lago», era simplemente demagogia, dado que el lago ya no existía realmente; hubiera sido posible crear todo un ecosistema sustentable en la zona aprovechando su geología y cuencas. Las obras en el aeropuerto de Santa Lucía, esas sí tuvieron una afectación ambiental significativa en los ecosistemas del lago de Zumpango, que gracias a eso ahora está en peligro de desaparecer. Debe considerarse además que, al mover el terreno en Santa Lucía, se descubrieron numerosos restos de mamuts y de algunos animales prehistóricos, quizá la mayor concentración de ese tipo de piezas en América Latina.

Por otro lado, contar con un polo económico de esta magnitud en el oriente del Valle de México habría implicado un alto valor agregado y generación de empleos. Para la anécdota, teníamos una especie de competencia amigable con el presidente Erdogan de Turquía: ¿cuál aeropuerto se terminaría primero, el de Estambul o el de México?, dado que el turco tendría características similares al nuestro y arrancó

9 Nota del editor: véanse los testimonios de Agustín Caso y de Federico Patiño en este volumen, así como de Julio Serrano en el tercer volumen.

su diseño al mismo tiempo. Ahora el bellísimo aeropuerto de Estambul se ha convertido en un gran *hub* que en 2022 fue usado por 64.5 millones de pasajeros, de los cuales el 75% fueron internacionales¹⁰. Estambul es el «contrafactual», lo que hubiera sido el éxito del aeropuerto de Texcoco, de no haberse cancelado.

La cancelación trató de justificarse como resultado de una «consulta popular». Ni fue consulta ni fue popular. No fue consulta porque no cumplió con ninguno de los requisitos constitucionales para serlo; ni popular, puesto que fue un ejercicio de política entre las bases electorales de Morena, que además estaban ensoberbecidas después de la elección, y que había que mantener activas, de cara a las elecciones que vendrían. Las preguntas, además, no planteaban con honestidad la magnitud e importancia de lo que estaba en juego. Fue un medio para legitimar lo que era una arbitrariedad, para muchos, un capricho.

Las consecuencias de la cancelación

Entre las consecuencias, primero, está la pérdida económica; las cifras oficiales son ambiguas: la Auditoría Superior de la Federación reconoció que la cancelación tuvo un costo de 113 327 millones de pesos (5 692 millones de dólares) hasta el 31 de diciembre de 2019, según lo confirmó en una minuta publicada el 8 de mayo de 2021¹¹. Sin embargo, el mismo órgano independiente había estimado un costo original tres veces mayor: 33 996 millones de pesos (16 676 millones de dólares), según la auditoría de desempeño practicada al Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México de la Secretaría de

10 Nota del editor: el aeropuerto de Estambul se ha convertido en un *hub*. Consultado el 15 de julio de 2024 en: <https://es.wikipedia.org/wiki/Aeropuerto_de_Estambul>. En 2024 inauguró vuelos directos a la Ciudad de México.

11 Nota del editor: consultado el 9 de septiembre de 2024 en: Auditoría Superior de la Federación, «Costo del esquema de financiamiento, construcción y terminación anticipada de contratos del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) al 31 de diciembre de 2019. Cuentas Públicas 2014-2019», marzo de 2021, <https://www.asf.gob.mx/Publication/5210_naicm>.

Comunicaciones y Transportes¹². Carlos Urzúa, primer secretario de Hacienda de López Obrador, que renunció y fue un severo crítico de ese gobierno, y que falleciera súbitamente en su casa, creía que era mejor la cifra original de la auditoría: «creemos que es cercana a la realidad pues considera, además de todos los costos hundidos, un remanente de deuda a pagar del orden de 4 200 millones de dólares. Así pues, el recién inaugurado AIFA, inconcluso todavía, ha tenido hasta el momento un costo directo para la nación del orden de casi 450 000 millones de pesos»¹³. Estamos hablando de ¡22 831 millones de dólares!, con todo y la depreciación que el peso ha sufrido al primero de septiembre de 2024. Urzúa agrega a la cancelación de contratos el costo del aeropuerto Felipe Ángeles, que, cuando él hizo el cálculo, rondaba ya los 116 000 millones de pesos.

Pero más costoso que eso son las oportunidades perdidas para México al no tener un buen aeropuerto. Esta situación está bloqueando su economía y, con ella, el turismo, que es el 10% de la economía en el mundo y genera uno de cada cuatro empleos en México, y es de las industrias que más creció en el mundo antes y después de la pandemia. Por ejemplo, para los árabes, el nuevo petróleo es el turismo, y el aeropuerto de la Ciudad de México es un cuello de botella que está impidiendo que se desarrolle el país. No me refiero a las zonas más vistosas y más ricas en turismo, que son las costas y las penínsulas, sino a las zonas que más necesitan turismo nuevo, que son las más pobres y subdesarrolladas en el interior del país; es decir, Zacatecas, Oaxaca, Puebla, Morelos, Chiapas, Durango, muchas ciudades capitales, como Saltillo,

12 Nota del editor: consultado el 9 de septiembre de 2024 en: Auditoría Superior de la Federación, «Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019: Auditoría a la Suspensión y Cierre del Proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (Texcoco) [2019-2-09KDH-07-1394-2020 1394-DE]», 2019, p. 3, <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/2019_1394_a.pdf>.

13 Consultado el 15 de julio de 2024 en: Carlos Urzúa, «El verdadero costo del AIFA», *El Universal*, 28 de marzo de 2022.

Morelia, o no capitales, como Uruapan, Tampico, Ciudad Valles, Ensenada, Loreto. Estas ciudades necesitan turismo fresco con divisas que nunca va a llegar porque no hay asientos, porque no hay aeropuerto que permita conexiones eficaces a ese mundo que nos quiere visitar. En alguna ocasión la secretaria de Turismo en mi gobierno —Gloria Guevara— me comentó que, según ciertos análisis, si los turistas del mundo decidieran visitarnos al mismo tiempo usando todas las instalaciones hoteleras disponibles en distintos puntos de la República, no podríamos llenar más de la mitad de las habitaciones, pues la falta de conexiones aéreas viables, fundamentalmente en el principal punto de llegada internacional, que es la Ciudad de México, lo impediría. Ese potencial económico perdido es mayor que el dinero efectivamente gastado, que es un daño más visible.

El futuro aeroportuario de México

Yo creo que se va a retomar el proyecto Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. La tercera es la vencida. Tiene tanto potencial, tanto valor económico, que yo no dudo que diversos fondos de inversión, y con una buena estrategia, decidan en el futuro emprender el proyecto. Quizá opten por retomarlos incluso sin dinero público; es decir, algunos inversores pagarán cierta cantidad por lo que está ahí y a ver qué pueden recoger, con los derechos sobre el uso de la tierra, los proyectos arquitectónicos, los permisos, las concesiones, los derechos de pasajero y un largo etcétera, estipulando un periodo para lograrlo. Los aeropuertos en el mundo se construyen por privados porque son un gran negocio. Explico: cada pasajero paga x cantidad, 10, 20, 50 dólares por volar, todos los días; cada minuto la gente está pagando los derechos para volar y por eso las empresas privadas construyen aeropuertos increíbles, enormes, en China, en la India, en todas partes. En las últimas décadas se han construido muchos aeropuertos internacionales de dimensiones parecidas. En Turquía, en Indonesia, en África y en Europa, en todos lados se construyeron aeropuertos no

por sus gobiernos, no por ejércitos, se construyen por privados porque es un negocio exitoso, porque es útil para la gente, porque les da servicio a los pasajeros: porque le entregan su maleta en tiempo, le permiten tomar otro avión en tiempo, viajar cómodo, llegar cómodo, estar seguro, y le dan prosperidad y empleo a la gente que lo rodea. La verdad es que es una tristeza para mí que no se vea el futuro de un país como México así, que se vea siempre con desprecio, con suspicacia, con sospecha, que hasta dé miedo hablar de que algo es un buen negocio porque eso está mal visto. El proyecto se puede retomar y ojalá haya alguien con la visión en el gobierno de permitir que se retome.

Para que Santa Lucía más o menos funcione, requeriría construir una enorme infraestructura de conexión, construir un Metro, vialidades, y ni aun así tendría la funcionalidad que da el tener interconexiones en un solo punto ni el número de vuelos que se maximiza con la existencia de un solo aeropuerto en el valle; es decir, habría menos vuelos, como ya ocurre ahora: tuvieron que reducirse los vuelos en la ciudad en cuanto entró a operar Santa Lucía comercialmente. Ahora, suponiendo que se desarrolle toda esa infraestructura y vialidades, implicaría eso impulsar el crecimiento de la Ciudad de México hacia el norte para hacer aún más grave la macrocefalia que padecemos, hoy totalmente contraindicada por el urbanismo moderno. No es posible crecer más en términos territoriales, la expansión territorial horizontal que hemos tenido es suicida: baja la calidad de vida, aumenta la contaminación. Ese crecimiento de las ciudades no se debe permitir, la expansión territorial horizontal no tiene sentido, es ya nocivo para la sociedad. Pensar que se replique el modelo de la Ciudad de México hacia el norte, hasta los alrededores de Santa Lucía, me parece terrible.

Con el aeropuerto en Texcoco no habría el mismo problema porque la zona que lo rodea ya está habitada. La ciudad ha crecido alrededor del aeropuerto: Iztapalapa y Gustavo A. Madero del lado de la Ciudad de México, y Tecámac, Ecatepec y Nezahualcóyotl están alrededor. Lo que deberíamos hacer

es tener un proyecto que conecte a este nuevo aeropuerto, que está mucho más cerca que Santa Lucía, con un Metro y movilidad sustentable y eficiente. En lugar de muchas vialidades para autos, se debe invertir en transporte masivo: tranvías, trenes y metros, y comunicar así a la Ciudad de México. Sería sumamente benéfico ese espacio con una infraestructura que le hace falta a la Ciudad de México para volar, pero también para el desarrollo ambiental que nosotros estábamos proponiendo.

Ese proyecto se debe retomar sin filias ni fobias. Tiene una ventaja haber construido Santa Lucía: ya se demostró lo que muchos temíamos, que un aeropuerto al norte de la Ciudad de México distinto al Benito Juárez y operando simultáneamente no iba ni remotamente a resolver el problema; que incluso lo iba a empeorar y ahora ha quedado evidente, claro, nítido. Que sea una lección: que la solución estaba y está en el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en Texcoco.





Entrevista realizada el 31 de octubre de 2024.

Enrique Peña Nieto (Atacomulco, Estado de México, 20 de julio de 1966) fue presidente de México del 1 de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018. De formación académica es abogado (Universidad Panamericana) y maestro en Administración de Empresas (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey). Ocupó varios cargos públicos, entre ellos, gobernador del Estado de México (2005-2011), antes de contender por la Presidencia como candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Pendiente, un gran aeropuerto digno y seguro



Enrique Peña Nieto

49 - 64

Tengo conocimiento de que desde el final de la administración del presidente Ernesto Zedillo¹ se exploraba la posibilidad de construir un nuevo aeropuerto para la zona metropolitana del país, la más densamente poblada. Las proyecciones a futuro indicaban que llegado cierto tiempo el aeropuerto estaría saturado, ya no tendría capacidad de crecimiento ni de logística y, por ello, existía esa necesidad. Con esas proyecciones se plantea, desde finales de los años noventa, la necesidad de hacer estudios para analizar el espacio aéreo y ver dónde podría haber un aeropuerto.

Cuando empezaba a colaborar en la administración del Estado de México², del año 1999 al 2005, que coincide con la

1 Nota del editor: Ernesto Zedillo Ponce de León (Ciudad de México, 27 de diciembre de 1951) fue presidente de México del 1 de diciembre de 1994 al 30 de noviembre de 2000.

2 Nota del editor: de 2000 a 2002, fue secretario de Finanzas del Estado de México, en el gobierno de Arturo Montiel Rojas, y de septiembre de 2003 a enero de 2005, fue diputado del Congreso del Estado de México.

administración del presidente Fox³, había dos proyectos para el aeropuerto: uno era el de Texcoco y otro el de Tizayuca. Desconozco por qué el presidente Fox alentó la competencia entre estos dos proyectos⁴. El Estado de México y el estado de Hidalgo, ambos gobernados por un partido distinto al del gobierno federal⁵, compitieron por ver qué estado se llevaría el gran proyecto del aeropuerto de la Ciudad de México. Ambos gobiernos dedicaron recursos para que el gobierno federal tomara una decisión en favor de uno u otro proyecto. Se hicieron estudios. Me parece que el gobierno del estado de Hidalgo, incluso, adquirió tierras donde podría detonarse este proyecto. Al final, durante la administración del presidente Fox, su gobierno decide que el lugar idóneo para la construcción del aeropuerto es Texcoco y lo proponen con un diseño distinto al que nosotros trazamos posteriormente.

Empiezan a trabajar el proyecto y lo primero necesario es adquirir la tierra donde planean hacer el aeropuerto. Había dos grandes problemas. Primero, la necesidad de adquirir una gran porción de tierra en una zona que ya estaba parcialmente habitada. Y segundo, el recurso que se destinó para la compra de nuevas tierras era insuficiente. Creo que la administración del presidente Fox no logró hacer una adecuada gestión del proyecto y eso le lleva a enfrentar una gran resistencia social, sobre todo de los pobladores de Atenco, y se decide cancelar el proyecto de Texcoco⁶.

Al final de la administración del presidente Fox, se busca impulsar otro proyecto que no ha dado ningún resultado en ninguna administración: un desarrollo aeroportuario en las

3 Nota del editor: Vicente Fox Quesada (Ciudad de México, 2 de julio de 1942) fue presidente de México del 1 de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2006. Fue el primer candidato de la oposición (del Partido Acción Nacional, PAN) en llegar a la Presidencia.

4 Nota del editor: véase el testimonio de Vicente Fox en este volumen.

5 Nota del editor: durante el gobierno del presidente Vicente Fox, el Estado de México fue gobernado por Arturo Montiel Rojas, y el estado de Hidalgo, por Manuel Ángel Núñez Soto, ambos del PRI.

6 Nota del editor: véanse los testimonios de Jorge Castañeda en este volumen, así como de María Amparo Casar y de Trinidad Ramírez en el tercer volumen.

inmediaciones de la zona metropolitana⁷. Es prácticamente inviable logística y financieramente; no ha funcionado tener el aeropuerto de Cuernavaca, el de Puebla, el de Toluca, el de Querétaro, pues son aeropuertos que están a una gran distancia uno del otro.

Luego, en la administración del presidente Calderón, se retoma el proyecto del aeropuerto de Texcoco⁸ a través de estudios que se le confían a una entidad privada, y también con alguna injerencia gubernamental en Estados Unidos, que es MITRE, una institución especializada, precisamente, en analizar el espacio aéreo⁹. Esta entidad ha apoyado prácticamente a todos los aeropuertos de Estados Unidos y a muchos aeropuertos importantes del mundo con sus estudios técnicos sobre la viabilidad aeroportuaria. No hay ninguna otra entidad privada o pública con la capacidad técnica para realmente elaborar estudios sobre el espacio aéreo y sobre la conveniencia de dónde podría desarrollarse un aeropuerto, por eso se les solicitó a ellos.

Concluye la administración del presidente Calderón sin ir más allá de eso. Llega mi administración y, además de traer la agenda de las reformas estructurales, que es a las que dedico especial atención, en materia de infraestructura buscamos impulsar un gran aeropuerto para la zona metropolitana del país. Ante la decisión imperiosa de tener un aeropuerto digno, decoroso y con capacidad de atender a un número creciente de usuarios en condiciones de seguridad, retomamos lo que se había hecho en la administración anterior. Eso nos permitió avanzar de forma más acelerada.

7 Nota del editor: también se construyó la Terminal 2 del AICM como un paliativo por unos años. Véase el testimonio de Pedro Cerisola en este volumen.

8 Nota del editor: véanse los testimonios de Felipe Calderón y de Luis Téllez en este volumen.

9 Nota del editor: The MITRE Corporation tiene el Centro para el Desarrollo de Sistemas Avanzados de Aviación (CAASD, por sus siglas en inglés), una pieza clave de esta organización para el diseño de soluciones seguras para aeropuertos y el espacio aéreo.

La gran diferencia de nuestro proyecto con el proyecto que había impulsado el presidente Fox fue que solicitamos para esa búsqueda, como un punto muy importante, que MITRE identificara un sitio que no requiriera adquirir tierra adicional para el desarrollo del proyecto. Había un problema social, que es público, conocido: un enfrentamiento con los pobladores de Atenco, con algunos liderazgos que se habían opuesto a este proyecto, y, evidentemente, ese problema social estaba latente. Entonces, queríamos hacer viable el proyecto aeroportuario con las necesidades requeridas, pero que demandara la menor necesidad de adquisición de tierra.

El hallazgo: el nuevo aeropuerto sí cabría en tierra federal

Se hace un nuevo proyecto, con una nueva orientación de las pistas que habrían de construirse en el antiguo lago de Texcoco, propiedad del gobierno federal¹⁰. Se replantea la ubicación de las potenciales seis pistas y nos damos cuenta de que sí es posible hacer el aeropuerto ahí; sí cabe. Se requiere comprar muy poca tierra, y, en la eventualidad de que esa tierra no se comprara, tampoco hacía inviable la construcción del proyecto aeroportuario. Al final, se adquiere la tierra: hay una gestión, hay acercamiento, hay diálogo político para evitar problemas y, finalmente, se logra tener la tierra suficiente para desarrollar el proyecto. Tan es así que, a finales de 2014, en mi segundo informe de gobierno, anuncié que se habría de construir el aeropuerto, ya que teníamos una planeación debida y sabíamos que se podía hacer en tierras federales.

Fue como cuando vas a construir una casa, pues no empiezas a construir cimientos sin saber a dónde vas a llegar. Se forma un grupo asesor para licitar distintos proyectos de construcción. Finalmente, hay varios participantes. Recuerdo que presentaron maquetas, básicamente. Un despacho

10 Nota del editor: véase el testimonio de Bernardo Lisker y Robert Kleinhans en el segundo volumen.

especializado, muy reconocido internacionalmente, el de Norman Foster, con Fernando Romero como socio mexicano, resultó el ganador. Han desarrollado varios proyectos a nivel mundial. Su proyecto, más allá de estéticamente muy bonito, era sostenible, era amigable con el medio ambiente¹¹. Ellos lo calificaban como un proyecto ligero, sobre todo para una zona fangosa, ideal porque no tenía una estructura muy pesada. Obviamente, requiere más de un año desarrollar el proyecto del nuevo aeropuerto y fue a finales de 2015 que se da el banderazo y empieza la construcción del proyecto, después de haber analizado también cómo se iba a financiar.

Junto con el proyecto aeroportuario que se había previsto y que se estaba construyendo, iba un plan hídrico¹² muy importante para hacerlo viable. En la zona donde se pretendía construir, llegan a haber anegaciones cuando llueve, es una zona fangosa. Con el plan se iban a resolver las inundaciones para el aeropuerto en el futuro, y también para toda la zona oriente, que casi año con año se ve sometida a inundaciones mayores. Esa obra hídrica de gran escala se proyectó, precisamente, para evitar eso y, además, con la ingeniería y con toda la innovación y avances que en la actualidad hay en esta materia.

Hay que recordar que el actual aeropuerto —inaugurado en 1952, al final de la administración del presidente Ale-

11 Nota del editor: el proyecto de los arquitectos Foster-Romero planeaba alcanzar el certificado LEED V4 Platinum y buscaba ser el aeropuerto más sustentable del mundo.

12 Nota del editor: el Plan de Manejo Hídrico contemplaba la ampliación y construcción de nueve cuerpos de agua para incrementar la capacidad de regulación pluvial; la rectificación de los ríos del oriente para mejorar la conducción de los escurrimientos; construir 145 km de colectores marginales para dirigir las aguas a 24 nuevas plantas de tratamiento; el entubamiento de 25 km de cauces; la construcción de 39 km de túneles para mejorar los sistemas de drenaje, entre otras acciones. Consultado en: Subdirección de Medio Ambiente, «Gestión ambiental y sustentabilidad en el Nuevo Aeropuerto Internacional de México», septiembre de 2018, p. 9, <https://gacm.gob.mx/2018-PaginaHistorica/aeropuerto/doc/Gestion_Ambiental_y_Sustentabilidad_en_el_NAIMvf2.pdf>.

mán¹³— está sobre el mismo tipo de tierra; o sea, está en una zona fangosa, por eso es que hay hundimientos¹⁴.

54 Uno de los estudios que yo recuerdo muy particularmente, de MITRE, decía: «no vamos a tener mayor ruido». Recuerdo haber visto la gráfica del impacto sonoro que tendría el nuevo aeropuerto; no incrementaba. Incluso, a la larga, podía disminuir, comparado con la operación del actual aeropuerto. A lo mejor la disminución era marginal, pero no iba a aportar más ruido al medio ambiente.

Cuando se detona la construcción del aeropuerto, yo no veía que avanzáramos. Me dijeron: «Ya empezamos la construcción de las pistas». Yo llegaba volando y decía: «¿Dónde están las pistas? No veo nada». Yo nada más veía camiones y camiones. Miles de camiones que fueron llevando grava y tierra, precisamente, para asentar muy bien ahí donde se iban a edificar las pistas. Eso tomó muchos meses. Lo primero que hicieron fue llevar relleno para mitigar, precisamente, este tipo de hundimientos que finalmente podían presentarse en el futuro¹⁵.

La opción de financiamiento elegida

Se exploraron tres fuentes posibles de financiamiento. La fiscal, con recursos públicos directamente hecha por el gobierno; segundo, se podía concesionar a un privado o un grupo privado; y, como tercera, una financiación mixta. Se opta por la financiación mixta. Se iba a hacer el aeropuerto con recur-

13 Nota del editor: el 19 de noviembre de 1952 se conmemora como aniversario del AICM. Ese día se inauguró oficialmente la ampliación que incluyó el nuevo edificio terminal, la torre de control, entre otras instalaciones.

14 Nota del editor: se calcula que el AICM tiene hundimientos de entre 20 y 30 cm por año. Consultado el 15 de noviembre de 2024 en: Noé Cruz Serrano, «Aeropuerto de la CDMX se hunde hasta 30 centímetros por año», *El Universal*, 19 de agosto de 2019, <<https://www.eluniversal.com.mx/cartera/aeropuerto-de-la-cdmx-se-hunde-hasta-30-centimetros-por-ano/#:~:text=Aeropuerto%20de%20la%20CDMX%20se%20hunde%20hasta%2030%20centimetros%20por%20año>>.

15 Nota del editor: véase el testimonio de Luis Francisco Robledo en el segundo volumen.

sos fiscales, con recursos invertidos directamente por parte del gobierno, y, segundo, los propios usuarios del aeropuerto iban a permitir, con el derecho que pagan por el uso del aeropuerto¹⁶, que ese proyecto fuera autofinanciable: se pagaría por los propios usuarios del aeropuerto. Se emitió deuda a partir de las proyecciones que se hacían del número de usuarios y de la derrama generada del pago de derechos que hacían del aeropuerto. Iba a ser un aeropuerto autofinanciable que en el futuro sería una fuente de ingresos para el propio gobierno. Debía quedar muy claro que tenía que ser un aeropuerto del gobierno, y que el gobierno debería destinar los recursos suficientes al mecanismo que se diseñara para mantener la rectoría sobre el aeropuerto.

He conocido varios proyectos, hay pocos concesionados en el mundo, muy pocos, que al final de cuentas reditúan buenas ganancias para el concesionario y muy pocas para el gobierno. Y vimos que este aeropuerto podía realmente construirse con autofinanciación a partir de lo que pagaban los usuarios por el uso del aeropuerto, y con recursos fiscales que se iban a invertir a un gran proyecto de infraestructura. Este iba a ser un gran proyecto que, además, no solo tendría los beneficios de darle a la Zona Metropolitana del Valle de México un aeropuerto moderno, seguro, con capacidad de mayor operación, previendo crecimientos en el número de usuarios; también iba a detonar un desarrollo metropolitano en esta zona del oriente del Estado de México y de la Ciudad de México, un desarrollo urbanístico en una zona con un crecimiento anárquico, con poca infraestructura. La zona oriente del Estado de México y de la Ciudad de México, toda esa zona, ha crecido de manera irregular en los últimos 70 años.

Había una previsión de qué hacer con las instalaciones del actual aeropuerto que se iba a cerrar. No sería el primer aeropuerto que se cierra. En los años finales de los ochenta, noventa, y todavía en el año 2014, se cerró el aeropuerto de

16 Nota del editor: la tarifa de uso de aeropuerto (TUA) es un cargo obligatorio que todos los pasajeros pagan por usar las instalaciones y servicios del aeropuerto.

Catar¹⁷. Se ha cerrado el aeropuerto de Múnich¹⁸, se ha cerrado el aeropuerto de Austin, se ha cerrado el aeropuerto de Indonesia, en Yakarta, un aeropuerto importante. Se cerraron porque dejaron de tener utilidad y porque no era viable ampliarlos y tener una mayor capacidad operativa.

56 Esto es como cuando tienes un vehículo viejo, un carro de 50 años, y dices: «oye, todavía funciona»; «sí, pero ya no da el rendimiento que necesito». «No, pero lo puedo reparar y lo puedo poner unas llantas nuevas y a lo mejor motor nuevo», pero eso tiene un límite; es mejor dejarlo de lado y tener un carro nuevo que esté a la altura de los nuevos tiempos. Eso es lo que pasa con el aeropuerto de la Ciudad de México.

Relaciones con otros gobiernos y las Fuerzas Armadas

Las relaciones del gobierno federal y el gobierno en la Ciudad de México¹⁹ fueron muy cordiales y siempre con un ánimo de tener una relación constructiva. Tuvimos el apoyo de parte de ellos, no hubo una resistencia al proyecto aeroportuario. A final de cuentas, el aeropuerto tendría la misma denominación: Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; no es que fueran a perder este sello, aunque estuviera ubicado en otro lado. Iba a ser y se mantendría como el gran aeropuerto de la Ciudad de México, aunque la ubicación geográfica no fuera estrictamente en la Ciudad de México, sino en el Estado de México, una zona colindante. Y la relación con el gobierno de la Ciudad de México y del Estado de México era de colaboración total con el proyecto. La autoridad de estas

17 Nota del editor: el Aeropuerto Internacional en Doha, Catar, cerró el 27 de mayo de 2014 y fue reemplazado por el Aeropuerto Internacional Hamad.

18 Nota del editor: el antiguo Aeropuerto de Múnich Riem cerró el 16 de mayo de 1992 para ser sustituido por el Aeropuerto Internacional de Múnich-Franz Josef Strauss, también conocido como *muc* o *Flughafen München*.

19 Nota del editor: durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, en el gobierno de la Ciudad de México estaba Miguel Ángel Mancera Espinosa, quien ocupó el cargo de jefe de Gobierno del 5 de diciembre de 2012 al 29 de marzo de 2018.

dos entidades estaba completamente convencida de que iba a detonar desarrollo en toda esa zona y no había resistencia; al contrario, incluso se empezaron a hacer estudios urbanísticos para definir qué habría de hacerse con las instalaciones del actual aeropuerto; no se fueran a derruir. Se pensó que podían desarrollarse zonas de recreación y prestación de servicios para la población, zonas de desarrollo corporativo, de desarrollo hotelero. Hubiésemos visto un rostro del oriente de la Ciudad de México muy distinto al que se tiene y que se ha tenido por años. Yo creo mucho en esta región del país.

La relación con las Fuerzas Armadas también fue tersa. La base aérea de Santa Lucía es del Ejército, y la orientación de las pistas de ese aeropuerto era incompatible con la operación del que se estaba construyendo. En cuanto a cómo recibió este proyecto el Ejército como institución, se contó con el apoyo por parte de ellos. Se resolvió que en el nuevo aeropuerto habría una pista destinada a la Fuerza Aérea Mexicana para que ellos pudieran mantener la operación de toda la aviación militar desde ahí. La base de Santa Lucía, como aeropuerto militar, seguiría operando, aunque ya no para aviones.

Nunca conocí de resistencia entre los militares²⁰, conté con el apoyo y el respaldo del entonces general secretario, el general Salvador Cienfuegos. Al Ejército se le encomendó edificar toda la barda perimetral del aeropuerto, por su capacidad y la velocidad con la que podrían hacerla. Nos importaba mucho delimitar la zona de construcción y se le confía esta tarea al Ejército mexicano y a ingenieros civiles con una gran capacidad constructiva. El Ejército dio un acompañamiento puntual, institucional, a la decisión que se había tomado de construir el nuevo aeropuerto. Si había algunos militares que no acompañaban esta decisión, yo lo desconozco, pero la posición institucional y oficial de la Fuerza Aérea fue acompañar la construcción.

20 Nota del editor: véase el testimonio de María Amparo Casar en el tercer volumen.

El *hub* que pudo ser

58

El número de usuarios que había del 2006 al 2012 o 2013, en los seis años previos a que yo llegara a la Presidencia de la República, pasó de 24.7 millones a 29.5 millones de usuarios²¹. Al realizar proyecciones de qué pasaría en los siguientes 20 a 30 años, el actual aeropuerto era insostenible. Era evidente que habríamos llegado a un grado mayor de saturación. Y el número de usuarios de un aeropuerto, al final de cuentas, es una proyección del nivel de desarrollo y crecimiento que está teniendo un país. Un mayor número de usuarios habla del acceso que tienen: usan este medio de transporte para hacer sus negocios, para viajes placenteros, para la vida cotidiana... así es prácticamente en todo el mundo donde hay desarrollo. También observamos que México tenía una ubicación estratégica para convertirse en un *hub*, es decir, un sitio donde hubiera interconectividad hacia otros destinos de Norteamérica o de Sudamérica. No solo iba a servir a usuarios de la Ciudad de México, sino a potenciales usuarios que quisieran conectarse con otras partes de la Unión Americana o de Sudamérica. Pasajeros europeos que dijeran: «oye, pues vamos a México, y de México queremos ir a cualquier otra parte del mundo». El aeropuerto de la Ciudad de México se los iba a facilitar.

Cuando se cancela el aeropuerto de la Ciudad de México, casi hubo celebración en el aeropuerto de Panamá. Ahí hicieron un aeropuerto proyectado a convertirse en un *hub* aeroportuario para toda la región latinoamericana y, evidentemente, el nuestro iba a ser de dimensiones mayores. ¿Cuáles son los grandes aeropuertos en Estados Unidos que ofrecen estos servicios y que son conocidos mundialmente? Atlanta²²

21 AICM, «Estadísticas del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, año 2006», <https://www.aicm.com.mx/acercadelaicm/archivos/files/Estadisticas/DICIEMBRE_2006.pdf>; AICM/Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, «Estadísticas 2012», <<https://www.aicm.com.mx/acercadelaicm/archivos/files/Estadisticas/Estadisticas2012.pdf>>.

22 Nota del editor: en 2023, el Aeropuerto Internacional Hartsfield-Jackson de Atlanta fue el más transitado del mundo, con 104 653 451 pasajeros al año. El

es uno de ellos; Houston es otro de ellos; Chicago es otro de los grandes; son grandes aeropuertos que mueven millones de pasajeros que van de un lado a otro. México estaba llamado a tener un *hub* aeroportuario con estas características.

Tengo conocimiento de que al tiempo que estábamos impulsando el aeropuerto de la Ciudad de México, había otros proyectos desarrollándose en el mundo. Por ejemplo, en China construyen aeropuertos impresionantes de manera regular. Otro *hub*²³ interesante que estaba en construcción es el de Estambul, Turquía, que también iba a sustituir un antiguo aeropuerto²⁴ que se cerró completamente después de contar con un *hub* para toda la región. El aeropuerto de México estaba proyectado para convertirse no solo en un gran aeropuerto para los usuarios de la zona metropolitana de la Ciudad de México, también para constituirse en un gran centro aeroportuario para usuarios de cualquier parte del mundo. De hecho, el número de usuarios del nuevo aeropuerto de Estambul ha crecido exponencialmente gracias a esa conectividad. Se buscaba hacer lo mismo con el aeropuerto de la Ciudad de México. Y claramente se hablaba de cifras que habrían de materializarse en el tiempo, pero que iban a crecer de manera muy acelerada. Hoy el aeropuerto de la Ciudad de México debe tener alrededor de 48 millones de usuarios²⁵, aunque entiendo que han limitado el número de operaciones diarias que puede haber en la Ciudad de México para darle mayor capacidad y uso al aeropuerto que se ha construido²⁶.

Aeropuerto Internacional de Dallas-Forth Worth ocupó el tercer lugar mundial, con 81755538 pasajeros al año, y el Aeropuerto Internacional de Chicago-O'Hare, el noveno lugar mundial, con 73894226 pasajeros por año.

23 Nota del editor: el Aeropuerto Internacional de Estambul fue inaugurado el 29 de octubre de 2018 y tiene una capacidad para 150 millones de pasajeros al año, ampliables hasta 200 millones.

24 Nota del editor: el Aeropuerto Internacional de Atatürk.

25 Secretaría de Marina/Aeropuerto Internacional Benito Juárez Ciudad de México, «AICM en cifras», última actualización al 15 de enero de 2024, <<https://www.aicm.com.mx/acercadelaicm/archivos/files/Estadisticas/Estadisticas2023.pdf>>.

26 Nota del editor: el AICM manejaba 61 *slots* u operaciones por hora en 2018. La Agencia Federal de Aeronáutica Civil los redujo a 52 a finales de 2022, y

El proyecto que se había desarrollado iba a tener seis pistas, con capacidad de operación simultánea de tres de ellas; muy pocos aeropuertos en el mundo tienen capacidad de operar de manera simultánea tres pistas. Tres pistas para atender la demanda actual, con posibilidad de extenderse o ampliarse, y tres pistas más para hacer un total de seis pistas que pudieran atender a la larga una potencial demanda de más de 120 millones de usuarios. Es decir, iba a atender las necesidades de este siglo o de los siguientes 100 años²⁷.

Tratándose de un macroproyecto aeroportuario, de infraestructura, era un proyecto que se estimaba que tendría una inversión de aproximadamente 13 000 millones de dólares, alrededor de 230 000 millones de pesos. Es más que el presupuesto que 10 estados del país pueden tener cada año. Eso habla de la magnitud de la inversión que estaba proyectada para hacerse en el aeropuerto. Evidentemente, un proyecto así está bajo el escrutinio social, bajo el escrutinio de entidades que buscan combatir la corrupción y que demandan mayor transparencia.

Todos los procesos, desde la selección del proyecto que habría de realizarse hasta el inicio del mismo, se hicieron con la mayor transparencia. Se le pidió a la OCDE²⁸ que fuera uno de los acompañantes para impulsar, dadas las mejores prácticas mundiales, cuál era la mejor forma de hacer un proyecto muy transparente, sobre el que no hubiera la mínima sospecha de que había un mal manejo de la inversión que se estaba realizando. Eran millones de pesos que se estaban destinando a este proyecto y necesitaba de la mayor vigilancia y, sobre todo, de un mecanismo que le diera certezas de transparencia a la población. Tan es así que de este proyecto

los redujo a 43 a partir de enero de 2024. Consultado en: Tzuara de Luna, «El sector aéreo demanda la recuperación de slots en el AICM», *Expansión*, 16 de julio de 2024, <<https://expansion.mx/empresas/2024/07/16/aerolineas-demandan-recuperar-slots-perdidos-aicm>>.

27 Nota del editor: véanse los testimonios de Federico Patiño y de Yuriria Mascott en este volumen.

28 Nota del editor: véase el testimonio de José Ángel Gurría en este volumen.

se ha dicho que era faraónico, que hubo malversación de recursos, pero, a la postre, no ha quedado acreditado ni probado ni evidenciado que haya habido un manejo no acorde con las mejores prácticas en términos de transparencia y de combate a la corrupción.

Santa Lucía a futuro y la cancelación

En el año 2015, conocimos de parte de representantes de Morena el proyecto que ellos querían impulsar en Santa Lucía. El ingeniero José María Riobóo y el ingeniero Sergio Samaniego eran los portavoces de la bancada de Morena que estaba entonces ya en el Congreso participando como un nuevo partido político. Ellos expusieron sus motivos de por qué creían que el aeropuerto nuevo tenía que ser en Santa Lucía y conservar el actual. Tuvieron una reunión con el entonces secretario de Comunicaciones y Transportes —QEPD—, Gerardo Ruiz Esparza²⁹, y otros técnicos y representantes de organizaciones aeronáuticas y líneas aéreas³⁰. Él me refirió que lo que presentaron aparentemente no contaba con el suficiente respaldo técnico, ni de estudios necesarios para satisfacer en suficiencia lo que estábamos buscando hacer. No cerramos oídos, escuchamos ampliamente esta posición; conocieron el soporte técnico del aeropuerto que impulsábamos; se les dio espacio para que su proyecto fuera escuchado, pero no reunía las condiciones de seguridad y de soporte técnico adecuadas.

Como muchos, a lo mejor, soy de los que lamentaron la cancelación del aeropuerto, pero tampoco entré en una polémica mayor con el tema. Todos conocimos durante su campaña la posición que guardaba el presidente López Obra-

29 Nota del editor: Gerardo Ruiz Esparza (Ciudad de México, 22 de abril de 1949-1 de abril de 2020) fue licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestro en Derecho por la Universidad de Michigan, Estados Unidos, además de tener una especialidad en Administración Pública por la misma universidad. Fue secretario de Comunicaciones y Transportes durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018).

30 Nota del editor: la reunión tuvo lugar el 14 de noviembre de 2015 en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

dor. Aunque desconozco por qué, él mantuvo siempre una oposición al proyecto aeroportuario de Texcoco³¹. Creo que no engañó a nadie. Debo decir que yo conocí al presidente López Obrador hasta que ganó la elección. Dicho lo anterior, nunca entré en conversaciones sobre el tema del aeropuerto. En la transición, que en nuestro país dura cinco meses, se le aportaron todos los elementos a la gente de su equipo para una adecuada valoración de lo que habrían de hacer con el proyecto. Lo que sí le definí al presidente electo López Obrador es que mi administración, ante la eventualidad de que decidieran cancelar el aeropuerto, nosotros cubriríamos nuestras obligaciones con los constructores hasta el último día de administración, que no incurriríamos en una falta y en eventuales sanciones o penalidades por no cumplir con la parte que había contratado el gobierno federal.

Desconozco los motivos que llevaron a esta decisión porque yo advertía que durante la transición, dentro del mismo equipo de colaboradores que acompañaban al presidente electo López Obrador, había muchos que estaban a favor de continuar con el proyecto aeroportuario que se estaba construyendo. Había casi un 40% de edificación; cancelarlo iba a representar un alto costo financiero, o a sembrar dudas entre los inversionistas del país. Nunca pensé que realmente se fuera a cancelar. Pensé que le darían continuidad, que a lo mejor harían ajustes o modificaciones; pero especulé en mi interior que continuarían. Me sorprendí por la cancelación del aeropuerto y me enteré al igual que el resto de los mexicanos: a través de los medios.

Se me ha preguntado si alguna vez insistí con el presidente reconsiderar la cancelación; nunca lo hice. Hay que entender que la transición no es para negociar con el gobierno entrante.

31 Nota del editor: en 2014, Andrés Manuel López Obrador opinó públicamente que el aeropuerto internacional estaría mejor en Tizayuca, Hidalgo. Consultado en: La Redacción, «Propone AMLO que el nuevo aeropuerto se construya en Tizayuca, Hidalgo», *Proceso*, 14 de septiembre de 2014, <<https://www.proceso.com.mx/nacional/2014/9/14/propone-amlo-que-el-nuevo-aeropuerto-se-construya-en-tizayuca-hidalgo-137236.html>>.

te, es para ir entregando prácticamente todo lo que ocurre en todas las esferas de la administración pública para que la nueva administración pueda retomar y conocer qué hay. Se les dan los elementos para la adecuada toma de decisiones.

Habría que preguntarle al presidente López Obrador qué le llevó a tomar la decisión de cancelar el aeropuerto. Puedo imaginar que a lo mejor ha querido impulsar un proyecto de infraestructura propia de su administración donde el nuevo aeropuerto había que realizarlo en otro lugar.

Yo no me aferro al proyecto que se planeó, que se estaba construyendo y que fue cancelado. Creo que al final de cuentas se trata de ver hacia adelante y decir: «bueno, ya hay un nuevo proyecto que se impulsó por la pasada administración, que es el de Santa Lucía». Yo no lo conozco, pero lo importante es qué tanto resuelve la demanda creciente que hay de pasajeros en la zona metropolitana, y qué tantos más podrán atender los dos aeropuertos actuales.

Por su orografía, por ser una de las ciudades del mundo con mayor altura sobre el nivel del mar, la zona metropolitana de la Ciudad de México tiene limitaciones para encontrar sitios propicios en los que poder construir un aeropuerto cercano. El espacio aéreo es uno y tienes que buscar cómo optimizar ese espacio aéreo para darle capacidad de tener un mayor número de operaciones ante una demanda creciente de pasajeros. Por ejemplo, en Nueva York, tienen dos aeropuertos: el Kennedy y LaGuardia, y encuentran problemas de operación logística para atender la demanda creciente porque compiten entre sí. Pasa algo similar con el actual aeropuerto y el de Santa Lucía: compiten, se disputan el mismo espacio aéreo³². Es como querer llevar en una misma carretera de dos carriles un mayor número de pasajeros con más vehículos; pero si la capacidad de circular por una carretera va a ser exactamente la misma, al aumentar todo se crea un tapón. Y

32 Nota del editor: véanse los testimonios de Carlos Morán Moguel en este volumen, así como de María Larriva, de Bernardo Liscker y Robert Kleinhans, de Jorge Abadie y de Heriberto Salazar en el segundo volumen.

de lo que se trata es de hacer un aeropuerto que permita un mayor número de usuarios y de operaciones seguras.

64

Desconozco el proyecto de Santa Lucía, pero imagino que, cuando se proyectó, se pensó en el crecimiento exponencial que habría de tener. Lo que sí sé: el actual aeropuerto de la Ciudad de México, el que está actualmente operando, tiene una muy limitada capacidad de crecimiento. Por eso no se tomó el camino de ampliarlo en otras administraciones. Está acotado; es prácticamente inviable adquirir tierra nueva en la zona aledaña al aeropuerto de la Ciudad de México porque está poblado, urbanizado. Entonces, habrá que estudiar dónde se puede hacer un aeropuerto con mayor y creciente capacidad. Ojalá el de Santa Lucía tenga la posibilidad de crecer en los próximos años y, si no la tiene, algún lugar debe tenerla. Esa necesidad es imperiosa y necesaria, con mayor razón si proyectamos un país que vaya en constante crecimiento económico, mayor desarrollo... el número de usuarios irá creciendo, como ya está ocurriendo. Para los habitantes y usuarios del aeropuerto, esta demanda no se ha resuelto.

Conclusiones

Desde los estudios originales para construir un aeropuerto a finales de la administración del presidente Zedillo hasta ahora, ya pasó un cuarto de siglo, y todavía no tenemos el aeropuerto que esté a la altura de lo que México necesita y debe proyectar. A mí no me corresponde hacer juicios de valor sobre la gestión de ningún gobierno. Soy bastante respetuoso en cuanto a los alcances que cada gobierno ha tenido, con aciertos y desaciertos, como lo tuvo mi propia administración. Lo que sí creo es que necesitamos un aeropuerto moderno, funcional, con capacidad de darle a la población, a los pasajeros, condiciones de seguridad, y que detone un mayor crecimiento y desarrollo económico para México. La zona metropolitana de la Ciudad de México demanda tener un aeropuerto digno, decoroso, que sea una vitrina al mundo.





Entrevista realizada el 12 de junio de 2023.

Carlos Manuel Urzúa Macías (Aguascalientes, 1955-Ciudad de México, 2024) fue licenciado y maestro en Matemáticas por el Tecnológico de Monterrey (ITESM) y el Centro de Investigaciones y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, respectivamente. También fue doctor en Economía por la Universidad de Wisconsin, Estados Unidos. Fue académico en El Colegio de México y en el ITESM. Fue miembro de la Academia Mexicana de Ciencias.

Se desempeñó como secretario de Finanzas del gobierno del Distrito Federal, de 2000 a 2003. En 2017, fue nominado por Andrés Manuel López Obrador para formar parte de su gabinete al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Fue ratificado por la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 2018. Renunció el 9 de julio de 2019 argumentando discrepancias en materia económica con el resto de la administración. En octubre de 2023, anunció su incorporación al equipo económico de Xóchitl Gálvez, candidata presidencial de Fuerza y Corazón por México. Falleció el 19 de febrero de 2024. Consultado en septiembre de 2024 en: https://es.wikipedia.org/wiki/Carlos_Manuel_Urz%C3%BAa_Mac%C3%ADas.

Nota del editor: Carlos Urzúa falleció el 19 de febrero de 2024, después de haberle enviado esta versión de su texto, pero antes de que me hubiera hecho comentarios. Como en todos los casos, he tratado de ser lo más fiel posible a la transcripción de su entrevista original.

La perspectiva de un académico en el gabinete de López Obrador



Carlos Urzúa Macías

67 - 85

Aclaro que yo siempre he sido un académico en México y en el extranjero, pero tuve dos papeles en dos gobiernos. En el gobierno de la ciudad, en aquel entonces el gobierno del Distrito Federal, en el que fui secretario de Finanzas, de diciembre del 2000 hasta julio del 2003. Y, más recientemente, fui secretario de Hacienda, del 1 de diciembre del 2018 al 9 de julio del 2019. Así que el 99% de mi vida no la he pasado en el gobierno, sino más bien en la academia.

Empecé a escuchar un poco sobre el tema del aeropuerto cuando era el secretario de Finanzas del Distrito Federal, y Vicente Fox era presidente. En ese entonces se planteaba la posibilidad de que se hiciera un nuevo aeropuerto en Tizayuca, Hidalgo. En las reuniones de la jefatura de gobierno con diferentes secretarios era obvio que los dirigentes de la ciudad se inclinaban más por un aeropuerto en Tizayuca, antes que en el lago de Texcoco. Desconozco los detalles del proceso y cómo fue la planeación de esos primeros proyectos y la decisión final de hacer el NAICM en Texcoco. Lo que sé es que

la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de Peña Nieto fue cuidadosa respecto a la planeación del nuevo aeropuerto y consultó a organismos internacionales, en específico a MITRE, una consultoría del Massachusetts Institute of Technology (MIT) que es experta en seguridad y procesos aéreos, la más importante de Estados Unidos. Ellos desempeñaron un papel importante de análisis de la posibilidad de construir el aeropuerto en Texcoco. Algo que es importante y que yo aprendí mucho después —porque yo no sé nada de aviación— es que cuando uno diseña un aeropuerto siempre se debe pensar en términos aéreos, nunca en términos terrestres; se analiza y diseña el espacio aéreo y luego se ve dónde se puede poner el aeropuerto para el aterrizaje. También sé que, en particular, el Valle de México tiene problemas, en términos del espacio aéreo, debido a las cordilleras que lo rodean. Por eso el espacio más conducente para los despegues y aterrizajes en el Valle de México es el norte. Es a partir de ahí desde donde se debe empezar. Me parece que eso fue lo que aconsejó MITRE, ya que ellos habían analizado diferentes lugares muchos años antes, la factibilidad o no de Tizayuca. Eso es todo lo que sé de esa primera etapa porque yo en ese entonces trabajaba en otras áreas.

En 2018, cuando el presidente electo López Obrador me había dicho a mí y había hecho público el deseo de que yo fuera secretario de Hacienda, empecé a ver un poco más de cerca el proyecto. Muchas de las decisiones determinantes para el asunto del NAICM fueron tomadas, como quizá todo el mundo sabe, cuando él era presidente electo, no cuando era presidente en funciones, incluida la consulta ciudadana; una consulta extraña porque fue relativamente pequeña, es decir, poco representativa, que se hizo para tratar de saber la opinión que tenía la población mexicana. Lo que aprendí en ese tiempo es que el problema de un sistema aéreo es —reitero— el espacio, no la parte terrestre. ¿Por qué en Nueva York hay tantos aeropuertos? Pues porque la tierra es plana y estás a un lado del mar. ¿Por qué en Washington también? Pues porque la tierra es plana y entonces puedes tener varios

aeropuertos. Aquí el problema es el espacio aéreo; son las cordilleras que rodean el Valle de México y que complican todo. Entonces, la pregunta es para quienes son expertos en aviación; para ellos la pregunta siempre ha sido: ¿el espacio aéreo que se va a diseñar para que coexistan, una vez que estén utilizados de manera intensiva los tres aeropuertos, es factible o no? Segunda pregunta: ¿eso hace que los despegues y aterrizajes sean relativamente fáciles de hacer, en términos de tiempo y en términos de costos? Y, tercera: ¿no pone en riesgo la seguridad aérea? Esas son las tres grandes preguntas, y es algo que todos de alguna manera vamos a experimentar, a medida que pasen los años, si es que se sigue con esta idea de que el sistema aéreo para el Valle de México esté basado en esos tres aeropuertos (AICM, AIFA y Toluca).

69

En principio, el sistema aéreo que ahora se pretende tener descansa en tres aeropuertos. El aeropuerto Benito Juárez de la Ciudad de México, el viejo aeropuerto. El AIFA, que antes era una un aeropuerto militar de la Fuerza Aérea Mexicana que tenía una sola pista y que está allí en los linderos del Estado de México e Hidalgo. Ahora ahí hay tres pistas: aparte de la pista de la Fuerza Aérea hay otras dos que, en principio —supongo—, el gobierno mexicano piensa que van a poder ser usadas de manera intensiva y que se van a hacer todas estas vías de comunicación para llegar al AIFA y también para conectar el AIFA con el Benito Juárez. En su momento, si se hacen, supongo que van a ser los dos grandes aeropuertos, y, también, finalmente, por lo que se ve, el aeropuerto de Toluca va a comenzar a tomar un papel importante, rescatando un poquito la importancia que tenía el aeropuerto hace algunos años.

El esquema financiero

Cuando me adentré más en el tema siendo yo secretario de Hacienda, descubrí que había un esquema financiero bastante interesante, bastante elaborado, y es un esquema que nace allá por 2015-2016, con el equipo de Peña Nieto que se encargó del proyecto. Pero al inicio muchos de nosotros no

70

estábamos conscientes de cuestiones aeroportuarias y era importante también entender por qué se tomó la decisión de que el NAICM fuera justo en esa parte de Texcoco y no en otro lado, en particular, Santa Lucía, Tizayuca, o cualquier otro lugar. Yo creo que era importante y supongo que no fue una decisión fácil de tomar. Tengo entendido que en realidad varios gobiernos federales estuvieron explorando este asunto desde hacía años, probablemente desde finales del siglo pasado, y empezaron a hacer análisis y a contratar a gente capacitada.

Entonces, cuando ya llegamos nosotros ya estaba no solamente decidido, sino que ya había más de 100 000 millones de pesos invertidos en el proyecto, y ya se tenía este esquema financiero que era muy interesante. En pocas palabras, el esquema era el siguiente: para empezar, la magnitud del aeropuerto era extraordinaria, contaba con un gran proyecto arquitectónico de *sir* Norman Foster, el arquitecto ganador del Premio Pritzker. El diseño que él hizo del NAICM era realmente notable, inclusive yo diría que era casi casi esplendoroso, lo cual no me parece mal. Yo creo que la Ciudad de México merecía un aeropuerto así, pero ciertamente era un proyecto muy ambicioso.

En ese proyecto se contemplaban dos etapas. En la primera etapa se iba a dar servicio a alrededor de 60-70 millones de pasajeros y, en la segunda etapa, a 120 millones de pasajeros. En la primera etapa no se iban a tener todas las pistas, pero en la segunda etapa se iban a tener seis pistas, con tres operaciones simultáneas; el espacio del terreno de Texcoco daba para hacer eso y más. Estuvo muy bien diseñado, no solamente por parte de los arquitectos, sino, sobre todo, de los expertos en aviación, de los doctores en aeronáutica—porque varios de ellos tienen posgrados en aeronáutica—, quienes decidieron que se podía hacer ahí y que podía darse esta gran amplitud del aeropuerto.

Entonces, debido a su magnitud, este aeropuerto requería financiamiento notable, y lo que hizo esencialmente la administración de Peña Nieto en el diseño financiero era

decir: «Yo voy a emitir bonos», 6 000 millones de dólares en bonos, que estaban respaldados por la TUA, la tarifa de uso de aeropuerto que pagan pasajeros y líneas aéreas, y los cuales se iban a obtener una vez que se construyera el NAICM. La idea era respaldar esos bonos y hacer muy atractiva esta posibilidad para los inversionistas que compraran los bonos, con el fin de abaratar los costos y tener un financiamiento adecuado. Y lo hicieron bien: la verdad es que fue muy bien recibido por inversionistas financieros en muchos lados del mundo, pero en particular en Estados Unidos, y lo lograron; lograron colocar los 6 000 millones de dólares. Pero después el gobierno federal lanzó una Fibra (o instrumento financiero) de 30 000 millones de pesos más para fondear el proyecto. A mí no me queda claro por qué lo hicieron, pero sospecho que simplemente estaban tratando de asegurar el flujo financiero. Puede ser también que, como ya veían venir el cambio de gobierno, a lo mejor dijeron: «Esto va a ser un hecho consumado, un *fait accompli* y quizá podemos amarrar mejor la continuidad del proyecto lanzando esta Fibra». Pero el financiamiento clave era lo otro; era la TUA, que era muy razonable, muy bien pensado, y fue exitoso hacerlo así. De esta manera se hacía que la mayor parte de la construcción estuviera cubierta por los propios usuarios.

Ahora, para entender cómo funciona el financiamiento de un aeropuerto como el que se pretendía que fuera el NAICM, tan enorme y costoso, hay tres vías. La primera vía es simplemente que el gobierno federal saca el dinero del erario público que se necesita mes a mes, hasta que se concluya el proyecto. La segunda manera es concesionar el aeropuerto, que se ha hecho y que puede ser, quizá, lo que se va a acabar haciendo en una década, si es que se retoma el proyecto del NAICM, porque es muy caro. Entonces, ahí probablemente se tendría que hacer una licitación para ver si hay empresarios interesados en hacer un proyecto tan enorme, tan costoso, pero tan interesante. Y la tercera es el uso de los ingresos del propio aeropuerto para pagar por su construcción.

Los aeropuertos, al contrario de las aerolíneas, pueden ser un buen negocio. En las aerolíneas uno siempre pierde. No voy a hablar de ninguna en particular, pero generalmente pierdes, y no solamente en México, en Estados Unidos y en todos lados. Al final, es muy complicado tener una aerolínea que sea exitosa de manera continua durante varias décadas. Pero en el caso de los aeropuertos es al revés. Haces el aeropuerto y te llega el flujo de dinero *per saecula saeculorum*. Entonces, todo el mundo quiere hacer aeropuertos y nadie quiere tener una aerolínea, ¿no? Así pues, esa sería la segunda posibilidad. Una primera, como ya se dijo, es el gobierno federal; una segunda es realmente concesionar. Una tercera es simplemente licitar para que se haga el proyecto llave en mano, que se haga de tal forma que a la larga el gobierno federal lo tenga y, en cierta medida, eso era lo que se pretendía para el NAICM. Este no era un aeropuerto que iba a estar en manos del sector privado una vez terminado; era más bien un aeropuerto «federal» que se estaba financiando de manera muy inteligente, muy racional, con las tarifas futuras del uso aeroportuario, pero era realmente un aeropuerto federal, no un aeropuerto concesionado.

La propuesta de Santa Lucía

Yo no estoy muy al tanto de cómo surge el plan de usar el aeropuerto de Santa Lucía y el Benito Juárez en lugar del NAICM, pero sí puedo decir que dado que ya había un antecedente de un aeropuerto que se pretendía construir en Tizayuca—como alternativa al aeropuerto que tenía en mente el gobierno federal en el sexenio foxista en Texcoco y, en particular, en parte de Atenco— esa idea rondaba por ahí y había sido explorada por mucha gente. De hecho, tengo entendido que, a finales del siglo pasado, el gobierno federal había pedido estudios de consultorías y despachos importantes en Estados Unidos para tratar de determinar el lugar óptimo donde hacer el nuevo aeropuerto. Ya se sabía desde hacía muchos años que el aeropuerto de Benito Juárez era insuficiente; casi desde la mitad del siglo pasado ya todo el mundo sabía que

no nos iba a dar, que en un momento dado iba a haber un problema en términos del número de pasajeros que iban a venir a la Ciudad de México, al Valle de México en general. Eso ya se sabía, y poco a poco se fue pensando en alternativas y —tengo entendido— una de ellas sí fue Tizayuca, otra Texcoco, a finales del siglo pasado. Entonces, era natural pensar como alternativa al NAICM en la base militar de Santa Lucía, porque ahí ya había una pista que usaba la Fuerza Aérea, y había un aeropuerto militar. Recuerdo que la visité hace ya mucho tiempo y era un aeropuerto militar decente, bien hecho, no ostentoso en absoluto, muy militar, que tenía su pista y basta. Entonces, parecería natural contemplar esa posibilidad, pero no conozco los detalles.

73

Desistiendo del NAICM

Recuerdo que el presidente electo —incluso desde que era candidato— comenzó a hablar acerca de posibles inconvenientes de que se siguiera con el proyecto del NAICM. No era claro cuáles precisamente eran las desventajas, solo recuerdo que alguien hablaba de las afectaciones ambientales para la fauna del lago Nabor Carrillo. También recuerdo que gente cercana a López Obrador mencionaba que parte de los terrenos donde se iba a construir al final la infraestructura aledaña al aeropuerto ya habían sido comprados por políticos, sobre todo del Estado de México. A mí todavía no me queda claro que eso realmente fuera relevante porque hay que recordar que el aeropuerto Benito Juárez casi llegaba al NAICM, y todo eso es federal. Entonces, a mí no me queda muy claro eso.

La otra crítica que es muy usada por el presidente todavía —cuando quiere criticar algún proyecto en particular— es que había mucha corrupción, pero eso es algo que yo no veía. Hay que recordar que, en el NAICM, que —insisto— era un aeropuerto federal y simplemente se contrataba obra de ciertas empresas, entre esas, aproximadamente seis eran mexicanas, es decir, la mayoría eran mexicanas. Yo, de hecho, no recuerdo ninguna que fuera extranjera, excepto que alguna vez me comentaron que la parte del sistema de bandas, del

manejo de maletas y todo eso, iba a ser una empresa europea, y eso tiene su complejidad: tiene un gran chiste hacer todo este sistema; pero aparte de ellos, al menos hasta ese momento, eran empresas mexicanas.

74 Yo no creo que hubo corrupción por parte del gobierno al licitar estos diferentes proyectos, pero dudo mucho, en todo caso, que haya sido de manera extendida. Realmente no creo que las empresas quisieran arriesgar su reputación por alguna ganancia adicional que pudieran tener. En fin, el presidente decía que también había corrupción, además de los costos ambientales para el lago.

Constitución del comité presidencial

Cuando el presidente electo López Obrador está analizando las ventajas y desventajas del NAICM, nos dice —porque yo estuve en el comité— a cinco personas que quisiera que cada uno de nosotros le diera su opinión respecto a los pros y contras del NAICM. Esas cinco personas eran el ingeniero Riobóo, el ingeniero Samaniego, y algunas personas muy cercanas al ingeniero Riobóo. Ellos dos de manera muy clara, desde el inicio y sin esconder absolutamente nada, estaban de manera abierta a favor de que se cancelara el NAICM y se hiciera un aeropuerto en la base militar de Santa Lucía. Estaba Alfonso Romo, quien ya había sido anunciado como jefe de la Oficina de López Obrador y por eso estaba en el comité. Estaba Javier Jiménez Espriú, y tenía muchísimo sentido que estuviera; de hecho, él debió haber sido quien encabezara este comité porque él iba a ser el secretario de Comunicaciones y Transportes. Y finalmente yo, por la parte financiera, por los costos, etcétera.

Este comité realmente nunca sesionó, si mi memoria no me falla, pero todos sabíamos quiénes éramos los miembros. Hubo documentos que fueron hechos públicos acerca de ciertas ventajas y desventajas del NAICM, pero de manera no consensuada. Es probable que mi nombre esté allí, en el documento de resolución del comité, pero en realidad parte de los argumentos que se dan en un documento particular que circu-

la por ahí¹ parecían muy triviales, un tanto infantiles —yo diría— respecto a los pros y los contras del NAICM. A fin de poder dar mi opinión, me di a la tarea de leer, de enterarme primero de la parte financiera y económica del proyecto; luego de la parte ingenieril y arquitectónica, pero luego me di cuenta de que en realidad eso no era el problema principal que yo tendría que saber acerca del aspecto aéreo detrás del aeropuerto. Entonces leí un gran documento público de MITRE², en el que desempeñó un papel muy importante alguien que tiene un puesto muy alto en MITRE, que es mexicano y se llama Bernardo Lisker, un doctor en aeronáutica muy brillante, que acabó como muchos mexicanos —para nuestra desgracia— viviendo en otros países y usando su inteligencia y su conocimiento para muchos proyectos en MITRE. Entonces, yo empiezo a razonar —porque la verdad yo era un ignorante respecto a asuntos aéreos— que, para empezar, para abrir boca, el problema tenía que plantearse de arriba para abajo; del espacio aéreo para abajo. Y para abajo quiere decir no solamente la parte terrestre, sino también inclusive la parte financiera. Lo importante no es eso, lo importante es lo que está arriba y es cuando me doy cuenta de que las cosas no son tan fáciles, ya no es un asunto nada más de dinero y no es un asunto de ingenieros que van y se ponen sus cascos y empiezan a hacer aeropuertos. Es un asunto de doctores en aeronáutica y expertos en aeronáutica, que primero tienen que decirle a uno si tiene sentido o no cancelar el proyecto, porque lo que se sabía y se sabe desde hace muchos años —desde mediados del siglo pasado— es que se debía tener un aeropuerto nuevo. Eso se sabía. Y el asunto

1 Nota del editor: este documento no está firmado por sus integrantes. Solo aparecen los nombres mencionados por Carlos Urzúa y él nunca lo vio, tal como me lo mencionó el día que tuvimos la entrevista. Consultado en: <<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/Informe-entregado-lic-Lopez-Obrador.pdf>>.

2 Nota del editor: la documentación a la que se refiere Carlos Urzúa fue puesta a disposición y fue analizada en las reuniones técnicas entre el equipo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes entrante y el equipo del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México. Consultado en: <https://gacm.gob.mx/2018-PaginaHistorica/aeropuerto/equipo_de_transicion.php>.

al final era este tema del espacio aéreo, de cómo manejarlo de manera óptima en un valle muy bonito, muy grande, pero muy complicado debido a las cordilleras que lo rodean. Y ahí es cuando me doy cuenta de que las cosas ya no están tan fáciles. Por ejemplo, este documento del comité que se libera acerca de los pros y los contras, donde —insisto— yo realmente no escribí una línea, es un documento muy simplón, muy infantil, porque los aspectos medulares realmente no se tocan.

Cada uno de nosotros tuvo ese encargo por parte del presidente electo y cada uno de nosotros habló con el presidente electo a solas —o al menos yo hablé con el presidente electo a solas— y no tuvimos una reunión general entre todos los integrantes del comité para tener un planteamiento común; cada uno de nosotros dio su opinión y el presidente electo, al final, escuchando a cada uno de nosotros, decidió cancelarlo, aparentemente también con la ayuda de esta consulta popular que hizo. Entonces, no creo que realmente este comité haya tenido una gran homogeneidad, pero sí recuerdo que entre los argumentos que se daban respecto a los contras del NAICM era que el erario público había sufrido debido a este proyecto ya lo suficiente, por lo que se pensaba que no era factible en el largo plazo. Creo que eso es un error. Probablemente había gente que pensaba así por la obtención aparentemente anticipada de 30 000 millones de pesos a través de una Fibra, que yo insisto que no entiendo por qué lo hizo el gobierno anterior y que realmente no era necesaria en ese momento, pero se hizo. Si uno se pone a pensar en términos de los costos de los grandes proyectos —que acabaron siendo los grandes proyectos de este sexenio—, realmente los del NAICM eran minucias en comparación; piénsese en la refinería Dos Bocas que iba a costar 8 000 millones de dólares y ahora mínimo cuesta 18 000 millones de dólares y ni siquiera se ha terminado, así que estamos hablando de unas cantidades mucho más elevadas de las que se manejaban con el NAICM³.

3 Nota del editor: el costo del NAICM en su primera etapa era de 13 300 millones de dólares.

Entonces, creo que eso no tenía mucho sentido. Me parece que sí estuvo en la mente de mucha gente el asunto de qué iba a pasar con el terreno federal del aeropuerto Benito Juárez, una vez que se hiciera la transición. Por cierto, esa transición no era fácil. Todo el mundo estaba pensando en cómo detener los vuelos un día y empezar a echarlos a andar al otro día en el otro aeropuerto, que ese era un tema muy interesante, y yo recuerdo que escuché a algunos expertos sobre eso y realmente es un asunto muy complicado, casi casi de optimización intertemporal. Había gente que pensaba que en los terrenos del actual AICM se debería hacer un gran parque; otros pensaban: «Parte de los terrenos del aeropuerto Benito Juárez tienen que usarse para esta “ciudad de aeropuerto” donde va a tener que haber muchos hoteles, muchos centros comerciales, etcétera». Entonces se manejaban esas dos posibilidades, las dos que realmente se tenían. Y, bueno, esto de que había terrenos que estaban ya en manos de los políticos mexiquenses no tenía mucho sentido, porque los terrenos verdaderamente importantes eran el propio terreno del lago de Texcoco y el del aeropuerto Benito Juárez. Ahí sí se pensó qué iba a pasar con ellos, pero me parece que el comité en particular no se decantó por nada.

Ahora, ¿cómo tomó esa decisión el presidente electo? La verdad es que no lo sé. Habría que preguntárselo a él. A mí lo que me consta es que yo hablé con él, que yo le di mis comentarios acerca de este asunto, que me agradeció y me salió de su oficina, y supongo que también entraron los otros cuatro. ¿Cómo al final decidió eso? No lo sé. Pero sí sé que vino la consulta ciudadana y era de esperar que, dadas todas las circunstancias políticas en ese momento, iba a estar en contra del NAICM y que eso al presidente electo le dio pie a decidir —no sé si ya lo había decidido o no antes— que se cancelara el aeropuerto.

Es claro que en este grupo de cinco personas había gente que estaba a favor de que se cancelara, porque de manera abierta estaban a favor de que se ampliara (empleara y ampliara) el aeropuerto militar de Santa Lucía, que eran el in-

78

geniero Riobóo y el ingeniero Samaniego. Era también obvio que personas como Alfonso Romo —que de alguna manera siempre tuvo en mente al sector privado mexicano— iban a estar en contra de que se cancelara. En mi caso, probablemente también era más o menos obvio que yo iba a estar en contra de que se cancelara, por todos los costos financieros⁴ que al final se dieron, que fueron exorbitantes, tanto en el caso de la cancelación del aeropuerto como en las consecuencias para la economía mexicana que tuvo a lo largo de meses, inclusive años. Y lo que quizá no era obvio, pero habría que preguntarle a él, era qué opinión tenía el ingeniero Jiménez Espriú, que iba a ser el secretario de Comunicaciones y Transportes, y como que, en cierta medida, uno pensaría que iba a jugar el fiel de la balanza. ¿Lo jugó? No sé.

El involucramiento del Ejército

El Ejército nacional siempre se preguntó qué iba a pasar con la pista de la Fuerza Aérea en Santa Lucía, y en el proyecto grande del NAICM se consideraba también una pista en particular para ellos: una de las seis pistas sería para uso del Ejército. Creo que eso no desempeñó un papel muy importante por sí mismo, pero lo que es cierto es que, una vez que se cancela el proyecto del NAICM, de inmediato todo mundo pensó en Santa Lucía. Y, entonces, desde ese momento, la alternativa de manera pública ya iba a ser Santa Lucía y se hablaba de la posibilidad —que finalmente se hizo— de tener otras dos pistas en Santa Lucía y de adecuar la base de la Fuerza Aérea para que fuera ahora un aeropuerto comercial-militar, porque todavía existía la pista para el Ejército.

Creo yo —pero esto es una especulación mía— dos cosas. Primero, en ese momento no era claro quién iba a estar a cargo de esa ampliación —si es que se iba a cancelar el aeropuerto de Texcoco—; no era claro en absoluto. Al menos no era claro para mí si el gobierno federal iba a hacer una lici-

4 Nota del editor: sobre este tema, se sugiere consultar el testimonio de Agustín Caso en este volumen.

tación para tener esta ampliación y que en dado momento le entregaran llave en mano al gobierno y a la Fuerza Aérea, o qué iba a hacer. Lo que es cierto es que este aeropuerto —ahora el AIFA, el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles— desempeñó un papel relevante, no solamente en la construcción o la ampliación del aeropuerto o la transformación de la base militar de la Fuerza Aérea en Santa Lucía, sino también inauguró en cierta medida y dio pie a que el presidente —y mucha gente— empezara a considerar la posibilidad de que el Ejército y la Marina se involucraran en proyectos de obra civil, ya que ahora tenemos dos grandes proyectos que están a cargo del Ejército y de la Marina: el Tren Maya y el Corredor Interoceánico. Entonces, probablemente, esta reconversión —de Santa Lucía al AIFA— dio pie e inclusive preparó anímicamente a la opinión pública para que pudiera pensarse en la posibilidad de otras obras a cargo de las Fuerzas Armadas.

79

Es curioso que en un dictamen que está en internet dice que se va a cerrar la base militar, pero en realidad no solo no se cerró, sino que se hizo un aeropuerto civil-militar, y además lo va a hacer el Ejército. Yo no creo que el general secretario le haya dicho: «Nosotros lo podemos hacer». Yo creo que fue el presidente quien a la larga llegó a esta decisión final. Lo que sí recuerdo es que esta decisión fue un tanto sorpresiva y que se tomó ya en el 2019, no en el 2018, y que el presidente sí estaba evaluando la posibilidad de, por ejemplo, licitar parte de las obras, como se hizo en el caso del NAICM. Obviamente, iba a ser un aeropuerto federal; no iba a ser de ninguna manera privado —o estar en manos del sector privado—, pero yo tengo mis dudas de que en el 2018 el presidente realmente haya tomado muy en serio la posibilidad de que lo hiciera el propio Ejército; es probable que haya sido algo posterior.

Llama mucho la atención el involucramiento de las Fuerzas Armadas, en este caso, el Ejército y la Marina, no solo en la esfera de la seguridad nacional, o en la esfera de la seguridad pública, como es el caso de la Guardia Nacional, sino también en la esfera, casi casi privada, que está atrás de

muchos de los proyectos donde están ellos ahora. Lo voy a poner así: el involucramiento de las Fuerzas Armadas en este sector privado no es una elección muy afortunada, según lo que ha sucedido en otros países, y voy a hablar específicamente de Brasil. En Brasil, muchos aeropuertos, de hecho, pertenecen a las Fuerzas Armadas, y muchos aeropuertos de Brasil son —con todo respeto— malos, muy malos; realmente no se comparan con otros aeropuertos de América Latina, hay que reconocerlo.

Entonces, este involucramiento es muy complicado; realmente el mayor problema no es lo que está sucediendo en este momento, sino la herencia, lo que va a suceder después. Vamos a suponer —y seguramente va a acabar siendo así— que el Tren Maya en algún momento se concluya y entonces este ferrocarril, de acuerdo con el presidente, está a cargo del Ejército, administrativamente, no solo en términos de ingeniería. Y esto significa que el Tren Maya, por mucho tiempo —porque nadie se va a atrever a decir lo contrario en otros sexenios—, va a estar administrado por el Ejército; y esto, a su vez, va a significar que los trenes no darán dinero. Todos los trenes en todas partes del mundo necesitan subsidios y muchas veces son subsidios muy fuertes. En el caso del Tren Maya estamos hablando de 1 500 kilómetros de vías; entonces, van a requerir —a lo largo de muchos años— un subsidio fuerte, y ese subsidio se lo va a tener que dar el gobierno federal al Ejército. El presidente algún día dijo que no, más o menos con estas palabras: «Es que el Tren Maya podría servir para que se fondeara el Ejército las pensiones, las jubilaciones de las Fuerzas...», lo cual es falso —obviamente—, es absurdo porque el Tren Maya no va a dejar absolutamente nada, más bien va a requerir subsidios muy fuertes. Entonces, ese va a ser un problema grave. No me preocupa tanto, por cierto, el Corredor Interoceánico, que está a cargo de la Secretaría de Marina. Yo sí creo que el Corredor Interoceánico puede ser bastante rentable para el país. Eso es otra cosa. Estoy hablando en particular del Tren Maya, y puedo hablar también del AIFA, que va a depender de muchas cosas.

La idea de permitir el cabotaje en México —que por fortuna no se dio y hubiera sido una tragedia no solamente para las aerolíneas, sino para todos, porque en todas partes del mundo, una vez que uno permite el cabotaje, se destruye la industria nacional— fue parcialmente sugerida por el Ejército, que tiene el AIFA, y era una manera de tratar de incrementar la importancia del aeropuerto. Es complicado. A mí no me gusta, no debió haber sido así. La verdad no sé por qué el presidente decidió eso; yo no creo que ni siquiera a principios de su sexenio haya pensado que el Ejército iba a hacer el AIFA. Y ahora estamos hablando de un involucramiento radical, literalmente, en la vida económica de México por parte de las Fuerzas Armadas.

81

Repercusiones económicas de la cancelación del NAICM

El dictamen del comité (que, aunque técnicamente éramos un comité, nunca nos reunimos ni yo redacté) es un texto —como ya mencioné— un tanto infantil y un tanto incompleto. Estaba un poco cargado para que la gente o los lectores dijeran: «Cancelen el aeropuerto de Texcoco», en el sentido de que se daba el argumento de que estaba saliendo muy caro, lo cual, en realidad, no era el caso. Se daban otros argumentos acerca del impacto ambiental y cosas de ese tipo. Yo no recuerdo que se haya tomado muy en serio el dictamen en ese momento; yo no lo tomé muy en serio. Salió. Acabó siendo un documento en el que estuvimos nombradas cinco personas, pero en realidad no fue consensuado, no es que haya sido una discusión, de horas o de días, entre los cinco integrantes del comité; se comenzó a hablar acerca de ciertas cosas y tratar, pero los argumentos que yo utilicé de manera privada con el presidente de la República tenían poco que ver con el espacio aéreo, más bien, tenían que ver con el problema —porque sí fue un problema— de cancelar el aeropuerto y, luego entonces, lidiar con el problema de los bonos que se habían emitido a cargo de la tarifa que se tendría en el futuro en ese aeropuerto. Fue un problema financiero intere-

sante. Y, también, creo que era obvio que la repercusión presupuestal mayor no iba a estar allí, sino que si se cancelaba no solamente habría costos hundidos de cientos de miles de millones de pesos, sino también que se necesitaba financiar el aeropuerto o la ampliación del aeropuerto de Santa Lucía.

82 Ahora, ¿cuánto acabó siendo el costo de la ampliación de Santa Lucía, ahora el AIFA? Allí se han manejado muchas cifras. Hay que recordar que, dado que lo hizo el Ejército, al final del día se clasificó como de seguridad nacional; y una vez que se clasifica o se tiene clasificado algún proyecto nacional de esa manera, ya es como regla que va a ser opaco, no va a ser muy transparente. De hecho, la propia Auditoría Superior de la Federación —si mal no recuerdo— puede auditar, pero no puede hacer público en absoluto lo que auditó y lo que encontró.

Así pues, esta cancelación del NAICM tuvo de inmediato consecuencias en términos de costos importantísimas. Estamos hablando de cientos de miles de millones de pesos que se perdieron, y de cómo la inversión privada en México —y esto también es un hecho— se redujo de manera, si no significativa, sin duda de manera estadísticamente significativa a lo largo de los siguientes meses y años para México. ¿Cuánto de este impacto negativo que tuvo podemos adjudicar a lo que sucedió después en el sexenio? Es difícil realmente decirlo, porque, por un lado, se tuvo una pandemia que afectó a todos los países del mundo, a unos más que a otros. En el caso de México, creo que la afectación fue profunda, pero no creo que haya sido básicamente por la cancelación del NAICM, sino sobre todo por el mal manejo de la política fiscal y monetaria que tuvo México comparado con otros países. Entonces, no creo que haya sido debido a ese aeropuerto, en particular. Pero, ciertamente, el impacto que tuvo sobre la inversión repercutió sobre todo en los primeros años.

Quizá el mejor ejemplo es lo que sucedió en 2019. En 2018, el PIB de México creció un poco más del 2%, y esa era más o menos la cifra que se tenía históricamente en promedio a lo largo del siglo XXI, y se pensaba —yo pensaba en

particular cuando estaba ahí— que podíamos crecer al menos el 2.1-2.2% ese año, pero fácil; es decir, ese era el piso y realmente teníamos un poquito de espacio para poder hacer muchas cosas. Nadie podía predecir el brote de la pandemia, nada de eso. Entonces, había muchas expectativas positivas, al menos por parte nuestra, y yo creo que por parte de la población acerca de lo que iba a suceder después. Bueno, en 2019 no se creció dos puntos, el 2%, sino que se decreció, el PIB decreció alrededor del 0.1-0.2%. ¿Por qué? El impacto negativo mayor sobre la actividad económica no fue debido a otras cosas —pues estábamos creciendo más o menos a tasas del 2% anualmente—, fue definitivamente la mala señal que se dio con la cancelación del NAICM.

83

Y en el mediano y largo plazo el problema de la inversión es que, una vez que hay una reducción en la inversión, eso te afecta de manera permanente porque ya no tienes estos extras que ibas a tener si no se hubiera dado esa caída. Entonces, ¿cuánto de eso? ¿Cuánto de la cancelación del NAICM podríamos decir que podría o está afectando la actividad económica de México y también el bienestar económico de los mexicanos? Porque eso es lo más importante al final del día: no es la actividad económica, sino el bienestar económico. Es difícil realmente decirlo, sobre todo porque también influyó la pandemia, pero ciertamente tuvo un impacto negativo. Durante casi cien años, desde que entró Cárdenas a la presidencia en 1934, solo en un sexenio presidencial, el de Miguel de la Madrid, se tuvo un PIB per cápita que resultó menor al final del gobierno correspondiente. Y eso fue el caso, no mucho, pero sí fue el caso de Miguel de la Madrid. Y ese hecho va a ocurrir también en este sexenio, casi seguro, a no ser que tengamos mucha suerte con lo que va a pasar este año y el siguiente, aunque yo lo dudo; sobre todo el siguiente año sí me preocupa. Entonces, estaremos hablando de un PIB per cápita que se redujo durante el sexenio de López Obrador. Y al final del día ese es el indicador más fácil de obtener —quizá no el mejor, pero el más fácil— para representar el bienestar económico. No el PIB, sino el PIB per cápita.

Las motivaciones del presidente

84

¿Cuál es la razón principal —y esto simplemente es especulación de mi parte— de la cancelación del aeropuerto? Yo creo que cancelar el aeropuerto era sumamente costoso. Todo el mundo lo sabe, incluso fue lo que determinó la Auditoría Superior de la Federación⁵. El monto iba en más de 330 000 millones de pesos, y a eso hay que añadirle 170 000 millones, si no es que 200 000 millones de pesos más que tuvieron que asignarse al AIFA, y a eso hay que añadirle las vías de comunicación, que muchas de ellas todavía no existen —entre el AIFA y el Benito Juárez—; además, la repercusión en términos de la inversión privada que tuvo la cancelación del aeropuerto.

Ciertamente, no fue una decisión muy bien recibida, no solamente por parte de las siete o seis grandes empresas mexicanas que estaban metidas ahí, sino tampoco, en general, por el sector privado, y eso tuvo repercusiones y es muy claro. Se puede demostrar —yo creo que fácilmente— que hubo una reducción, en el caso de la inversión privada, en los meses subsiguientes; incluso yo diría por al menos un año más debido a eso. Recuerdo que hay un estudio de un joven de nombre Guillermo Woo⁶, quien hizo un ejercicio muy interesante —no voy a hablar en términos económicos, porque usa una técnica interesante— sobre lo que se perdió debido a la reducción que se tuvo de la inversión privada en México, porque eso, obviamente, repercute sobre el crecimiento económico del país. Woo, que está haciendo el doctorado en la Paris School of Economics, estima el costo, nada

5 Nota del editor: hubo varias auditorías sobre el aeropuerto desde el periodo de Peña Nieto y de la misma cancelación, las cuales se encuentran en la plataforma del NAICM. Véase el testimonio de Agustín Caso en este volumen.

6 Nota del editor: Luis Guillermo Woo Mora, «Las consecuencias del pecado original: costos económicos y distributivos de la cancelación del aeropuerto de Texcoco», CEEY, 2022, <<https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2022/12/Consecuencias-del-pecado-Original.-Guillermo-Woo.pdf>>. La versión refinada y publicada de este estudio se encuentra en: L. Guillermo Woo-Mora, «Populism's original sin: Short-term populist penalties and uncertainty traps», *European Economic Review*, núm. 172, 2025, <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0014292124002460?dgcid=autor>>.

más por el siguiente año y fracción, de más de un millón de millones. Entonces, es muy claro que era una decisión sumamente costosa para el país. ¿Por qué se hizo, entonces?

Siempre se ha argüido, en términos, por ejemplo, de cuestiones ambientales; en términos de que estaba creciendo demasiado el costo del aeropuerto; en términos políticos; en términos de la corrupción que había en ese momento, etcétera, etcétera. Sin embargo, yo creo que probablemente el factor principal —y esto es ya una especulación mía— es que el presidente electo quería dar un manotazo sobre la mesa. Quería mandar una señal antes de que iniciara su sexenio de que él iba a ser el presidente y nadie más. Creo que eso puede ser una explicación y, ciertamente, sí trató de hacerlo y, por esa razón, fue exitosísimo para sus propios intereses.

Tengo la impresión de que el presidente electo, y ahora presidente ya en funciones, siempre recuerda asuntos pasados. Él tuvo épocas muy duras como político; él tuvo una elección muy cerrada en el 2006 y piensa que su elección fue amañada, aunque hay otros que piensan que no, pero el hecho es que sí fue muy duro para él. Él se retiró al desierto por varios años. En 2012 volvió a postularse y ahí seguramente perdió las elecciones con Peña Nieto, y volvió a irse al desierto. Yo creo que, en términos de su naturaleza, como político es realmente impresionante lo que él ha hecho. La gente luego dice: «No, pues, es que a Lula más o menos le sucedió igual. La tercera fue la vencida». Pues sí y no, porque Lula siempre tuvo al Partido de los Trabajadores atrás de él, y todavía lo tiene. López Obrador no. López Obrador tuvo al PRD en 2006 y a otros partidos, y en el 2012 igual. Y luego funda un nuevo partido que es Morena, casi casi por sí mismo, lo cual es muy impresionante: eso da cuenta de la gran capacidad política que tenía —iba a decir que tiene, no sé si la tenga todavía—, pero que ciertamente tuvo López Obrador. Es realmente impresionante. Entonces, eso quizá también influyó en que él decidiera hacerle saber a todo el mundo, pero en particular al sector empresarial, que él tenía la sartén por el mango.



Transcripción de la declaración del secretario de Hacienda y Crédito Público, Arturo Herrera Gutiérrez, del 23 de febrero de 2021, disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=pAF1vWKBiK4>>.

Arturo Herrera Gutiérrez (Actopan, 1966) es un economista graduado de la Universidad Autónoma Metropolitana, con maestría en El Colegio de México y candidato a doctor por la Universidad de Nueva York. Tuvo diversos puestos en la Secretaría de Finanzas del gobierno de la Ciudad de México, y posteriormente fue subsecretario de Hacienda y Crédito Público. El 9 de julio de 2019, fue designado secretario de Hacienda y Crédito Público de México, tras la dimisión del entonces secretario Carlos Manuel Urzúa Macías, y fue ratificado por la Cámara de Diputados, del 18 de julio de 2019 hasta el 15 de junio de 2021. Actualmente, se desempeña como director global de Gobernanza en el Banco Mundial, en Washington, D. C.

Secretario de Hacienda y Crédito Público. Declaración del 23 de febrero de 2021



Arturo Herrera Gutiérrez

87 - 91

La Auditoría Superior de la Federación dio a conocer los resultados de una auditoría de desempeño sobre los costos de la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en Texcoco¹. El monto dado a conocer, de alrededor de 331 996 millones de pesos, sorprendió a propios y extraños por la cantidad tan elevada y por diferir tanto de los números que se habían esgrimido. Con anterioridad, los diversos medios de comunicación y nosotros mismos construimos con base en la información un cuadro, como el que pueden ver aquí (Cuadro 1), donde los 331 000 millones de pesos están básicamente desglosados en dos categorías.

1 Nota del editor: se refiere a: Auditoría Superior de la Federación, «Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019: Auditoría a la Suspensión y Cierre del Proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (Texcoco) [2019-2-09KDH-07-1394-2020 1394-DE]», 2019.

Cuadro 1. Tipo de costo (en miles de millones de pesos).

88

Costo estimado de la cancelación del NAICM	331 996.50
Gastos erogados a 2019	163 540.70
Costos económicos (costos no recuperables)	78 127.20
Inversión ejercida en la construcción del proyecto	70 497.04
Terminación anticipada de los contratos adscritos	7 629.80
Costos financieros (costos derivados del esquema de financiamiento)	84 915.00
Liquidación de Fibra E (incluye el rendimiento objetivo que se pagó a los tenedores para aceptar la oferta)	34 027.20
Recompra de los bonos emitidos (incluye comisiones e intereses pagados)	50 887.80
Costos legales por asesoría y representación legal	498.00
Gastos adicionales	168 455.80
Bonos en circulación	168 455.80

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, <https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Informes_simplificados/2019_ficha_DE_a.pdf>.

Hay algunos gastos asociados a las inversiones que no se van a poder recuperar, pero de manera muy relevante aparecen costos asociados a las operaciones financieras. Esto está claramente mucho más en el ámbito de la responsabilidad de Hacienda.

En primer lugar, aparecen costos por la liquidación de la Fibra E, un instrumento de cuasi capital que había sido emitido en marzo del año 2018, y después los costos de cancelación, de alrededor de 50 000 millones de pesos de un bono más; se suman los costos de los bonos en circulación por alrededor de 168 000 millones de pesos. El total de estos costos es de alrededor de 253 000 millones de pesos, que representan más o menos el 75% de todo el costo asociado a la cancelación que ha reportado la Auditoría Superior de la Federación.

Ninguno de estos costos existe, y déjenme explicar: lo primero porque, en primer lugar, como mencioné, estos bonos ya habían sido emitidos, de tal forma que ya eran deuda del Estado mexicano. Los bonos fueron emitidos en cuatro series; dos de esas series fueron emitidas en septiembre de 2016, las otras dos series en septiembre de 2017, y finalmente la Fibra fue emitida alrededor de marzo de 2018 (Figura 1).

89

Figura 1. Emisión de bonos y de la Fibra E.

2016	2017	2018
<p>Septiembre 29: Emisión Serie 1 Tasa 5.50 % por 1 000 mdd y Serie 2 Tasa 4.25 % por 1 000 mdd</p>	<p>Septiembre 29: Emisión Serie 3 Tasa 3.88 % por 1 000 mdd y Serie 4 Tasa 5.50 % por 3 000 mdd</p>	<p>Marzo: Emisión Fibra E 30 000 mdp</p> <p>Diciembre 3: Anuncio de recompra de bonos</p>

Fuente: modificado² de Secretaría de Hacienda, «Arturo Herrera sobre análisis de ASF», 23 de febrero de 2021, <<https://www.youtube.com/watch?v=pAF1vWKBiK4>>.

Pero además, el auditor, claramente, quien preparó esto, confundió las operaciones netas de las operaciones brutas. Un ejemplo muy sencillo de cómo podemos entender esto: pensemos, por ejemplo, que hay una persona que se llama Juan, que le solicita 100 pesos a una amiga, Sofía, y lo que hace con estos 100 pesos es depositarlos en su cuenta ban-

² Nota del editor: por un error, en la presentación original se reportan 3 000 millones de pesos por la emisión de la Fibra E, cuando en realidad fueron 30 000 millones de pesos, como lo menciona el secretario Herrera, por lo que se corrigió en la reelaboración de esta figura.

caria. Lo que vemos en esta pequeña y muy simple hoja de balance de esta persona [de Juan]: tiene 100 pesos de pasivos y 100 pesos de activos, los cuales se cancelan, de tal forma que el capital neto de Juan es cero. Ahora, si tiempo después, Juan, con los recursos que dejó guardados en el banco, los toma del banco, los retira y le regresa a Sofía el dinero que le había prestado, en realidad lo que va a pasar ahora es que su deuda es cero, sus pasivos son cero y sus activos son cero. Nuevamente el capital contable de Juan se vuelve cero. Es decir, Juan no incurrió en ningún gasto al tomar el dinero que ya debía.

Eso es exactamente lo que pasó con el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, excepto que en lugar de estar hablando de 100 pesos estábamos hablando de 84 000 millones de pesos, de los cuales 34 000 millones venían de la Fibra E y 50 000 millones venían de la cancelación de los bonos en circulación. No hay ningún gasto adicional. Ese dinero había sido tomado de estos bonos y de esas Fibras, y estaban, como en el caso de Juan, depositados en un banco.

Después, hay un elemento adicional, y esto es un tema de contabilidad financiera muy básica, por lo cual estamos extraordinariamente sorprendidos por cómo algún auditor experimentado como hay en la Auditoría Superior de la Federación pudo haber cometido el error. Otro error (que ese sí es un poquito más complejo) es el de cómo se calculan los costos cuando tienes gastos ejercidos un año y gastos que se pueden hacer en el futuro. Hay una forma muy clara que los economistas usamos permanentemente, y entiendo que también los contadores, que es tener el valor presente neto y descontar los gastos futuros, y ponerlos en su equivalente hoy. Hoy lo que hay de bonos en circulación son alrededor de 4 200 millones de dólares, un poco más de 84 000 millones de pesos (a pesos de hoy), muy distinto de la cifra de 168 000 millones de pesos; en cualquier caso, estos son errores claramente marcados. Y como ya señalaba, estos errores representan alrededor del 75% de todo lo reportado por la Auditoría Superior de la Federación.

Ahora bien, nosotros entendemos, y estamos muy conscientes de que siempre en toda auditoría, en cualquier reporte, puede haber discrepancias metodológicas: si se está tomando la definición del gasto devengado, del gasto comprometido, del gasto presupuestado, del gasto asignado; pero este no es el caso. En el caso del reporte de la Auditoría Superior de la Federación, fueron la no utilización de criterios contables básicos y con criterios financieros extraordinariamente elementales. Eso es difícil de entender, proveniente de una institución extraordinariamente experimentada, y, por ello, nosotros no sabemos muy bien a qué se debe: o hay un problema de preparación básica de quien formuló esto, o hay un problema francamente de mala fe de quien dio a conocer el reporte.

91

En este sentido, hace unas horas la propia Auditoría Superior de la Federación dio a conocer un comunicado en el que reconoce que hubo problemas metodológicos y que próximamente podrán aclarar cuáles fueron las características de esos problemas y una evaluación del costo correcto de la cancelación del aeropuerto. Nosotros estaremos esperando, como muchos mexicanos, el resultado de esta corrección³. Yo creo que es una explicación que nos deben a todos.

3 Nota del editor: se refiere a: Auditoría Superior de la Federación, «Costo del esquema de financiamiento, construcción y terminación anticipada de contratos del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) al 31 de diciembre de 2019. Cuentas Públicas 2014-2019. Marzo de 2021», consultado el 10 de noviembre de 2024 en: <https://www.asf.gob.mx/Publication/5210_naicm>.



Entrevista realizada el 21 de junio de 2023.

Salomón Chertorivski Woldenberg (Ciudad de México, 1974) es un político y economista mexicano, miembro del partido Movimiento Ciudadano. Estudió la licenciatura y la maestría en Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Se enfocó en el área de política social para combatir la pobreza; posteriormente, estudió una maestría en Política Pública por la Universidad de Harvard.

En 2006, se desempeñó como director general de Diconsa y, en 2009, pasó a ser comisionado nacional de Protección Social en Salud, a la cabeza del Seguro Popular de atención médica, dirigido a mexicanos que no se encuentran afiliados a sistemas como el IMSS o el ISSSTE. Fue secretario de Salud durante el gobierno del presidente Felipe Calderón, de 2011 a 2012, y secretario de Desarrollo Económico de la Ciudad de México, desde 2012 hasta 2017. En 2024, fue candidato a la jefatura de gobierno de la Ciudad de México por Movimiento Ciudadano.

Desde 2019, ha participado en la organización Pensando en México, consejo consultivo formado durante mayo de ese mismo año y que, de acuerdo con sus fundamentos, busca dar espacio a la diversidad de voces en México para diseñar y discutir propuestas que puedan ser llevadas a la política pública. Consultado en octubre de 2024 en: <https://es.wikipedia.org/wiki/Salom%C3%B3n_Chertorivski_Woldenberg>.

La cancelación del aeropuerto de Texcoco y sus costos no reconocidos



Salomón Chertorivski

93 - 103

Los preámbulos

Tengo formación profesional como economista y, durante muchos años, me he desempeñado en varios cargos del sector público. Fui titular de la Secretaría de Salud federal, entre 2011 y 2012, así como secretario de Desarrollo Económico en la Ciudad de México, de 2012 a 2017. Precisamente, cuando me desempeñé en este cargo fue el momento en que se anunció la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, y se me confirió la responsabilidad de darle seguimiento a todos y cada uno de los pormenores de este proceso, como interlocutor con el gobierno federal.

El proyecto se anunció el primero de septiembre de 2014. En el marco del informe del presidente Peña Nieto desde Palacio Nacional, se comunicaron una serie de medidas, entre las que estaba la construcción de dos trenes y el nuevo aeropuerto. Dentro de la ciudad este mensaje fue bien recibido, en primer lugar, porque es claro que se requiere una mayor capacidad aeroportuaria en la capital. No solo es cuestión del

flujo turístico y las actividades de negocios, por más que estos aspectos sean importantísimos; también está el tema de la carga, pues el aeropuerto de la capital es uno de los centros de transportación más importantes del país. Hablamos de que el aeropuerto de la Ciudad de México ocupa uno de los puestos principales en este sentido, luego de algunos puertos. Así que, desde hace muchas décadas, se ha venido discutiendo cómo generar un mayor potencial aeroportuario, lo que impactaría positivamente en la capacidad de carga.

Durante muchos años y en espacios muy diversos, se discutió la opción de Texcoco. Me parece que la cuestión fue abordada con seriedad al menos desde la administración del presidente Ernesto Zedillo. Más tarde, ya en el sexenio de Vicente Fox, la idea de la mudanza aeroportuaria se volvió algo más firme y surgió una propuesta más concreta de hacerlo en ese sitio, sin convocar a una discusión pública acerca de si era más conveniente hacerlo en Tizayuca, Hidalgo, o en Texcoco, Estado de México. Finalmente, todo se inclinó por los terrenos de Texcoco, aunque esto no se llegó a materializar por problemas de negociación con los ejidatarios de la zona y otros conflictos de justicia en la tenencia de la tierra.

Durante todo ese periodo salieron a relucir preocupaciones medioambientales y discusiones acerca de la conveniencia de un nuevo aeropuerto. Al cancelarse el proyecto de Fox en Texcoco, la solución fue ampliar la capacidad del aeropuerto actual mediante la Terminal 2. Es importante aclarar que esta obra se pensó como algo temporal, no como un proyecto definitorio y sustantivo. Iba a cumplir una función transitoria, mientras era posible construir una nueva sede aeroportuaria.

En la administración de Felipe Calderón existía la intención de construir por fin el aeropuerto, pero la crisis financiera de 2008-2009 limitó la posibilidad de iniciar un proyecto de esa envergadura. Lo que se concretó fue la compra de terrenos, para que no volvieran a presentarse conflictos por cuestiones de propiedad ejidal, como en el sexenio de Vicente Fox.

Gracias a lo anterior, cuando llegó el gobierno de Enrique Peña Nieto, uno de los obstáculos más complejos de todo el proyecto estaba resuelto. Para esos momentos ya no había tanta discusión acerca de cuál era el lugar más conveniente; poco a poco las voces de los expertos fueron llegando al consenso de que Texcoco era la sede conveniente para un proyecto de grandes dimensiones. En realidad, el debate pasó del sitio más adecuado para el aeropuerto a la opción de ampliar la capacidad de vuelos mediante un sistema con múltiples aeropuertos, que incluyera los de Toluca, Cuernavaca y Puebla.

95

La decisión de Texcoco y los terrenos del viejo aeropuerto

El anuncio del proyecto de Texcoco fue muy relevante para la Ciudad de México más allá del punto de vista aeroportuario, por todas sus implicaciones económicas. Desde el primer momento, comenzamos a articular el diálogo necesario sobre qué sucedería con las 710 hectáreas localizadas en la alcaldía Venustiano Carranza una vez que dejaran de albergar al aeropuerto Benito Juárez. En aquel momento no se había definido lo que pasaría con esas tierras, solo había algunos planos para posibles desarrollos inmobiliarios, proyectados por el gobierno federal.

En una reunión pública de desarrollo urbano, declaré que lo que sucediera o dejara de suceder en ese lugar era potestad de los habitantes de la ciudad, no de las autoridades federales. Estamos hablando de algo fundamental para el desarrollo de la capital, así que era necesario que la Ciudad de México tuviera en sus manos la capacidad de definir el rumbo de las cosas. Acto seguido, recibí una llamada de Gerardo Ruiz Esparza, entonces titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Me dijo que mis declaraciones eran una irresponsabilidad y que yo estaba completamente equivocado, pero le respondí con firmeza que esa era la postura de la ciudad. Acordé con el jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, que debíamos defender esa posición. Mientras que en

el gobierno federal esperaban que nosotros *opináramos* sobre lo que pasaría con los terrenos del aeropuerto que quedarían vacantes, mi posición era que nosotros lo *decidiríamos*, y así lo sostuve en debates y foros públicos.

96 El paso siguiente fue reunirnos con el Consejo Económico y Social de la ciudad, el cual me tocaba presidir como funcionario del gobierno local, y que, por parte de la academia, estaba encabezado por Enrique Provencio. Se trataba de una iniciativa multisectorial, en la que, además de funcionarios de la ciudad y académicos, había participación de representantes de los sindicatos, los empleadores, las organizaciones de la sociedad civil, etcétera. Nuestra posición fue pedirles que comenzaran a realizar estudios sobre cómo aprovechar los terrenos del aeropuerto una vez que las operaciones se mudaran a Texcoco.

A partir de ese momento se echó a andar un proceso muy amplio de consulta abierta, que se llamó «La opinión de la ciudad». Fue una fase enriquecedora, en la que escuchamos varias voces y posturas acerca de cómo se deberían aprovechar esos terrenos, con un gran valor efectivo. El potencial era bastante alto, comenzando por su extensión. Hablamos de 710 hectáreas, es decir, un área mayor que Ciudad Universitaria, más grande que las tres secciones del Bosque de Chapultepec juntas. Es alrededor del 1% de la tierra urbanizable de la Ciudad de México. Por si esto fuera poco, se encuentra a unos cinco kilómetros del Centro Histórico y aproximadamente a unos ocho kilómetros de Polanco, que actualmente es la zona de más alta plusvalía en toda la ciudad. Además, está perfectamente comunicado, tiene varias vías de acceso y transporte, incluidas estaciones de Metro y Metrobús.

Llevamos a cabo un proceso sumamente ordenado para estudiar suficientes variables. La primera de todas era la relativa a la mudanza de aeropuertos, un fenómeno que se ha presentado varias veces en muchas partes del mundo. Una de las razones principales de que algo así suceda en diferentes latitudes es que las manchas urbanas se han extendido, y los aeropuertos, que normalmente se construyen afuera de las

zonas urbanas, han dejado de ser funcionales en su ubicación original. El crecimiento demográfico y el desarrollo provocan que dejen de ser viables según su localización, y para incrementar su capacidad es inevitable situarlos en otro lugar.

Una veta de estudio a la que le pusimos especial atención fue entender las experiencias previas en otros aeropuertos internacionales, cuyas mudanzas arrojan resultados muy diversos en cuanto a las decisiones que surgieron respecto de las instalaciones viejas. Por ejemplo, en Alemania había varios casos en los cuales podíamos basarnos, y entre ellos analizamos principalmente el aeropuerto de Tempelhof, en Berlín. Cuando decidieron que iban a mudar este aeropuerto, se hizo un referendo público sobre cuál era el mejor destino de esa enorme infraestructura que quedaría inutilizada. Y la población decidió que el mejor uso que podían darle era habilitarlo como parque público.

En un contexto más cercano al nuestro, estaba el caso del Aeropuerto Mariscal en Quito, Ecuador, de una dimensión mucho menor, pero fue interesante la manera en que decidieron manejar lo que se haría con los terrenos al convertirlos en un gran parque público. Y también consideramos la experiencia del aeropuerto de Austin, Texas, cuya mudanza implicó la creación de una nueva zona de desarrollo habitacional, de centros comerciales y de expansión de la riqueza. En contraste, también revisamos casos menos exitosos, como lo que sucedió con los aeropuertos de Montreal y de Atenas. En esta etapa no solo nos enfocamos a estudiar los pormenores de dichos ejemplos, sino que también nos dimos a la tarea de contactar a personas que estuvieron involucradas en estos procesos, con el propósito de entender de viva voz algunos detalles que definieron el rumbo de sus respectivos proyectos. Era una ventaja contar con todos esos casos de estudio, pues podíamos basarnos en un cúmulo diverso de experiencias al momento de tomar decisiones. ¿Cuáles eran tierras federales?, ¿cuáles suscitaron procesos de consulta democrática?, ¿cuáles eran las condiciones de propiedad de los terrenos? Ese tipo de interrogantes alimentaron largas discusiones.

La situación socioeconómica en las inmediaciones del aeropuerto

98

El punto más interesante llegó al momento de tratar de definir el potencial de las 710 hectáreas del viejo aeropuerto. Es una zona que tiene un radio aproximado de cinco kilómetros, donde viven alrededor de tres millones de habitantes, distribuidos en las alcaldías de Gustavo A. Madero, Iztacalco y Venustiano Carranza. Lo que ahí sucede también impacta, indudablemente, a municipios fundamentales del Estado de México, como Chimalhuacán, Ecatepec y Nezahualcóyotl.

Los estudios socioeconómicos, sociodemográficos y de infraestructura de toda la zona arrojaron varios resultados interesantes. En primer lugar, se estudiaron los efectos de que el aeropuerto estuviera en ese sitio. La conclusión era que, al contrario de lo que se esperaba, la infraestructura aeroportuaria no significó una derrama económica para desarrollar el entorno, sino que fue un factor de empobrecimiento debido a múltiples factores.

Uno de estos fue el valor de la tierra, porque en la zona no se construyeron centros logísticos de apoyo a la actividad aeroportuaria. Los comercios que florecieron no son muy distintos a los que uno encuentra en otras partes de la ciudad, así que la actividad económica que ahí se realiza no tiene un mayor valor agregado. Pongamos un ejemplo concreto: los trabajadores del aeropuerto van al mercado público de la colonia Aviación a la hora de la comida, pero eso no tiene las implicaciones de lo que pasaría si se hubieran desarrollado talleres mecánicos especializados, escuelas de aviación, en fin, un *hub* logístico que diera servicio a una fuente de carga tan relevante.

Otra cuestión es que las construcciones en torno a un aeropuerto no pueden crecer en sentido vertical, porque se afectan los conos de aproximación de los aviones. En consecuencia, por ahí no se levantaron muchos edificios, todas las construcciones son muy bajas, así que las tierras de uso habitacional han ido perdiendo valor y se han depreciado porque no hay potencial de desarrollo.

Así, fuimos analizando con profundidad cada uno de los aspectos, como las características de empleo y los niveles salariales de las intermediaciones. Encontramos que, salvo algunos puestos de trabajo con perfil técnico, el resto de los empleos no eran diferentes de los del resto del país.

Los aeropuertos federales no pagan predial ni servicios de luz y agua, y lo que se recauda de la tarifa de uso de aeropuerto (TUA) se emplea en la hacienda federal, no se invierte localmente. Así que, aunque la actividad aeroportuaria genera entre el 2% y 3% del producto interno bruto de la Ciudad de México, no es una fuente de desarrollo de la región. Encima de todo, la zona tampoco tiene un impacto directo por el turismo, porque los servicios de hospedaje están más concentrados en el centro, en Paseo de la Reforma y en la zona de Polanco.

También investigamos cuál era la situación de la zona en cuanto a servicios, oferta de educación profesional, unidades médicas e infraestructura hospitalaria, etcétera. Comparada con muchas otras partes de la ciudad, en todos estos sentidos, las cifras eran deficitarias, aunque es una de las zonas con una de las concentraciones urbanas y demográficas más fuertes de toda la Zona Metropolitana del Valle de México. Es cierto que falta desarrollo en otras zonas, como Tláhuac o Milpa Alta, pero en términos absolutos alrededor del aeropuerto hay mayor concentración de pobreza.

Otra perspectiva es la referente a la movilidad. Las 710 hectáreas de las que hablamos son una barrera tanto de oriente a poniente como de norte a sur, pues el aeropuerto ha impedido la construcción de infraestructura como pasos a desnivel y segundos pisos. La situación es que, una vez más, la zona es un punto neurálgico del flujo cotidiano de la ciudad, sobre todo en dirección oriente-poniente. Muchas de las personas que viven en Nezahualcóyotl o Chimalhuacán se desplazan a trabajar a las alcaldías Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc o Coyoacán. En aquel momento, este flujo representaba cerca de 700 000 personas diariamente.

Por si lo anterior no fuera suficiente, había que considerar también los temas relativos a la salud. De esto no se habla tanto, pero hay impactos en cuestiones nerviosas y psicológicas para quienes escuchan el ruido casi permanente de aviones sobrevolando a cien metros de sus casas o negocios. Además, hemos tenido mucha suerte al no presentarse ningún accidente, porque los alrededores del aeropuerto están muy poblados.

El involucramiento de los vecinos en el futuro de los terrenos

También nos dimos a la tarea de dialogar con los vecinos de la zona. Sostuvimos 36 reuniones con ellos para escuchar sus inquietudes, a la par de que se llevaban a cabo estudios de mercado y opinión pública. Tenían una actitud contrastante: por un lado, temían perder ingresos si la gente que trabaja en el aeropuerto dejaba de visitar sus locales comerciales, pero, por otro, se quejaban de otras situaciones, como tener que vivir de forma permanente con ese nivel de ruido. Cuando les preguntábamos qué querían que hubiera en lugar del aeropuerto, casi todos manifestaban la necesidad de contar con mayores servicios.

Durante las consultas, otra respuesta frecuente sobre en qué se podían convertir esos terrenos era la de hacer un parque. En principio, la opción parece buena, el problema es que ahí existe un suelo con altos niveles de contaminación. Y el tipo de suelo es particular, por el salitre del antiguo lago de Texcoco. Estas condiciones imponen límites a la vegetación que puede crecer en el lugar: no es posible desarrollar un gran bosque frondoso, como algunos se imaginan. La cuestión de la vivienda también era un tema recurrente, algo que es bastante natural, si consideramos que hay un déficit importante en este renglón. La Ciudad de México ha expulsado a una parte importante de la población hacia zonas muy lejanas. Lo paradójico es que estas personas deben desplazarse diariamente para trabajar en la ciudad.

Además, había que hacernos una idea de algunos aspectos que no estaban desarrollados en ningún estudio o infor-

me. Menciono solo un caso: sobre una de las esquinas de Circuito Interior, hay una zona donde ocurren inundaciones con mucha facilidad, pues corresponde a uno de los puntos más bajos del lago de Texcoco; así que se requiere una gran capacidad de bombeo, lo que implica un uso extraordinario de energía eléctrica con el propósito de que no se inunde el actual aeropuerto.

101

Ante este panorama, pensamos que no era conveniente precipitarse ni tomar decisiones apresuradas. Era mejor convocar a los expertos, algunos de ellos miembros del Colegio de Arquitectos o El Colegio Nacional, en un proceso abierto y transparente. Como testimonio de esto, quedó el libro *Para la opinión de la ciudad*, en el que se publicaron cien proyectos ideados para aprovechar los terrenos de los que estamos hablando. Y en todas esas hectáreas era factible materializar muchas de esas propuestas, pues las oportunidades que brinda un espacio de esas dimensiones no han existido en la ciudad en muchas décadas.

Las variables ocultas de la cancelación

Al momento de la cancelación del nuevo aeropuerto de Texcoco, se manejaron muchas razones en la discusión pública. Pero algo que no ponderaron ni López Obrador, como presidente electo, ni Claudia Sheinbaum, como jefa de Gobierno, fue el potencial del proyecto para detonar un ciclo de desarrollo en la zona oriente metropolitana. Este es el déficit más grande. Las posturas se concentraron, en gran medida, en torno a si debía o no construirse el nuevo aeropuerto, en cuánto dinero costó la cancelación, o cuánto se retrasó la posibilidad de incrementar la capacidad aeroportuaria, entre otros ángulos del problema.

Todos estos aspectos son relevantes, es cierto. Pero —a mi juicio— el elemento de mayor importancia, el que marca indiscutiblemente el fracaso por haber cancelado el nuevo aeropuerto, es que se perdió la oportunidad de inyectar un importante factor de desarrollo en la Ciudad de México, la capital del país. En la medida en que todo permaneció igual,

esto es una variable oculta, algo que cuesta trabajo cuantificar, algo que es más difícil hacer visible y entender.

102 No se trataba únicamente de qué iba a hacerse con ese espacio, sino cuál iba a ser su impacto para la ciudad. Las decisiones que se tomaran para esas 710 hectáreas iban a tener efectos en el resto de las 4000 hectáreas de la capital, en aspectos como el uso de suelo y las inversiones a futuro, la detonación de plusvalía, la inyección económica para una tercera parte de la población y la consolidación de distintos servicios. Por eso me pareció una actitud vergonzosa, de parte de Claudia Sheinbaum, sumarse a la cancelación y no defender el potencial que tenía para la Ciudad de México la mudanza del aeropuerto Benito Juárez. En su momento así lo dije públicamente. Fue una pérdida incalculable de desarrollo urbano, pero también de desarrollo humano.

Al momento de la discusión, se afirmó una y otra vez que la cancelación era para defender a quienes menos tienen. Pero al renunciar a un proyecto así, en primer lugar, se afectó, precisamente, a quienes viven en los alrededores y que son quienes más necesitan los beneficios. Existe el estigma de que la población con mayores posibilidades económicas era quien iba a aprovechar el aeropuerto, porque son quienes pueden viajar. Pero este es un enfoque erróneo, porque no se consideró que los efectos positivos también llegarían a quienes más necesitan del desarrollo económico. Insisto: el potencial era realmente impactante, la mayor oportunidad de crecimiento para la capital en décadas. Lo que se jugaba ahí era, en gran medida, un nuevo proyecto urbano.

Al respecto, se pusieron sobre la mesa muchas posibilidades. Algunos, por ejemplo, hablaban de «un nuevo Santa Fe», aunque desde mi perspectiva era un caso muy distinto. Mientras que Santa Fe tuvo una planeación pésima, los desarrollos planeados para la zona del aeropuerto iban a contar con una serie muy completa de servicios. Otra opción era desarrollar una especie de «ciudad administrativa», es decir, concentrar ahí las oficinas de los gobiernos federal y local, lo cual solo requería utilizar una tercera parte de los terrenos,

y dejaba espacio suficiente para otros desarrollos. Se abordó también la posibilidad de construir un nuevo campus de Ciudad Universitaria. Y vinieron funcionarios de Singapur y de Corea, dedicados a planear cuestiones de desarrollo e infraestructura, que adelantaron algunos posibles caminos para seguir, como la construcción de un lago rodeado de vivienda...

103

En fin, simplemente son algunos ejemplos del potencial que tenía la zona, un potencial que se perdió por razones políticas, para demostrar que había llegado un nuevo poder político.

Perspectivas a futuro

La fecha de la cancelación del aeropuerto de Texcoco, a finales de octubre de 2018, debe quedar grabada como una fecha muy triste para la historia de la ciudad. Pero ese no es el capítulo final de la historia. Yo creo que, tarde o temprano, el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México se tiene que mudar. Y por todo lo que pude estudiar, analizar y conocer de primera mano, me queda claro que no hay otra zona más idónea que la de Texcoco.

Tarde o temprano, tiene que darse este proceso, pues las cosas como están resultan inviables. Como dije anteriormente, la Terminal 2 se construyó pensando en que sería un proyecto transitorio. Tiene también numerosos problemas, como su constante hundimiento de 30 centímetros por año, lo que ha ocasionado que tenga pendientes muy pronunciadas. El arquitecto responsable de estas obras nos aclaró que toda la proyección, las soluciones aplicadas, la instalación de pilotes y gatos hidráulicos, entre otros elementos, estaban previstos únicamente para 10 años.

Por estas razones, me parece inevitable que la mudanza se dé en el futuro. Por ahora nos rondan algunas preguntas ineludibles. ¿Cuánto tiempo perdimos? ¿Cuánto desarrollo dejamos ir? ¿Cuánto bienestar se nos escapó de entre las manos? Las respuestas parecen obvias; no podemos negar las cosas cuando la realidad está frente a nuestros ojos.



Entrevista realizada el 29 de agosto de 2023.

José Ángel Gurría Treviño (Tampico, Tamaulipas, 1950) es licenciado en Economía, egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y tiene posgrados en la Universidad de Leeds en el Reino Unido, en la Universidad de Harvard y en la Universidad del Sur de California, en Estados Unidos.

Tiene más de 33 años de servicio público en las áreas financieras y diplomáticas del Gobierno de México. Fue secretario de Relaciones Exteriores en el gobierno de Ernesto Zedillo, y luego secretario de Hacienda y Crédito Público. En este cargo, se convirtió en el primer titular de Hacienda en estar al frente de las finanzas mexicanas en un cambio de gobierno sin una crisis económica en 30 años (desde 1970). Fue secretario general de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), desde 2006 hasta 2021. Consultado en octubre de 2024 en: <https://es.wikipedia.org/wiki/Jos%C3%A9_%C3%81ngel_Gurr%C3%ADa>.

La cancelación del aeropuerto de Texcoco: una deuda a cambio de nada



José Ángel Gurría

105 - 112

El aeropuerto de Texcoco: supervisión y buenas prácticas

El proyecto de construir un nuevo aeropuerto en la zona de Texcoco tiene ya muchos años. Desde que yo me desempeñé como titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, se empezaron a hacer una serie de estudios serios para determinar cuál era la factibilidad de un proyecto así. La cuestión aeroportuaria se abordó desde distintas ópticas: viabilidad financiera, económica, técnica, etcétera. Estos diversos análisis en su momento fueron retomados por los gobiernos subsecuentes.

Después de las elecciones del año 2000, cuando Vicente Fox era presidente electo, se organizaron todos los pormenores entre los equipos de transición. De parte del gobierno entrante, el equipo estaba encabezado por Luis Ernesto Derbez, quien después fue secretario de Economía; mientras que, de parte del gobierno saliente, yo era el encargado de coordinar

los trabajos, a la sazón secretario de Hacienda. Durante las reuniones entre ambos equipos, les entregamos toda la información que teníamos acerca de la posibilidad de construir el nuevo aeropuerto para la capital del país.

106 Posteriormente, cuando salí del gobierno, pasé a formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde ocupé el cargo de secretario general. Cabe aclarar que no fue el presidente Zedillo quien me propuso, sino Vicente Fox. Y, gracias a mis nuevas responsabilidades, aunque salí del gobierno, pude seguir al pendiente de lo que ocurría con el proyecto aeroportuario.

De hecho, años más tarde, ya durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, el gobierno mexicano nos contrató para darle seguimiento a la realización del aeropuerto. En este caso, desde la OCDE debíamos garantizar que el proyecto se realizara con transparencia, al asegurarnos de que todo se hiciera a partir de licitaciones públicas bien reguladas. En suma, la OCDE era un apoyo estratégico para que todo se hiciera de acuerdo con estándares internacionales y criterios de buenas prácticas.

Esto es de suma importancia, pues a fin de cuentas no estamos hablando de un proyecto ordinario, de escasa envergadura, sino de una de las obras de infraestructura más grandes en la historia de México, con repercusiones que van más allá de los servicios turísticos. En todos los países en desarrollo, los aeropuertos son un ícono. Funcionan, entre otras muchas cosas, como un emblema del rumbo del país, una representación de sus aspiraciones y la forma en que quieren hacer las cosas. Por eso se han hecho aeropuertos realmente extraordinarios en sitios como Estambul, Bangkok y otras ciudades de China y de Brasil, por poner apenas unos pocos ejemplos. México debería haber estado en esta lista.

Es importante aclarar que se trataba de una coinversión. Es decir, no solo se iba a realizar con presupuesto público, había también capital privado. Además, como resultaba una inversión estratégica, no se limitaba a la administración en curso, sino que iba a ser transexenal. Desde los primeros

momentos —en que se llevaron a cabo estudios sobre situaciones geológicas y análisis acerca de los suelos, etcétera— hasta que, tras su inauguración, hubieran aterrizado o despegado los primeros aviones, se iba a requerir supervisión de parte de la OCDE. Así que el cuidado de todas estas normas y estándares no se limitaba a las decisiones, vaivenes y circunstancias de un sexenio, sino que se estaban llevando a cabo de acuerdo con las directrices internacionales, como es lo recomendable en estos casos.

Durante este proceso, la OCDE le otorgó al proyecto las más altas calificaciones. Inclusive yo varias veces fui a visitar las instalaciones para ver personalmente cómo iba avanzando la obra y me hicieron presentaciones de varias etapas del proyecto. Al momento de la cancelación, ya se llevaba más de una tercera parte de la obra. Así que, si se hubiera continuado, ahora el país contaría con un gran aeropuerto de clase mundial.

Lo anterior me parece lo más relevante al momento de realizar los análisis de costo-beneficio. Es decir, en un proyecto como el aeropuerto de Texcoco, gran parte de la inversión se realiza durante la primera etapa, cuando se construye la infraestructura inicial. En consecuencia, cruzado cierto umbral, cuesta menos concluir el proyecto que cancelarlo. Y, en este caso, no debe haber ninguna duda: no terminar el aeropuerto fue una de las peores decisiones que se pudieron haber tomado.

La ausencia de argumentos para la cancelación

A la hora de determinar que no se seguiría adelante, no hubo muchos argumentos. Es más, se adujo una sola cuestión en contra: que no había transparencia en los procesos. Ese fue el pretexto empleado, pero llevamos más de cinco años de esta administración y, hasta el momento, no hay una sola persona que esté acusada por haber hecho algo indebido durante la construcción del aeropuerto en Texcoco.

Como se dice coloquialmente, en este tema «nos tocó bailar con la más fea», pues además de la cancelación seguimos

pagando las emisiones de bonos y las deudas que se contrajeron en su momento para llevar a cabo un proyecto de esas características¹. Estamos en el peor de los escenarios: absorbimos una gran deuda pública y, a cambio, no obtuvimos nada.

108 Desde el punto de vista económico y financiero, la decisión de cancelar el proyecto de Texcoco me parece inexplicable. ¿Bajo qué argumentos podría defenderse algo así? Hay que considerar, además, que el daño no solo se presentó en el momento preciso de la cancelación. Tiempo después, incluso el predio se inundó. Y, de hecho, las secuelas negativas no terminaron con esto, sino que son permanentes.

El proyecto de Texcoco estaba previsto para irse desarrollando en varias etapas. En su fase máxima, se calculaba que iba a tener la capacidad de atender a 130 millones de usuarios. En contraste, desde hace más de 10 años, el actual Aeropuerto Internacional Benito Juárez ya se encontraba saturado, con capacidad tan solo para 32 millones de pasajeros. Ahora estamos excedidos, pues en 2022 se recibieron a 46 millones de personas. Al no existir otras alternativas, no ha habido más que seguir incrementando forzosamente la capacidad aeroportuaria. No es exagerado, entonces, hablar de que estamos ante un escenario de sobresaturación.

De haber continuado con la construcción de Texcoco, se hubiera podido recibir fácilmente a esos 43 millones de usuarios. Pero más allá de esto, debido a su clara posición estratégica y de valor, estaría operando como un *hub*, es decir, un punto nodal desde el cual viajar hacia múltiples destinos. Actualmente, los aeropuertos de otros sitios, como Cancún, Guadalajara y Monterrey, deben ampliarse no solo para desahogar su propio flujo de pasajeros, sino también con miras a sustituir, en la medida de lo posible, la carencia de un *hub*. Esta fue una gran oportunidad que se perdió: algo que es muy necesario, pero que no veremos en la capital, al menos no en mucho tiempo.

1 Nota del editor: véanse los testimonios de Carlos Urzúa en este volumen y de Jorge Suárez-Vélez en el tercer volumen.

La necesidad de retomar el proyecto de Texcoco

La saturación del actual aeropuerto es un problema que llegó para quedarse, no va a ser reversible. Pero, en sí, esta no es la única situación conflictiva. Hay que considerar que la crisis es del sistema aeroportuario completo en el centro del país, así que ni las operaciones en las pistas de Toluca ni en el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) van a abonar mucho en este sentido, pues incluso se estorban entre sí, por las capacidades de espacio aéreo. Lo más importante es que el funcionamiento simultáneo compromete técnicamente aspectos de seguridad, que finalmente son los más importantes. En las pistas de Toluca, además, hay otros aspectos problemáticos para las operaciones plenas. Y es que, por la altura de la ciudad, las aerolíneas tienen una serie de restricciones en su carga de combustible: están limitadas en cuanto a la turbosina que pueden transportar.

Por eso, esta opción del sistema aeroportuario en el centro del país se descartó desde la administración de Vicente Fox²; a la hora de analizar su viabilidad, fue claro que presentaba más obstáculos que las soluciones que aportaba. En aquel sexenio, incluso se intentó avanzar adquiriendo los terrenos necesarios, pero esto también trajo consigo circunstancias adversas y conflictos políticos, principalmente con los ejidatarios de San Salvador Atenco³, así que no se hicieron grandes progresos. El asunto avanzó lento también en el sexenio siguiente⁴, hasta que en la administración de Enrique Peña Nieto por fin comenzó la construcción física.

La cuestión es que un proyecto así debe retomarse, tarde o temprano, porque es la manera de solucionar cuestiones de saturación que se han arrastrado durante años enteros. Pensemos, por hablar de algo concreto, que el actual aeropuerto tiene dos pistas, pero eso no significa que puedan operar de

2 Nota del editor: véase el testimonio de Vicente Fox en este volumen.

3 Nota del editor: véase el testimonio de Trinidad Ramírez en el tercer volumen.

4 Nota del editor: véase el testimonio de Felipe Calderón en este volumen.

forma simultánea, pues solo están a aproximadamente 300 metros de distancia, mientras que las normas aéreas actuales exigen una separación de kilómetro y medio. Esto limita a un máximo de 60 vuelos por hora, lo que le mete una presión muy considerable a la infraestructura aeroportuaria. Para favorecer y facilitar la operación del AIFA, las autoridades redujeron aún más el número de vuelos por hora, de 60 a 52 y, a partir de enero de 2024, a 43. Además, decidieron que todos los vuelos de carga se irían al AIFA, sin tomar en cuenta que en los vuelos de pasajeros viene un alto porcentaje de la carga. Ello implica costos logísticos adicionales.

Y no podemos engañarnos: el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles tiene muy pocos *slots*, así que no podrá sustituir el volumen de operaciones que se necesitarían para dejar atrás la saturación del Aeropuerto Internacional Benito Juárez. Pero, sobre todo, el AIFA no podrá desempeñar el papel como un aeropuerto emblemático para el futuro de México.

Tenemos una mancha metropolitana que excede los 23 millones de habitantes y, además, el resto del país tiene varios problemas de conectividad, por lo que a veces para trasladarse entre distintas regiones las personas primero deben venir aquí. Al reparar en los daños de la cancelación, hay que considerar todo este potencial perdido, que se sigue acumulando día a día. Todo esto, frente a un proyecto bien cimentado, que sigue ganando premios incluso después de su cancelación⁵.

Por las razones anteriores, creo que no hay mejor camino que retomar el proyecto de Texcoco. Es una clave en el futuro del país, porque representa la manera en que México se quiere insertar en el mundo. ¿Cuál sería otro camino? ¿Aislar a la Ciudad de México, mientras se sigue deteriorando el actual

5 El proyecto de Romero-Foster ganó el destacado Global Architecture & Design Awards en 2021. Consultado el 20 de mayo de 2024 en: Redacción Proceso, «Proyecto del NAIM que se construía en Texcoco gana premio de arquitectura», *Proceso*, 30 de abril de 2021, <<https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/4/30/proyecto-del-naim-que-se-construia-en-texcoco-gana-premio-de-arquitectura-263063.html#>>.

aeropuerto? ¿Dejar que en ese aeropuerto, que en su punto máximo ha recibido a 46 millones de personas, se sigan viendo escenas como las que ya se han presenciado, con salas inundadas o material que se desprende del techo?

La alternativa fue planteada en su momento por expertos no solo locales, como los de la UNAM, sino también por otras autoridades técnicas internacionales, como MITRE, que es la voz cantante en el mundo en materia aeroportuaria, con su panel de expertos del Instituto Tecnológico de Massachusetts, o Netherlands Airport Consultants (NACO).

Durante las consultas, no solo veían a Texcoco como una alternativa superior a otras opciones que se barajaron, como la de Tizayuca en Hidalgo, sino que incluso afirmaban que tenía características envidiables, por todos los elementos que reunía. Así que no hay mucha vuelta que darle al asunto: la alternativa de Texcoco es la más razonable si queremos un aeropuerto que ayude a consolidar nuestro futuro como país.

La consulta para la cancelación

Voy a terminar con algo más anecdótico, pero que puede ser muy ilustrativo; me refiero a cómo se organizó una consulta abierta a la población para decidir si se seguía o no con el proyecto del nuevo aeropuerto en Texcoco. El día de la consulta, yo iba a dar un discurso en el Zócalo de la Ciudad de México, en un palacio sobre la calle de Moneda, justo al lado del Palacio Nacional. Al llegar, me encontré con una fila de personas y quise acercarme a ver de qué se trataba, pues tenía algo de tiempo.

Cuando supe de qué era la votación, pregunté qué necesitaba para participar y empecé a platicar con quienes esperaban para pasar a la casilla. La mayor parte de quienes estaban ahí nunca habían volado ni estaban muy enterados de las implicaciones del transporte aéreo. Así que empecé a platicarles de las virtudes del proyecto y del potencial de tener un aeropuerto así en la Ciudad de México, pero todos esos argumentos fueron ignorados, porque ya habían decidido salir a votar en contra, aunque no tuvieran claridad acerca del tema.

Incluso llegó un momento en que el clima se puso más tenso y tuve que dar vuelta a la página y comentar un par de noticias sobre fútbol, para que los ánimos no se siguieran caldeando. Yo, por principio, voté a favor de que se continuara con el proyecto, incluso si me parecía que todo eso era una farsa, pues desde el momento en que se hizo esta consulta, las autoridades actuales ya tenían tomada la decisión de cancelar el nuevo aeropuerto.

Hasta el día de hoy, nadie puede justificar realmente esa decisión, por más que haya quien lo intente a cambio de recibir contratos. En todo caso, desde la OCDE siempre vimos la cancelación como un giro catastrófico, con amplias consecuencias negativas para México, para el rumbo del actual gobierno, para el potencial turístico, para no crear más problemas en la relación de costo-beneficio, etcétera. El caso es que se canceló arbitrariamente, contra la opinión de todos los expertos. Es un asunto muy delicado, que al mismo tiempo nos deja claro cómo se han tomado las decisiones durante la presente administración.





Entrevista realizada el 23 de junio de 2023.

Agustín Caso Raphael es licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y maestro por la Escuela del Servicio Exterior de la Universidad de Georgetown, en Washington, D. C. Es profesor titular de Historia del Análisis Económico en el ITAM desde 1990. En 1976 recibió el Premio Nacional de Economía y su trabajo fue publicado con el título «Política monetaria, inflación y crecimiento económico: el caso de México». Por más de 45 años se ha desempeñado en la administración pública nacional e internacional. Inició su desarrollo profesional en el Banco de México. Ha ocupado puestos directivos en Banamex, Pemex, el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), y las secretarías de Energía, Gobernación y Hacienda, además del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Actualmente es auditor especial de desempeño de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). En abril de 2024 fue cesado de la ASF y la legalidad de su despido se encuentra en litigio al momento de esta publicación. Consultado en septiembre de 2024 en: <https://www.eleconomista.com.mx/autor/agustin.caso>.

Mi experiencia como auditor en la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México



Agustín Caso Raphael

115 - 129

Ejercer el cargo de auditor especial de desempeño en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) me ha permitido, en primer lugar, aportar a mi país desde el terreno de la fiscalización superior, además de haberme brindado la oportunidad de participar en la fiscalización de proyectos gubernamentales. Mi trayectoria profesional, como economista del Instituto Tecnológico Autónomo de México, con un posgrado en la Universidad de Georgetown, me ha llevado a participar en instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, Petróleos Mexicanos, la Secretaría de Gobernación, Hacienda, y lo que considero mi *alma mater* en cuestión profesional: el Banco de México. Mi primera experiencia en auditoría de desempeño empezó a finales de los años setenta en el Banco Interamericano de Desarrollo, durante la presidencia de don Antonio Ortiz Mena, el cual impulsó este tipo de auditorías en el espacio latinoamericano y fue un componente de la rendición multilateral de cuentas. Mi participación como auditor especial de desempeño en la ASF comenzó en mayo de

2018, y desde entonces he aplicado mi experiencia y conocimientos a la fiscalización y evaluación de políticas públicas, programas y proyectos de alto impacto. Entre ellos, el controvertido caso de la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM). Este proyecto, concebido como un programa integral de desarrollo aeroportuario, implicaba no solo la construcción de infraestructura, sino también de proyectos hidráulicos, de desarrollo social y de desarrollo regional. El enfoque de las auditorías de desempeño ha sido multifacético, considerando aspectos como la rentabilidad social, el desarrollo regional, la sostenibilidad medioambiental, la gobernanza y el control interno de proyectos complejos.

La cancelación del NAICM representó un punto de inflexión en la historia de la infraestructura mexicana, con implicaciones económicas, sociales y políticas que hasta la fecha perduran. Mi relación con el proyecto del NAICM inició desde su auditoría de desempeño como proyecto en marcha hasta la auditoría de desempeño sobre su cancelación, lo cual reveló los costos y beneficios reales de esta decisión, por medio de una fiscalización objetiva y propositiva que en todo momento buscó indagar sobre la mejor forma de fortalecer las políticas públicas y las instituciones del país. Las auditorías de desempeño han tenido como punto nodal brindar transparencia y rendición de cuentas en este complejo escenario, subrayando la necesidad de una gestión pública eficiente, transparente y honesta.

Análisis en auditorías de desempeño

El rol de la ASF se centra en el cumplimiento y la eficiencia de la gestión pública. Las auditorías de desempeño, amparadas en el marco legal mexicano y alineadas con las prácticas internacionales de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), permiten evaluar la manera en la que los ejecutores del gasto público actúan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia y economía. La metodología utilizada en las auditorías de desempeño no

solo se adhiere a los requisitos normativos, sino que también se enfoca en la efectividad con la que se aplican estos estándares. El marco de las auditorías va más allá de la fiscalización financiera, abarca la evaluación de la gestión y los resultados obtenidos por los proyectos y programas públicos¹. Este enfoque es esencial para asegurar que los recursos públicos se administren de manera que su impacto positivo en la sociedad se maximice. En la arquitectura mexicana, las auditorías buscan auditar el desempeño de los programas y proyectos públicos de acuerdo con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece, en términos simplificados, que los recursos públicos deben manejarse con eficiencia, transparencia y honradez. Asimismo, el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo, entre otras cosas, la realización de auditorías de desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

117

La cancelación del NAICM y su impacto

A partir de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2017, se han realizado auditorías y actividades institucionales relacionadas con temas aeronáuticos que buscan resolver la problemática detrás de la creciente demanda y la limitada oferta de aviación civil en México. Las auditorías realizadas incluyen no solo al NAICM, sino también al Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), a la Agencia Federal de Aviación Civil (AFAC) y a los Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM). El enfoque es multidimensional, lo que permite una visión integral desde distintas vertientes, incluido un análisis costo-beneficio enfocado en la rentabilidad social de la inversión. Además, permite evaluar no solo los

1 Nota del editor: es importante recalcar la diferencia entre las auditorías de desempeño y las auditorías financieras ordinarias que realiza la ASF, como se verá más adelante.

costos financieros inmediatos, sino también las implicaciones a largo plazo. Estas auditorías, las cuales son públicas y están diseñadas para ser objetivas y propositivas, han sido cruciales para revelar los diferentes aspectos de la política aeronáutica del país, al señalar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Las recomendaciones derivadas de estas auditorías han brindado opiniones, basadas en evidencias, para fortalecer las políticas públicas y las instituciones del país subrayando la importancia de una gestión pública transparente, eficiente y responsable.

Anatomía de los costos de cancelación del NAICM

La cancelación del NAICM trajo consigo costos de oportunidad significativos en términos de resolución de la saturación y restricciones operativas del AICM, así como la capacidad de crear un *hub* de clase mundial. Este proyecto no solo prometía aliviar la congestión aérea, sino que también estaba destinado a ser un catalizador para el turismo, la inversión y los negocios globales. La visión del proyecto se extendía más allá de la mera infraestructura aeroportuaria; se esperaba que se convirtiera en un nuevo eje de desarrollo económico y social para la región metropolitana del Valle de México y para impulsar la aviación civil en el entorno de la economía global.

El diseño del NAICM contemplaba una construcción escalonada en tres etapas, lo que permitía la expansión gradual de la infraestructura. Esta planificación estratégica reflejaba la práctica internacional en la construcción de grandes aeropuertos, con una inversión eficiente y la posibilidad de añadir pistas y terminales adicionales. A partir de la auditoría integral del proyecto, se identificaron desafíos, aunque remediabiles, pero también se destacaron aspectos positivos como la rentabilidad social y un plan financiero sólido. Se anticipaba que los ingresos generados por el aeropuerto contribuirían significativamente a su desarrollo posterior por etapas, en un proceso de incremento de la oferta aeroportuaria en atención del crecimiento de la demanda.

Además, estaba destinado a ser un *hub* central para la conectividad aérea, al potenciar la interconexión eficiente con diversas regiones del mundo. Esta expansión aeroportuaria habría mejorado la robustez y la interconectividad del sistema aeroportuario mexicano, de manera similar a la expansión de una red de carreteras, en la que la ampliación de la infraestructura mejora significativamente la eficiencia y el alcance de la red. La visión detrás del proyecto del nuevo aeropuerto era aprovechar al máximo estos beneficios de conectividad ofreciendo una oportunidad única para impulsar estrategias de producción e industrialización como el *nearshoring*². No solamente representaba una oportunidad única en términos de infraestructura, sino también como un motor de desarrollo económico y social, la posibilidad de hacer frente a la demanda aérea, el ahorro de tiempo de los usuarios, y los grandes beneficios derivados de servicios, rentas, aviones y demás elementos que conforman el negocio aeroportuario. Los grandes aeropuertos en el mundo se convierten en centros comerciales, como es el caso de Heathrow, el aeropuerto internacional de Londres. La cancelación del proyecto implicó la pérdida de estos beneficios potenciales. Todo esto refleja la importancia de una evaluación exhaustiva y objetiva en la toma de decisiones de proyectos de infraestructura de gran envergadura.

119

Desde un enfoque financiero, la cancelación del proyecto implicó la transformación de un activo nacional a un pasivo, por lo que resultó en una deuda a largo plazo que terminará por socializarse. Esta perspectiva es crucial en la auditoría del proyecto, donde la focalización se extendió más allá de la simple anualidad de cancelación, considerando la naturaleza plurianual del proyecto y su desarrollo en etapas.

2 Nota del editor: en el caso mexicano, *nearshoring* se refiere al proceso de movilización de cadenas productivas a México desde países lejanos de la economía norteamericana, lo cual contribuye a la inversión local y al desarrollo económico de la región donde se ubiquen las inversiones desplazadas.

Futuro y potencial del terreno del AICM tras la cancelación

120

El terreno del actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) formó parte integral del análisis costo-beneficio del NAICM, el cual tuvo modificaciones debido al aumento de pasajeros en el AICM que superó los pronósticos iniciales y porque, además, la tasa de rentabilidad del proyecto indicaba que ya era el momento oportuno de iniciar con su desarrollo³. El plan para el uso del terreno en donde se ubica el AICM, una vez que el NAICM iniciara sus operaciones, contemplaba un desarrollo urbano integral. El proyecto consideraba la construcción de vivienda digna e infraestructura de carácter social, educativo y de salud, lo que implicaba una recuperación de recursos significativos para financiar el desarrollo del nuevo aeropuerto. Esta visión holística del proyecto destacaba su potencial impacto más allá del ámbito de la aviación, al abordar necesidades urbanas y sociales amplias en la Ciudad de México, lo que favorecía su desarrollo.

El rol de la ASF en la fiscalización a la cancelación del NAICM

La fiscalización realizada por la Auditoría Superior de la Federación en torno a la cancelación del NAICM fue crucial para determinar los costos económicos, financieros y legales derivados de esta decisión. Con la auditoría, se identificó, entre otras cosas, que el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de Mé-

3 Nota del editor: «En 2017, el AICM movilizó 44.7 millones de pasajeros, por lo que la demanda pronosticada en el análisis de costo-beneficio del NAICM 2014 se adelantó en aproximadamente cinco años, ya que los 42.0 millones de pasajeros originalmente esperados para 2021 fueron superados por la realidad. Por ello, en 2018, el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México modificó las proyecciones de demanda y, en consecuencia, la dimensión del NAICM en su primera fase, a fin de que este no iniciara operaciones con saturación». Consultado el 9 de mayo de 2024 en: ASF, «Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019: Auditoría a la Suspensión y Cierre del Proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (Texcoco) [2019-2-09KDH-07-1394-2020 1394-DE]», 2019, p. 3, <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/2019_1394_a.pdf>.

xico (GACM), encargado de cancelar el proyecto, no contaba con un sistema efectivo para gestionar y comunicar la información sobre el costo total de la cancelación, un aspecto vital para la transparencia y rendición de cuentas. La ASF procedió a estimar el costo de cancelación del proyecto en una cifra significativa de al menos 331 000 millones de pesos. Esta estimación incluyó varios componentes: 70 000 millones de pesos ya invertidos en la construcción, 7 000 millones de pesos en la terminación anticipada de contratos, 34 000 millones de pesos por la liquidación de la Fibra E, casi 51 000 millones de pesos en la recompra de bonos, y 500 millones de pesos en costos legales. Hasta el año 2019, los gastos totales sumaban 163 000 millones de pesos. Sin embargo, a esta cifra debían agregarse los costos adicionales derivados de la cancelación de los bonos en circulación, que ascendían a 168 000 millones de pesos⁴.

121

Para determinar esta última cifra asociada a los bonos, se tomó en cuenta el valor principal y los intereses que se podrían generar a 2026, 2028, 2046 y 2047, calculados mediante el valor presente neto. La liquidación de la Fibra E también fue un punto crítico en el análisis, y generó debates significativos. A pesar de las afirmaciones del GACM sobre la disponibilidad de fondos en caja, sus balances contables revelaron una capacidad limitada, con solo 124 millones de pesos disponibles para una obligación de 34 000 millones. Esta cifra está compuesta por la Serie P de acciones del Grupo Aeroportuario,

4 Nota del editor: específicamente, el costo estimado de cancelación fue de 331 996 517 600 pesos. La inversión ejercida en la construcción del proyecto fue de 70 497 352 100 pesos. Para la terminación anticipada de los contratos suscritos, fue de 7 629 862 800 pesos. En cuanto a la liquidación de la Fibra E, la cifra estimada es de 34 027 215 600 pesos. La recompra de bonos representó 50 887 785 800 pesos, y los costos legales, 498 504 200 pesos. Hasta 2019, los datos sumaban 163 540 720 500 pesos. Además, los costos adicionales, derivados de la cancelación de los bonos en circulación, ascendieron a 168 455 797 100 pesos. Consultado en: ASF, «Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019: Auditoría a la Suspensión y Cierre del Proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (Texcoco) [2019-2-09KDH-07-1394-2020 1394-DE]», 2019, p. 12.

más primas por suscripción de acciones, que representa aproximadamente 30 000 millones de pesos, y 4 000 millones que fue el costo por liquidación prematura⁵. Este desfase financiero resultó en la necesidad de realizar desinversiones significativas por parte del GACM para cumplir con sus compromisos.

122

Desafíos y responsabilidades en la fiscalización superior

La fiscalización superior tiene un papel crucial en la supervisión de la gestión de los recursos públicos en México. Su función esencial es informar al Congreso de la Unión sobre los costos y beneficios de la gestión gubernamental, no es cuestionar las decisiones que toma el Poder Ejecutivo. Este enfoque permite un análisis objetivo y profundo del gasto público, lo que promueve la asignación responsable de recursos conforme a los mandatos constitucionales. La labor de la ASF es vital en un sistema democrático para mantener el equilibrio de poderes. Mediante su escrutinio, se asegura que el gasto público se ejecute de manera efectiva, alineado con el Plan Nacional de Desarrollo. El análisis de desempeño busca evaluar de manera profunda la finalidad del gasto y la gestión de los recursos. Por todo esto, el fortalecimiento continuo de la fiscalización superior en la democracia es sumamente importante y es necesario que se continúe rediseñando y fortaleciendo. La Auditoría Superior de la Federación ha evolucionado significativamente en los últimos 20 años y es imperativo evitar el retroceso, para asegurar el manejo óptimo de los recursos y reflejar la responsabilidad y la rendición de cuentas en todas las esferas gubernamentales.

5 Nota del editor: el saldo de las aportaciones pasó de 167 819 399 000 pesos en 2018, a 138 572 320 900 en 2019, «por la disminución en el capital variable derivado de la liquidación de las acciones amortizables serie "P" Clase II y su prima por suscripción de la Fibra E que el GACM había pagado», por un monto total de 29 247 078 100 pesos. Consultado en: ASF, «Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019: Auditoría a la Suspensión y Cierre del Proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (Texcoco) [2019-2-09KDH-07-1394-2020 1394-DE]», 2019, p. 42.

La Ley de Fiscalización, al ser un sistema garantista mexicano, establece que cualquier ente público auditado de cualquiera de los tres Poderes de la Unión tiene el derecho a una fase de seguimiento para argumentar, presentar información y diferendos. A pesar de esto, existe una disparidad significativa en la manera en la que los entes públicos responden a las auditorías. Algunas instituciones colaboran activamente, reconociendo que las auditorías de desempeño son beneficiosas para su propia evolución institucional. En contraste, otras instituciones muestran resistencia, temiendo la fiscalización y obstaculizando el proceso con falta de cooperación. Esta situación pone de relieve la necesidad de fortalecer aún más la fiscalización superior, quizás adoptando modelos como los tribunales de cuentas utilizados en países como España y Brasil. El papel de la fiscalización no es solo identificar y corregir errores, sino también prevenirlos. Por ello, es crucial establecer mecanismos preventivos y correctivos robustos para garantizar el cumplimiento de la normatividad. Además, se destaca la importancia de mantener un equilibrio entre los Poderes del Estado evitando intervenciones arbitrarias en decisiones que corresponden a instituciones autónomas e independientes. Como bien dicta la ciencia económica, existen las fallas de mercado y las fallas de gobierno. Las fallas de mercado se superan con la intervención del Estado, mientras que, para superar las fallas de gobierno, es necesaria una buena fiscalización, entre otras cosas.

123

Controversia detrás de la auditoría al proyecto del NAICM

La auditoría de desempeño a la cancelación del NAICM causó revuelo, en primer lugar, por la forma en que se manejó y cuestionó públicamente⁶. En segundo lugar, por la emisión

⁶ Nota del editor: el 22 de febrero de 2021, el presidente Andrés Manuel López Obrador cuestionó fuertemente el resultado de la auditoría de desempeño de la ASF sobre el costo de la cancelación del aeropuerto. Como respuesta, el titular de la ASF ordenó una nueva auditoría financiera hasta el 31 de diciembre de 2019, cuyo resultado arrojó un costo de 113 327 700 000 pesos. Este monto

de un comunicado, que —aclaro— no es de mi autoría, en el que la Auditoría Superior de la Federación reconsideraba un resultado de la auditoría, lo cual puso en tela de juicio la integridad y la independencia de la entidad, que debe operar libre de influencias externas. Esto se derivó de una revisión llevada a cabo por un grupo especial de auditores, de la cual no formé parte y no cuento con la capacidad de explicar su composición, pues los hallazgos de esa revisión no son de conocimiento público. Sin embargo, al referirse al costo de cancelación del NAICM, la cifra que persiste es la de 331 000 millones de pesos. Esto resalta la importancia de la confianza en las instituciones como la ASF, la cual, de perderse, puede tener repercusiones significativas, no solo para la institución, sino también para la percepción pública de la integridad y la efectividad de la fiscalización gubernamental. La independencia de esta institución es crucial para su funcionamiento efectivo. La recuperación de la confianza perdida es esencial y puede lograrse a través de un trabajo de auditoría más profundo y riguroso, aprovechando los recursos humanos altamente calificados con los que cuenta la institución. Las auditorías deben ser vistas como herramientas de apoyo, similares a una consultoría, que no solo identifican problemas, sino que también proponen soluciones constructivas. Defender el trabajo realizado ante cualquier circunstancia y ante público es fundamental para mantener la integridad y la eficacia de la fiscalización superior.

Las auditorías realizadas en torno a la cancelación del NAICM fueron fundamentales para desentrañar el verdadero

difiere de los 331 000 millones de pesos de la auditoría de desempeño al eliminar el repago de la Fibra E por 30 000 millones de pesos y la recompra de 1 800 millones de dólares de los bonos emitidos, además de eliminar el pago de intereses y los restantes 4 200 millones de dólares a su vencimiento en 2046, cuyo valor presente neto era de 168 500 millones de pesos. Consultado el 9 de mayo de 2024 en: ASF, «Costo del esquema de financiamiento, construcción y terminación anticipada de contratos del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) al 31 de diciembre de 2019. Cuentas Públicas 2014-2019», marzo de 2021, <https://www.asf.gob.mx/Publication/5210_naicm>.

impacto económico de esta decisión. Más allá de la estimación inicial de 100 000 millones de pesos proporcionada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en 2019⁷, era esencial considerar elementos adicionales, como los bonos en circulación y el proyecto sustitutivo del AIFA. El análisis profundo reveló que la suma del costo de cancelación del NAICM (331 000 millones de pesos) y el gasto destinado a la construcción del AIFA (77 000 millones de pesos)⁸ ascendía a 408 000 millones de pesos. Esta cifra, potencialmente ajustable a valor presente neto, representa no solo el gasto inmediato, sino también las implicaciones económicas a largo plazo de la decisión tomada, sin incluir los costos futuros que pudieran seguir acumulándose⁹. La magnitud de este total resalta la importancia crítica de una evaluación exhaustiva y transparente en la toma de decisiones de proyectos de gran envergadura.

Es evidente que existen variaciones importantes respecto a las cifras reportadas en relación con el costo de cancelación del NAICM. Las cifras del costo de la cancelación del NAICM oscilan entre los 331 000 millones reportados por la auditoría de desempeño de la ASF que estuvo a mi cargo, los 100 000 millones estimados por el GACM y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes después de la cancelación, y la cifra de 169 000 millones de pesos detallada en un documento alternativo de la ASF titulado «Memoria de la fiscalización del

7 Nota del editor: la decisión de la cancelación debió asumir un costo que se ha estimado en 100 000 millones de pesos: 60 000 millones ya erogados y 40 000 millones por gastos no recuperables, «que en virtud de los resultados de las negociaciones y por el aprovechamiento de materiales y equipo existentes, debería resultar menor». Consultado en: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, «Razones para la cancelación del proyecto del Nuevo Aeropuerto en Texcoco. Gobierno de México», 2019, <<https://www.gob.mx/sct/articulos/razones-para-la-cancelacion-del-proyecto-del-nuevo-aeropuerto-en-texcoco>>.

8 Nota del editor: ASF, «Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019: Auditoría a la Suspensión y Cierre del Proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (Texcoco) [2019-2-09KDH-07-1394-2020 1394-DE]», 2019.

9 Nota del editor: a estos costos se deben agregar los valores de las inversiones del AIFA cuando concluya, especialmente, las obras para su conectividad, así como su actualización en el tiempo.

aeropuerto internacional de México en Texcoco y su proceso de cancelación»¹⁰. Estas tres cifras generan desconcierto al ser tan distintas entre ellas. En cuanto a la cifra de 100 000 millones de pesos, no contempla la deuda ni el hecho de que había muchos contratos en proceso de cancelación, por lo que no expresa la realidad. Es importante resaltar el hecho de que estas diferencias están dictadas en gran medida por las distintas metodologías que se aplicaron, pues el enfoque fue distinto. Lo que buscamos con la auditoría de desempeño fue hacer un análisis integral del proyecto, que es esencial para comprender el impacto total de su cancelación, incluyendo todos los componentes relevantes y proporcionando una perspectiva más detallada del costo real. La disparidad en las estimaciones subraya la importancia de una fiscalización exhaustiva y bien fundamentada, capaz de captar todas las dimensiones de un proyecto de esta magnitud y sus implicaciones financieras. Estas variaciones también resaltan la necesidad de transparencia y responsabilidad en la gestión y reporte de proyectos de infraestructura, especialmente aquellos financiados con fondos públicos y que tienen un impacto sustancial en la economía y la sociedad.

Dinámica de auditorías en el proyecto AIFA

Al auditar el proyecto del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, se adoptó un enfoque similar al utilizado para el NAICM, enfocado en aspectos como el costo-beneficio, desarrollo social, regional, ambiental, gobernanza y control interno. Uno de los principales desafíos de esta auditoría fue la estimación de la demanda, complicada por la división del tráfico aéreo entre tres aeropuertos: AICM, Aeropuerto Internacional de Toluca, y Felipe Ángeles. A diferencia del NAICM, la demanda se concentraría en un solo aeropuerto. La existencia de tres opciones genera incertidumbre sobre las

10 Nota del editor: ASF, «Memoria de la fiscalización del aeropuerto internacional de México en Texcoco y el proceso de su cancelación (2014-2019). Auditoría especial de cumplimiento financiero», febrero de 2021.

preferencias de los usuarios y, por lo tanto, sobre la oferta necesaria en el AIFA.

Los desafíos adicionales identificados en estas auditorías incluyen la conectividad terrestre, un aspecto crucial para el funcionamiento eficaz del aeropuerto y la comodidad de los pasajeros. También es esencial considerar las inversiones necesarias en aspectos sociales, educativos y de salud, junto con una planificación adecuada del uso de suelo en las zonas aledañas al aeropuerto.

127

Otro aspecto crítico que surgió durante la auditoría fue la necesidad de fortalecer el Sistema Aeroportuario Mexicano (SAM), especialmente en términos de seguridad aérea. Es indispensable mejorar los Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano por medio de mejor equipamiento, tecnologías avanzadas y capacitación adecuada para el personal, con el objetivo de reducir los incidentes aéreos. Es necesario desarrollar una política pública aeroportuaria clara y coherente para que la alternativa al aeropuerto de Texcoco sea verdaderamente eficaz. Con el paso del tiempo, las cifras de demanda proporcionarán una mejor comprensión de la eficacia del Sistema Aeroportuario Mexicano, lo que permitirá comprender si es necesario replantear este sistema y en qué medida. Personalmente, considero que un Estado con visión ya debería estar considerando oportunidades futuras para el desarrollo aeroportuario.

Implicaciones personales por haber auditado la cancelación del NAICM

Como resultado de mi participación en la auditoría de la cancelación del NAICM, me enfrenté a una serie de desafíos profesionales y legales. La Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la ASF, a solicitud de miembros de la Comisión de Vigilancia del Congreso de la Unión, inició investigaciones en mi contra por un comunicado que alegaba inconsistencias en la cuantificación del proyecto. A pesar de que nunca autoricé ni firmé dicho comunicado, como lo expresé y probé en el momento procesal oportuno, las investigaciones persistieron.

Sin resolver la investigación inicial y sin ofrecerme el derecho a la audiencia, la UEC abrió dos investigaciones más, que concluyeron con la emisión de Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) en mi contra. Estos IPRA se basaban, en primer lugar, en el hecho de que, supuestamente, no tenía la facultad para auditar proyectos de inversión como el NAICM. La UEC argumentó que las auditorías deben dirigirse al desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, por lo que, desde ese punto de vista, violé el principio de legalidad. En cuanto a esto, la Constitución, al referirse a auditar programas federales, se refiere a los programas contemplados en la Ley de Planeación, especiales, regionales, institucionales, entre otros. En el caso de los programas sectoriales, desde el punto de vista pragmático presupuestario, los programas sectoriales de infraestructura están integrados por proyectos de infraestructura. El principio de legalidad consiste en que los servidores públicos solo pueden hacer aquello que las normas expresamente les confieran, y ese es su principal argumento para proceder. Posteriormente, argumentaron que no supervisé adecuadamente a mi equipo durante la auditoría. Presenté pruebas en mi defensa para mostrar que realicé la supervisión requerida.

En adición, la UEC inició una nueva investigación, donde se emitieron más IPRA que argumentaban que no asistí a dos audiencias iniciales por un accidente personal, en el que me rompí la pirámide nasal, lo que interpretaron como una dilación en el procedimiento. En respuesta a estas acciones, interpusé un incidente de acumulación de los procedimientos de responsabilidad administrativa y un recurso de reclamación, bajo el argumento de que la emisión del IPRA más reciente violaba mis derechos constitucionales según el artículo 16 de la Constitución mexicana.

Estas experiencias destacan las complejidades y desafíos que enfrentamos en la auditoría gubernamental, especialmente cuando se trata de proyectos de alto perfil con implicaciones políticas significativas. Las consecuencias de es-

tas investigaciones han sido profundas, afectan mi carrera profesional y mi vida personal, y resaltan la importancia de procesos justos y transparentes en la administración de la justicia administrativa.

En conclusión, reflexionando sobre mi experiencia en la auditoría de la cancelación del NAICM, esta ha sido una jornada reveladora, marcada por hallazgos críticos y momentos decisivos. A través de una rigurosa evaluación, identificamos importantes desafíos financieros, legales y de gobernanza asociados con la cancelación de este proyecto. Estos descubrimientos no solo iluminaron las complejidades del manejo de proyectos de infraestructura a gran escala, sino que también subrayaron la importancia del escrutinio y la transparencia en la gestión pública. A pesar de los desafíos personales y profesionales, este proceso reafirmó mi convicción en la necesidad de una fiscalización objetiva y exhaustiva para garantizar la rendición de cuentas y la eficiencia en la administración de recursos públicos¹¹.

11 Nota del editor: el 9 de abril de 2024, el auditor Agustín Caso Raphael fue cesado por David Colmenares Páramo, titular de la Auditoría Superior de la Federación. En una carta abierta, Agustín Caso señaló que Colmenares Páramo había abandonado los principios de autonomía e imparcialidad de la ASF con el afán de «hacer política», y calificó su remoción del cargo como arbitraria, además de que recurrirá la decisión por los cauces legales. Consultado el 9 de mayo de 2024 en: Redacción, «Destituyen a Agustín Caso como auditor: “La ASF ha sido secuestrada por intereses políticos”», *El Financiero*, 9 de abril de 2024, <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/04/09/destituyen-a-agustin-caso-como-auditor-la-asf-ha-sido-secuestrada-por-intereses-politicos/>>.



Entrevista realizada el 1 de septiembre de 2023.

Miguel Messmacher Linartas (Ciudad de México, 1972) es licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, y doctor en Economía por la Universidad de Harvard. Participó en la preparación y negociación de 12 paquetes económicos del gobierno federal, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, la respuesta macroeconómica a la Gran Recesión, varias reformas fiscales, la reforma de disciplina financiera de estados y municipios, y la reforma energética, entre otros temas. Consultado en octubre 2024 en: <https://facultad.itam.mx/facultad/miguel-messmacher-linartas>.

Cómo se evitó la materialización de un (mal) escenario



Miguel Messmacher Linartas

131 - 139

Me considero un servidor público de carrera. Tuve una larga trayectoria en el sector público, en las áreas de finanzas públicas. Colaboré en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) desde 1999, en el Banco de México, y también trabajé como economista en el Fondo Monetario Internacional, de 2002 a 2006. Luego me invitaron a ser el titular de la Unidad de Planeación Económica de la SHCP y estuve en ese cargo durante toda la administración del presidente Felipe Calderón. En la administración del presidente Peña, fui subsecretario de Ingresos y estuve cinco años involucrado en muchas reformas que tuvieron lugar en ese periodo. Mi vinculación en ese entonces con el proyecto del aeropuerto fue mínima; a mí me tocaba ver recaudación y propuestas fiscales. También estuve involucrado en temas energéticos y las licitaciones para permitir participación privada en la exploración y explotación de yacimientos.

A finales de 2017, me propusieron como subsecretario de Hacienda y Crédito Público, y es en ese periodo de transición, entre las elecciones y el cambio de administración en

diciembre de 2018, cuando me toca estar más expuesto al tema del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM). Cuando llegué a la subsecretaría, el proyecto estaba muy adelantado: el armado financiero completo ya estaba listo, al igual que las proyecciones y los flujos. Sí hubo cierto uso de recursos fiscales, particularmente al inicio, porque cuando se prepara un proyecto y arranca, se usan recursos fiscales. La idea era que, en buena medida, el proyecto del nuevo aeropuerto fuera rentable, financiado a través de la colocación de bonos. Después, el servicio de los bonos iba a provenir de la recaudación que se tuviera de tarifas vinculadas al mismo aeropuerto. Se ideó un mecanismo mediante el cual, si se obtenían y colocaban bonos, los recursos entraban al fideicomiso del aeropuerto, donde la parte de la garantía vinculada a los bonos asociaba una fuente de pago vinculada a esos bonos, y donde la fuente de pago básicamente serían los ingresos recaudados por el aeropuerto a cambio del servicio que le estuviera dando a aerolíneas y a pasajeros. La lógica era que a través de los ingresos posteriores del aeropuerto se pagara ese financiamiento.

Si bien se puede tener una serie de proyecciones iniciales que, bajo ciertos supuestos, impliquen eso, siempre hay riesgos vinculados a los proyectos. Entonces, puede haber riesgos de que los flujos sean más bajos de lo esperado, o que los costos sean más elevados de lo esperado. Como sucede en muchos proyectos de infraestructura a lo largo del mundo con proyectos de riesgos vinculados, una primera proyección era que, si todo salía como era esperado y con costos originalmente previstos, con ciertas proyecciones de demanda, en principio, parecía que la construcción del NAICM se podría pagar sola, o con un requerimiento reducido de recursos fiscales. Con mucha frecuencia, los proyectos grandes de infraestructura llegan a terminarse con ciertos sobrecostos¹. También puede

¹ Nota del editor: como referencia, en la administración de Andrés Manuel López Obrador, el costo del Tren Maya se triplicó (para septiembre de 2023) respecto al costo inicial proyectado.

pasar que los flujos de demanda no se manifiesten como se esperaba, particularmente al inicio del proyecto. Entonces, sí hay riesgos. Si bien todo estaba armado pensando que, en buena medida, esto no requeriría de una cantidad importante de recursos fiscales, siempre hay riesgos asociados.

Hay proyectos importantes que pueden tener un efecto de desarrollo sobre las comunidades vinculadas al área del proyecto. Los efectos de desarrollo no necesariamente se reflejan directamente en los ingresos vinculados al proyecto. Por ejemplo: si se pone una nueva estación de Metro, puede tener un efecto de desarrollo sobre la zona colindante. Esos son efectos sociales positivos y van más allá de los ingresos que puntualmente va a tener el Metro por estar cobrando las tarifas previstas. Puede haber proyectos de infraestructura con un impacto social importante. En ese sentido, pueden ser positivos aun cuando el proyecto no sea, en un sentido estricto, completamente sustentable.

Ese no era necesariamente el caso del aeropuerto, pero hay ocasiones en que cuando se considera que el proyecto tendrá cierto impacto más allá de los usuarios, por el efecto positivo de desarrollo sobre la zona y por el crecimiento que aportará a cierta región, puede ser deseable incluso cuando la actividad misma de un proyecto no necesariamente sea rentable. En el caso del aeropuerto, se procuró estructurar las finanzas y el financiamiento para que, en la medida de lo posible, con los costos estimados inicialmente, fuera un proyecto rentable y pudiera pagarse en buena medida a través de los recursos propios del aeropuerto. Y aunque los riesgos existen, puede haber casos en los cuales un proyecto puede valer la pena aun con pérdidas financieras si el proyecto tiene un efecto social elevado que va más allá de los beneficios económicos individuales de los usuarios directos.

El año de transición

Si bien no se han observado episodios de volatilidad excesiva o de crisis financieras en cambios de administración del 2000 en adelante, la historia previa en los años 1976, 1982, 1988,

1994, cuando en cada cambio de gobierno había volatilidad y crisis financieras, seguía haciendo que quisiéramos ser sumamente prudentes en 2018. La Secretaría de Hacienda tiene la importante labor de asegurar una transición ordenada pase lo que pase. Lo que procuramos entonces, desde el punto de vista financiero, fue reducir y limitar las necesidades financieras y de refinanciamiento del gobierno federal. Se redujo el déficit, se procuró extender la madurez de la deuda, se prefinanciaron todos los activos que tenía el gobierno federal, todos los vencimientos que tenía en moneda extranjera para eliminar temas de posible presión sobre el peso, y además se mantuvieron recursos muy importantes ahorrados en los fondos de estabilización. Se procuró llegar a 2018 en una posición financiera muy sólida, donde no hubiera ninguna duda de que México era un país financieramente sólido. Independientemente del proceso y resultado electoral, eso no se traduciría en volatilidad financiera. Esa fue mi labor principal durante ese año de transición. Para estar seguros de que no había elementos que pudiesen generar cierta volatilidad financiera, seguíamos puntualmente lo que pasaba en el ámbito político electoral. Y sí, un elemento al que valía la pena prestarle atención era, justamente, la posibilidad de que se cancelara el proyecto del aeropuerto.

Se habían emitido estos bonos para mercados internacionales que tenían como fuente de pago los ingresos futuros del aeropuerto. Si bien no eran bonos del gobierno federal mexicano en sentido estricto, eran bonos vinculados al proyecto del aeropuerto. Nosotros queríamos, en caso de que se materializara una cancelación del proyecto del aeropuerto, asegurar que dicho proceso de cancelación se diera de manera ordenada y no llevara a un proceso mediante el cual los inversionistas pudieran decir que México había incumplido con sus obligaciones financieras, porque eso nos afectaría desde el punto de vista del financiamiento y de la reputación de México en los mercados financieros.

Desde Hacienda le dimos seguimiento al proceso. Llegó la consulta pública. Para nosotros era muy importante que

la administración vigente en ese momento diera un mensaje de que cualquiera que fuera el resultado de la consulta, nosotros no cancelaríamos el proyecto. Era necesario evitar que los tenedores de los bonos pudieran señalar un incumplimiento porque estaba desapareciendo la fuente de pago; eso podía generar un problema de credibilidad y tener implicaciones legales y sobre las calificaciones crediticias. Entonces, tuvimos discusiones al interior del equipo de Hacienda y también con el equipo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, incluido Federico Patiño, la persona encargada del proyecto.

Después de escuchar las conclusiones del presidente electo López Obrador sobre la consulta para definir si se seguía o cancelaba la construcción del nuevo aeropuerto en Texcoco, nuestra prioridad era anunciar que nosotros no cancelábamos el proyecto, para no generar un incumplimiento técnico en los bonos del aeropuerto. Debíamos evitar dar pie a que los tenedores de los bonos dijeran: «México colocó unos bonos que tenían como fuente de pago los ingresos que iba a tener el aeropuerto futuro, y de repente a mí me están cambiando las reglas del juego, y me están incumpliendo en cuanto a las condiciones de los bonos». De inmediato, tuvimos que actuar para evitar que se materializara ese escenario.

A la mañana siguiente de la consulta², Federico Patiño anunció que no se cancelaba el proyecto. Después, pusimos al equipo de transición, tanto de la parte financiera como de transportes, en contacto con los bancos de inversión que habían ayudado en la colocación de los bonos para que pudieran reestructurarlos de la manera que fuera necesaria y evitar que, cuando llegaran a cancelar la obra del aeropuerto, no generaran un incumplimiento con los bonos. Carlos

2 Nota del editor: la consulta se realizó del 25 al 28 de octubre de 2018. El 29 de octubre, Federico Patiño, entonces director del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM), declaró que las obras del NAICM continuarían hasta el 30 de noviembre, a la espera de tener un anuncio oficial de la cancelación o continuación de ellas. Véase su testimonio en este volumen.

Urzúa³ era el futuro secretario de Hacienda. Arturo Herrera⁴ era mi contraparte directa. También estaba Gabriel Yorío⁵, el actual subsecretario de Hacienda, en el equipo de Arturo. Era probable que él se encargaría de la parte de la deuda pública. En las discusiones que tuvimos con ellos, se les explicó el porqué del anuncio. No había un intento de descalificar de ninguna manera la consulta ni la posible decisión del gobierno entrante de cancelar el aeropuerto. Se trataba de darles una señal a los bonistas con bonos mexicanos que dijera: «no les estamos cancelando su fuente de pago; entonces, no pueden —ni las agencias calificadoras— acusarnos de incumplimiento». Con ello ganábamos tiempo para que el equipo de transición se pudiera sentar con los bancos de inversión que habían estructurado las colocaciones de bonos. Entre ambos debían determinar qué iban a hacer exactamente con los bonos que estaban vigentes: si iban a decidir prepagarlos de alguna manera o si pensaban colocar deuda de gobierno federal y con eso retirar estas obligaciones, o si les iban a proponer a los bonistas alguna reestructura. Nosotros ya no nos involucramos en esas decisiones, se tomaron por completo en el equipo de transición y se formalizaron cuando tuvieron y tomaron posesión de los cargos públicos correspondientes. Así se evitó que los bonistas pudieran declarar un incumplimiento por parte de México.

La sobrevivencia de proyectos de infraestructura

En México tenemos un problema muy serio con la ejecución de obras de infraestructura. En todos los niveles de gobierno,

3 Nota del editor: Carlos Manuel Urzúa Macías fue el secretario de Hacienda y Crédito Público. Asumió el cargo en diciembre de 2018, pero renunció en junio de 2019 por discrepancias con la forma de decidir políticas públicas dentro de la administración de López Obrador. Véase su testimonio en este volumen.

4 Nota del editor: Arturo Herrera Gutiérrez fue subsecretario de Hacienda y Crédito Público, del 13 de diciembre de 2018 al 9 de julio de 2019.

5 Nota del editor: Gabriel Yorío González, de diciembre de 2018 a agosto de 2019, fue el titular de la Unidad de Crédito Público y encargado de la Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda. El 20 de agosto de 2019, fue ratificado como subsecretario de Hacienda y Crédito Público.

con mucha frecuencia se inician proyectos de infraestructura y después se cancelan o no se realizan. Como ejemplo cercano: el presidente Felipe Calderón tenía la idea de hacer una refinería en Tula⁶. El gobierno gastó cierta cantidad de recursos (no lo que se gastó para el aeropuerto), pero ya había adquirido tierras, se habían pagado compensaciones, se habían hecho expropiaciones y empezado a hacer gastos de planeación. Cuando cambia la administración, se cancela el proyecto. Otro ejemplo: el tren México-Toluca. Hay cambios de administración y algunos proyectos se desvanecen. A lo mejor eran proyectos importantes, emblemáticos para una administración previa, pero terminan cancelándose de manera explícita o implícita al no asignarles recursos presupuestales y dejando que se mueran.

Vivimos en una democracia y siempre puede haber replanteamientos y cambios, pero mi impresión es que, institucionalmente, sí deberíamos tener mecanismos que hagan más difícil cancelar proyectos donde ya hay recursos invertidos. No soy un especialista como para hacer un análisis técnico detallado en el que pueda contestar si se debió o no cancelar el aeropuerto. Pero me hubiera gustado ver un análisis que evaluara los riesgos, los efectos positivos y negativos que pudiera tener el aeropuerto, y que eso hubiera informado la decisión de la cancelación del proyecto. No he visto ese análisis. Pienso que, institucionalmente, sería muy bueno para México evitar que después de invertir cantidades muy importantes de recursos en proyectos, esos proyectos se abandonen. En principio, si los recursos siguen teniendo viabilidad, siguen teniendo rentabilidad económica, tienen una rentabilidad social muy importante, pues sí deberíamos de tener una vara muy alta para estar cancelando y cerrando esos proyectos.

6 Nota del editor: en marzo de 2008, el gobierno de Felipe Calderón anunció la construcción de la refinería Bicentenario. En 2014, ya en la administración de Peña Nieto, se canceló el proyecto.

Dicho eso, sería importante también mantener ciertos canales que permitan la cancelación de proyectos ya iniciados. Vivimos en una democracia. Es válido discutir si se deben asignar o no recursos fiscales a dichos proyectos cuando no se está al 100% seguro de que serán rentables bajo cualquier circunstancia. Es necesario mantener una puerta abierta a la posibilidad de cancelar proyectos de infraestructura grandes, pero mi impresión es que sería mejor para el país si hubiera mecanismos establecidos para hacerlo después de un análisis técnico muy detallado que garantice y deje muy claro cuáles son los riesgos de proseguir con el proyecto, y si es que la rentabilidad del proyecto, económica y social, sigue esperándose.

Sería bueno que para cancelar un proyecto grande se hiciera un proceso de documentación muy estricto que idealmente pasara por una aprobación del Congreso de la Unión, o por una revisión de la Auditoría Superior de la Federación, para garantizar que no se están perdiendo los recursos invertidos. Tal como funciona nuestro marco actual, es muy fácil cancelar proyectos con una justificación limitada. Eso no quiere decir que estuvo bien o mal la cancelación del proyecto del aeropuerto; mi impresión es que el marco institucional actual permite que proyectos de administraciones anteriores se puedan cancelar con demasiada facilidad, aun cuando los proyectos ya tuvieron avances presupuestarios y de ejecución muy relevantes, y ya se gastó una cantidad muy importante de recursos.

Lo mismo aplicaría para los proyectos de la administración del presidente López Obrador: si quien llega quiere cancelar la refinería Dos Bocas o el Tren Maya porque no se han terminado, pues que se haga un análisis técnico detallado, sofisticado, que revise y muestre si esos proyectos en realidad tienen viabilidad o no tienen una rentabilidad, económica y social, adecuada. Se debe estar seguro de que es conveniente dejar de lado los recursos ya invertidos en lugar de seguir dando recursos adicionales. Deberíamos de tener ese proceso.

Me parece que sí tenemos una falla institucional que hemos visto con distintas administraciones. Es muy común: sucede a nivel federal, local, en los estados, en los municipios. A partir de cierto nivel de avance en un proyecto de infraestructura, sí debería de ser más complicado cancelarlo.



Entrevista realizada el 6 de septiembre de 2023.

Pedro Cerisola y Weber (Ciudad de México, 1949) estudió Arquitectura en la Escuela Nacional de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en la Escuela de Arquitectura de la Universidad Iberoamericana. También llevó a cabo estudios de Alta Dirección de Empresas en el IPADE. Entre 1975 y 1990, trabajó en diversas áreas y proyectos del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México: Proyectos y Planeación en la Gerencia General, subdirector comercial y director de Operación de Aeronaves de México; director general de Aeronáutica Civil en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, director comercial de Aeronaves de México y también, en 1990, director general. Fungió como secretario de Comunicaciones y Transportes durante el sexenio del presidente Vicente Fox.

La otra propuesta: cuatro aeropuertos y reservar Texcoco por 50 años



Pedro Cerisola y Weber

141 - 152

Ingresé a ASA¹ en 1975, primero como proyectista y, al poco tiempo, fui jefe del Departamento de Proyectos; posteriormente, subgerente general de Proyectos y Planeación. Me tocó toda la remodelación y ampliación² del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM). Ya entonces había saturación en el aeropuerto y, básicamente, la terminal ya no servía. Estoy hablando de 1977, 1978, 1979. Yo no recuerdo que con López Portillo se haya hablado de un sistema aeroportuario para el Valle de México, aunque en su época, Aeropuertos y Servicios Auxiliares sí tuvo un repunte.

1 Nota del editor: Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), organismo descentralizado del gobierno federal que opera, administra y construye aeropuertos.

2 Nota del editor: en 1978, se inauguró la nueva torre de control, que a la fecha sigue en operación, y, en 1979, el edificio terminal tuvo una remodelación importante. Consultado el 14 de julio de 2024 en: Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, «Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Programa Estratégico/Institucional», 2016, <<https://www.gacm.gob.mx/doc/pdf/naicm-interiores-vf.pdf>>.

Aeropuertos y Servicios Auxiliares, o ASA, era un órgano desconcentrado con personalidad y patrimonio propio. Tenía más de 64 aeropuertos³ en su haber. Se dice fácil, pero no hay en el mundo un organismo que administre y opere 64 aeropuertos. La experiencia de los técnicos de ASA tenía que ver con todo. Teníamos expertos hasta en instalaciones a prueba de explosiones, sistemas de pararrayos, instalaciones de combustibles. Había una gran cultura, mucha experiencia y gente muy capaz. Hubo un nivel de crecimiento muy importante en esos tiempos. Me sentía muy orgulloso de trabajar en ASA: participamos en una serie de grupos internacionales de operadores de aeropuertos con norteamericanos y europeos; participamos en las reuniones anuales de la OACI⁴, en la parte de aeropuertos. Roberto Kobe era entonces director general de SENEAM y, posteriormente, delegado de México ante la OACI, y llegó a ser su secretario general. Algunos miembros del *staff* de ASA eran también asesores convocados para ir a resolver problemas en cualquier parte del mundo.

Cuando estuve en ASA, recorría toda la red aeroportuaria completa; cuando menos dos veces al año visitaba cada aeropuerto. Visitábamos entre 12 y 19 aeropuertos en un fin de semana, y eso lo hacíamos con cierta frecuencia.

En ese tiempo todos decían que la terminal del aeropuerto Benito Juárez ya no tenía de dónde dar y que por eso debía hacerse otro aeropuerto; con un poco de imaginación y talento se logró, mediante una remodelación, aumentar su capacidad. Era un monstruo, manejaba en esa época el 33% de todas las operaciones aéreas del país.

Esa es la época en la que se decide pensar en Zumpango⁵ como primera opción, y después se decide Texcoco. Empieza

3 Nota del editor: en la actualidad, ASA administra y opera 10 aeropuertos propios y cuatro en sociedad con gobiernos estatales en México.

4 Nota del editor: la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI) es una agencia de la Organización de las Naciones Unidas. Fue creada en 1944 para estudiar los problemas de la aviación civil internacional, así como para unificar normas de la aeronáutica mundial.

5 Zumpango, Estado de México.

a haber movimiento, hechos claros. Luego ya no culminó en Zumpango porque hubo un estudio que encabezó Javier Jiménez Espriú⁶ en el que se determinó que Zumpango no era la mejor opción, que la mejor opción era Texcoco.

El problema de la saturación del aeropuerto se venía gestando desde 1968 y era una combinación tanto de saturación en el espacio aéreo como terrestre. Los proyectos de Texcoco, por ejemplo, contemplaban seis pistas: tres en uso y tres de reserva, y eso permitía crecer muchísimo la capacidad. Sin embargo, el espacio aéreo no se tocaba, seguía siendo el mismo. Si ya se tienen seis pistas y el espacio no da, tienes saturación del espacio. Si el espacio sí da, pero las pistas no, se tiene una saturación en tierra.

Desde 1968 se hicieron estudios⁷ y todos concluyeron que el mejor lugar para tener un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México era Texcoco. El asunto fue que las reservas territoriales del actual aeropuerto internacional Benito Juárez se fueron conurbando. Ello imposibilitó que se pudiera dar la separación entre pistas que permitieran operaciones simultáneas, entendiéndose por operaciones simultáneas dos aterrizajes simultáneos o dos despegues simultáneos⁸. Con la separación actual que tienen las pistas del aeropuerto de la Ciudad de México no es posible tener operaciones simultáneas, aunque se pueden usar parcialmente una de entrada y una de salida. Entonces, el problema eran las pistas. Sin embargo, tenían una capacidad de más o menos 300 000 operaciones al año. Eso es un promedio de poco más de 100 pasajeros por vuelo, a una capacidad de manejar más de 30 millones de pasajeros

6 Javier Jiménez Espriú (Ciudad de México, 1937) fue director de la Facultad de Ingeniería de la UNAM de 1978 a 1982, y reelecto para un segundo término, que no concluyó, para ser el subsecretario de Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en la administración del presidente Miguel de la Madrid (de 1982 a 1988). Fue el secretario de Comunicaciones y Transportes con el presidente López Obrador. Véase su testimonio en este volumen.

7 Entonces era presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970).

8 Nota del editor: la separación mínima entre pistas para tener operaciones simultáneas debe ser de alrededor de 1400-1500 metros.

en el año. El problema era, entonces, que a pesar de los arreglos que se hicieron en 1977-1978⁹, la Terminal 1 tenía una capacidad para 24 millones de pasajeros. Se necesitaba espacio para más estacionamiento de aviones, más posiciones, y arreglar los rodajes de alta velocidad para hacerlo más fluido y eficiente.

Volviendo un poco a mi trayectoria, después de ser gerente general del aeropuerto estuve también en Aeroméxico; luego en Aeronáutica Civil como director de Transporte Aéreo y, posteriormente, volví a Aeroméxico para llevar toda la operación de contingencia cuando la quiebra. A eso le siguió Telmex. Luego, en el sexenio de Vicente Fox¹⁰ fui secretario de Comunicaciones y Transportes. Ya en esa época, aunque Texcoco estaba muy estudiado, el entonces gobernador de Hidalgo, Manuel Ángel Núñez, insistía en que se hiciera en Tizayuca¹¹.

Entonces, el presidente Fox pidió que no se convalidaran los estudios previos, sino que realmente se analizara a fondo nuevamente. Se formó un equipo de trabajo en la Secretaría, donde estaba gente de ASA, del Colegio de Pilotos y del Colegio de Controladores de Tránsito Aéreo. Se contrataron los servicios de MITRE¹², que tiene un simulador de espacio aéreo único en el mundo que permite hacer cualquier simulación y ver cuáles son las capacidades reales. Prácticamente, después de un año de analizar Tizayuca y analizar Texcoco, que eran las dos opciones fuertes, se confirmó una vez más que el lugar adecuado era Texcoco, no Zumpango ni Tizayuca. Y bueno, ya Zumpango era una base militar¹³. Se confirmó Texcoco y empezamos a desarrollar los anteproyectos. El Plan Rector para el aeropuerto en Texcoco contemplaba seis pis-

9 Nota del editor: en 1978 se inauguró la nueva torre de control, de 32 metros de altura (20 metros más que la torre anterior), totalmente equipada.

10 Nota del editor: véase el testimonio de Vicente Fox en este volumen.

11 Nota del editor: Tizayuca es la tercera ciudad más poblada del estado de Hidalgo.

12 Nota del editor: MITRE es una compañía estadounidense dedicada, entre otros temas, a resolver problemas de seguridad aeronáutica. Véase el testimonio de Bernardo Lisker y Robert Kleinhans en el segundo volumen.

13 Nota del editor: se refiere a la base militar de Santa Lucía.

tas paralelas: tres en uso simultáneo y tres en reserva para mantenimiento. Planeábamos a un horizonte de 50 años y una capacidad hasta de 60 millones de pasajeros. Era viable técnicamente y, por el espacio aéreo, era el mejor lugar.

Remediación ecológica

145

Buena parte de las hectáreas que se empezaron a adquirir o que ya eran parte del gobierno federal, como zona federal en el lago, eran para remediación ecológica. Se formó un grupo intersecretarial y trabajamos con la Semarnat para el proyecto de remediación ecológica. No iba a haber problemas con las aves: originalmente había lago, había aves, y no había aeropuerto. Se seca el lago, se van las aves, no había aeropuerto. Se hace el aeropuerto sin aves, y no hay problema. Cuando se crea el lago Nabor Carrillo, las aves regresan¹⁴, ya estaba el aeropuerto: a las aves no les molestó el aeropuerto.

Entonces, el proyecto de remediación ecológica se estaba haciendo con la gente de la Semarnat. Ellos tenían a sus expertos y nos asesoraron dónde sí había cuerpos de agua y dónde no, dónde ponerlos, etcétera. También hablamos con el grupo asesor, con controladores, el Colegio de Pilotos, para que los cuerpos de agua y la posible vida silvestre que se diera en el rescate del lago de Texcoco no tuviera incompatibilidad ni en la parte operativa del aeropuerto ni en la parte de rescate del lago.

Era un proyecto muy bonito, muy completo. En términos generales, daría servicio a más de 50 millones de pasajeros, prácticamente el doble que el aeropuerto de la Ciudad de México; se rescataba el lago de Texcoco, era perfectamente compatible; y en cuanto al subsuelo, la ingeniería ha avanzado mucho. Hay muchos grandes aeropuertos, como el de Tokio, que están sobre el agua, no sobre un fondo de suelo lacustre, sino directamente sobre el agua; por lo tanto, hay forma de hacerlo, ese no es un problema.

14 Nota del editor: dependiendo de la época del año, se calcula que 200 000 aves viven en el humedal artificial Nabor Carrillo.

Se enfrentaron los obstáculos normales de un proyecto de gran magnitud: en la parte financiera había que obtener los recursos para hacerlo sin endeudar al país. Había que analizar la mejor opción para toda la parte ingenieril de pistas, importaba que no tuvieran hundimientos permanentes como los tienen las pistas actuales. Hay zonas en el aeropuerto actual que ya tienen un metro y medio de carpeta o más y siguen teniendo un diferencial; entonces, hay que darles mantenimiento y nivelarlas periódicamente. Sin embargo, la parte de ingeniería no era un obstáculo, simplemente es el tipo de aspectos que se deben atender, retos normales de un proyecto que lo hacen interesante y que permiten buscar soluciones nuevas, creativas, y dar un paso más allá en todos los sentidos: de ingeniería, de arquitectura, de tecnología, de todo.

Hoy hay cosas en los aeropuertos que no existían cuando yo fui gerente del aeropuerto. Por ejemplo, las zonas de seguridad para revisión de maletas, estas surgieron después del 11 de septiembre del 2001. Todo lo relacionado con seguridad es totalmente distinto y se tuvo que tomar en cuenta en la Terminal 2, pero no existía en la Terminal 1. Ahí se tuvo que adaptar. Anteriormente, las zonas estériles, particularmente en la zona internacional, estaban divididas totalmente: los pasajeros en tránsito tenían que pasar por unas compuertas para poder ir de una zona a la otra, y ahora ya las zonas estériles son indistintas para todo el mundo; ya no hay una zona nacional, zona internacional y una zona en tránsito. Muchas cosas han cambiado para bien.

Tanto la propuesta que hicimos nosotros como el proyecto que inició su construcción en el sexenio del licenciado Peña Nieto implicaban la cancelación del actual aeropuerto Benito Juárez. La base de Santa Lucía es una condición dada, como si creciera un edificio o un cerro a la mitad de todo; así es tener Santa Lucía: no se puede tocar y se le tiene que dar la vuelta. La coordinación no es fácil, por la seguridad de las operaciones militares y de las operaciones civiles. Las operaciones militares son operaciones de seguridad nacional, no tienen que dar aviso con anticipación y, a menos que sea algo

como el desfile aéreo del 16 de septiembre, no son agendas conocidas. Sale un avión donde ellos dicen, y a la hora que ellos necesitan. Entonces, todos los procedimientos de aproximación y despegue están considerando ya la base aérea de Santa Lucía desde hace muchos años, no solo desde ahora.

Las causas que llevaron al fracaso del proyecto del aeropuerto fueron totalmente externas, no eran técnicas ni operativas ni económicas, ni estaban dentro del ámbito de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que tenía yo a mi cargo. Fueron causas externas que no podría explicar con conocimiento pleno de causa o sin entrar en la especulación. Lo único que sí puedo decir es que obviamente tuvo que ver un movimiento social¹⁵ que se empezó a tornar violento, y fueron razones de Estado que orillaron al presidente Vicente Fox a tomar la decisión de cancelar el proyecto, y a buscar opciones¹⁶.

147

Opciones y soluciones

Reiniciamos el análisis en todas las zonas aledañas donde pudiéramos tener el binomio de espacio aéreo y espacio terrestre, y no había un nuevo lugar. Es muy simple: en cada sitio donde podía haber un aeropuerto, ya había un aeropuerto: Toluca¹⁷, Puebla¹⁸ y Cuernavaca¹⁹. La pregunta es: ¿qué va a pasar con Toluca, Puebla y Cuernavaca dentro de 50 años?,

15 Nota del editor: en octubre de 2001, se iniciaron las protestas de ejidatarios de diversas poblaciones, entre ellas, San Salvador Atenco, para manifestarse contra la construcción del aeropuerto en Texcoco.

16 Nota del editor: véanse los testimonios de Vicente Fox y de Jorge Castañeda en este volumen, así como de María Amparo Casar y de Trinidad Ramírez en el tercer volumen.

17 Nota del editor: el Aeropuerto Internacional de Toluca (o Aeropuerto Internacional Licenciado Adolfo López Mateos) se encuentra a 16 kilómetros del centro de la ciudad de Toluca.

18 Nota del editor: el Aeropuerto Internacional de Puebla (o Aeropuerto Internacional Hermanos Serdán) se encuentra en la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala, cercana a Huejotzingo, Puebla.

19 Nota del editor: el Aeropuerto Internacional de Cuernavaca (o Aeropuerto Internacional General Mariano Matamoros) se encuentra en el municipio de Temixco, Morelos, a 16 kilómetros de Cuernavaca.

¿qué hubiera pasado si hacemos Texcoco? Y dentro de 50 años, ¿queremos voltear a Toluca, a Puebla o a Cuernavaca?, pues van a estar conurbadas. La mancha urbana habrá tragado todo lo que hay, y difícilmente podremos conseguir tierras para crecer los sitios en el espacio terrestre que se tiene en el aeropuerto Benito Juárez, donde si el espacio aéreo todavía tiene capacidad, la parte terrestre ya no. Fue entonces que pensamos en hacer un Sistema Metropolitano de Aeropuertos. Desarrollar Toluca, desarrollar Puebla, buscar un nuevo lugar en Morelos para ubicar un aeropuerto que tuviera mayor potencial. Entonces se empezó a trabajar en Toluca, en Puebla, un poco en Cuernavaca, para darles la capacidad de desarrollarse.

Necesitábamos hacer una terminal cuando menos para 10 o 12 millones más de pasajeros, con las posiciones correspondientes para darle posición a los aviones. Además, debía contar con el estacionamiento en plataformas remotas, tener calles de rodaje, drenajes, cárcamos, luces de pista, cableados, etcétera. Podríamos haber optado por hacer esto en la Terminal 1. Sin embargo, la base de mantenimiento de Aeroméxico estaba hacia el oriente, y todos los días sus aviones tienen que cruzar en la hora pico de salidas, y regresar a su sitio a la hora pico de llegadas, y ese tiempo de cruce reduce el número de operaciones posibles en la pista. Por eso decidimos ubicar la Terminal 2 en el otro lado de las pistas²⁰; para eso quitamos todos los hangares oficiales; movimos los que se quedaron de la Defensa y de la Marina y algunos pequeños; se reestructuró la operación logística de la Secretaría de la Función Pública, de la Procuraduría General de la República, de la Secretaría de Gobernación, incluso de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina. De común acuerdo y trabajando con ellos, redujimos al mínimo los equipos que tuvieran base en el aeropuerto de la Ciudad

20 Nota del editor: la Terminal 2, ubicada en la alcaldía Venustiano Carranza, fue diseñada por el despacho del arquitecto J. Francisco Serrano. La construcción inició en el 2005 y la terminal fue inaugurada en marzo de 2008.

de México, y así mandarlos a distintos puntos operativos de acuerdo con sus propias necesidades y *modus operandi*. Para poder hacer la Terminal 2 que hoy todos conocemos, redujimos en un 25% o 30% el hangar presidencial.

Entre las soluciones, la ampliación del aeropuerto de Toluca da infraestructura, pero no resuelve el problema. Por eso, se tomaron otras dos decisiones. Una, fomentar la creación de aerolíneas con la condición de no operar en el aeropuerto de la Ciudad de México. Interjet y Volaris iban a salir con base en Toluca; Alma, base Guadalajara; Viva Aerobús, base Monterrey; y Volaris, base Tijuana.

Cada aerolínea solicitó dónde quería tener su base, su *hub* operativo. Toluca manejaba medio millón de pasajeros al año y, al terminar la administración de Fox, ya estaba manejando más de cinco millones. Creció exponencialmente y en un par de años empezaron a darse rutas hacia otros puntos tratando de evitar la Ciudad de México. Del 100% del tráfico que se mueve en el aeropuerto en la Ciudad de México, el 30% es de conexión. Venían de otras partes para cambiar de avión y terminar su vuelo en otro destino. La gente llega, no sale del aeropuerto, cambia de avión y se va.

Ampliamos las preguntas que nos hacíamos: ¿de dónde prefería salir la gente? Realizamos encuestas y dábamos la opción de Puebla, Toluca y Cuernavaca, y más o menos un 20% a 25% prefería salir de Toluca. Y otro tanto de Puebla o de Cuernavaca. Para que estos aeropuertos se desarrollaran, se buscó un esquema de coinversión. Los aeropuertos eran totalmente de ASA; entonces, se le cedió parte del 51% de las acciones. Se otorgó el 75% al gobierno de los estados con la condición de que buscaran un socio inversionista. La Federación no tuvo nada que ver. Entonces, el estado vendía el 49% a privados y se quedaba con el 26%; el 25% era para ASA; entonces, manteníamos el 51% entre ASA y el Estado.

La rectoría seguía siendo de Aeronáutica Civil y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y el 49% en privados brindó una inyección de capital a las cajas de los aeropuertos. Con eso se inició la compra de tierras para hacer

las reservas territoriales y para hacer un plan de desarrollo sustentable y con caja.

Sistema Metropolitano de Aeropuertos

150 Así se diseñó el Sistema Metropolitano de Aeropuertos. Se dejó todo el lago de Texcoco como una reserva territorial para que, dentro de 50 años, cuando ya se hubieran saturado los aeropuertos de la Ciudad de México, Toluca, Puebla y Morelos, se contara con la válvula de escape del lago de Texcoco para poderlo construir. El plan para finales del sexenio era dejar a Texcoco de reserva y crecer el AICM a su máxima capacidad dejando balanceadas terminales, pistas y plataformas. Además, que tuvieran la misma capacidad para manejar 300 000 operaciones al año y más de 30 millones de pasajeros, reforzados con un plan de aviación nacional con nuevas líneas aéreas y con nuevas rutas, con nuevos destinos para sacar y evitar la saturación acelerada del aeropuerto de México, o incluso del sistema metropolitano.

Los vuelos Monterrey-Guadalajara ya no tenían que venir a México. Se podía volar Monterrey-Oaxaca o Puebla-Acapulco. Era un plan mucho más completo y complejo, que trascendía al aeropuerto mismo. Veía al aeropuerto o la infraestructura aeroportuaria como un componente necesario para soportar el desarrollo del transporte aéreo del país. Pasamos del asunto de un aeropuerto al asunto de un proyecto de transporte aéreo, con una logística y una planeación a 50 años.

El aeropuerto de la Ciudad de México genera una cantidad suficiente de flujo de efectivo a través del cobro de la tarifa de uso de aeropuerto (TUA). Entonces, si se bursatilizaba una parte, se generaba el flujo necesario para construir el aeropuerto completo sin tener que crear deuda pública. De hecho, ya el aeropuerto estaba constituido como una entidad privada, aunque las acciones estuvieron en manos de la Secretaría. La TUA alcanzaba para hacer eso y dejarle suficiente flujo al aeropuerto para llevar a cabo el mantenimiento y las reparaciones para evitar su deterioro, que después pasó.

El futuro aeronáutico

El futuro depende de las decisiones que se tomen. Cuando se redujeron las alternativas, se optó por una solución que —a mi juicio— es mejor que haber construido Texcoco. Si en 50 años se saturaba Texcoco, ya no tendríamos para dónde crecer. Todo habría estado conurbado. Pero si se hacían Toluca, Puebla y Cuernavaca, y se les llevaba a su máxima capacidad operativa, y se buscaba el balance y equilibrio para el aeropuerto de la Ciudad de México, se ganarían 50 años maravillosos, y ahí estará Texcoco disponible. Había esa tercera opción que estaba guardada, pero que había que ir a buscarla y tal vez tomar las piezas y armar el rompecabezas. Pero si en un siguiente sexenio deciden, como alguien una vez dijo, que «no había mercado para tener dos aerolíneas grandes y que con una era suficiente» y dejaron quebrar Mexicana, entonces el futuro es uno. Sin embargo, si se piensa que se deben crear más aerolíneas y diversificar los mercados y la operación, y distribuirla en distintas regiones del país para desarrollar el transporte aéreo, pues esa es otra decisión.

151

Por ejemplo, en Estados Unidos cada aeropuerto es del condado, del municipio, o del estado. Hay dos aeropuertos nacionales, federales, que son el Dulles y el National, en Washington, D. C. Los demás los construye cada estado, cada municipio; los construyen donde ellos quieren y como ellos quieren, respetando las normas de OACI y las normas de la FAA, etcétera. Pero, al final del día, son los promotores, los ejecutores, los operadores y los administradores de los aeropuertos.

Si en lugar de insistir en hacer Texcoco, se hubiera dado continuidad al proyecto de reforzar Toluca o Puebla y hacer el de Cuernavaca, hubiera sido muy distinto a lo que estamos viviendo ahora. Entonces, el futuro depende de las decisiones que tomen las personas que tienen a su cargo la política y el desarrollo del transporte aéreo en el país en su momento, y no está escrito nada.

Ya se hizo el AIFA, no se trata de tirar ni de desperdiciar. Lo que yo haría es mantener operativo y con dignidad el aeropuerto Benito Juárez. Y seguir desarrollando Toluca, donde

ya se tiene el terreno, la pista, la torre de control; seguir desarrollando Puebla, hacer uno nuevo en Morelos, y continuar con el proceso de promover nuevas aerolíneas o, cuando menos, nuevas operaciones que ya no toquen al aeropuerto de la Ciudad de México, para evitar sobresaturarlo. Aprovechar la infraestructura de la que se dispone. Promover la creación de aerolíneas que las operen, pero no por decreto, sino por conveniencia.





Entrevista realizada el 28 de agosto de 2023.

Luis Téllez Kuenzler (Ciudad de México, 1958) es un empresario, economista y político mexicano. Es economista por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y doctor en Economía por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). El presidente Ernesto Zedillo lo designó jefe de la Oficina de la Presidencia de la República y, en 1997, fue nombrado titular de la Secretaría de Energía, hasta el final de la administración en 2000. Posteriormente a su desempeño político, fue vicepresidente de la Compañía DESC y miembro del Consejo de Administración del Carlyle Group, grupo de inversores en energía. El presidente Felipe Calderón lo nombró titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de su gobierno a partir del 1 de diciembre de 2006, en la cual permaneció hasta marzo de 2009; en ese año, inició su presidencia en la Bolsa Mexicana de Valores, hasta 2015. Consultado en octubre de 2024 en: <https://es.wikipedia.org/wiki/Luis_T%C3%A9llez>.

Texcoco habría sido uno de los mejores polos aeronáuticos del mundo



Luis Téllez Kuenzler

155 - 166

El aeropuerto a través de los sexenios, 1982-2024

Con el Nuevo Aeropuerto Internacional de México, nuestro país tuvo la gran oportunidad de contar en este siglo con un aeropuerto de clase mundial a corta distancia del centro de la capital. Habría sido un *hub* aéreo que hubiera generado cientos de miles de empleos bien pagados en el oriente de la zona metropolitana, una región con fuertes rezagos sociales. No solo hubiera cumplido funciones aeroportuarias, habría sido un pujante polo de desarrollo socioeconómico.

En Estambul, Turquía, se empezó a construir un aeropuerto internacional de gran escala, similar al que se construía para la Ciudad de México. Se concluyó hace seis años, en 2018, en un tiempo similar al que habría tomado concluir el de México. Hoy es una entrada espectacular a Turquía, se ha constituido en un *hub* aeronáutico para el Mediterráneo occidental, el Medio Oriente y hasta para el subcontinente indio¹.

¹ Nota del editor: el tránsito en el aeropuerto de Estambul aumentó drásticamente con la puesta en marcha del nuevo aeropuerto que sustituyó al antiguo

A diferencia de Estambul, lo que hoy tenemos en nuestra ciudad capital es una situación muy precaria, con un segundo aeropuerto a una distancia considerable del centro y del actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM). Esto es una pena para los viajeros cuando las líneas de bajo costo han reducido las tarifas de vuelo, de modo que ahora esta forma de transporte la utiliza un porcentaje cada vez más amplio de la población. La pobre solución que se dio a la apremiante necesidad de una terminal aérea suficiente y eficiente representa en realidad, y a largo plazo, un freno a la aviación del centro del país y a la economía nacional y local. Se dejó pasar una solución de primera calidad y de primera clase mundial.

En los párrafos que siguen presento un apretado resumen de mi experiencia como servidor público en relación con la planeación de lo que debía ser un nuevo aeródromo para la capital nacional. Estuve vinculado a decisiones y a la planeación del nuevo aeropuerto para la Ciudad de México en dos etapas: la primera, durante los tres primeros años de la administración del presidente Ernesto Zedillo, como jefe de la Oficina de la Presidencia². La segunda, como secretario de Comunicaciones y Transportes durante los primeros tres años de la administración del presidente Felipe Calderón.

Desde el gobierno de Miguel de la Madrid ya se hablaba de la saturación del AICM y se evaluaban proyectos en distintas

aeródromo de Estambul. Antes del nuevo aeropuerto, aquel y el de la Ciudad de México tenían un número semejante de pasajeros: alrededor de 50 millones al año. En 2023, con el nuevo aeropuerto, su número fue de 76.2 millones de pasajeros. En el AICM más el AIFA, fueron solamente 51 millones de pasajeros. Consultado el 20 de agosto de 2024 en: <https://en.wikipedia.org/wiki/Istanbul_Airport>.

2 Nota del editor: Luis Téllez ha ocupado importantes cargos públicos. En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, fue director general de Planeación Hacendaria en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1988-1990) y subsecretario de Agricultura (1990-1994). Con el presidente Ernesto Zedillo, fue jefe de la Oficina de la Presidencia (1994-1997) y luego secretario de Energía (1997-2000). En el sexenio de Felipe Calderón, ocupó el cargo de secretario de Comunicaciones y Transportes (diciembre de 2006 a marzo de 2009).

ubicaciones, como el Bordo Poniente del exlago de Texcoco³, Tizayuca⁴, el propio vaso de Texcoco y una ampliación del mismo AICM, para dar solución al problema de la sobresaturación y demanda excesiva. En el sexenio de Carlos Salinas fui invitado a una presentación que hizo Andrés Caso⁵, secretario de Comunicaciones y Transportes, en el aeropuerto de Toluca. Ahí, Caso propuso que ese aeropuerto fuera el principal del Valle de México. Recuerdo incluso que la maqueta de la propuesta fue del arquitecto Agustín Hernández⁶. En esa época el aeropuerto no era todavía un tema relevante, pero sin duda ya era un asunto de gran interés para las autoridades. Sin embargo, fueron otras las prioridades del presidente Salinas, por ejemplo, estabilizar la economía y frenar la inflación, así como decidir las mejores formas de abordar la compleja y difícil negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que ha sido uno de los más exitosos en la historia del comercio internacional. En este contexto, el aeropuerto pasó a segundo plano, pero la importancia del problema ya era evidente.

157

A la llegada de la administración del presidente Zedillo, se trabajó en ciertos proyectos de infraestructura fundamen-

3 Nota del editor: algunos sectores, como la Sociedad Mexicana de Ingenieros del Distrito Federal, impulsaron desde 2002 la construcción de un aeropuerto ecológico en el Bordo Poniente. La propuesta era usar 1000 hectáreas, con 400 usadas previamente como relleno sanitario, para un aeropuerto que hubiera requerido una inversión de 4 500 millones de dólares para iniciar el proyecto. Consultado en: Notimex, «Presentan nuevo proyecto de aeropuerto alterno al AICM», *Excélsior*, 15 de noviembre de 2007, <<https://agua.org.mx/presentan-nuevo-proyecto-de-aeropuerto-alterno-al-aicm/>>.

4 Nota del editor: ubicado en el estado de Hidalgo.

5 Nota del editor: Andrés Caso Lombardo (1924-2008), secretario de Comunicaciones y Transportes durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

6 Nota del editor: Agustín Hernández Navarro (1924-2022), considerado el «último arquitecto moderno mexicano». Su obra, con fuertes influencias prehispánicas y escultóricas, creó un estilo emblemático. Entre sus obras más conocidas están las nuevas instalaciones del Heroico Colegio Militar (1976), el Centro Cooperativo Calakmul (1994) y su Taller de Arquitectura en la Ciudad de México (1970). Consultado en: Redacción, «La arquitectura de Agustín Hernández en 5 obras emblemáticas», *glocal*, 11 de noviembre de 2022, <<https://glocal.mx/agustin-hernandez-5-obras-emblematicas/>>.

tales para el país; uno de ellos fue el de un nuevo aeropuerto para la capital. En ese entonces, Carlos Ruiz⁷ era el secretario de Comunicaciones, y Alfredo Elías, el director general de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA)⁸, y en ellos recayó el liderazgo del proyecto. Con una orografía tan accidentada como la del Valle de México, había que analizar las opciones para dar a una nueva infraestructura vigencia de largo plazo o, en su caso, estudiar la factibilidad de un grupo de aeropuertos que cubriese todas las necesidades. El gobierno del presidente Zedillo contrató los servicios de MITRE⁹ para hacer estudios técnicos especializados que brindaran respuestas sobre ingeniería aeronáutica y demás condiciones necesarias para la correcta ubicación, diseño y construcción de un aeropuerto internacional.

La forma correcta de estudiar la viabilidad de un aeropuerto no es de «abajo para arriba», sino de «arriba hacia abajo». En otras palabras, el primer punto que se debe contemplar es la capacidad de cumplir con las exigencias aeroespaciales o aeronáuticas, y más adelante analizar si se tiene la suficiente superficie crítica de terreno para dos o tres pistas

7 Nota del editor: Carlos Ruiz Sacristán (1949), político y empresario mexicano, se desempeñó como secretario de Comunicaciones y Transportes en el gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

8 Nota del editor: Alfredo Elías Ayub (1950) fue director general de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, «recibiendo el mandato de prepararla para su privatización y mejorar sustancialmente el servicio que este presta». Consultado en: Comisión Federal de Electricidad, «Semblanza», <<https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/gabinete/ayub.htm#:~:text=Desde%201999%20se%20desempeña%20como,el%20servicio%20que%20éste%20presta>>.

9 Nota del editor: The MITRE Corporation, organización estadounidense fundada en 1958 en el marco de la Guerra Fría para brindar asesoría como compañía sin fines de lucro a agencias gubernamentales de Estados Unidos, tanto civiles como militares. Sus instalaciones actuales se encuentran en Bedford, Massachusetts, y en McLean, Virginia. MITRE desempeña un importante papel como consultor independiente para el gobierno estadounidense en temas de seguridad nacional y áreas de defensa, en temas tan diversos como ciberseguridad, salud, seguridad de la aviación y el transporte. Consultado en: <https://es.wikipedia.org/wiki/MITRE_Corporation>, para localización, y <<https://www.mitre.org/focus-areas>>, para misión y objetivos.

simultáneas. El principal reto para la ampliación o eventual construcción de un aeropuerto para la zona metropolitana de la Ciudad de México no era ampliar las terminales, sino poder contar con dos pistas de operación simultánea, que es lo que da mayor capacidad de maniobra a un puerto aéreo.

Los resultados de MITRE apuntaban a que la mejor localización del aeropuerto sería en la Zona Metropolitana del Valle de México, al nororiente de la Ciudad de México, un poco más al este del AICM. Ya no hubo tiempo de desarrollar el proyecto durante la administración del presidente Zedillo, por lo que se decidió dejar el tema para la siguiente administración.

Fue el presidente Vicente Fox¹⁰ quien retomó los estudios que llevaban ya cerca de 15 años analizando el tema. Con base en ello, la administración Fox decidió expropiar 5000 hectáreas en los municipios de San Salvador Atenco, Texcoco y Chimalhuacán, Estado de México, donde se construiría una nueva terminal aérea. Por razones diversas, legales y políticas, el proyecto enfrentó una fuerte y violenta resistencia de los ejidatarios de Atenco, que resultó incontenible y obligó a cancelar el proyecto. Dado que la saturación del AICM resultaba ya insostenible, Fox optó entonces por construir una Terminal 2 para desahogar la creciente demanda de vuelos, con plena conciencia de que sería una solución temporal. La Terminal 2 comenzó a funcionar en enero de 2008 y se inauguró formalmente en marzo del mismo año, ya durante la administración del presidente Felipe Calderón.

En busca del mejor espacio aeronáutico

Una de las primeras acciones que abordé como secretario de Comunicaciones y Transportes fue el proyecto de un nuevo aeropuerto, empezando por revisar la ingeniería aeronáutica y analizar cuál era la mejor opción, considerando que se requerían por lo menos dos pistas de aterrizaje simultáneo para aumentar la capacidad aeronáutica del Valle de México: uno, dos o más aeropuertos funcionando en coordinación.

10 Nota del editor: véase el testimonio de Vicente Fox en este volumen.

Se estudiaron Santa Lucía, Tizayuca y otros sitios alternos para determinar dónde se podía ubicar una terminal o crear un sistema de terminales.

160 A las ciudades y a sus habitantes les conviene tener un aeropuerto cercano. Si toma una hora y media o más llegar a él, será poco funcional. Narita, en Tokio, tiene esa característica: es un aeropuerto al que toma un buen tiempo llegar. En Milán, Italia, hay tres aeropuertos y dos de ellos, el Malpensa y el de Bérghamo, están a una distancia relativamente larga, alrededor de 50 kilómetros, por lo que no brindan el mejor servicio posible. El más cercano, el de Linate, es solo para vuelos nacionales.

Recuerdo que con MITRE analizamos detenidamente el posible traslado del aeropuerto a Santa Lucía¹¹. Los estudios de MITRE establecían, con base en las tecnologías de aquel momento, que Santa Lucía tiene el mismo cono de aproximación¹² que el AICM, lo cual lo hacía excesivamente complejo como aeropuerto alternativo. Como aeropuerto militar, con pocos vuelos, poco tráfico y poca actividad, sí era compatible con el AICM.

Como solución, tampoco era viable el aeropuerto de Toluca¹³. Esto se estudió a profundidad. Además de su altura y clima difíciles, Toluca tiene una prominencia llamada El Cerrito, y para construir una pista simultánea se habría tenido que dinamitar. Esa opción era políticamente inviable, ya que muchas familias viven en la comunidad que rodea la prominencia.

En algún momento del sexenio de Felipe Calderón se discutió contemplar como una opción el proyecto aeroportuario de Tizayuca. El entonces gobernador de Hidalgo, Mi-

11 Nota del editor: los terrenos de la Ex Hacienda de Santa Lucía, en Zumpango, Estado de México, fueron asignados en 1941, por decreto del gobierno del Estado de México, a la Secretaría de la Defensa Nacional. La Base Aérea Militar de Santa Lucía, hoy Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, está a 45 kilómetros del Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México.

12 Nota del editor: en una definición menos técnica, el cono de aproximación es el área de protección para la aproximación de las aeronaves en todos los ejes de pista (longitudinal, transversal y vertical).

13 Nota del editor: el Aeropuerto Internacional de Toluca se encuentra a 43 kilómetros de Santa Fe, Ciudad de México.

guel Ángel Osorio Chong¹⁴, abogó fuertemente por esa causa. Tizayuca está a una hora y media de la Ciudad de México; por distancia y aeronavegabilidad, no era buena opción. Sin embargo, había intereses políticos y económicos importantes. Para los técnicos y científicos expertos era más viable el aeropuerto de Querétaro, pero por la distancia con la Ciudad de México no tenía sentido. Bajo el criterio de encontrar un sitio que tuviera la capacidad de cumplir con las exigencias aeroespaciales, se concluyó que, entre todas las opciones, el exlago de Texcoco era la mejor en términos aeronáuticos. Además, los terrenos que podrían utilizarse eran principalmente federales, lo que significaba que no sería necesario expropiar, con el riesgo de un conflicto social.

161

Los esfuerzos en el sexenio de Calderón

A partir del gobierno de Felipe Calderón¹⁵ empezamos a trabajar con tecnología aeronáutica y aeroespacial más avanzada que la de ocho años antes. Las conexiones con satélites y tecnología afín habían evolucionado considerablemente. Evaluamos si Texcoco era adecuado, y claramente resultó ser viable y la mejor opción. Recuerdo que el director de MITRE en esa área específica era Bernardo Lisker¹⁶, quien me dijo de manera casi jubilosa: «la Ciudad de México tiene la posibilidad de hacer un aeropuerto de dos pistas simultáneas a 15 minutos del centro de la ciudad. No hay ninguna ciudad del

14 Nota del editor: Miguel Ángel Osorio Chong (1964), político y abogado mexicano, fue gobernador del estado de Hidalgo de 2005 a 2011.

15 Nota del editor: véase su testimonio en este volumen.

16 Nota del editor: Bernardo Lisker, nacido en México y originalmente ingeniero eléctrico, obtuvo una maestría en Ciencias y un doctorado en Transporte Aéreo del Departamento de Aeronáutica y Astronáutica del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Es el director internacional del Centro para el Desarrollo de Sistemas Avanzados de Aviación de MITRE. Sus responsabilidades incluyen la transferencia de tecnología a las naciones que trabajan con MITRE en campos técnicos avanzados, como modelos sofisticados de capacidad aeroportuaria, retraso/saturación de pistas, diseño del espacio aéreo, modelado de ruido y navegación por satélite. Véase su testimonio, junto con Robert Kleinhans, en el segundo volumen.

mundo en la que se pueda construir un aeropuerto con esas características». México tuvo la oportunidad de contar con el mejor aeropuerto, uno situado cerca de donde viven, trabajan y llevan su vida cotidiana quienes usan el aeropuerto. Los estudios de MITRE así lo demostraban claramente.

162 No solo consultamos con especialistas extranjeros, también con mexicanos. Por ejemplo, con ingenieros del Instituto de Ingeniería de la UNAM revisamos los aspectos aeronáuticos y otros como el de la mecánica de suelos del exlago de Texcoco, de alta salinidad y poca firmeza. Los estudios de ingenieros mexicanos concluyeron que aun en ese suelo podría cimentarse una estructura masiva como un aeropuerto, con sistemas sofisticados como los que se habían aplicado en el aeropuerto de Schiphol.

Además de conocer estudios especializados, visité y estudié, junto con ingenieros y otros expertos de la industria aeronáutica mexicana, muchas terminales aéreas. Una de ellas fue el actual aeropuerto de Denver, cuya relación con el anterior era igual a lo que cabía esperar en México entre el AICM y una nueva terminal en Texcoco, pues compartían el mismo cono de aproximación. Por esta condición, al terminarse las nuevas instalaciones y pistas, las operaciones tendrían que cambiar de un día para otro como ocurrió en Denver, donde se cerró un aeropuerto para dar lugar, de inmediato, al funcionamiento del nuevo. Esto, evidentemente, implicaría en su momento un gran reto.

En el caso de nuestro país, en el hipotético caso de la terminación de una nueva infraestructura en Texcoco, durante un tiempo se podrían haber usado los aeropuertos de Toluca y de Puebla durante solo unos días de pruebas, antes de iniciar operaciones en las nuevas instalaciones. Los problemas logísticos en el aeropuerto de Denver se resolvieron con agilidad y hoy es uno de los más grandes y eficientes de Estados Unidos. Lo mismo podría haber ocurrido aquí.

Después de tener resueltos los estudios aeronáuticos, podíamos bajar a tierra, a la ubicación de las pistas. Sabíamos que teníamos alrededor de 10 000 hectáreas de terrenos fede-

rales en el vaso del exlago de Texcoco y necesitábamos otras 4000 para poder resolver la ingeniería aérea con dos pistas simultáneas. Se tuvieron pláticas con altos mandos militares, desde luego con el general Galván¹⁷, secretario de la Defensa Nacional, y con el jefe de la Fuerza Aérea. Los técnicos de MITRE les explicaron la necesidad de un espacio de 15 000 hectáreas con ciertas características para construir un aeropuerto de gran dimensión, el cual también se podría utilizar como base aérea militar si se cerraba la de Santa Lucía. Lo evaluaron con cuidado y estuvieron completamente de acuerdo.

Una noche, como a las cuatro de la mañana, me llamó Bernardo Lisker. Me dijo entusiasmado: «acabamos de encontrar un cono de aproximaciones, es decir, los ángulos en que pueden aterrizar los aviones, de manera que podamos tener tres pistas simultáneas en el aeropuerto de Texcoco». Poner tres pistas simultáneas hubiera implicado tener una terminal aérea a 15 minutos del centro de la Ciudad de México con una vida útil de por lo menos un siglo. Muy pocos aeropuertos en el mundo tienen tres pistas simultáneas¹⁸. La idea era construir primero dos y contar con la reserva territorial para una tercera.

Cuando supervisé, como secretario de Comunicaciones y Transportes, el final de la construcción de la Terminal 2 del AICM, fue con la idea de que operaría solo temporalmente, en lo que se encontraba una solución definitiva y completa. Ahora, en 2024, ya no estaría operando porque estaría en funciones el nuevo aeropuerto.

Terminamos los estudios con MITRE. Como la tecnología evoluciona constantemente, es probable que algún estudio pueda cambiar la localización de las pistas porque la tecnología de satélites o de radares se vuelve más precisa, pero

17 Nota del editor: Guillermo Galván Galván, general de División Diplomado de Estado Mayor, fue secretario de la Defensa Nacional en el gobierno de Felipe Calderón, del 1 de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012.

18 Nota del editor: al momento de escribir estas notas, solo hay seis aeropuertos en Estados Unidos y dos en el resto del mundo que operan con tres pistas simultáneas.

donde yo dejé mi responsabilidad, según los resultados que conocí, la recomendación y posibilidad fue tener tres pistas simultáneas. Quienes me sucedieron, tanto Juan Molinar¹⁹ como Dionisio Pérez-Jácome²⁰, terminaron de comprar las hectáreas requeridas.

164 Cuando terminó el sexenio del presidente Calderón, estaba lista la ingeniería aeronáutica y se disponía de las hectáreas necesarias para diseñar y construir un aeropuerto de tres pistas simultáneas. Él tuvo la visión de terminar los estudios de navegabilidad aérea y adquirir las tierras que se requerían.

La inesperada cancelación

Ahora, ¿qué pasa con los demás aeropuertos? Esta es la pregunta que todo mundo se hace. Los demás aeropuertos no eran viables con la Ciudad de México y el tráfico proyectado. Sin embargo, me llamó la atención cómo, en el periodo de transición del presidente Peña al presidente López Obrador, el secretario Javier Jiménez Espriú²¹ desechó totalmente el estudio de MITRE y habló de un estudio de NAVBLUE, una empresa francesa, en el que supuestamente decían que sí podrían operar dos aeropuertos simultáneamente. Luego, NAVBLUE se desmarcó y dijo que se necesitaban más estudios para determinar si eso era realmente posible²². Sin lugar a duda, en los estudios que conozco, es incompatible una gran acti-

19 Nota del editor: Juan Francisco Molinar Horcasitas, maestro en Ciencia Política por El Colegio de México, fue secretario de Comunicaciones y Transportes del 3 de marzo de 2009 al 7 de enero de 2011.

20 Nota del editor: Dionisio Arturo Pérez-Jácome Friscione, economista mexicano, fue secretario de Comunicaciones y Transportes en el gabinete de Felipe Calderón, del 7 de enero de 2011 al 30 de noviembre de 2012.

21 Nota del editor: Javier Jiménez Espriú (1937) fue subsecretario de Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) y secretario de Comunicaciones y Transportes (del 1 de diciembre de 2018 al 23 de julio de 2020) durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador. Véase su testimonio en este volumen.

22 Nota del editor: el estudio de NAVBLUE se encuentra en: <<https://issuu.com/ejecentral6/docs/estudio-de-factibilidad-navblue/1>>, consultado el 10 de mayo de 2024.

vidad simultánea de Santa Lucía/AIFA y el AICM. Creo que la tecnología tendría que dar un salto cuántico para que pueda aumentar la actividad en los dos aeropuertos operando a toda su capacidad.

Ignoro en qué momento se decidió cancelar el proyecto de Texcoco a pesar de que tenía un avance del 30%, pero hubo funcionarios del nuevo gobierno que hasta dos días antes del anuncio le aseguraron al sector privado que no se detendría. El cierre costó más de 11 000 millones de dólares. Para los tenedores de bonos fue un gran negocio, no así para los mexicanos.

Valdría la pena repensar si es recuperable el aeropuerto de Texcoco. Creo que sería viable solo con inversión privada, dada la situación financiera del gobierno federal y que los bonos que se emitieron para financiar la construcción de la nueva infraestructura se siguen pagando con la TUA del AICM, que por cierto a falta de mantenimiento está cada día más deteriorado y volviéndose inoperativo.

Por supuesto, la imagen que da un aeropuerto de entrada al país, tanto a viajeros de negocios como de turismo, tiene la mayor importancia. En el caso de las terminales 1 y 2 del AICM, el deterioro evidente y los constantes retrasos de los vuelos dan la impresión de un país, por decir lo menos, caótico. Está de más decir que me parece imposible pensar en cerrar el actual AICM porque el de Santa Lucía no tiene la capacidad para desahogar el exceso de demanda.

El futuro del actual «Plan Alternativo»

Tener dos aeropuertos no resolverá el problema de tráfico aéreo de la Ciudad de México. Gracias a que Santa Lucía, por ahora, tiene movimiento muy bajo, no ha habido un problema de aeronavegabilidad, pero en su momento, cuando el AICM llegue a su límite físico y el AIFA se empiece a usar intensivamente, se deberá resolver un fuerte problema de tráfico aéreo. Ambos aeródromos son claramente inviables para operar conjuntamente a capacidad; técnicamente no se puede.

Santa Lucía es un lugar lejano tanto para los trabajadores como para nuevos usuarios de la terminal. Si evaluamos la inversión que tuvo Santa Lucía —no solamente la que se hizo en su construcción, sino también cuánto se invirtió en ampliar la carretera México-Pachuca y lo que se ha invertido en un tren que únicamente llegará al AIFA—, esta tendrá tasas de retorno sociales negativas, y considero aún más negativo continuar con la idea de que ese sitio es la solución al tráfico aéreo en el Valle de México.

La solución ya la dieron los técnicos, la dieron con números y datos duros, con recomendaciones para resolver los conos de aproximación y la orientación de las pistas. Estas soluciones técnicas no solo me convencieron como secretario de Comunicaciones, también a los presidentes Zedillo, Fox, Calderón y Peña Nieto. Resulta triste pensar que se dejó ir una solución que la Ciudad de México ya podría estar disfrutando. Habría sido un polo de desarrollo extraordinario. Los 11 000 millones de dólares que se invirtieron ya son un costo hundido y hay que ver qué se puede hacer hacia adelante.

Para un experto como los de MITRE, era muy afortunado contar con la cercanía de una reserva territorial tan grande como la del lago de Texcoco para hacer el aeropuerto de la Ciudad de México. Hubo muchas discusiones acerca de si construir sobre el lago de Texcoco llevaba un riesgo de hundimiento. Eso tenía solución. La ingeniería civil mexicana estaba preparada para cimentar las pistas y la terminal; de hecho, durante la administración del presidente Peña, se contrataron distintas empresas para resolver esa cuestión. Iba a ser un aeropuerto caro por los requerimientos de ingeniería, pero su potencial y rentabilidad no lo tenían Tizayuca ni Santa Lucía ni el aeropuerto de Toluca, mucho menos el de Cuernavaca o el de Puebla. El aeropuerto que se estaba construyendo en el exlago de Texcoco iba a ser no solo un polo de desarrollo, sino uno de los *hubs* aeronáuticos más importantes del mundo.





Entrevista realizada el 30 de octubre de 2023.

Yuriria Mascott Pérez actualmente es consultora legal en Baker McKenzie. Fue subsecretaria de Transporte en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, y presidenta del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Transporte Terrestre. Desde 2012, fue directora general del Servicio Postal Mexicano y fue gerente de Abastecimientos de la Comisión Federal de Electricidad. Consultado en octubre de 2024 en: <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/quien-es-la-nueva-subsecretaria-de-transportes-y-el-director-del-aicm/>.



La vinculación que tengo con el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) surge de mi desempeño como subsecretaria de Transporte, lo que me colocó en el corazón de uno de los debates en materia de infraestructura y desarrollo más significativos de nuestra época. Expondré, directa y objetivamente, las repercusiones de la cancelación del proyecto, lo que considero un revés para el avance aeroportuario, desarrollo y crecimiento económico del país. A lo largo de este ensayo, abordaré temas críticos, como los costos y consecuencias de esta decisión, el impacto en la saturación aeroportuaria, la gobernanza y la transparencia en proyectos de gran envergadura, así como el futuro aeroportuario de México. Mi análisis se centra en el impacto negativo de la cancelación, al reflexionar sobre lo que este episodio enseña acerca de la gestión de proyectos de infraestructura en México y cómo puede influir en futuras iniciativas.

Mi rol en el proyecto

170

La trayectoria que me llevó hasta el proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México comienza con una licenciatura en Derecho por la Universidad Panamericana. Posteriormente, se acompaña de especialidades en derecho económico, corporativo, penal, laboral, bancario y administrativo. Mi temprana inclinación hacia el derecho aeronáutico se consolidó trabajando en un destacado despacho, lo que posteriormente me abriría las puertas como asesora de la Gerencia de Abastecimiento de Aeropuertos y Servicios Auxiliares. Estuve encargada de gestionar el abasto de recursos materiales y servicios generales para los aeropuertos del sureste de México. Más adelante, fui convocada por la Comisión Federal de Electricidad (CFE) para ocupar el puesto de gerente de Abastecimientos. Durante 12 años, manejé un presupuesto que ascendía a más de 26 billones de dólares, periodo en el cual implementé la primera subasta de carbón a la inversa del mundo. Esta innovadora medida no solo significó un ahorro de más de mil millones de dólares para la CFE, sino que también estableció un precedente en términos de transparencia y eficiencia. Bajo mi dirección, se creó un sistema de adquisiciones en línea, fuimos pioneros en incorporar testigos sociales y desarrollamos un sistema de bases que revolucionó la transparencia en el abastecimiento.

En 2012, asumí la dirección del Servicio Postal Mexicano, donde logramos aumentar significativamente el transporte de mensajería y paquetería, y ejecutamos un programa de logística que optimizó los tiempos de entrega. Para el 2014, fui invitada por el secretario de Comunicaciones y Transportes para asumir la subsecretaría de dicho organismo. En medio de la planificación para la construcción del NAICM, se me confió la coordinación del proyecto, con una magnitud sin precedentes, que se proyectaba más allá de un solo periodo de gobierno y que requería una gobernanza meticulosa. Mi misión incluyó el establecimiento de un gobierno corporativo, la gobernanza, la implementación de todas las medidas de transparencia posibles y el diálogo con todos los sectores in-

volucrados. Era necesario diseñar políticas públicas y estrategias no solo para la edificación, sino también para garantizar una operatividad eficiente una vez inaugurado el aeropuerto.

La trascendencia de este proyecto era indiscutible, ya que, entre otras cosas, implicaba un cambio logístico enorme: la cesación de operaciones del AICM y transición simultánea hacia el nuevo aeropuerto. Este desafío puso a prueba la experiencia adquirida en la gestión de recursos públicos y en la coordinación de proyectos a gran escala. A pesar de la frustración provocada por la cancelación del proyecto, valoro profundamente la oportunidad que me fue concedida para contribuir al desarrollo de mi país en un área tan crucial como el diseño, la implementación de políticas públicas, la regulación y la infraestructura del transporte.

171

Todos los caminos nos han llevado a Texcoco

La crónica saturación del espacio aéreo en la Ciudad de México es un desafío que se ha gestado desde la administración de Adolfo López Mateos. En aquella época, a finales de los años cincuenta y comienzos de los sesenta del siglo XX, se identificó la inminente saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), y comenzaron los estudios para abordarla. Bajo la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, surgió la opción de construir un nuevo aeropuerto en la zona del lago de Zumpango; sin embargo, se abandonó por estar lejos de la capital, por la necesidad de expropiar terrenos ejidales y la de cerrar la base militar aérea de Santa Lucía. Más adelante, en el sexenio de José López Portillo, se estudió la posibilidad de crear una red aeroportuaria regional, con los aeropuertos vecinos de Cuernavaca, de Puebla y de Toluca, que ayudaría a desconcentrar el tránsito aéreo de la Ciudad de México. Esta opción fue también descartada, debido al incremento en los costos logísticos, la necesidad de desarrollar infraestructura que permitiera transportar a los pasajeros entre las distintas terminales y la oposición de las líneas aéreas. En esta misma administración, se pensó, por

primera vez, en la zona del exlago de Texcoco como un sitio que podía ser utilizado para la sustitución del aeropuerto Benito Juárez, visión que fue compartida en la administración de Miguel de la Madrid.

172 Recordando los debates de finales de los noventa, durante la presidencia de Ernesto Zedillo, había dos ubicaciones potenciales para un nuevo aeropuerto: Texcoco y Tizayuca¹. Los estudios de expertos aeronáuticos revelaron que Tizayuca solo permitiría 960 000 operaciones anuales, por lo que la saturación se volvería a presentar en los próximos 10 a 15 años. En cambio, Texcoco se presentaba como la opción más viable, con una capacidad de más de un millón y medio de operaciones anuales. Esta decisión fue fundamental en el mandato de Vicente Fox, quien dio luz verde al proyecto de Texcoco, aunque hizo falta una gobernanza efectiva que incluyera a todos los sectores y comunicara adecuadamente los beneficios a largo plazo de dicho proyecto. El desafío se intensificó con los conflictos políticos en Atenco² por la expropiación de terrenos ejidales, por lo cual se optó por la alternativa de construir la Terminal 2 del AICM, en busca de aliviar la saturación y mejorar la experiencia de los usuarios³. El incremento del uso del aeropuerto de Toluca fue otra medida adoptada, aunque la saturación se presentó, rápidamente, una vez más.

Durante la presidencia de Felipe Calderón, la situación se agravó con el cierre de más de 10 aerolíneas y la migración de otras que operaban en Toluca, como Interjet y Volaris, al AICM. Se realizaron estudios técnicos relevantes para Texcoco que continuaron en la administración del presidente Enrique Peña Nieto, lo cual permitió el diseño de pistas de norte a sur dentro de las 5 000 hectáreas adquiridas. El proyecto del nuevo aeropuerto, encuadrado en el Plan Nacional de

1 Nota del editor: véase el testimonio de Luis Téllez en este volumen.

2 Nota del editor: véanse los testimonios de Trinidad Ramírez en el tercer volumen y de Vicente Fox en este volumen.

3 Nota del editor: véase el testimonio de Pedro Cerisola en este volumen.

Desarrollo y apoyado por programas de inversión e infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), tenía como objetivos primordiales atender la demanda aérea creciente y solucionar definitivamente la saturación. En 2013 se alcanzó un punto crítico de 70 operaciones por hora, superando significativamente el límite establecido de 61 operaciones por hora.

Este proyecto, que se ha extendido a lo largo de varias administraciones y a pesar de las adversidades, ha persistido como una necesidad prioritaria y pendiente de resolver. Tras su inclusión en planes nacionales y la concesión al Grupo Aeroportuario, el Plan Maestro, diseñado por la prestigiada firma de ingeniería Arup⁴, definió la infraestructura aeronáutica necesaria. Con la creación de un Consejo de Administración, se inició la obra, aun sabiendo que su conclusión sería más allá de dicha administración y que su éxito sería un legado para las generaciones futuras.

Desde el principio del proyecto, se enfatizó que sería transexenal, dada la imposibilidad de concluirlo en un solo mandato. Un aeropuerto de tal envergadura necesitaría al menos un año de pruebas operativas antes de su inauguración. Aunque su construcción se proyectó para concluir en 2021, el inicio de operaciones hubiera tenido que ser en 2022 para asegurar su plena funcionalidad.

Todo esto demuestra que Texcoco ha sido la opción que ha prevalecido en el tiempo. En efecto, esta alternativa ha sido de las más estudiadas por al menos cuatro administraciones gubernamentales, y, al final, es la que ha probado ser más robusta y sólida para que ahí se construya el nuevo aeropuerto. De las propuestas analizadas, solo el aeropuerto de Texcoco podría satisfacer la demanda de los próximos 50

4 Nota del editor: Arup es una empresa que presta servicios profesionales de ingeniería, diseño, planificación, gestión de proyectos y servicios de consultas. La empresa está presente en América, Oceanía, Asia Oriental, Europa, Oriente Medio y África, y tiene alrededor de 10 000 trabajadores en 92 oficinas y 37 países. Ha realizado proyectos en unos 160 países. Consultado en julio de 2024 en: <<https://es.wikipedia.org/wiki/Arup>>.

años, con la ventaja de que, al concentrar todas las operaciones en un solo aeropuerto, se generan eficiencias, mayor cobertura y frecuencia de las principales rutas a nivel mundial⁵. Es importante recordar que los aeropuertos se diseñan desde el cielo hacia la tierra. Por temas de viabilidad en el espacio aéreo, dirección de vientos, contaminación auditiva, eficiencias operativas, la intención de ser un *hub* internacional y la capacidad de crecer en el mediano y largo plazo, Texcoco no es solamente la mejor opción, sino una opción que muchos otros países envidiarían.

Gobernanza, capacidad de diálogo y generación de acuerdos

México presidió el Foro Internacional del Transporte con el tema de gobernanza, un principio fundamental en la realización de grandes proyectos de infraestructura. La gobernanza no es la imposición autoritaria de un proyecto; se trata de construir acuerdos y consenso. Especialmente en el ámbito internacional, para que un proyecto alcance el éxito, debe ser aceptado no solo por la sociedad, sino también por los usuarios que están financiando su construcción, como el caso del NAICM, financiado en parte por los viajeros a través de la tarifa de uso de aeropuerto (TUA). Es sumamente importante promover un diálogo constante y una transparencia total en cada paso del proyecto. Esto implica compartir información de manera pública y sin reservas, para asegurar que todos los ciudadanos, en particular los residentes de las áreas cercanas al proyecto, como Texcoco, Atenco, Chimalhuacán, Ecatepec y Nezahualcóyotl, estuvieran plenamente informados sobre los beneficios que el aeropuerto les traería⁶.

En el proyecto del NAICM, el papel de las aerolíneas, el gremio de la aviación, el aeroportuario, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), las dependencias gubernamentales como la Comisión Nacional del Agua (Conagua)

5 Nota del editor: véase el testimonio de Federico Patiño en este volumen.

6 Nota del editor: véase el testimonio de Rosario Robles en este volumen.

y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) fue crucial. Todas las decisiones se tomaban a través del Consejo de Administración del Grupo Aeroportuario, el cual tuvo el honor de presidir en alrededor del 96% de las ocasiones. Este consejo estaba compuesto no solo por secretarías de Estado y dependencias, sino también por consejeros independientes con especialidades en ingeniería, finanzas y procesos. Su experiencia fue invaluable para identificar las fortalezas y debilidades del proyecto, corregirlas, mitigar riesgos y garantizar su éxito en todas las etapas. El proyecto se destacó por su transparencia en los procesos de licitación, con todas las grandes licitaciones públicas transmitidas en vivo y grabadas para consulta pública⁷. Contábamos con un consejo consultivo especializado, que incluía a una exsecretaria de la Función Pública, para revisar las ofertas y asegurar que las evaluaciones fueran totalmente objetivas y no una decisión del Grupo Aeroportuario o de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

La cooperación con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) fue clave para seguir las mejores prácticas internacionales en materia de transparencia y eficiencia en los concursos. Celebramos un convenio y seguimos rigurosamente sus recomendaciones. Además, el mismo equipo especializado con el que trabajé en la CFE durante 12 años fue fundamental para llevar a cabo esta obra.

Bajo la dirección de Federico Patiño⁸, un directivo excepcional, y con el seguimiento meticuloso de Parsons, gerente del proyecto, y del sistema BIM que permitía monitorear el progreso del proyecto en tiempo real de manera electrónica y virtual, se mantuvo informada a la población, se estableció una gobernanza abierta, y se invitó a periodistas, legisladores y otros actores (como el propio Andrés Manuel López

7 Nota del editor: véanse los testimonios de Federico Patiño, de Carlos Morán Moguel y de José Ángel Gurría en este volumen, así como el de Mariana Campos en el tercer volumen.

8 Nota del editor: véanse los testimonios de Federico Patiño en este volumen y de Ofelia Garibay (de Parsons) en el segundo volumen.

Obrador) a realizar visitas. El polígono fue inspeccionado por escuelas, banqueros y diversos grupos de interés. Este proyecto, el NAICM, no fue solo una obra de infraestructura; era la puerta de México hacia el mundo, construida por y para mexicanos. A pesar de no haber llegado a término, me enorgullece haber trabajado con la gobernanza necesaria para un proyecto de tal magnitud y trascendencia.

Financiamiento del proyecto

En el punto de transición gubernamental, el avance del NAICM era del 30%⁹, con las primeras tres pistas y el edificio terminal en pleno proceso de construcción. El proyecto, dinámico y adaptable, se ajustaba a las necesidades cambiantes bajo el Plan Maestro de Arup. En la administración de Enrique Peña Nieto, el crecimiento de la aviación fue de casi el 70% en México, estimulado por políticas públicas efectivas y la firma del Convenio Bilateral Aéreo con Estados Unidos, que duplicó el número de rutas aéreas. Este crecimiento, junto con la modernización de flotas por parte de las aerolíneas, demandaba una mayor capacidad en el NAICM, lo que impulsaba la necesidad de más puertas de embarque y espacio. A pesar de estos desafíos, se mantuvo la disciplina fiscal para que el presupuesto proyectado de 13 300 millones de dólares no sufriera incrementos sustanciales. Estratégicamente, se incrementó la inversión privada, que pasó de una proporción inicial del 70% financiamiento público y 30% financiamiento privado a una más equitativa, del 40% público y 60% privado, según se detalla en un oficio de Parsons en 2018 que también marcaba 2022 para la fecha de entrega.

Al cierre de la administración, el financiamiento privado había escalado al 90%, lo que le dejó al sector público únicamente el 10% restante, correspondiente a 20 000 millones de pesos. Este esquema de autofinanciamiento se alineaba con

⁹ Nota del editor: véanse los testimonios de Federico Patiño y de Javier Jiménez Espriú en este volumen.

la proyección presupuestaria del NAICM. Para 2018, se habían comprometido 170 000 millones de pesos en el proyecto, de los cuales una fracción minoritaria provenía del Presupuesto de Egresos de la Federación. Las fuentes de financiamiento privado se diversificaron entre la emisión de bonos por 6 000 millones de dólares, respaldados por la TUA del AICM, y la inversión a través de la Fibra E por 1 500 millones de dólares. Se implementaron tácticas de ingeniería de valor para reducir el presupuesto en más de 33 000 millones de pesos y se identificaron proyectos atractivos para el sector privado que podrían desarrollarse mediante asociaciones público-privadas por un valor cercano a los 26 000 millones de pesos, incluidas infraestructuras como edificios de mantenimiento y terminales de carga. La meticulosa gestión de estos recursos refleja el compromiso por asegurar la viabilidad económica y la sostenibilidad del NAICM, al equilibrar con prudencia las inversiones públicas y privadas.

177

Argumentos para la cancelación

Desde mi perspectiva, como exsubsecretaria de Transporte, los argumentos presentados para justificar la cancelación del NAICM no tienen fundamentos sólidos. Uno de los principales argumentos expuestos fue que el aeropuerto representaba una obra faraónica y un gasto inadmisibles, tomando en cuenta los altos niveles de pobreza en el país. En mi opinión, era todo lo contrario: un proyecto a la medida de México, reflejo de su estatus como la decimoquinta economía mundial. Si bien el diseño podría simplificarse bajo ese argumento, no era necesario proceder a su cancelación, ya que esta inversión en su mayoría era privada.

El segundo argumento fue la corrupción. Sin embargo, puedo afirmar que no hay obra pública en México que haya estado bajo mayor escrutinio y con altos estándares de transparencia que el NAICM. Con procesos auditados, verificados, y una comunicación abierta, cualquier indicio de corrupción, de existir, habría que sancionarlo conforme a la ley, pero no cancelar un proyecto de tal magnitud.

Respecto al supuesto hundimiento de Texcoco, la realidad es que la Ciudad de México entera se asienta en un valle susceptible a este fenómeno. Los ingenieros de la UNAM concluyeron que el NAICM tendría un hundimiento anual de 13 a 15 centímetros, bastante inferior al hundimiento de más de 25 centímetros anuales que sufre el actual aeropuerto¹⁰. Se estaba construyendo con las técnicas más avanzadas para este tipo de terreno.

Con relación al medio ambiente, el argumento no reconocía que el NAICM estaba diseñado para ser un referente mundial en sostenibilidad, como candidato a la certificación LEED Platino. Incluso se había desarrollado un programa hidráulico que, gestionado por la Conagua, logró evitar las habituales inundaciones en Ecatepec. En cuanto al suministro de agua, se alegó que el aeropuerto enfrentaría problemas de abastecimiento. Sin embargo, se planificó que el NAICM consumiría el 70% menos de agua que los aeropuertos convencionales, respaldado por un plan hídrico integral que incluía incluso la reinyección al manto acuífero, lo que potencialmente reduciría el hundimiento. Sobre el tema social, durante mi gestión como subsecretaria, se mantuvo un diálogo constante con las comunidades afectadas, incluidos los líderes de Atenco¹¹. En esas conversaciones, nunca se detectó una oposición social significativa; por el contrario, la comunidad local se beneficiaba del empleo generado y se sentía parte del proyecto aeroportuario.

Daño patrimonial por la cancelación

Abordando el daño patrimonial que implicó la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, es incuestionable que estamos ante una pérdida monumental para la nación. La decisión de no continuar con el NAICM,

10 Nota del editor: véanse los testimonios de José Albarrán y de Luis Francisco Robledo en el segundo volumen.

11 Nota del editor: véanse los testimonios de Trinidad Ramírez en el tercer volumen y de Rosario Robles en este volumen.

más allá de las cifras monetarias concretas, que bien pueden ser los 331 000 millones reportados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), conlleva repercusiones económicas, sociales y estratégicas de una magnitud aún no completamente cuantificada. La magnitud del daño no se limita a la inversión directa ya aplicada al proyecto, sino que se extiende a los costos de oportunidad asociados con un aeropuerto que prometía elevar el PIB del país en un 3.3%, de acuerdo con estudios de la firma de consultoría global McKinsey.

Además, al perder la conectividad que el NAICM hubiera ofrecido, México ha dejado escapar la oportunidad de consolidarse como un punto neurálgico en la red global de transporte aéreo. La cancelación ha truncado también la posibilidad de equilibrar la situación económica entre regiones, donde el oriente de la Ciudad de México ha quedado históricamente rezagado. Las comunidades de Atenco, Ecatepec, Chimalhuacán, Nezahualcóyotl y áreas circundantes han sido despojadas de la posibilidad de un desarrollo que el aeropuerto les prometía. Con la cancelación, perdimos la oportunidad de ser la entrada de México al mundo.

¿Cuándo se tomó realmente la decisión de cancelar el NAICM?

En 2015, recibimos la instrucción por parte del presidente Enrique Peña Nieto para recibir a un grupo parlamentario de Morena, quienes buscaban explorar una alternativa de aeropuerto, lo cual culminó en una reunión en las oficinas de la SCT¹². El encuentro, liderado por el secretario Ruiz Esparza, contó con la participación del secretario de medio ambiente, de Bernardo Lisker de MITRE, y de otros especialistas de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo y de la Organización de Aviación Civil Internacional, así como directivos y representantes de las aerolíneas. Por parte de Morena, asistió el equipo político junto con el ingeniero José María Riobóo y Sergio Rubén Samaniego, quienes presentaron su Plan Al-

12 Nota del editor: esta reunión se llevó a cabo el 14 de noviembre de 2015.

ternativo. Dicha reunión permitió dejar en claro múltiples aspectos. Se destacó, con especial énfasis por parte de MITRE, la inviabilidad de operar de manera simultánea en el AICM y el aeropuerto de Santa Lucía, principalmente por cuestiones técnicas asociadas al VOR de San Mateo. La OACI añadió que cualquier determinación sobre la viabilidad de Santa Lucía requería de intensos estudios aéreos que debían extenderse por un periodo de al menos cinco años, los cuales siguen sin realizarse, o bien no son públicos. Además, el secretario de Medio Ambiente abordó la problemática de la contaminación auditiva en el Valle de México y resaltó la necesidad de cerrar el AICM para mitigar este problema, pues el aeropuerto está establecido en el centro de la ciudad. En adición, los terrenos del AICM se iban a poder aprovechar con un proyecto alternativo que se decidiría por la siguiente administración¹³.

Al empezar la campaña electoral, Andrés Manuel López Obrador propuso concesionar el proyecto del NAICM, pues el Estado no podía erogar una suma tan grande de dinero. Hubo varios grupos interesados en participar en una licitación para obtener la concesión, pues vieron esto como una gran oportunidad de negocio. Los aeropuertos tienen una rentabilidad enorme: entre otras cosas, la TUA, la prestación de servicios aeroportuarios, la carga, el área comercial, los restaurantes, los estacionamientos; juntos permiten que un aeropuerto sea un gran negocio.

Pasaron las elecciones y se nombró al equipo de transición. Nos tocó conocer al futuro secretario de Comunicaciones, el ingeniero Javier Jiménez Espriú; el que iba a ser subsecretario de Transporte (quien me sustituiría), el ingeniero Carlos Morán Moguel; estaban también Carlos Urzúa y Alfonso Romo, entre otros¹⁴. A todos ellos se les puso al tanto de todo lo relacionado con el proyecto. Se organizaron reunio-

13 Nota del editor: véanse los testimonios de Rosario Robles y de Salomón Chertorivski en este volumen.

14 Nota del editor: véanse los testimonios de Javier Jiménez Espriú, de Carlos Morán Moguel y de Carlos Urzúa en este volumen. Alfonso Romo no aceptó la invitación a participar.

nes con MITRE¹⁵ para que les explicaran que la alternativa de Santa Lucía no era viable y que el proyecto de Texcoco era la mejor opción. Se argumentó que el NAICM era el mejor lugar para atender la demanda de los futuros 50 años, pues todas las alternativas ya se habían estudiado y refutado.

Uno más de los argumentos para refutar la opción de Santa Lucía es hacer una comparación con el Aeropuerto Internacional de Toluca (AIT): es un aeropuerto alternativo y, a pesar de esto, nunca se ha utilizado a su máxima capacidad. Pese a todos los esfuerzos que hicimos, de la mano con las aerolíneas, la demanda de vuelos en el AIT siempre fue insuficiente y los vuelos terminaban por cerrarse, de la misma manera que sucede actualmente en Santa Lucía. Por mi parte, puedo decir que, de acuerdo con las pláticas con el ingeniero Alfonso Romo y con el doctor Carlos Urzúa, estaban convencidos de la viabilidad del aeropuerto de Texcoco.

Es entonces cuando se empezaron a involucrar temas sociales a favor de la cancelación del NAICM, los cuales nunca comprendí, dado que los temas sociales siempre fueron solucionados. Con esto, se toma la decisión de hacer una consulta popular, la cual fue una maniobra populista y no representativa, para engañar a la población. No fue realizada por autoridades electorales ni tuvo ninguna regulación. No la hicieron en la fecha de las elecciones y quién sabe quién la hizo. Además, en dado caso que una consulta tuviera el sustento legal, quienes tuvieron que contestarla eran los usuarios y aquellos ciudadanos involucrados directamente; en contraste, la consulta fue contestada por usuarios en Chiapas, Tabasco, entre otros lugares lejanos¹⁶. Sabíamos que la consulta iba a ser el resultado de lo que el presidente electo decidiera. Con estas excusas se tiró por la borda la

15 Nota del editor: véase el testimonio de Bernardo Lisker, con Robert Kleinhans, en el segundo volumen.

16 Nota del editor: para un análisis crítico de la consulta, véase el artículo de Leonardo Núñez y Manuel Toral, «¿Qué México decidió? Los votantes de la consulta del NAIM», *Nexos*, 1 de noviembre de 2018, <<https://anticorruptcion.nexos.com.mx/que-mexico-decidio-los-votantes-de-la-consulta-del-naim/>>.

construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en Texcoco.

182 Solamente el presidente López Obrador sabe desde cuándo fue que realmente tomó esta decisión, aunque existen muchas teorías con fundamentos importantes para afirmar que esta decisión fue tomada incluso antes de la consulta. Considero que fue una medida que utilizó para demostrar su poder y la superioridad política sobre el desarrollo y crecimiento económico. Lo único que es evidente, y que nunca lograré entender el porqué, es el hecho de que se privó a México de la posibilidad de ser un punto de referencia global, un centro de conexión internacional que habría impulsado significativamente el desarrollo y crecimiento económico del país.

El 30 de noviembre de 2018, la responsabilidad de mi cargo me llevó a entregar un aeropuerto que aún era un proyecto en construcción, un legado de infraestructura en progreso. En las últimas interacciones con el gobierno de transición, se me solicitó convocar a los consejeros independientes del Grupo Aeroportuario para una reunión el primero de diciembre, que coincidía con la toma de posesión del nuevo gobierno. Estos consejeros que habían decidido renunciar, en desacuerdo con la dirección que estaba tomando la nueva administración, fueron requeridos para asistir a un Consejo en las oficinas de Aeropuertos y Servicios Auxiliares. Según mi conocimiento, en dicha junta se tomó la decisión de cancelar el NAICM. La sesión estaba encabezada por el secretario de Comunicaciones y Transportes, y contaba con la presencia de secretarios de otras dependencias, como Hacienda, Economía y Turismo, así como del nuevo titular del Grupo Aeroportuario, sucesor de Federico Patiño. Los consejeros independientes, siguiendo su postura, decidieron no participar en esta junta crucial.

Es así como, el primero de diciembre, se realizó el acto de cancelación del proyecto, un acto que personalmente considero carente de fundamento legal y que hasta el día de hoy me resulta incomprensible. A lo largo de la precampaña y campaña electoral de López Obrador, la incertidumbre sobre el futuro del NAICM era palpable, pero en el fondo albergaba

la esperanza de que la racionalidad y el compromiso con el desarrollo nacional prevalecerían, y que el proyecto no sería descartado. La cancelación no solo interrumpió la promesa de crecimiento y conectividad aérea de México, sino que también planteó serias dudas sobre la certeza jurídica de las grandes inversiones y proyectos de infraestructura en el país.

183

Costos y beneficios de la cancelación del NAICM y la construcción del AIFA

Analizando los costos y beneficios de la cancelación del NAICM y la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), puedo expresar que, en términos de economía y eficiencia, lo único sensato era continuar con el NAICM, no cancelarlo. No identifico beneficios tangibles de la cancelación; al contrario, las decisiones tomadas resultaron extremadamente costosas para el país, tanto monetariamente como por el impacto negativo económico y social.

La ASF¹⁷ estima que los costos por la cancelación del NAICM ascienden a 331 000 millones de pesos¹⁸, sumando a esto el costo del AIFA de 115 000 millones de pesos, y el costo adicional del impacto económico por no contar con el *hub* que se canceló. En 2018, el NAICM ya había generado miles de empleos directos e indirectos. La cancelación no solo representó un retroceso económico, sino también una pérdida de empleo significativa y un desperdicio de la inversión ya realizada.

Sobre la operación del AICM y el AIFA, no he encontrado estudios que avalen la viabilidad de una operación simultánea, sostenible y segura. La falta de un análisis de espacio aéreo sólido que soporte esta decisión deja en evidencia una importante falta en la planificación estratégica de la infraestructura aeroportuaria del país¹⁹.

17 Nota del editor: véase el testimonio de Agustín Caso en este volumen.

18 Nota del editor: véanse los testimonios de Gerardo Ferrando y de Javier Jiménez Espriú en este volumen, y de Julio Serrano en el tercer volumen.

19 Nota del editor: véanse los testimonios de María Larriva en el segundo volumen, de Javier Jiménez Espriú, de Carlos Morán Moguel y de Federico Patiño en este volumen.

El AIFA, construido tras la cancelación del NAICM, no ha cumplido con el objetivo primordial de solucionar la saturación del AICM. Los costos de su construcción y operación, junto con los de la cancelación del NAICM, suman una cantidad significativa que la ASF identifica. Adicionalmente, la gestión de operar dos aeropuertos simultáneamente aumenta los costos para las aerolíneas y los transportistas de carga.

Perdimos la oportunidad de convertir a México en una puerta de entrada clave a nivel internacional y en el principal conector de la región. Los beneficios de tener un *hub* como el que se planeaba con el NAICM son múltiples: desde optimizar enlaces aéreos y aumentar la frecuencia y destinos de vuelos, hasta fortalecer la competitividad en tarifas aéreas y fomentar la inversión y exportaciones del país. La cancelación del NAICM y la construcción del AIFA, en retrospectiva, son decisiones que atentan en contra del potencial económico y social de México en el mediano y largo plazo.

Implicaciones de la presencia y control de las Fuerzas Armadas en el sector aeronáutico del país

La actual predominancia de las fuerzas militares en el control aéreo del país introduce un tema de seguridad complejo y multifacético. Desde mi perspectiva, uno de los aspectos cruciales en este ámbito es la figura del controlador aéreo. La premisa es clara: sin seguridad, el transporte aéreo pierde su esencia y propósito. Los controladores aéreos poseen un perfil altamente especializado, indispensable para el éxito de sus operaciones, caracterizado por niveles de concentración excepcionales.

Mi esperanza radica en que las Fuerzas Armadas mantengan y promuevan la rigurosidad de estos procedimientos asegurando que sus operadores adquieran la preparación y los perfiles necesarios para cumplir con estas exigencias. Actualmente, aún contamos con la presencia de controladores aéreos civiles, cuya preparación y experiencia son el resultado de años de formación especializada. La transición hacia un modelo donde la Secretaría de la Defensa Nacional

(Sedena) asuma estas responsabilidades podría requerir un periodo de entre 10 a 15 años para igualar el nivel de capacitación exigido.

El futuro aeroportuario del país

Reflexionando sobre el futuro aeroportuario del país, se hace evidente que la Ciudad de México ha alcanzado su límite en términos de capacidad para recibir más pasajeros aéreos. La saturación del AICM nos coloca ante un escenario donde aeropuertos en ciudades como Guadalajara y Monterrey, entre otros estados, se ven obligados a absorber el excedente de demanda aeroportuaria. Esta situación es lejos de ideal y refleja la necesidad crítica de una estrategia aeroportuaria nacional, cohesiva y de largo plazo. El AIFA, en este contexto, parece destinado a seguir el camino del AIT: sirviendo rutas específicas dentro de un marco operativo limitado. Aunque el AIFA podría incrementar sus rutas, esta expansión no dará una solución de fondo a la saturación aeroportuaria y la creciente demanda, que continúa insatisfecha, del AICM. Con solo dos pistas que no pueden operar simultáneamente y un problema persistente de hundimiento, el AICM está lejos de poder satisfacer una demanda creciente. La opción de agregar vuelos nocturnos, entre las 11 de la noche y las 4 de la mañana, es apenas un paliativo, no una solución.

Originalmente, se contemplaba una estrategia tripartita entre el AIT, el AICM y el AIFA para satisfacer la demanda aeroportuaria. Sin embargo, la reducción del uso del AIT, en favor de concentrar operaciones en el AIFA y el AICM, no parece estar respaldada por estudios que avalen su viabilidad operativa simultánea. Afortunadamente, contamos con aerolíneas de primer nivel, con gran personal, grandes controladores aéreos, y con el hecho de que México se ha fortalecido a lo largo de los años en su materia regulatoria, normativa, técnica y operativa, por lo que nuestra aviación puede seguir operando. Lo que es verdad es que no lo hará de la manera que se requiere para lograr atender a los 125 millones de pasajeros que se tiene previsto que en el futuro lleguen a

México, ni siquiera a los 75 millones de pasajeros previstos para la primera etapa.

186 El NAICM tenía todos los estudios de viabilidad, realizados desde la administración de Zedillo, Fox, Calderón y Peña Nieto. Para el aeropuerto de Santa Lucía, se publicó un estudio preliminar por parte de NAVBLUE en el 2018. En cada una de sus hojas, en letras chiquitas en la parte inferior, NAVBLUE²⁰ dice que es necesario hacer estudios específicos del espacio aéreo, de los cuales sigo sin conocer de su existencia. Es inverosímil que se construya un aeropuerto sin tener estudios específicos, pues el AIFA también está construido sobre un lago, en un terreno con fuertes vientos, que requiere estudios de visibilidad. Realmente, Santa Lucía ha generado más costos que ganancias, y es alimentado con recursos presupuestales en lugar de tener negocios sostenibles, autofinanciables y rentables, como lo pretendía ser el NAICM. Mirando hacia el futuro, no veo un panorama económico ni aeronáutico prometedor para el AIFA. Además, los ingresos del AICM, principalmente a través de la TUA, están comprometidos para cubrir los costos de la cancelación del NAICM. Esta situación no solo limita las posibilidades de inversión en mejoras y expansión aeroportuaria, sino que también cuestiona la sostenibilidad financiera del sector aeroportuario mexicano a largo plazo. La necesidad de reevaluar y redirigir la estrategia aeroportuaria del país es más urgente que nunca, en busca de soluciones que realmente atiendan las necesidades de movilidad aérea del México del futuro.

En conclusión, en mi carrera, nunca enfrenté un momento de tanta frustración y decepción como el día en que se anunció la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacio-

20 Nota del editor: el estudio de NAVBLUE es «Airspace Design technical feasibility of simultaneous operations between Mexico City International Airport and Santa Lucia Military Base». Este estudio preliminar fue publicado el 15 de octubre de 2018 y puede consultarse en: <<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/Estudio-de-factibilidad-NavBlue.pdf>>. También se sugiere consultar en este volumen los testimonios de Javier Jiménez Espriú y de Carlos Morán Moguel sobre este tema.

nal de la Ciudad de México. Esta decisión no solo significó el desperdicio de una inversión considerable y el esfuerzo de miles de trabajadores, sino que también marcó una gran pérdida para el futuro aeronáutico y económico de nuestro país. Mirando hacia atrás, es evidente que la cancelación del NAICM fue un error crítico, influenciado por una perspectiva mal fundamentada y politizada, que ignoró los beneficios palpables que el proyecto habría aportado no solo a la aviación, sino a la economía mexicana en su conjunto. La falta de visión para reconocer la importancia de esta infraestructura como un *hub* internacional deja a México en una posición desventajosa en el contexto global. A pesar de los desafíos y las adversidades enfrentadas, esta experiencia subraya la importancia de tomar decisiones basadas en análisis técnicos y consideraciones de largo plazo, más allá de las dinámicas políticas del momento. La lección aprendida aquí debe guiar nuestro enfoque hacia futuros proyectos de infraestructura, para asegurar que otras oportunidades de tal magnitud no sean desaprovechadas nuevamente.



Entrevista realizada el 5 de septiembre de 2024.

Javier Jiménez Espriú (Ciudad de México, 1937) es un político y académico mexicano. Estudió la carrera de Ingeniería Mecánica Eléctrica en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), es miembro de la Academia Nacional de Ingeniería y fue Premio Nacional de Ingeniería en 2008. Fue subsecretario de Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes durante el sexenio de Miguel de la Madrid, de 1982 a 1988, y director general de la Compañía Mexicana de Aviación, de 1994 a 1995. Fue secretario de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes durante el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, de 2018 a 2020. Consultado en octubre de 2024 en: <https://es.wikipedia.org/wiki/Javier_Jim%C3%A9nez_Espri%C3%BA>.

Mi perspectiva de la cancelación del aeropuerto



Javier Jiménez Espriú

189 - 210

Los antecedentes

Durante el gobierno del presidente De la Madrid, ocupé el cargo de subsecretario de Comunicación y Desarrollo Tecnológico. En el ámbito de esta subsecretaría, se me asignó la responsabilidad de los Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM), por lo que estaba encargado de los servicios de ayuda aérea del país; en ese carácter, participé en las discusiones del momento sobre la necesidad de construcción de un nuevo aeropuerto.

Previo a este periodo, durante la gestión del presidente Díaz Ordaz, se habían considerado alternativas para abordar la posible saturación del aeropuerto de la Ciudad de México. En aquella época, el ingeniero Padilla Segura, quien ejercía el cargo de secretario de Comunicaciones y Transportes, sugirió la viabilidad de construir un aeropuerto en Santa Lucía, propuesta que no se materializó.

Durante el sexenio de Echeverría, se definió un proyecto que contemplaba la creación de 50 aeropuertos adicionales en la República mexicana a construirse durante el sexenio. Yo ocupé el cargo de director de Maquinaria y Transportes en la Secretaría de Obras Públicas, los dos primeros años, cuando se retomó la discusión sobre la necesidad de una solución ante la pronta saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM). En este contexto, se plantearon dos opciones: un nuevo aeropuerto en Zumpango, propuesto por la Secretaría de Obras Públicas, y la ampliación de una nueva pista en el aeropuerto existente, sugerida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

A pesar de la compra de aproximadamente 30 hectáreas de terreno en Zumpango para la construcción de un aeropuerto nuevo, la iniciativa no prosperó. Durante el gobierno del presidente De la Madrid, se retomó la discusión sobre la saturación del aeropuerto Benito Juárez, y se llevaron a cabo estudios, en los cuales participé a través de SENEAM, para analizar el espacio aéreo y estudiar posibles soluciones.

Sin embargo, la atención prioritaria se desvió hacia las obras de reconstrucción por los daños del sismo de 1985. Posteriormente, en gobiernos sucesivos, se volvió al tema del aeropuerto nuevo, y se propusieron ubicaciones como Texcoco, Santa Lucía y Tizayuca. Durante el gobierno del presidente Fox, se planteó la construcción del aeropuerto en Texcoco, pero esto provocó algunas controversias y conflictos graves, debido a problemas de adquisición de terrenos y oposición de comunidades locales¹.

Las propuestas se suspendieron, pero el tema resurgió con el presidente Calderón y, más tarde, con el presidente Peña Nieto, quien decidió construir un nuevo aeropuerto en Texcoco. Esto implicaba la posterior cancelación del aeropuerto Benito Juárez, pues no era compatible con el nuevo proyecto, ya que, entre otras cosas, hubo que modificar la

1 Nota del editor: véanse los testimonios de Vicente Fox en este volumen, y de María Amparo Casar y de Trinidad Ramírez en el tercer volumen.

orientación de las pistas en Texcoco con el fin de evitar conflictos con las comunidades vulnerables.

En medio de diversas propuestas y cancelaciones, la construcción del nuevo aeropuerto en Texcoco se convirtió en una cuestión política que polarizó opiniones durante las elecciones de 2018. La contienda electoral de hace cinco años desató la disputa sobre la construcción del aeropuerto convirtiéndolo en una bandera política fundamental y polarizando a favor y en contra, independientemente de la viabilidad o no del proyecto, desde el punto de vista técnico y económico².

191

El proyecto con Fox

Al inicio de la campaña presidencial, durante un episodio sin precedentes en la política mexicana, desde diciembre de 2017 el candidato López Obrador presentó su futuro gabinete y asignó cargos clave, incluido mi nombramiento como futuro secretario de Comunicaciones y Transportes en caso de que él resultara victorioso en las elecciones.

Inmediatamente surgió la percepción de que el tema más trascendental y controvertido que enfrentaría, desde el inicio, sería el relativo a la construcción del aeropuerto en Texcoco. Los líderes de los habitantes de Atenco me solicitaron una entrevista, la cual tuvo lugar en condiciones de espacio limitado debido a la carencia de oficinas adecuadas. En este encuentro, los habitantes de Atenco expresaron sus preocupaciones en relación con la adquisición de sus tierras y el conflicto que surgió durante la administración del presidente Fox. Las negociaciones con esta comunidad se llevaron a cabo en circunstancias austeras, y la hija del líder de los habitantes de Atenco encabezó la comitiva que expresó sus inquietudes y experiencias. Se destacó el intento

2 Nota del editor: el ingeniero Javier Jiménez Espriú publicó el libro *La cancelación. El pecado original de AML0* (Grijalbo-Penguin Random House, 2022), en donde hace un pormenorizado recuento de su participación en el proceso de cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM).

de compra de tierras por parte del gobierno, que ofrecía un precio considerablemente bajo, y más en comparación con la plusvalía esperada con la construcción del aeropuerto. La negativa de la comunidad desencadenó presiones políticas, acciones legales y situaciones adversas, como detenciones y agresiones contra sus integrantes. En fin, en el transcurso de aquella reunión, se manifestó el agradecimiento por la oportunidad de dialogar, dado que, pese a 14 años de solicitudes, esta era la primera ocasión en que se reunían con un funcionario³. Se les transmitió a los altos cargos la reticencia de la comunidad hacia el proyecto propuesto en Atenco señalando su ostentosis, dimensiones y posibles irregularidades en la ejecución. A los asistentes a la reunión se les informó que, en caso de una victoria electoral, se realizarían estudios técnicos para evaluar la viabilidad del proyecto y, en caso de inviabilidad, se procedería a su cancelación.

No obstante, la comunidad expresó escepticismo debido a experiencias previas de desdén y maltrato por parte del gobierno de Fox; argumentaron derechos laborales y la condición de pueblos originarios, reclamaron la propiedad ancestral del lago y su descendencia directa de los aztecas. A pesar de la desconfianza inicial, se estableció un canal de comunicación con los habitantes de Atenco debido a lo cual nos comprometimos a llevar a cabo foros de discusión en los que tendrían una participación activa, con el objetivo de abordar sus inquietudes de manera transparente y respetuosa. En retrospectiva, las causas subyacentes al conflicto con la comunidad durante la administración de Fox se atribuyen, en gran medida, a un manejo político deficiente y un menosprecio evidente hacia dicha comunidad⁴.

3 Nota del editor: véase el testimonio de María Amparo Casar en el tercer volumen.

4 Nota del editor: véanse los testimonios de Vicente Fox, de Pedro Cerisola y de Jorge Castañeda en este volumen.

El plan alternativo

El ingeniero José María Riobóo⁵ y el ingeniero Samaniego⁶ propusieron el plan alternativo. No había campaña, no había nada, simplemente de los polvos de aquellos lodos del antecedente de Padilla Segura de usar el aeropuerto de la base aérea militar, ellos siguieron estudiando el caso en el despacho del ingeniero Riobóo y vieron que era posible.

193

Yo soy hijo de general (mi padre fue militar y general de división en la última etapa de su carrera) y he tenido siempre una gran relación con los militares; mi infancia la pasé en la casa del director de la fábrica de municiones, que era mi padre, en el Molino del Rey, lo que hoy es el parque Rosario Castellanos. El ingeniero Bracamontes, que era mi jefe mientras yo era director de Maquinaria y Transportes, donde estuve dos años, un día me mandó con el general secretario —a quien conocía por mis antecedentes familiares— a sondear el asunto para ver qué pensarían sobre la utilización de los terrenos de Santa Lucía para el nuevo aeropuerto. No tuve ningún éxito. En pocas palabras, me dijeron: «Eso no se toca, nosotros no nos movemos, es la principal base aérea militar, estratégicamente no se puede tocar; ahí no se metan». Se lo transmití así al ingeniero Bracamontes y le dije que no debíamos meternos, no era prudente confrontarse con el Ejército.

5 Nota del editor: el ingeniero José María Riobóo Martín fue el empresario que construyó varias obras de gran magnitud en la Ciudad de México, entre ellas, el segundo piso del Periférico, durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2005). Es fundador del Grupo Riobóo, «un conglomerado de empresas y multinacional mexicana especializada en la gerencia, coordinación y supervisión de obras de construcción de ingeniería civil». Consultado el 10 de julio de 2024 en: <https://es.wikipedia.org/wiki/Grupo_Riobóo>.

6 Nota del editor: el maestro Sergio Rubén Samaniego Huerta es «mexicano, con estudios de ingeniero agrónomo por la Universidad Autónoma Chapingo, maestro en Valuación por la Universidad Autónoma de Zacatecas y maestro en Valuación de Negocios en Marcha, Centro de Valores de Guadalajara, Jalisco; especialista posgraduado en Agronomía orientada a la Zootecnia, en Valuación Inmobiliaria, Valuación de Negocio en Marcha, en Valuación Rural (agropecuaria) por el Centro de Valores». Consultado el 10 de julio de 2024 en: Congreso de Valuación Rural de México, «Detalles del coordinador», <<http://www.invaf.org.mx/speaker-details2.html>>.

Empero, estaba esa idea desde hace mucho porque era ya un aeropuerto, se había probado como aeropuerto, el terreno era ideal para construir, y al ingeniero Riobóo se le ocurrió revisar este asunto de modo propio y hace un anteproyecto de un aeropuerto con dos pistas. Incluso editó un libro⁷, que lo publica Porrúa, sobre el aeropuerto de Santa Lucía. Se lo entregan a López Obrador y, entonces, él siente que ese sí permite que se siga utilizando el aeropuerto de la Ciudad de México, para de esa manera pensar en un sistema aeroportuario, en un sistema metropolitano, no en un solo aeropuerto, no en un *hub*, como habían propuesto en el momento de construir Texcoco. Y, entonces, se analiza y se ve que, efectivamente, sí es factible hacer un aeropuerto en Santa Lucía y que trabaje simultáneamente con el Benito Juárez, con pistas simultáneas.

Así pues, trabajamos en ese anteproyecto, que era una de las propuestas por si se cancelaba el aeropuerto en construcción, en cuyo caso —desde luego— habría que modificar ciertos detalles, porque con las condiciones, con la estructura, con la arquitectura del espacio aéreo existente, obviamente, no podían operar al mismo tiempo. Se puede trabajar simultáneamente, pero con grandes espacios entre los despegues y aterrizajes de los aviones, lo que no resuelve el problema de la saturación de operaciones; pero modificando el diseño del espacio aéreo sí era factible, de acuerdo con nuestros técnicos del SENEAM, quienes proponían una nueva arquitectura que permitiera el manejo simultáneo de los dos aeropuertos junto con el de Toluca, para hacer un sistema de tres aeropuertos que resolviera el problema de la saturación.

Antes de la precampaña del 2018 y en el marco de la propuesta de un plan alternativo, se llevó a cabo una reunión con los funcionarios del gobierno de Peña Nieto, encabezados por el secretario de Comunicaciones y Transportes, Ruiz

7 Nota del editor: José María Riobóo Martín y Sergio Rubén Samaniego Huerta, *Sistema aeroportuario del Valle de México*, Porrúa/UAM, 2017.

Esparza, y otros representantes gubernamentales⁸. En dicha reunión, una comisión del PRD, compuesta por diputados y senadores, le presentó al gobierno un proyecto alternativo. La coordinadora de los diputados, la ingeniera Rocío Nahle, luego secretaria de Energía, junto con Riobóo y Samaniego, le presentaron el mencionado proyecto al secretario de Comunicaciones y Transportes. Este encuentro incluyó la participación de MITRE, una institución estadounidense especializada en estudios del espacio aéreo con prestigio internacional. MITRE, que había llevado a cabo investigaciones en México y había sido la encargada del estudio del espacio aéreo para el aeropuerto de Texcoco, concluyó que no era factible la operación simultánea de ambos aeropuertos. Es importante reiterar que esta evaluación se llevó a cabo antes del inicio de la campaña electoral.

Posteriormente, cuando el gobierno de Peña Nieto decidió proceder con la construcción del aeropuerto, se tomó la posición de MITRE como un principio incuestionable, a pesar de las opiniones técnicas internas que indicaban la viabilidad del proyecto mediante ajustes en la estructura del espacio aéreo y considerando nuevas tecnologías. Estas adaptaciones incluían la comunicación vía satélite para la conexión de aeronaves, lo que permitiría la reducción de espacios entre operaciones, la modificación de niveles de acceso y despegue, entre otras medidas. En su momento, se implementaron cambios significativos en el espacio aéreo para adecuarlo a las necesidades del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA).

Durante la campaña, el tema del aeropuerto se erigió como una bandera oficial usada por ambas partes para confrontarse. Una de las argumentaciones recurrentes sostenía que la decisión de MITRE, que declaraba la inviabilidad del proyecto, era una realidad incontrovertible. En respuesta

8 Nota del editor: esta reunión tuvo lugar el 14 de noviembre de 2015 en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con la participación de representantes de líneas aéreas, autoridades y organizaciones internacionales de la aviación civil, y otras instituciones especializadas.

a esto, se incorporaron al grupo de trabajo expertos del SENEAM, muchos de los cuales tenían una relación previa conmigo, que se remontaba a la época en que el SENEAM estaba bajo mi subsecretaría durante la administración del licenciado De la Madrid.

196 Se llevaron a cabo análisis detallados y se consideraron ajustes en la ubicación del VOR⁹ de San Mateo, para determinar la viabilidad de la coexistencia de ambos aeropuertos. Los resultados demostraron que era posible si se realizaban modificaciones en el espacio aéreo y se incorporaban tecnologías nuevas, como la comunicación vía satélite para optimizar la gestión del tráfico aéreo. A pesar de las objeciones de MITRE, se mantuvo la confianza en los técnicos mexicanos, respaldada por estudios y propuestas sustentadas en la experiencia de especialistas nacionales¹⁰. Incluso se envió una misión a MITRE en Washington, D. C., para discutir las discrepancias técnicas, pero la posición de MITRE se mantuvo inflexible.

Posteriormente, se estableció contacto con NAVBLUE, una empresa europea con prestigio similar al de MITRE, especializada en el análisis de espacios aéreos en aeropuertos europeos. A pesar de las limitaciones financieras y de tiempo durante la transición gubernamental, se contrató a NAVBLUE para que hiciera un estudio a fondo, en el cual se concluyó que era factible la coexistencia de ambos aeropuertos¹¹.

Con los resultados positivos de NAVBLUE¹² y el respaldo de los técnicos mexicanos, se le presentó al presidente electo la viabilidad de la propuesta alternativa. Estratégicamente, se

9 Nota del editor: VOR es un radiofaro omnidireccional de muy alta frecuencia, utilizado comúnmente en la aviación para la navegación aérea.

10 Nota del editor: véase el testimonio de Heriberto Salazar en el segundo volumen.

11 Nota del editor: NAVBLUE, «Airspace Design technical feasibility of simultaneous operations between Mexico City International Airport and Santa Lucia Military Base», 15 de octubre de 2018, <<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/Estudio-de-factibilidad-NavBlue.pdf>>.

12 Nota del editor: véanse los testimonios de María Larriva en el segundo volumen y de Federico Patiño en este volumen.

argumentó que tener un único aeropuerto centralizado en un terreno sísmico y complicado era riesgoso. Con la ratificación de NAVBLUE, una empresa de prestigio internacional, se propuso seriamente la alternativa como una opción viable y segura, respaldada por argumentos técnicos sólidos y evaluaciones independientes. Además, después, cuando se empezó a hacer el aeropuerto, se estableció contacto también con Aeropuertos de París, empresa que apoyó la construcción del aeropuerto de Santa Lucía.

197

La viabilidad del sistema aeroportuario

Uno de los obstáculos identificados en relación con el aeropuerto de Texcoco radicaba en la aparente incoherencia de que un país como el nuestro destinara recursos a la construcción de un aeropuerto cuya primera fase, presupuestada inicialmente en 13 000 millones de dólares —cifra posteriormente corregida a 16 000 millones de dólares—, tendría una capacidad proyectada de aproximadamente 60 millones de pasajeros anuales¹³. En este contexto, se observaba que nuestro aeropuerto existente, ya saturado, había alcanzado capacidades de 45 a 50 millones de pasajeros anuales. La propuesta de construir un aeropuerto nuevo con capacidad para 60 millones de pasajeros con una inversión extraordinaria y la consecuente cancelación de uno con capacidad para 40 millones se percibía como absurda.

Ese planteamiento requería una inversión sustancial de 300 000 millones de dólares para agregar únicamente 20 millones de pasajeros, lo cual se consideró aberrante. Se comparaba esta situación con la estrategia adoptada en Francia, donde, ante la saturación de Orly, se construyó el aeropuerto Charles de Gaulle, para mantener ambas instalaciones operativas. En contraste, la propuesta mexicana implicaba cerrar el aeropuerto existente para aumentar la capacidad en 20 millones de pasajeros con una inversión significativa.

13 Nota del editor: véanse los testimonios de Yuriria Mascott y de Federico Patiño en este volumen sobre la capacidad del NAICM.

Además del cuestionamiento económico, se destacaba el riesgo de concentrar todas las operaciones en un solo lugar, en lugar de distribuirlas y diversificar las alternativas. Se mencionaba el ejemplo del aeropuerto de Santa Lucía, que, aunque actualmente distante, podría atender diversas zonas, incluida la Ciudad de México y sus alrededores, para ofrecerles alternativas geográficas a los usuarios. Se resaltaba la comparación con la práctica inglesa, cuyos aeropuertos suelen estar ubicados a cierta distancia de las ciudades, y se señalaba la inconveniencia de cancelar tanto el aeropuerto Benito Juárez de la Ciudad de México como la Base Aérea Militar de Santa Lucía, ambas instalaciones estratégicas y funcionales, debido a la incompatibilidad prevista en la orientación de las pistas. Este enfoque se percibía como un derroche significativo de recursos y una pérdida de instalaciones críticas.

La saturación del aeropuerto

El aeropuerto de la Ciudad de México ha alcanzado su capacidad máxima de crecimiento. Aunque actualmente no enfrenta limitaciones en el espacio aéreo, la saturación en tierra es considerable debido al aumento en el tamaño de las aeronaves y, por ende, en el número de pasajeros por operación. Mientras que en el pasado se manejaban 60 operaciones con aviones de 100 pasajeros, en la actualidad las aeronaves transportan hasta 400 pasajeros, lo que genera una sobrecarga en los servicios existentes que requiere una solución.

La tarea de desaturar el aeropuerto debe llevarse a cabo considerando de manera adecuada las instalaciones actuales o las que podrían desarrollarse. En contraste, Santa Lucía presenta un potencial para el crecimiento, con su primera etapa actualmente capaz de gestionar 20 millones de pasajeros. El espacio disponible en Santa Lucía permite la expansión proyectada en la segunda etapa y más allá, lo que lo haría un posible equivalente local de aeropuertos internacionales de gran capacidad, como Charles de Gaulle o Jaqué en Panamá. Este enfoque permitiría satisfacer plenamente las necesidades de pasajeros y operaciones aeronáuticas en el Valle de

México. A capacidad total, Santa Lucía podía ser de hasta 60 millones de pasajeros, más los 45 millones de pasajeros del aeropuerto Benito Juárez de la Ciudad de México y, además, el de Toluca, para de esa manera poder llegar a los 120 millones que se pensaba¹⁴.

En la actualidad, el AIFA presenta una cantidad limitada de vuelos. A la llegada de esta administración, inicialmente se nos informó que la construcción del NAICM llevaba un avance del 30%, aunque los responsables del proyecto indicaron que solo se había alcanzado un 20% en octubre de 2018. Las fechas de inauguración previamente proyectadas fueron pospuestas de 2018 a 2022 y, más adelante, se sugirió que hasta 2024 sería la finalización¹⁵.

En octubre de 2018, se me presentó un panorama crítico cuando se descubrió un documento proporcionado por Parsons, al coordinador del proyecto del NAICM, en el que se señalaba que, en el mejor escenario sin contingencias, la conclusión del aeropuerto se estimaba para 2024¹⁶. Esta perspectiva planteaba la posibilidad de no contar con el aeropuerto en el sexenio del presidente López Obrador. Asimismo, se presentaban complicaciones logísticas, pues se tendría que apagar el antiguo aeropuerto y encender el nuevo de un día para otro, lo cual no resultaba factible dada la necesidad de mantener operaciones aeroportuarias ininterrumpidas.

14 Nota del editor: véanse los testimonios de Federico Patiño en este volumen, y de Jorge Abadie, de Jesús Ramírez Stabros y de Jesús Navarro en el segundo volumen sobre la capacidad de los aeropuertos y del sistema aeroportuario.

15 Nota del editor: véanse los testimonios de Ofelia Garibay en el segundo volumen y de Federico Patiño en este volumen, así como el reporte de Parsons (con fecha de agosto de 2018) sobre el avance de la obra y las responsabilidades de cada etapa. Parte del proyecto se encuentra en la documentación que se publicó para la transición de gobiernos. Consultado en: <https://gacm.gob.mx/2018-PaginaHistorica/aeropuerto/doc/transicion/mesas/PARSONS_Cronograma.pdf>.

16 Nota del editor: el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México publicó la actualización del Plan Maestro en agosto de 2018. Consultado en: <https://gacm.gob.mx/2018-PaginaHistorica/aeropuerto/doc/transicion/mesas/GACM_Plan_Maestro.pdf>.

Al dejar mi cargo, le sugerí al presidente documentar esta situación y ofrecí escribir un libro técnico para proporcionar un testimonio preciso y detallado de los acontecimientos y decisiones¹⁷. Aunado a esto, Carlos Slim manifestó interés en encargarse del proyecto, proponiendo no solo completar la construcción, sino también desarrollar los terrenos circundantes. Sin embargo, la propuesta de convertir la zona en un desarrollo urbano fue descartada, ya que, según encuestas previas, la población consideraba importante preservar el área como un pulmón verde de la ciudad. Posteriormente, también se exploró la opción de que el Grupo Aeroportuario le entregara el proyecto a Carlos Slim, quien aseguró que, bajo su gestión, la finalización podría lograrse en 2024, aludiendo a la capacidad del consorcio para licitar y ejecutar sin las restricciones de la Ley de Obras Públicas. No obstante, se identificaron actividades críticas, como la instalación de bandas de manejo de equipaje, que requerían planificación y diseño cuidadosos, aspectos que aún no se habían abordado en octubre de 2018 y presentaban complicaciones en la continuidad de las obras.

Durante la campaña electoral, hubo ofrecimientos por parte del candidato López Obrador en relación con la cancelación del proyecto del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Por ejemplo, se mencionó en algunas ocasiones la posibilidad de que el sector privado asumiera el proyecto; pero esto no se materializó. La realidad de la situación reveló que la cancelación no era un capricho, sino una decisión fundamentada en diversas consideraciones que tornaban la obra inaceptable desde múltiples perspectivas.

Desde el punto de vista de ingeniería, se identificaron problemas solucionables, y se destacó que se habían invertido recursos significativos en el proyecto hasta ese momento. No obstante, las obras se encontraban en una fase en la que el desembolso económico y los problemas estructurales

17 Nota del editor: Javier Jiménez Espriú, *La cancelación. El pecado original de AMLO*, Grijalbo-Penguin Random House, 2022.

se volvían cada vez más evidentes. La estimación inicial de costos se incrementó considerablemente alcanzando cifras que generaban dudas sobre la viabilidad financiera del proyecto. Desde la perspectiva hídrica, se resaltó que la ubicación del aeropuerto en la zona de regulación hidráulica del Valle de México planteaba desafíos importantes. Se mencionó la necesidad de modificar la vocación del lago Nabor Carrillo y la Casa Colorada para evitar inundaciones, así como la reubicación de las aves para salvaguardar la seguridad aeroportuaria.

Además, se señalaron preocupaciones medioambientales relacionadas con la alteración del paisaje y la orografía, especialmente debido a la extracción masiva de tezontle para rellenar las pistas. El cambio climático y las consecuencias ecológicas se presentaron como argumentos determinantes en la cancelación del proyecto.

En el ámbito económico, se evaluaron los costos elevados de mantenimiento proyectados, especialmente en comparación con alternativas viables, como el aeropuerto de Santa Lucía. Era claro que las pistas propuestas para el aeropuerto de Texcoco, construidas con pavimento en lugar de concreto hidráulico, resultaban notablemente más costosas¹⁸.

La decisión de cancelar el proyecto no solo se fundamentó en aspectos técnicos, sino también en consideraciones sociales y medioambientales que hicieron inviable la continuación de la obra en Texcoco. Este análisis integral respaldó la determinación de cancelar el proyecto y optar por alternativas más sustentables y viables en términos económicos¹⁹.

18 Nota del editor: se sugiere consultar el testimonio de Federico Patiño en este volumen.

19 Nota del editor: las razones esgrimidas para la cancelación del NAICM fueron publicadas en la página del Gobierno de México. Consultado el 10 de julio de 2024 en: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, «Razones para la cancelación del proyecto del Nuevo Aeropuerto en Texcoco», 26 de abril de 2019, <<https://www.gob.mx/sct/articulos/razones-para-la-cancelacion-del-proyecto-del-nuevo-aeropuerto-en-texcoco>>.

La cancelación del NAICM

202

López Obrador mantenía una convicción arraigada de que la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México no debía llevarse a cabo. Sin embargo, dentro del mismo gabinete, surgieron opiniones a favor de continuar la inversión, dada la cuantiosa suma ya invertida. El presidente insistió en la necesidad de fundamentar la cancelación, para que no se considerara un capricho personal, sino una decisión respaldada en razones sólidas. En este contexto, se abogó por realizar auditorías técnicas exhaustivas, lo que marcó un precedente singular en la historia mexicana²⁰, donde ningún proyecto nacional había sido debatido con tal intensidad durante una campaña y la transición gubernamental, que el 8 de agosto de 2018 inició oficialmente.

Ante la premura de la toma de decisiones y las presiones económicas, el 2 de julio, un día después de las elecciones, López Obrador le solicitó al presidente Peña Nieto que autorizara inmediatamente el inicio de negociaciones sobre el tema del aeropuerto. Esta solicitud fue aceptada, con lo que se dio inicio a reuniones directas el 8 de julio, que coincidió con la entrega de la constancia de presidente electo. Durante estas reuniones, se instó a detener el otorgamiento de contratos nuevos, puesto que ya se estaba considerando la posibilidad de cancelación y se querían evitar inversiones adicionales innecesarias.

El proceso de evaluación incluyó la realización de foros, programas de radio y reuniones técnicas en los que se presentó una amplia gama de documentos, incluidas opiniones a favor y en contra del proyecto; todo esto está disponible en línea. Con el objetivo de garantizar transparencia, el presidente instó a mantener una presentación ecuánime de la información evitando sesgos, con el objetivo de permitir un análisis imparcial.

El presidente y su equipo asumieron la responsabilidad de evaluar exhaustivamente los argumentos a favor y

20 Nota del editor: véanse los testimonios de José Albarrán y de Luis Francisco Robledo en el segundo volumen.

en contra del proyecto. Finalmente, tomaron la decisión de cancelarlo. A pesar de la polémica y la dificultad inherente a la decisión, se sostiene que fue la mejor solución, dado que liberó al país de una inversión onerosa y de un proyecto aeroportuario que se estimaba como un error significativo.

203

Los pros y los contras

Se suscitaron debates que culminaron en un acuerdo; de hecho, recientemente, durante la inauguración de una vía hacia el aeropuerto, el presidente mencionó que en algún momento Urzúa, Romo y yo le llevamos un documento en el que se sugería continuar con el proyecto. Ante esta afirmación, me comuniqué inmediatamente con Jesús Ramírez para entender el contexto, ya que mientras el presidente hacía la inauguración expresaba en su estilo personal sus reflexiones. Ramírez me indicó que también a él le resultaba extraño, ya que estaba al tanto de todos los acontecimientos, pero no de esto. Posteriormente, en otra de sus conferencias matutinas, el presidente, de manera peculiar, habló de mi persona expresando que olvidáramos lo mencionado anteriormente.

En este escenario, quiero aclarar que nunca estuve a favor de continuar con el proyecto y no firmé ningún documento al respecto²¹. Si Urzúa²² y Romo entregaron tal documento, yo no tuve conocimiento. Deseaba hablar con el presidente al respecto, pero no fue posible. Ramírez me informó que el presidente había mencionado que olvidáramos el tema.

Cuando el presidente tomó la decisión, inicialmente destacamos la importancia de confirmar la viabilidad del uso que queríamos hacer del espacio aéreo antes de cancelar el aeropuerto. Esta consideración era esencial para evitar problemas futuros y respaldar la viabilidad del sistema aeroportuario propuesto. No fue sino hasta octubre, cuando

21 El 26 de febrero de 2023 publiqué en *La Jornada* una columna denominada «Equívoco», donde señalé que nunca tuve duda sobre la cancelación del aeropuerto de Texcoco.

22 Nota del editor: véase el testimonio de Carlos Urzúa en este volumen.

presentamos la propuesta y obtuvimos la confirmación de NAVBLUE, que el presidente finalmente dio luz verde para la cancelación.

204

Durante los días de la consulta, experimenté nerviosismo, ya que el resultado podría influir en la dirección a seguir. La consulta, siendo un acto político, reafirmó la participación del pueblo en decisiones trascendentales sobre obras nacionales. Aunque carecía de validez legal, mantenía una dimensión ética significativa. El presidente enfatizó que, si el pueblo decidía en contra, se respetaría la voluntad popular.

La consulta popular

Nos encontrábamos en el proceso de análisis cuando surgió la cuestión sobre la existencia de opiniones a favor y en contra. En ese momento, ya le habíamos presentado al presidente electo una serie de consideraciones que respaldaban la cancelación del proyecto. No obstante, quedaba pendiente el tema crucial del espacio aéreo. Le señalamos al presidente que no podríamos avanzar sin la certeza de la validez de la solución propuesta. Al recibir esta información, el presidente decidió llevar a cabo una consulta, pero enfatizó que sería informal, al permitir participar a quienes así lo desearan. Esta decisión se tomó para contrarrestar críticas sobre la idoneidad de que personas con limitado conocimiento aéreo pudieran influir en el resultado. Es importante destacar que la consulta no pretendía determinar la viabilidad técnica del proyecto, sino más bien proporcionarle a la ciudadanía información para que, con prudencia, pudiera expresar sus preferencias respecto al destino de los recursos del país.

El sistema aeroportuario

Considero imperativo ajustar en términos operativos el aeropuerto Benito Juárez, procurar alcanzar su *numerus clausus*, término académico que alude al número óptimo tanto de operaciones aéreas en función del espacio disponible como de servicios ofrecidos en relación con el volumen de pasajeros. La complejidad radica en adecuar la infraestructura

terrestre a las limitaciones inherentes al aeropuerto de la Ciudad de México, puesto que no se pueden usar de manera simultánea ambas pistas. A pesar de estas restricciones, la ubicación estratégica de la instalación sugiere la viabilidad de transformarla operativamente, priorizando la calidad del servicio. En este contexto, se debe dirigir el enfoque hacia el desarrollo y planteamiento del crecimiento de la capacidad del aeropuerto Felipe Ángeles. Además, hay que destacar la relevancia del aeropuerto de Toluca²³, donde se han adquirido terrenos adicionales para una posible expansión. Aunque Toluca presenta limitaciones debidas a la altitud del terreno, existe la posibilidad de crecimiento. Conjuntamente, con estos tres aeropuertos, se contempla una solución integral.

Asimismo, se menciona el aeropuerto de Puebla como una alternativa. Incluso, se le ha propuesto al presidente la posibilidad de emular la infraestructura de conexión utilizada en Inglaterra. Se sugiere una inversión significativa de 100 000 millones de pesos para desarrollar un tren rápido que conecte el aeropuerto de Querétaro con la Ciudad de México, para otorgarle estatus de otra terminal aérea viable y accesible a una hora de distancia por tren, similar al modelo implementado en Heathrow. Por ejemplo, si uno hace una hora o en ocasiones una hora y media al aeropuerto Benito Juárez por cuestiones de tráfico estando en la misma ciudad, se resolverían muchos problemas conectando con un aeropuerto *ex urbe*. Se arregla un poco el problema de la carretera de Querétaro, que ya es imposible, y se le da un servicio bueno a la gente que va a Querétaro, que es un centro popular; además, acercamos el aeropuerto. Entonces, hay otras alternativas que analizar, en función de la velocidad de los aviones y de los ruidos. Sin embargo, cabe decir que algunas de las vialidades y la conexión para el AIFA, tanto para la población como para las personas que están llegando al Benito Juárez, todavía están sin terminar.

23 Nota del editor: véanse los testimonios de Federico Patiño y de Pedro Cerisola en este volumen.

Como parte del sistema, el AIFA se construyó para una capacidad de 20 millones de pasajeros, pero se tenía previsto que esos 20 millones llegaran al cabo de dos o tres años. Sin embargo, como vino el descenso rápidamente por la pandemia, ya no hay pasajeros. Ahora han empezado a crecer otra vez. Se hizo la primera etapa y está el plan de desarrollo para construir una nueva etapa con capacidad para otros 20 o más, porque incluso ahora tenemos dos pistas, pero si hacen otras dos pistas, eso le puede dar una ventaja enorme y ahí hay terreno suficiente para crecer, por lo que después pudiera operar con 100 millones de pasajeros ese aeropuerto²⁴.

El costo de la cancelación

Sucedió lo siguiente: en la vertiente financiera, se llevaron a cabo diversas acciones que hasta ahora no se han mencionado, pero que abordaré con gusto. Se estableció un mecanismo financiero para la construcción del aeropuerto, inicialmente con un planteamiento del 52% de inversión estatal y el 48% del sector privado. Se creó un fideicomiso bancario que solicitó un préstamo de 6000 millones de dólares a través de la emisión de bonos. Este fideicomiso, de carácter privado, garantizó la devolución mediante la tarifa de uso de aeropuerto (TUA) del aeropuerto Benito Juárez y del nuevo aeropuerto una vez en operación²⁵. Aunque se presentó como inversión privada, en realidad el respaldo recaía en el gobierno. La argumentación de que estos fondos eran privados, dado que provenían de la TUA pagada por los pasajeros, es muy discutible, es aberrante, ya que, en esencia, es un ingreso público. La decisión del gobierno de Peña Nieto de utilizar estos fondos como garantía para el crédito plantea dudas sobre la autenticidad de la inversión privada. Igualmente, en medio

24 Nota del editor: se sugiere consultar el testimonio de María Larriva en el segundo volumen.

25 Nota del editor: la tarifa de uso de aeropuerto (TUA) es una cuota que las líneas aéreas le cobran a sus pasajeros y le pagan a la administración del aeropuerto utilizado por ellas y sus pasajeros, independientemente de si se trata de un aeropuerto administrado por el gobierno o por el sector privado.

de la campaña electoral, se creó una Fibra E para solicitar 30 000 millones de pesos de inversionistas, a pesar de que se contaba con 100 000 millones de pesos en efectivo en caja. Esta operación se realizó con un interés real del 10%, y se otorgó a los inversionistas privados de la Fibra E un asiento en el consejo del Grupo Aeroportuario y derecho de veto en decisiones significativas²⁶.

Así pues, al llegar al gobierno, nos enfrentamos a la realidad de que no existía una inversión privada genuina. En diálogos con inversores y al revisar las finanzas, se reveló que estos no se habían retirado, a causa de que se les garantizó un rendimiento seguro del 10%. Adicionalmente, se demostró que cancelar el proyecto no generaría penalizaciones ni indemnizaciones significativas, ya que se habían establecido condiciones legales que respaldaban la cancelación. La nueva administración actuó rápidamente para abordar el tema financiero. Se enviaron representantes a Nueva York para negociar con los bonistas y se devolvieron 1 800 millones de dólares de la deuda. También se canceló la Fibra E, liberando así a los compromisos con los inversionistas.

A pesar de estas acciones, la Auditoría Superior de la Federación presentó un informe que no refleja adecuadamente las devoluciones realizadas. La discrepancia en las cifras persiste y se han manifestado opiniones diversas sobre la validez de la auditoría. En mi libro, proporciono un análisis detallado que demuestra nuestra versión de los hechos²⁷.

Finalmente, es crucial señalar que, aunque el proceso financiero fue complejo, se evitó el pago de penalizaciones y

26 Nota del editor: véanse los testimonios de Gerardo Ferrando y de Federico Patiño en este volumen.

27 Nota del editor: se sugiere consultar el libro de Javier Jiménez Espriú, *La cancelación. El pecado original de AMLO*, Grijalbo-Penguin Random House, 2022, cuadro 8, pp. 205-208; el reporte de la Auditoría Superior de la Federación, «Costo de Esquema de Financiamiento, Construcción y Terminación Anticipada de contratos del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), al 31 de diciembre de 2019», p. 46; así como los testimonios de Agustín Caso en este volumen, y de Jorge Suárez-Vélez y de Julio Serrano en el tercer volumen.

se garantizó la devolución de parte de los fondos a pesar de las críticas y confusiones surgidas en torno a la Auditoría Superior de la Federación. De los 4 200 millones de dólares restantes, se asignaron aproximadamente 1 200 millones de dólares al proyecto del Tren Maya. La fuente de financiamiento para estos bonos corresponde a la TUA, por lo que los ingresos generados por la TUA del aeropuerto están contribuyendo a sufragar una porción de la inversión del Tren Maya, específicamente, alrededor de 1 200 millones de dólares.

Es pertinente señalar que recientemente una investigadora de Carmen Aristegui me contactó para indagar sobre la razón por la cual un concesionario, en este caso el aeropuerto, está financiando un proyecto que fue cancelado. Se explicó que el gobierno, a través de su fideicomiso, solicitó inicialmente 6 000 millones de dólares, de los cuales se gastaron 3 000 millones de dólares, cifra que se sostiene como el costo de la cancelación. Se procedió a devolver 1 800 millones de dólares y los restantes 1 200 millones de dólares se destinaron al Tren Maya. La pregunta central es por qué el aeropuerto, actualmente sin fondos suficientes para su mantenimiento, asume este gasto. Se menciona un acuerdo desde la presidencia de Peña Nieto en el que una parte de la TUA se destinaba al mantenimiento del aeropuerto de la Ciudad de México. Sin embargo, si actualmente esto no es suficiente, se sugiere que se busquen alternativas, ya sea mediante la obtención de más fondos, ajustando la distribución de la TUA o con decisiones de Hacienda. En última instancia, el gobierno se encuentra cumpliendo con una obligación, y es crucial determinar la fuente precisa de dichos pagos.

No es que todavía se esté arrastrando esta deuda general. Se están abonando los intereses correspondientes a los 4 200 millones de dólares, divididos en 3 000 millones de dólares destinados al proyecto del aeropuerto de Texcoco, equivalentes a alrededor de ciento y pico mil millones de pesos, y 1 200 millones de dólares que fueron redirigidos al Tren Maya, un proyecto prioritario adicional. La fuente de financiamiento para estos intereses se presume que proviene de la TUA, aun-

que aún no se ha confirmado si persiste este mecanismo o si se ha modificado. El compromiso con los tenedores de bonos es claro: serán remunerados, y la garantía establecida es la TUA. La estructura financiera inicial involucraba al fideicomiso al adquirir los derechos de la TUA al aeropuerto, asegurando así el respaldo para los bonos. Si este mecanismo persiste, los 4 200 millones de dólares están siendo pagados mediante la recaudación de la TUA. En caso de que haya habido ajustes en el mecanismo, por ejemplo, si los fondos para el Tren Maya se están abonando desde otra partida presupuestaria, la responsabilidad de pagar estos intereses recae en Hacienda, quien deberá gestionar los recursos necesarios tras la devolución de los 1 800 millones de dólares.

209

El involucramiento de las Fuerzas Armadas

Reitero mi profundo respeto y aprecio por el Ejército, una institución que ha significado mucho en mi vida dado el compromiso militar de mi padre. Reconozco su extraordinaria labor. No obstante, considero esencial diferenciar las responsabilidades civiles y militares, ya que la formación y el enfoque difieren significativamente. La militarización de ciertos aspectos civiles puede tener consecuencias tanto en términos de eficiencia operativa como de consideraciones políticas, un aspecto que le expresé al presidente.

En el contexto de la decisión del sistema metropolitano y la saturación del aeropuerto Benito Juárez, se identificó la necesidad imperativa de una solución rápida. No obstante, la propuesta de militarización suscitó mis reservas, ya que la eficiencia de las Fuerzas Armadas en asuntos civiles es limitada. La atención se centró en Santa Lucía como alternativa y, durante una visita para evaluar el proyecto, el presidente sugirió la participación directa del Ejército. Esta propuesta, respaldada por la idea de considerarlo un asunto de seguridad nacional, permitiría la intervención militar sin necesidad de hacer licitaciones con civiles.

Sin embargo, surgió un imprevisto con la llegada de la pandemia, pues forzosamente las proyecciones se vieron

afectadas por los desabastos y confinamientos, además de que se desaturó el aeropuerto Benito Juárez. La necesidad de crecimiento perdió su premura, pero la decisión previa de militarizar Santa Lucía permitió una respuesta ágil a pesar de la situación inesperada.

210 Es crucial destacar que el éxito del aeropuerto de Santa Lucía, inaugurado en tiempo récord gracias al esfuerzo militar, llevó al presidente a considerar al Ejército como una solución viable para otros proyectos. Aunque el aeropuerto carece de lujos, su funcionalidad y operatividad lo posicionan como una infraestructura magnífica, a pesar de mi reticencia inicial.





Entrevista realizada el 6 de septiembre de 2023.

Carlos Morán Moguel es ingeniero mecánico electricista, egresado de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y obtuvo la maestría en Ciencias en la Universidad de Stanford, en Estados Unidos. Ha sido directivo de Turboreactores, S. A.; director técnico y de operaciones de Aeroméxico; director comercial de Compañía Mexicana de Aviación. Fue subsecretario de Transporte en la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes con el ingeniero Javier Jiménez Espriú, de diciembre de 2018 a febrero de 2022, cuando fue designado por el presidente Andrés Manuel López Obrador como nuevo director general del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Benito Juárez, con el encargo de lograr una coordinación con el nuevo Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles. Dejó el puesto en julio de 2022. Consultado en octubre de 2024 en: <https://ai.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/CV_CARLOS_MOGUEL-MORAN.pdf>; <<https://albus.com.mx/quien-es-el-encargado-de-pilotar-el-aicm/>>.



Nota preliminar del entrevistado: la presente es una transcripción revisada de la entrevista videograbada, pero, en mi opinión, no cubre de manera satisfactoria un tema tan amplio y complejo como fue la decisión de la cancelación del aeropuerto de Texcoco. Refiero a los lectores interesados en conocer de forma más adecuada, amplia y amena la perspectiva de quienes colaboramos en la etapa de transición y en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) a la lectura del libro escrito por el ingeniero Javier Jiménez Espriú, *La cancelación. El pecado original de AMLO* (Grijabo, 2022).

Trayectoria

Tengo una larga experiencia laboral de más de 53 años, principalmente como ingeniero y directivo de instituciones y empresas de base tecnológica y en la aviación, que inició en 1970, cuando ingresé a la Secretaría de Obras Públicas (SOP). En 1973 fui designado director general de Maquinaria y Transportes, entidad que se responsabilizaba de la adqui-

sición y mantenimiento del parque de maquinaria de construcción y conservación de carreteras y de los vehículos de la SOP, así como del servicio aéreo que consistía en los aviones de movimientos de brigadas, de transporte ejecutivo y de fotogrametría¹, y de los helicópteros también dedicados a ese propósito.

Por referencias del desempeño de nuestro equipo en esa labor, el licenciado Enrique Loaeza Tovar, director general de Aeroméxico, a quien yo no tenía el gusto de conocer, me invitó a trabajar como director técnico y de operaciones de la empresa. En esa responsabilidad incorporamos la planeación y los sistemas en las áreas de mantenimiento y operación y se logró mejorar significativamente la puntualidad de la empresa.

Después de Aeroméxico, el secretario Rodolfo Félix Valdés me nombró director general de Aeronáutica Civil (DGAC) y tuve la oportunidad de pertenecer a los consejos de administración de Aeroméxico, de la Compañía Mexicana de Aviación y de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA). Contamos con su apoyo para crear el área de planeación y sistemas, adquirir equipo de cómputo, hacer competitivas las percepciones económicas de los comandantes e inspectores y llevar a cabo auditorias de seguridad rigurosas a las empresas de la aviación comercial.

Posteriormente, colaboré como director general de la empresa Turborreactores, SA de CV, en Querétaro, pionera de la industria aeroespacial en México, donde nuestro espléndido equipo humano la llevó a ingresar en el mercado internacional, obtener números negros, cortos tiempos de reparaciones mayores y alcanzar estándares mundiales de calidad, como en 1989, con el indicador más bajo de rechazo en celda de pruebas.

1 Nota del editor: según el Instituto Geográfico Nacional, fotogrametría es la técnica cuyo fin es estudiar y definir con precisión la forma, dimensiones y posición en el espacio de un objeto cualquiera, para lo que se utilizan esencialmente medidas hechas sobre una o varias fotografías de ese objeto.

Después me dediqué a la consultoría y fui presidente del Instituto de Liderazgo y Calidad, que representó a TPG Learning Systems del grupo de Tom Peters, una empresa americana que se dedicaba a la actualización de liderazgo directivo y al desarrollo e integración de equipos de alto desempeño.

Posteriormente, el ingeniero Javier Jiménez Espriú, entonces director general de Mexicana de Aviación, me invitó a hacerme cargo de la dirección comercial de la empresa. En esta responsabilidad, con su conducción inspiradora y el apoyo de todo el personal, logramos excelentes estándares de calidad y ser la aerolínea más puntual del mundo al mejorar la confiabilidad de salidas que tenía nuestra empresa hermana Aeroméxico. Esto es algo que se le ha olvidado a mucha gente, pero a lo largo del último lustro del siglo pasado y el primero del siglo XXI, tuvimos a las dos empresas más puntuales del mundo y, por lo tanto, el AICM fue uno de los aeropuertos con mejor cumplimiento de los horarios.

A continuación, fui consultor del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) para la elaboración del Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y del Programa Institucional, y fui coordinador general del estudio sobre el estado del arte de la ingeniería en México y el mundo, de la Academia de Ingeniería.

Posteriormente, colaboré en la Secretaría de Educación Pública como director general de Educación Tecnológica Industrial, en donde pudimos incorporar la educación basada en proyectos y contar con apoyo de instituciones como la Agencia Espacial Mexicana, el Centro Mario Molina, la Khan Academy y Duolingo, para mejorar la calidad educativa.

Después me incorporé con Javier Jiménez Espriú a la campaña presidencial del licenciado Andrés Manuel López Obrador. En ese momento y en la etapa de transición, ya como gobierno electo, me sumé a la tarea de participar en la revisión de avances de obra y en el análisis de la información de los múltiples foros que se llevaron a cabo para decidir sobre el aeropuerto de Texcoco. Al inicio de la administración, el presidente López Obrador me nombró subsecretaria

rio de Transporte, cargo que desempeñé hasta que me invitó a ser director del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), cuyo encargo dejé cuando el aeropuerto fue sectorizado en la Secretaría de Marina.

216 **Una mirada histórica a la saturación del AICM y sus posibles alternativas**

Desde principios de la década de 1960, el incremento de operaciones de vuelos en el aeropuerto de la Ciudad de México evidenció que estas no se podían atender de forma adecuada por carecer del espacio suficiente para construir otra pista y por la necesidad de llevar a cabo frecuentes reconstrucciones de las pistas por los hundimientos diferenciales que sufrían debido a las condiciones del subsuelo.

En aquel entonces no se contempló utilizar el vaso del lago de Texcoco para la ampliación o construcción del aeropuerto, porque ya existía el importante proyecto de rescate de las condiciones ecológicas e hidrológicas de la ciudad. Algunos ingenieros, entre los que destacó el doctor Nabor Carrillo —exrector de la Universidad Nacional Autónoma de México—, habían observado que la inversión de la pendiente del canal del desagüe era originada por el hundimiento de la ciudad, que a su vez era causada por los muchos pozos de extracción de agua, por lo que era indispensable reponer las condiciones hídricas del suelo, y del vaso de Texcoco en particular, para reducir el hundimiento del valle, alimentar el manto freático, preservar los humedales y reducir las tolvaneras que surgían en el estío. Recuerdo vívidamente esto último porque cuando era niño padecía de un asma que se presentaba con las grandes tolvaneras en la Ciudad de México en la época de secas.

En 1965 se instauró el Plan Texcoco, encabezado por los ingenieros Nabor Carrillo y Gerardo Cruickshank. El planteamiento central del mismo consistía en la rehidratación de las áreas aún baldías del viejo lago. De esta suerte, la ciudad se vería libre de inundaciones, el equilibrio ecológico sería restaurado y la necesidad de importar agua de otras cuencas

sería sustituida por la exportación de excedentes hídricos hacia el río Pánuco. Años después, con el antecedente de los estudios realizados en la década de 1960, se desarrolló el trabajo de la Comisión del Lago de Texcoco² que permitió regenerar en buena medida esa zona y reducir las citadas tolvaneras. Se construyó el lago Nabor Carrillo, que es el más grande del Valle de México, y otros lagos dentro del espacio confinado al vaso del lago de Texcoco; se preservaron los humedales que en época de lluvias conforman un vaso regulatorio espléndido para la ciudad y la protegen de inundaciones; se fortalecieron la flora y la fauna endémicas y la visita de aves migratorias.

217

Como consecuencia del acelerado crecimiento de la economía de la posguerra y ante la rápida expansión de las operaciones tanto comerciales como de las aviaciones general y oficial, así como el advenimiento de la era del *jet* comercial, se intensificó la preocupación por las restricciones de la infraestructura del AICM y de otros aeropuertos del país. A principios de 1965 se creó la Dirección General de Aeropuertos en la Secretaría de Obras Públicas, y en junio de ese año también se creó Aeropuertos y Servicios Auxiliares. El ingeniero José Antonio Padilla Segura, como secretario de Comunicaciones y Transportes durante la presidencia de Díaz Ordaz (1964-1970), planteó la alternativa de construir el aeropuerto en la base aérea de Santa Lucía, que desde 1954 había estado operando sin interferencia alguna de espacios aéreos con el AICM. Los militares no estuvieron de acuerdo y, en la siguiente administración, el ingeniero Luis Enrique Bracamontes, secretario de Obras Públicas, propuso realizar el proyecto del nuevo aeropuerto en el área de Zumpango, al poniente de la base militar de Santa Lucía. Tuve la oportunidad de asistir a algunas reuniones en donde los ingenieros Federico Dovali y Francisco Jauffred, directores de Aeropuertos y de Sistemas, respectivamente, presentaron el esquema de decisión del aeropuerto con objetivos múltiples, en el que contaron con el apoyo de los profesores Richard de Neuville y

2 Nota del editor: la Comisión del Lago de Texcoco fue creada en 1971.

Ralph Keeney, del MIT. A pesar del avance logrado, la propuesta no prosperó por diferencias de proyectos con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En la administración del presidente López Portillo (1976-1982), el arquitecto Eduardo Luna Trail, director general de Aeropuertos, le propuso al presidente la alternativa de Texcoco que, entre otras causas, fue descartada también por su alto costo y repercusión hídrica y ecológica.

En la administración del licenciado De la Madrid (1982-1988) se inaugura el nuevo aeropuerto de Toluca, construido por el gobierno del Estado de México, y se traslada a él la aviación general para liberar el espacio físico y las operaciones de la aviación ejecutiva y de las escuelas de aviación.

Desde 1984 hasta 2003 se tuvieron las operaciones con mayor puntualidad, y el aeropuerto de la Ciudad de México funcionó bien debido a que se había desaturado por el traslado de la aviación general al Aeropuerto Internacional de Toluca (AIT), que entró en operaciones en 1984. Aeroméxico y Mexicana de Aviación pudieron incorporar con efectividad una cultura de calidad en el servicio. Las escuelas de aviación también se descentralizaron a Toluca, e incluso el Centro Internacional de Adiestramiento en Aviación Civil (CIAAC) de la DGAC, una organización de excelencia creada con el apoyo de Naciones Unidas, que era la escuela oficial de formación de controladores, pilotos y mecánicos de aviación, trasladó sus instalaciones del aeropuerto de la Ciudad de México a la base aérea de Santa Lucía.

Durante la administración de Vicente Fox (2000-2006), la SCT propuso el proyecto para la construcción del aeropuerto de Texcoco, que enfrentó la oposición de los gobiernos de la Ciudad de México y del municipio de Texcoco, de ejidatarios de San Salvador Atenco y de grupos ecológicos y sociales. Los ejidatarios se inconformaron por el bajísimo precio que se les quería pagar: de 7.2 pesos por metro cuadrado en zonas de temporal y 25 pesos por metro cuadrado en zona de riego. Como describe Javier Jiménez Espriú en su libro *La cancelación*, el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra de San Salvador

Atenco se inconformó con el decreto expropiatorio y promovió diversos amparos y movilizaciones, en una de las cuales el gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, ordenó un operativo para poner fin a las protestas, en el que murieron dos personas, hubo decenas de detenciones arbitrarias y múltiples quejas por vejaciones y violaciones sexuales a 26 mujeres³. El presidente Fox decidió suspender su construcción y atender la demanda con la edificación de la Terminal 2, lo que ayudó a mejorar el nivel de servicio del aeropuerto de la Ciudad de México⁴.

El gobierno del estado de Hidalgo en la administración de Manuel Ángel Núñez Soto tuvo desde 2005 una participación muy activa en la propuesta de construir el aeropuerto complementario en Tizayuca para servir a la Ciudad de México. Para muchos especialistas, el proyecto resultaba atractivo porque no cancelaba la operación del AICM y permitía el desarrollo de la zona con un buen plan creado por el arquitecto Roberto Eibenschutz, pero fue dejado de lado hasta la candidatura de Enrique Peña Nieto. En una gira por Hidalgo, los medios informaron que él se comprometió a construir un aeropuerto en el estado y utilizar las tierras adquiridas 10 años atrás. Resulta revelador que fuera precisamente Núñez Soto, el gran promotor del aeropuerto de Tizayuca, quien fuera designado por Peña Nieto como director del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM), encargado del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM). Otra afortunada coincidencia fue que Miguel Ángel Osorio Chong, el gobernador que sucedió a Núñez Soto y quien también fuera gran impulsor del proyecto Tizayuca, fuera nombrado secretario de Gobernación.

3 Nota del editor: la represión a la que hace referencia el autor tuvo lugar el 3 y 4 de mayo de 2006, años más tarde de que el presidente Fox cancelara el proyecto. Véanse los testimonios de Vicente Fox en este volumen, y de Trinidad Ramírez y de María Amparo Casar en el tercer volumen.

4 Nota del editor: la cancelación del proyecto del aeropuerto de Texcoco ocurrió el 31 de julio de 2002. Véanse los testimonios de Vicente Fox y de Pedro Cerisola en este volumen.

Los argumentos contra el aeropuerto de Texcoco (NAICM)

220

Las dos opciones eran continuar con la construcción del aeropuerto de Texcoco (NAICM) o establecer un sistema metropolitano de aeropuertos, integrado por el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, el Aeropuerto Internacional de Toluca y un nuevo aeropuerto civil que se construiría en la Base Aérea Militar de Santa Lucía.

Para comenzar, vale la pena hacer una reflexión sobre el proyecto del aeropuerto de Texcoco y las estimaciones para cubrir la demanda con las muy elevadas tasas de crecimiento que se habían presentado en el sexenio previo. Históricamente, la aviación había crecido a tasas entre 1.5 y 2 veces el incremento del PIB, pero durante la pasada administración de Peña Nieto se presentaron tasas muy grandes de crecimiento, del orden del 8.5% anual, tres veces el PIB, de manera que se estaba duplicando la demanda en periodos de menos de 10 años. De continuar esa cifra de crecimiento —y no había razones para que eso no ocurriera—, sería imposible que el aeropuerto de Texcoco pudiera atender la demanda, porque originalmente se había planeado terminarlo en 2022⁵, pero por el equipamiento faltante y las exigentes pruebas necesarias para el cierre del AICM y apertura instantánea del NAICM se extendería hasta 2024, a finales de esta administración de Andrés Manuel López Obrador, si y solo si no se presentaban contingencias.

Parsons, la empresa gerente del proyecto (*project manager*) de la construcción del aeropuerto, le había notificado desde 2016 al Grupo Aeroportuario cuál era la fecha de terminación prevista y que, además, el costo se elevaría de 13 300 millones a 16 300 millones de dólares, y que en la segunda etapa —el complemento de la terminal y la terminación de las pistas— requerirían de otros 8 000 millones de dólares⁶.

5 Nota del editor: véase el testimonio de Federico Patiño en este volumen.

6 Nota del editor: esta segunda etapa elevaría la capacidad del NAICM a 135 millones de pasajeros anuales.

Cabe aclarar que, en vista de que estas estimaciones se habían realizado en 2016, había muy alta probabilidad de que, como frecuentemente ha ocurrido en otros grandes proyectos aeroportuarios en el mundo (que no presentaban la dificultad de este), la cifra del costo y el tiempo de terminación serían muy posiblemente mayores. Sugiero muy especialmente la lectura del documento «Razones para la cancelación del Nuevo Aeropuerto de Texcoco», que fue publicado por la SCT el 26 de abril de 2019⁷. De ese documento, extraigo el informe de Parsons al Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, de 2016⁸ (véase la Figura 1).

Por otra parte, nunca se habló de los costos operacionales, que iban a ser desproporcionados. Tenía que asignarse una gran cantidad de recursos al mantenimiento de esta inmensa instalación y, si sumamos la obligación de resolver los problemas ecológicos resultantes, el gasto sería aún mayor⁹.

El beneficio ambiental de la cancelación

Del amplio número de razones para la cancelación que se detallan en este documento y en el libro de Jiménez Espriú, para mí el más relevante era el factor ecológico y ambiental¹⁰, porque afectaba al sistema completo del Valle de México, con repercusiones para muchos años y con potenciales afectaciones a la salud de los habitantes de la ciudad. Se

7 Proporciono la liga en la que puede no solo ser consultado, sino también descargado para su análisis detallado: <<https://www.gob.mx/sct/articulos/razones-para-la-cancelacion-del-proyecto-del-nuevo-aeropuerto-en-texcoco>>.

8 Nota del editor: véanse el testimonio de Ofelia Garibay en el segundo volumen y el informe actualizado de Parsons, de agosto de 2018, sobre el avance del NAICM y la fecha estimada de inicio de operación, ya con pruebas realizadas, en julio de 2022. Consultado el 1 de agosto de 2024 en: Parsons, «NAIM. Nuevo Aeropuerto Internacional de México», agosto de 2018, p. 27, <<https://drive.usercontent.google.com/download?id=1dmJAuAnGk4ZWkRn3qqvmJozbIC6HtYiK&export=download&authuser=0&confirm=t&uuiid=84d3a070-fc18-474b-936f-b7ffe37f789c&at=AC2mKKSCEu7iCoLmyPvhuMh72Kr8:1691306406407>>.

9 Nota del editor: véase el testimonio de Federico Patiño en este volumen.

10 Nota del editor: véanse los testimonios de Luis Zambrano, de José Luis Luege y de Gabriel Quadri en el segundo volumen.

Figura 1. Imágenes extraídas del informe de Parsons al Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México.

222

PARSONS

Parsons International Limited (Nevada) – Mexican Branch • Torre Murano Insurgentes Sur 2453 Piso 11, Col. Tizapán, Del. Álvaro Obregón México D.F. C.P. 01090

Folio N°: PAR-GAC-001020

Ciudad de México, 22 de Julio de 2016

Lic. Ricardo E. Dueñas Espriu
GACIM – Dirección Corporativa de Finanzas
 Av. Insurgentes Sur, No. 2453, Torre Murano, Piso 2
 Col. Tizapán
 Delegación Álvaro Obregón,
 C.P. 15620, México, D.F.

Asunto: Presupuesto del Programa y Estimado al Término (EAC), Julio 2016.
 Nuevo Aeropuerto Internacional Ciudad de México (NAICM)
 "Gerencia del Proyecto" para atender la Demanda de Servicios
 Aeroportuarios en el Centro del País
 Contrato N°: 104-O14-CUNA01-3S

Referencia: 1) N/A

Con relación a los servicios de: "GERENCIA DEL PROYECTO" PARA ATENDER LA DEMANDA DE SERVICIOS AEROPORTUARIOS EN EL CENTRO DEL PAÍS, bajo el contrato No. 104-O14-CUNA01-3S, me dirijo a usted en referencia al Presupuesto del Programa y Estimado al Término (EAC) Julio 2016, documento adjunto para su información.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

Atentamente,



James Young
 Vicepresidente y Director del Programa NAICM
 "Gerencia del Proyecto"
 Parsons International Limited



RAV
 Adjuntos: 1) Presentación "Presupuesto del Programa y Estimado al Término (EAC) Julio 2016, NAICM | Nuevo Aeropuerto Int. De la Ciudad de México"

Respuesta Requerida: No
 Respuesta Requerida para fecha: N/A

CC: Lic. Federica Patiño Márquez – Director General – GACIM
 Ing. Raúl González Apolaco – Director Corporativo de Infraestructura – GACIM

Página 1 de 2



GACM debe planear para el Escenario 2, teniendo en mente iniciativas para minimizar la probabilidad del Escenario 3

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Descripción	Estimaciones originales de variables de proyección	Escenario de planeación	Escenario para desarrollar iniciativas de contingencia
Inicio operación	Octubre 2020	Septiembre 2024	Septiembre 2024 <small>Sobrecosto en línea con los proyectos de referencia</small>
CAPEX (sin IVA)	<p>MX\$ 180mM (US\$ 9.9B)¹</p> <ul style="list-style-type: none"> • CAPEX en línea con el presupuesto oficial, públicamente comunicado • Excluyendo ajustes por sobrecostos o devaluación del peso 	<p>MX\$ 247mM (US\$ 13.5B)¹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Campo SE ampliado • Estimaciones de CAPEX revisadas / reconocidas • CAPEX ajustado por devaluación del peso 	<p>MX\$ 309mM (US\$ 16.9B)¹</p> <ul style="list-style-type: none"> • CAPEX estresado contando gasto de administración durante años adicionales de construcción y estimado de sobrecostos de CAPEX • ~25% por arriba del CAPEX estimado en el escenario 2
Otras consideraciones relevantes	<p>Estimación de tráfico del caso base oficial de ARUP</p> <p>Caso base del estimado BCG de OPEX e ingreso comercial</p>	<p>Tráfico del caso base oficial ajustado a la fecha de apertura</p> <p>Caso base del estimado BCG de OPEX e ingreso comercial</p>	<p>Tráfico conservador de ARUP ajustado a la fecha de apertura</p> <p>Caso base del estimado BCG de OPEX e ingreso comercial</p>

1. US\$ = MX\$ 18.25; Fuente: Análisis de BCG
348791-00-Fase 2-Módulo 13-Modelo económico-11Nov16-vf.pptx

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, «Razones para la cancelación del proyecto del Nuevo Aeropuerto en Texcoco», 26 de abril de 2019, pp. 6-7, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/463268/Informe_de_cierre_naicm.pdf>.

tuvieron reuniones frecuentes con muchos grupos de ecologistas y expertos en los sistemas hídricos del Valle de México¹¹. También las hubo con el exdirector de la Comisión Nacional del Agua, José Luis Luege Tamargo, quien ejerciendo todavía dicho cargo en octubre de 2012 envió a la Oficina de la Presidencia una comunicación en donde señalaba su opinión contraria a la construcción del aeropuerto en el

11 Nota del editor: Netherland Airport Consultants, empresa holandesa especializada en este tipo de obras aeroportuarias, participó en la ingeniería del proyecto de las pistas. Véanse los testimonios de José Albarrán, de Jesús Navarro y de Luis Francisco Robledo en el segundo volumen.

antiguo lago de Texcoco, por ser altamente riesgosa para la ciudad debido a que la zona es propensa a inundaciones. El valle, aunque tiene comunicación con la zona de Zumpango hasta llegar a Hidalgo, está confinado y posee una vocación hídrica inobjetable, la del lago de Tenochtitlan, que fue afectada desde la época colonial con el Tajo de Nochistongo, y en el siglo XX con los canales de desagüe y los drenajes profundos.

Tenemos, además, un problema de concentración de emisiones contaminantes. El megaeropuerto en Texcoco implicaba concentrar tres veces más operaciones en los próximos 30 o 35 años en un valle que no desaloja adecuadamente sus gases tóxicos por encontrarse confinado por las sierras circundantes.

Afortunadamente, desde el inicio de la administración se planteó la restauración del amplio terreno del aeropuerto con el establecimiento del Parque Ecológico Lago de Texcoco, que será uno de los rescates ecológicos más importantes del mundo y tendrá una extensión de más de 14 000 hectáreas; del orden de 17 veces el parque de Chapultepec, puede tener varios impactos positivos en la salud de los ciudadanos de la Ciudad de México:

- Mejorar la calidad del aire: la vegetación del parque ayudará a reducir la contaminación del aire al absorber dióxido de carbono y liberar oxígeno, y también reducirá las tolvaneras, lo que puede disminuir problemas respiratorios y cardiovasculares.
- Reducir el efecto de isla de calor: al ser una gran área verde, el parque contribuye a regular la temperatura en la zona reduciendo el efecto de isla de calor que es común en áreas urbanas densamente pobladas.
- Promover la actividad física: con instalaciones deportivas y recreativas, el parque fomenta la actividad física entre los ciudadanos, lo que puede mejorar la salud cardiovascular, reducir la obesidad y mejorar el bienestar general.
- Brindar beneficios psicológicos: el acceso a espacios verdes y naturales está asociado con la reducción del es-

trés, la ansiedad y la depresión. El parque proporciona un entorno tranquilo y natural que puede mejorar la salud mental de los visitantes.

- Mejorar la gestión del agua: el parque ayuda a manejar el agua de lluvia y a reducir las inundaciones, lo que puede prevenir enfermedades relacionadas con el agua estancada y mejorar la calidad del agua en la región.

225

Otros argumentos importantes contra el proyecto de Texcoco eran el dimensionamiento y la dificultad de construir en un lugar tan complicado que, como reflejan las cifras de Parsons, elevó el costo y lo elevaría aún más para concluir el proyecto. A estos elementos había que añadir las consecuencias del desperdicio de la infraestructura y la capacidad instalada que ya teníamos. ¿Por qué hacer esa inversión, cuando se puede construir un aeropuerto austero y aprovechar el AICM, que puede mejorarse con un costo relativamente bajo? Teníamos también la infraestructura ya instalada del aeropuerto de Toluca que podía ser ampliado.

El aeropuerto de la Ciudad de México estaba operando bastante abandonado, pero podíamos mejorar sus condiciones; tendríamos el aeropuerto de la base de Santa Lucía, además de otros aeropuertos que podrían ayudar a resolver el problema de saturación. Además, el NAICM implicaba cancelar el aeropuerto de Santa Lucía y el AICM, y tenía otras importantes implicaciones económicas y sociales en esa zona; significaba abandonar parte importante de la base aérea y traerla a la zona militar del aeropuerto de Texcoco, incluida la zona habitacional del personal militar¹².

Texcoco: el sueño del *hub*

Un tema importante que se estuvo manejando es que el aeropuerto de Texcoco se veía como un gran *hub* (centro de operaciones de interconexión) que resolvería los problemas de conectividad de las aerolíneas nacionales e internacionales.

12 Nota del editor: véase el testimonio de Federico Patiño en este volumen.

les que operan entre Sudamérica y Norteamérica. Se planteó que se podrían atraer los vuelos de Sudamérica hacia Estados Unidos, a Europa, y se decía que incluso a Asia; que Texcoco iba a ser un aeropuerto que, prácticamente, podría desaparecer al *hub* de Panamá¹³.

226 Eso no era posible. En primer lugar, México no está en condición de equidistancia entre América del Sur y Estados Unidos; Panamá sí, y de la mayor importancia es el hecho de que se encuentra a nivel del mar: ahí los aviones pueden salir con carga plena, mientras que en la Ciudad de México saldrían castigados. Por otra parte, la oferta de un aeropuerto de escala no le deja mayores beneficios económicos al país¹⁴.

Además, los *hubs* están teniendo cada vez menos peso en las preferencias de la población, que no desea hacer escalas. Por eso vemos que hay en el mundo proporcionalmente más vuelos directos, y en el país la demanda del aeropuerto de la Ciudad de México está creciendo menos que la de provincia. Aeroméxico ya tiene vuelos de Guadalajara y de Monterrey a Europa, porque en sus operaciones con este continente mucho del pasaje prefería incluso conectar con otras aerolíneas en Estados Unidos que trasladarse a hacer conexión en la Ciudad de México.

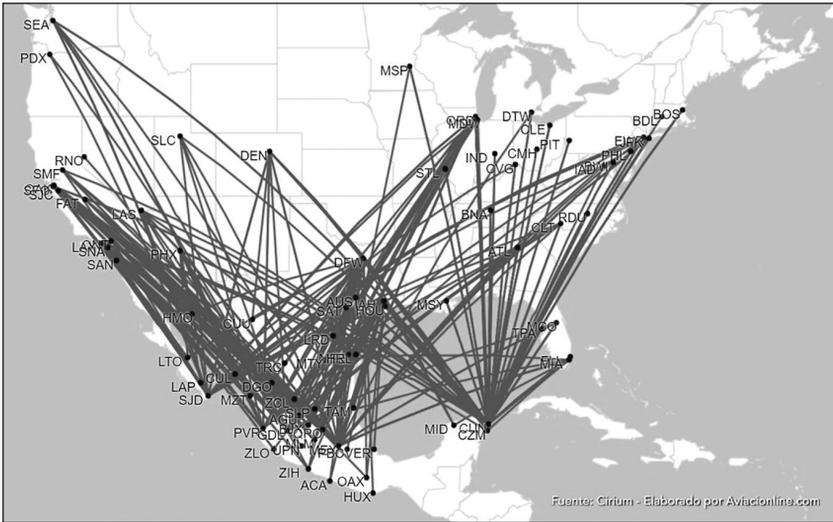
A título de ejemplo, muestro el mapa de pares de ciudades con vuelos directos entre México y Estados Unidos (véase la Figura 2), que, por cierto, es el de mayor tráfico y pasajeros entre dos países del mundo.

Un *hub* es —desde luego— importante, sobre todo para que una empresa pueda mejorar su posibilidad de alimentar parte de su tráfico; cualquier porcentaje de conexión ayuda, pero esta no es la solución para todas las empresas.

13 Nota del editor: véanse los testimonios de José Antonio Ortega, de Bernardo Lisker y Robert Kleinhans en el segundo volumen, de Rosario Avilés en el tercer volumen, así como de Yuriria Mascott y de Federico Patiño en este volumen.

14 Nota del editor: véanse los testimonios de Carlos Elizondo Mayer-Serra, de Juan Pardinás y de Luis Guillermo Woo Mora en el tercer volumen.

Figura 2. Vuelos directos entre ciudades de México y de Estados Unidos.



227

Fuente: Aviacionline, «United States - Mexico: the numbers of the largest international air market in the región», 26 de mayo de 2021, <<https://aviacionline.com/2021/05/united-states-mexico-the-numbers-of-the-largest-international-air-market-in-the-region/>>.

No poner todos los huevos en una sola canasta

Las grandes ciudades del mundo, para mejorar el servicio de manera racional, han satisfecho su demanda sin cerrar su aeropuerto principal y construir uno mucho mayor «poniendo todo en una sola canasta». Lo han resuelto con aeropuertos complementarios y creando sistemas aeroportuarios como el de Nueva York, Los Ángeles, París y Londres, que cuentan con tres o más aeropuertos¹⁵. En el caso de la Ciudad de México, es aun más importante por tratarse de una zona sísmica. Ya hemos visto el impacto de los últimos grandes sismos en la ciudad y en la Terminal 2 en particular, así como también el cierre del aeropuerto por las cenizas volcánicas del Popocatepetl.

15 Nota del editor: véase el testimonio de Federico Patiño en este volumen.

Como está ocurriendo con el cambio climático en ciudades de casi todo el mundo, la Ciudad de México no está exenta de sufrir inundaciones y hemos tenido fuertes tormentas en el aeropuerto que lo han llegado a cerrar durante muchas horas; pueden llegar a ser mucho más intensas.

228 Siendo ya un grave problema, al principio de la administración, los medios no trataban tan frecuentemente sobre las repercusiones del cambio climático; ahora estamos viendo grandes tormentas, inundaciones en todos los continentes, incendios forestales y sequía, pero es algo que sí trataron los científicos en las reuniones sobre el aeropuerto. Ya han confluído huracanes de un lado y otro, del Golfo y del Pacífico, y algunos expertos coinciden en que ocurrirá de nuevo y, seguramente, con mayor intensidad por el citado cambio climático. No sabemos cuándo, pero quienes toman las decisiones deben analizar estos fenómenos de la naturaleza con una visión mucho más prospectiva.

La zona de Santa Lucía no recibe prácticamente las cenizas volcánicas del Popocatepetl y es menos vulnerable a inundaciones.

La falta de planeación y otras cuestiones económicas en el proyecto del NAICM

El Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en Texcoco careció de etapas claras de planeación¹⁶. Quise al principio conocer los antecedentes del Plan Maestro, pero me sorprendió mucho que no hubiera sido contemplado ni siquiera a nivel enunciativo en el Plan Nacional de Desarrollo, ni en el Programa Nacional de Infraestructura, ni en el Programa Sectorial de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que fueron presentados en el primer año del gobierno del licenciado Peña Nieto.

16 Nota del editor: se sugiere consultar el último reporte de Parsons antes de la cancelación: Parsons, «NAIM. Nuevo Aeropuerto Internacional de México», agosto de 2018, <<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/Gerencia-del-Proyecto-Parsons.pdf>>.

Presumo que fue deliberadamente excluido en 2013 de los medios y del debate público para evitar resistencias, y que además fue una toma de decisiones apresurada. Un hecho contundente es que, como se cita en el libro del ingeniero Jiménez Espriú, el consorcio creado para la construcción del edificio terminal entabló un juicio contencioso administrativo el 25 de octubre de 2018 en contra del GACM por el incumplimiento de la entrega del proyecto ejecutivo con ingeniería de detalle. En la demanda señalaron nueve notificaciones al GACM, entre agosto de 2017 y mayo de 2018, acerca de la imposibilidad de cumplir con la ejecución del programa «por causas no imputables al contratista».

Los hallazgos que percibimos como irregulares fueron comunicados al Órgano Interno de Control para que las instancias correspondientes se hicieran cargo de revisarlos a fondo. Se enviaron los documentos que están reportados en el libro del ingeniero Jiménez Espriú¹⁷. Ahí hay información suficiente sobre las cuestiones que hacían suponer que el manejo no era el correcto, incluso el hecho de que no se hizo público el incremento de los costos.

En las conversaciones que tuve con algunos consultores del proyecto, ellos mismos cuestionaban que el ancho de pistas se mantuviera en 60 metros, cuando podían haber sido ajustados con la nueva normatividad a 45 metros. ¿Por qué construirlas de 5 kilómetros con el alto costo si no era necesario que fueran pistas tan largas?; tal vez una, pero no dos: las demás pudieron haber sido consideradas con menores longitudes¹⁸.

El aeropuerto de Toluca: la génesis de la idea de un sistema aeroportuario

En 1984 el gobierno del Estado de México construyó el aeropuerto de Toluca. Yo era director de Aeronáutica Civil cuando

17 Nota del editor: se refiere al libro Javier Jiménez Espriú, *La cancelación: El pecado original de AMLC*, Grijalbo, 2022.

18 Nota del editor: véase el testimonio de Bernardo Lisker y Robert Kleinhans en el segundo volumen.

interactué con ellos y la DGAC emitió las autorizaciones del caso para el aeropuerto. Empezó a operar de manera restringida, con una pista de suficientes dimensiones para la altura del Valle de Toluca. Ahí se vio una buena alternativa para desfogar el aeropuerto de la Ciudad de México, porque se trasladó la aviación general que ya estaba generando condiciones de saturación¹⁹.

Desde entonces se comenzó a pensar en la posibilidad de un sistema aeroportuario. Luego vino la construcción del aeropuerto de Cuernavaca, pero fue una experiencia poco exitosa: no hubo gran acogida, a diferencia del de Toluca, en el que a principios de este siglo se instalaron las llamadas empresas de bajo costo.

Por motivos económicos, en muchos lugares del mundo las empresas de bajo costo comienzan en aeropuertos que no son los principales, porque les resultan más baratos los aterrizajes y despegues, y atienden un mercado en donde no tienen una competencia tan frontal con las grandes empresas de aviación. Para las empresas de bajo costo, el aeropuerto en Toluca fue muy conveniente y llegaron a transportar desde él a alrededor de cuatro millones de pasajeros. Cuando quebró Mexicana de Aviación, Aeroméxico vio, desde luego, la posibilidad de cubrir esos espacios, pero las principales empresas de bajo costo —Interjet, Viva, Volaris— advirtieron la gran oportunidad de mudarse a la Ciudad de México; se necesitaba cubrir la demanda y se les permitió el acceso.

El aeropuerto de Toluca tenía condiciones adecuadas de crecimiento: con adecuaciones a su última ampliación podría manejar alrededor de ocho millones de pasajeros, y con inversiones no tan menores —construir una nueva pista, al adquirir los terrenos previstos por el gobierno del Estado de México— podría llegarse hasta 20 millones de pasajeros²⁰.

19 Nota del editor: véase el testimonio de Pedro Cerisola en este volumen.

20 Nota del editor: véase el testimonio de Jesús Navarro en el segundo volumen.

Santa Lucía: el Plan Alternativo

El Plan Alternativo venía planteándose desde antes. Cuando surgieron las objeciones a la construcción del aeropuerto de Texcoco, Alejandro Encinas hizo una publicación en el Senado con las observaciones e inconvenientes²¹. Estos antecedentes, en adición a la experiencia fallida de la época de Fox y el proyecto del aeropuerto de Tizayuca —que era una opción para considerar, aunque más retirada aun de la Ciudad de México que Santa Lucía—, propiciaron que a lo largo de la campaña presidencial el licenciado López Obrador se manifestara contra dicho proyecto y se inclinara por la posibilidad de mantener en operación la triada de los aeropuertos de la Ciudad de México, Santa Lucía y Toluca.

Rediseño del espacio aéreo para el Plan Alternativo

Bernardo Lisker, de MITRE, había hablado de posibles interferencias en las trayectorias hacia el aeropuerto de Santa Lucía en el espacio aéreo sobre San Mateo. Estábamos al tanto del estudio elaborado en 2013 por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), titulado «Necesidad e idoneidad de la solución propuesta para el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México»²², en el que se señalaba en la página 69 que la base aérea de Santa Lucía es una zona despejada, de buena climatología, con características mecánicas del terreno adecuadas y dispone de espacio para crecer, que sus trayectorias son compatibles con las del AICM y serían menos compatibles con las de un hipotético aeropuerto en Texcoco, y que cuenta con argumentos fuertes para ser «una poderosa opción» como aeropuerto complementario; pero que si se

21 Nota del editor: Alejandro Encinas, «Política, negocios y poder. El Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México», diciembre de 2014, <<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/El-Nuevo-Aeropuerto-Internacional-de-la-Ciudad-de-México-Política-Negocios-y-Poder-Ira.-Edición-2014-Alejandro-Encinas.pdf>>.

22 Nota del editor: este documento se puede consultar en: <<https://es.scribd.com/document/390859968/MEXI3801-InformeNecesidadIdoneidadNAICM>>.

pretendía que no solo absorbiera la demanda no atendida del AICM²³, sino que, en un futuro no muy lejano, lo sustituyera por completo, sería claramente inadecuada. Consultada en específico sobre ese asunto, la OACI nos confirmó que lo señalado en aquel estudio seguía siendo válido.

232 Escuchamos a personas que había colaborado en Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM), como su exdirector, el controlador de tránsito aéreo (CTA) Miguel Peláez, quien estaba de acuerdo en que no había incompatibilidad y proponía un ligero cambio de orientación de las pistas en Santa Lucía, y el CTA Víctor Hernández, quien después de trabajar en SENEAM había concursado por una posición y llegado a ser subdirector de la OACI regional; entre otras personas, tenían la certeza de que no habría problema de interferencia de espacios entre los aeropuertos ni afectaciones por los volúmenes crecientes de la demanda metropolitana. Así que para validarlo le solicitamos un estudio preliminar a NAVBLUE, una empresa altamente prestigiada y parte de Airbus Industries, que es especialista en el diseño de espacios aéreos.

Se le solicitaron también estudios al Grupo de Simulación de la Amsterdam University of Applied Sciences y al Grupo Multidisciplinario de Investigación en Infraestructura del Transporte Aéreo de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la Plata en Argentina. Los análisis de estas últimas coincidieron con el más amplio elaborado por NAVBLUE, así que con base en ese resultado, el 23 de octubre de 2018, ratificamos la viabilidad de las operaciones simultáneas entre ambos aeropuertos. Al día siguiente, por instrucciones del presidente electo, el ingeniero Javier Jiménez Espriú y yo en

23 Nota del editor: hemos corregido una errata que tenía la versión original del testimonio del ingeniero Carlos Morán, quien escribió: «la demanda no atendida del NAICM, sino que, en un futuro no muy lejano lo sustituyera por completo, sería claramente inadecuada», cuando el documento de la OACI se refiere al AICM. Véase OACI/Dirección de Cooperación Técnica, «Proyecto MEX/13/801. Necesidad e idoneidad de la solución propuesta para el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México», noviembre de 2013, p. 69.

rueda de prensa les informamos a los reporteros y a través de ellos a la sociedad que habíamos recibido el dictamen favorable de la firma NAVBLUE sobre la factibilidad para la operación simultánea de los aeropuertos Benito Juárez y Santa Lucía. La solución final consistió en una novedosa arquitectura para optimizar el espacio aéreo, que condujo a nuevos detallados y a innumerables simulaciones por parte de NAVBLUE y al trabajo conjunto con SENEAM bajo la supervisión de la Agencia Federal de Aviación Civil (AFAC)²⁴.

Visitamos las instalaciones de MITRE en Washington, D. C., nos dieron un recorrido mostrándonos con amplitud el importante trabajo que desarrolla esa institución y nos presentaron en la parte final de la visita el tema de nuestro interés de forma apresurada. Ante nuestro planteamiento de que para el rediseño de los espacios aéreos instrumentaríamos navegación satelital y el llamado PBN (por las siglas en inglés de navegación basada en el desempeño), Bernardo Lisker nos alertó que debíamos tener cuidado porque nuestro parque aeronáutico tenía muchos aviones obsoletos y no era conveniente instrumentar aún el PBN. Nuestros datos mostraban que, con pocas excepciones, teníamos una de las flotas comerciales más modernas del mundo y equipada con la tecnología necesaria para implantar el PBN. Por otra parte, la propia asamblea de la OACI ya había urgido a los países a instrumentarlos y México estaba muy retrasado; incluso muchos países vecinos en Centroamérica y Sudamérica ya habían incorporado el PBN.

El cambio de las operaciones de navegación aérea basadas en elementos de apoyo terrestre, como las radioayudas VOR, a la navegación satelital permite un mayor nivel de seguridad y precisión, y que los aviones vuelen directo y no zigzagueando conlleva un significativo ahorro de combustible, facilita los descensos continuos y permite reducir el ruido.

24 Nota del editor: véase el testimonio de María Larriva en el segundo volumen. El reporte se puede consultar en: <<https://lopezobrador.org/wp-content/uploads/2018/10/Estudio-de-factibilidad-NavBlue.pdf>>.

SENEAM concentró su trabajo en el rediseño del espacio aéreo correspondiente al Centro México, que cubre no solo la Ciudad de México, sino toda el área central en cumplimiento también de la normatividad OACI relacionada con la distancia en que se perfila un avión antes de aterrizar. Aquí cabe aclarar que el AICM era el aeropuerto que tenía la mayor cantidad comparativa de idas al aire por cada 1 000 vuelos (véase la Figura 3). La causa principal eran las aproximaciones inestables debidas a la altura de la ciudad, al comportamiento de los vientos y a la trayectoria de aproximación.

De conformidad con NAVBLUE y puesto que teníamos un ángulo de viraje muy pronunciado y muy corta distancia de perfilamiento a pista, y además teníamos un radio de giro muy pronunciado, de 110 grados, que obligaba a los aviones a entrar aún más inestables, había riesgos que se debían de mitigar. Entonces se extendió la distancia a la normativa adecuada, el viraje quedó en 90 grados y se modificaron los

Figura 3. Lámina presentada en la conferencia de prensa sobre el rediseño del espacio aéreo, la cual se llevó a cabo el 26 de abril de 2021 en las instalaciones de SENEAM.



Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, «Conferencia de prensa sobre el rediseño del espacio aéreo», 26 de abril de 2021, <<https://www.youtube.com/watch?v=51I6PH8tDx4>>.

Figura 4. Lámina presentada en la conferencia de prensa matutina del 7 de septiembre de 2020 en Palacio Nacional.

Reestructuración de Espacios Aéreos con Tecnología de Navegación Basada en la Performance (PBN)



COMUNICACIONES



SENEAM

Propósitos:

- Incrementar seguridad en vuelo.
 - Reducir carga de trabajo de pilotos y controladores aéreos.
- Aumentar la capacidad del espacio aéreo.
- Ahorro significativo de combustible.
- Reducir impacto ambiental.





235

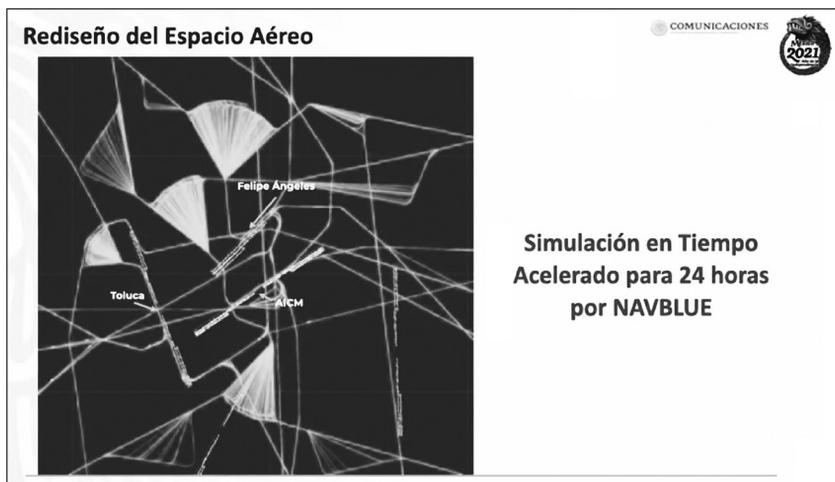
Fuente: Gobierno de México, «#ConferenciaPresidente», 7 de septiembre de 2020, <<https://www.youtube.com/watch?v=OeDlswZ260o>>.

accesos al aeropuerto para que se pudiera acceder por el sur, porque los aviones provenientes de esta latitud del país y de Centroamérica y Sudamérica estaban obligados a ir al norte, hacían colas y provocaban un embudo que venía desde más al norte de San Luis Potosí; incluso, en los momentos críticos había que mandarlos hasta allá (véase la Figura 4).

En cuanto a la forma en que podrían manejarse los arribos de los aviones a los tres aeropuertos de la zona metropolitana (Ciudad de México, Santa Lucía y Toluca), NAVBLUE utilizó un novedoso y muy eficiente procedimiento desarrollado por Eurocontrol en Europa, puesto en operación en 2011 en Oslo, y que ha resultado tan conveniente que ahora se utiliza en 38 aeropuertos de 19 países. Su operación permite incrementar sensiblemente el número de operaciones y mejorar la seguridad. En la Figura 5 mostramos la forma en que quedó conceptualizada su operación para el Sistema

Figura 5. Lámina presentada en la conferencia de prensa sobre el rediseño del espacio aéreo, la cual se llevó a cabo el 26 de abril de 2021 en las instalaciones de SENEAM.

236



Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, «Conferencia de prensa sobre el rediseño del espacio aéreo», 26 de abril de 2021, <<https://www.youtube.com/watch?v=51l6PH8tDx4>>.

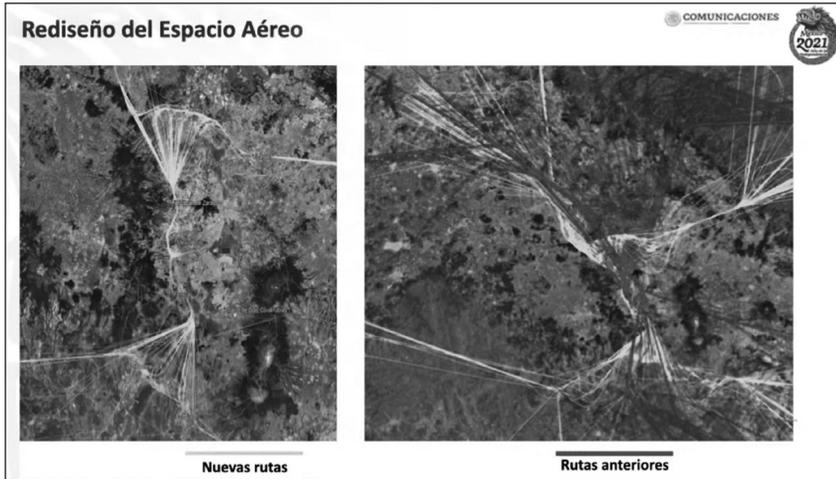
Aeroportuario Metropolitano, integrado por los aeropuertos AICM, AIFA y AIT.

El *merge point* es un concepto utilizado en la gestión del tráfico aéreo para mejorar la eficiencia y seguridad de las operaciones de llegada de aeronaves. Es un punto específico en el espacio aéreo donde las rutas de llegada de varias aeronaves convergen. Este punto se utiliza para secuenciar y ordenar el flujo de tráfico aéreo de manera más eficiente.

Funcionamiento:

- Las aeronaves siguen rutas predefinidas, llamadas *sequencing legs*, que son equidistantes del *merge point*.
- Cuando es necesario, las aeronaves pueden ser dirigidas por los controladores directamente al *merge point* mediante una instrucción «*direct-to*» en el momento adecuado.
- La Figura 6, desarrollada y capturada por NAVBLUE, muestra los trazos de las rutas reales seguidas por los aviones en su tránsito en los *merge points* hacia las aproximaciones

Figura 6. Lámina presentada en la conferencia de prensa sobre el rediseño del espacio aéreo, la cual se llevó a cabo el 26 de abril de 2021 en las instalaciones de SENEAM.



237

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, «Conferencia de prensa sobre el rediseño del espacio aéreo», 26 de abril de 2021, <<https://www.youtube.com/watch?v=51l6PH8tDx4>>.

al AICM arribando hacia las cabeceras 05 por el sur y el norte, y hacia las cabeceras 23 por el poniente.

Beneficios:

- Reducción de la carga de trabajo: simplifica las tareas de los controladores aéreos y reduce la necesidad de comunicaciones constantes.
- Mejora de la conciencia situacional: les proporciona a los pilotos una mejor visión de la secuencia de llegada y mejora la predicción de trayectorias.
- Eficiencia en el vuelo: permite trayectorias de vuelo más eficientes y estandarizadas, lo que puede reducir el consumo de combustible y las emisiones.

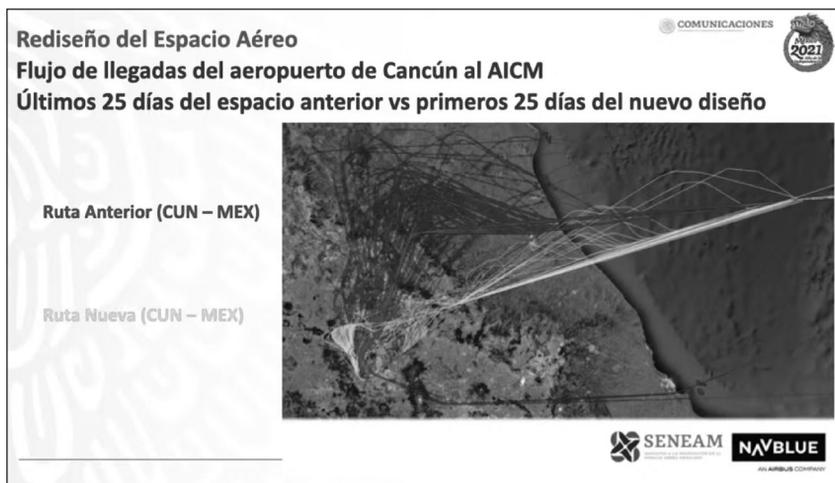
Este sistema es parte de las mejoras del sistema de bloques de la aviación de la OACI y apoya las operaciones de descenso continuo (CDO).

La Figura 7 muestra un comparativo del flujo aéreo de llegadas 25 días antes y 25 días después de la entrada en operación del nuevo diseño de las trayectorias entre el aeropuerto de Cancún y el del AICM.

238 En conclusión, el rediseño del espacio aéreo para la navegación satelital tuvo dos etapas: la del aeropuerto de la Ciudad de México, que debía entrar en operación a la brevedad y cuyo diseño consideró, desde luego, el diseño preliminar del espacio correspondiente al aeropuerto de Santa Lucía y al de Toluca, y el específico del aeropuerto de Santa Lucía, que ya había previamente considerado a los demás aeropuertos.

Puedo afirmar que en las distintas etapas del proyecto bajo la coordinación de la AFAC participaron todos los actores necesarios: aerolíneas, colegio de pilotos, sindicatos, la OACI, la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA), y to-

Figura 7. Lámina presentada en la conferencia de prensa sobre el rediseño del espacio aéreo, la cual se llevó a cabo el 26 de abril de 2021 en las instalaciones de SENEAM.



Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, «Conferencia de prensa sobre el rediseño del espacio aéreo», 26 de abril de 2021, <<https://www.youtube.com/watch?v=51I6PH8tDx4>>.

Figura 8. Lámina presentada en la conferencia de prensa sobre el rediseño del espacio aéreo, la cual se llevó a cabo el 26 de abril de 2021 en las instalaciones de SENEAM.



239

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, «Conferencia de prensa sobre el rediseño del espacio aéreo», 26 de abril de 2021, <<https://www.youtube.com/watch?v=51l6PH8tDx4>>.

dos comentaron o presentaron, en su caso, sus observaciones u objeciones a alguna parte del diseño; todas esas observaciones fueron dadas y consideradas²⁵. Además, había reuniones continuas (véase la Figura 8), conforme íbamos avanzando en el proceso, y las aerolíneas cuentan con sus simuladores para saber qué es factible.

Durante el rediseño del espacio aéreo, NAVBLUE hizo una enorme cantidad de simulaciones de las operaciones de los aeropuertos. Con modelos de sistemas expertos y de inteligencia artificial, se pueden analizar las trayectorias incorporando los movimientos históricos y toda la información disponible, y proyectarlas con los incrementos esperados de la demanda a largo plazo. Dichas modelaciones permiten saber

25 Nota del editor: véanse los testimonios de Heriberto Salazar, de Jesús Navarro y de Jorge Abadie en el segundo volumen.

qué puede ocurrir en condiciones críticas, como la falla de un motor en el despegue, y las áreas en donde puede haber interferencia con otros aviones que estén en despegue o en aproximación. Al llegar a la etapa denominada *Safety Case*, fueron planteadas y resueltas todas las inquietudes que surgieron en el proceso, y se incorporaron las sugerencias finales para proceder a la autorización definitiva por parte de la autoridad.

El sistema ha venido siendo mejorado conforme se cubre la curva de aprendizaje y ajustes, como ocurrió con la estandarización de la terminología entre pilotos y controladores y la modificación de algunas alturas y procedimientos. Seguramente, continuará teniendo mejoras continuas, pero ya ha acreditado la funcionalidad de las operaciones entre los tres aeropuertos y el resto de los aeropuertos del país. SENEAM emitió una gran cantidad de cartas de navegación; en la primera etapa, SENEAM emitió más de 500 cartas de navegación nuevas.

Ahora, en algunas aplicaciones pareciera que los aviones interfieren unos con otros, pero en realidad van separados en altura; la navegación satelital también te permite una altísima precisión. Hay un satélite que está dedicado precisamente a identificar la altura, y hay otros seis que están operando para hacer las triangulaciones y poder dar la ubicación con 15 metros de aproximación en donde se encuentran. El piloto y los controladores de tráfico aéreo tienen esa información que cada vez será más precisa.

La toma de decisiones colaborativa en los aeropuertos

Adicionalmente, en el aeropuerto de la Ciudad de México incorporamos un sistema importante para mejorar la puntualidad de las operaciones con implicaciones a nivel nacional, conocido como ACDM, el *Airport Collaborative Decision Making*, y que consiste en la toma de decisiones colaborativas de todos los actores que están en el aeropuerto. Hay una sala con una gran cantidad de pantallas en las cuales se pueden observar

las posiciones de los aviones, cómo vienen en vuelo, las informaciones completas de radar y de la operación, cómo está la espera y las listas con los aviones volando hacia y desde la Ciudad de México. Las pantallas también muestran las posiciones ocupadas en el aeropuerto tanto en mapa como por video en vivo. Todo esto permite coordinar esfuerzos, y anticipar y realizar el trabajo oportuno. En esta sala están sentados frente a las pantallas los representantes de las aerolíneas con la mayor cantidad de operaciones junto con el representante del suministro de combustibles (para definir las áreas físicas por atender al inicio de las operaciones del día), los representantes de las empresas que les dan los servicios de apoyo terrestre (tractores para aviones, carros de equipaje, etc.), el de los pasillos telescópicos, los del aeropuerto y la autoridad, que están tomando decisiones instantáneas para evitar o imputar las demoras.

Este complejo sistema ya está establecido. La idea es que, además, se utilice en los principales aeropuertos con procesos próximos a saturación, como Guadalajara, Monterrey, Tijuana y Cancún. Eso permite prever contingencias y, por ejemplo, mantener en tierra un avión que no tiene sentido que vuele cuando su aeropuerto de destino está en proceso de saturación o tiene una tormenta. El resultado final es un mejor aprovechamiento del aeropuerto y una mejor puntualidad y calidad en el servicio.

Reactivar el AICM: otros costos en el Plan Alternativo

En ese momento no teníamos información completa sobre todo lo que había que hacer en el aeropuerto de Ciudad de México, que fue literalmente abandonado, por la expectativa del cambio rápido al NAICM. Entramos en contacto con la realidad del aeropuerto, nos tocó constatarlo de manera directa, y era insólito que las pistas y carreteros estuvieran tan deterioradas. Había que reconstruirlas, teníamos desprendimiento de gravilla que de ingresar a los motores representaría problemas mayores —las condiciones de calidad de los

pavimentos deben ser excepcionales—, y teníamos reportes continuos de quejas de las aerolíneas en ese sentido²⁶.

242 El llamado lado tierra del aeropuerto había sido literalmente abandonado, no se habían reconstruido los pavimentos y teníamos plataformas en condiciones lamentables. Tuvimos que hacer muchas obras. Contamos con recursos porque, por ser un usuario muy frecuente, fue fácil convencer al presidente del abandono en el que se encontraba el aeropuerto.

En otro orden de cosas, no comprendíamos cómo era posible que se hubiera dedicado tanto dinero (más de 800 millones de pesos) a la construcción del hangar presidencial del aeropuerto en los últimos dos años de la administración, cuando ya se sabía que se iban a mover al NAICM. Ese es otro tema ya no de suspicacia, sino de certeza de que las cosas no estaban manejándose de manera correcta.

En los edificios terminales, todos los sanitarios presentaban serio deterioro en la Terminal 1 y se procedió a modernizarlos todos. En ambas terminales las instalaciones se habían deteriorado por los sismos, las cañerías y los drenajes esta-

26 Nota del editor: en abril de 2019, el secretario de Comunicaciones y Transportes de ese entonces, Javier Jiménez Espriú, anunció que el hangar presidencial se convertiría en la Terminal 3 del AICM, para aportar 17 nuevas posiciones al aeropuerto. Consultado en: «Hangar presidencial se convertirá en la Terminal 3 del AICM: SCT», *Regeneración*, 26 de abril de 2019, <<https://regeneracion.mx/hangar-presidencial-se-convertira-en-la-terminal-3-del-aicm-sct/>>. La Terminal 3 del AICM fue anunciada en abril de 2019 como parte de los trabajos que conformarían el Sistema Aeroportuario de la Ciudad de México, del que también forman parte el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) y el de Toluca. En el caso del AICM, se proyectaba la conversión del hangar presidencial en una nueva terminal, que sumaría 17 nuevas posiciones de contacto al aeropuerto. En junio de 2020, se canceló la obra por la contingencia sanitaria y porque «considerando que en marzo de 2022 se inaugurará el nuevo Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles en Santa Lucía, Estado de México, con una capacidad inicial para 20 millones de pasajeros, la capacidad adicional en el AICM derivada de la construcción de la T3, resultaría ya innecesaria», publicó entonces en un comunicado la SCT. Consultado el 16 de julio de 2024 en: Juan Tolentino Morales, «La fallida T3 del AICM deja daños y más de 136 mdp en material abandonado», *Expansión*, 22 de febrero de 2022, <<https://expansion.mx/empresas/2022/02/22/fallida-t3-aicm-deja-danos-y-136-mdp-en-material-abandonado>>.

ban rotos, la peste era evidente, faltaba mucho trabajo en los techos para evitar las filtraciones. Algo que no estaba claro aun cuando correspondía a muchos años atrás es ¿por qué la Terminal 2 tuvo dos procesos constructivos en los cimientos? El edificio central está anclado a 60 metros y hay pilotes de fricción a 30 metros en los Dedos, ¿cómo fue posible?²⁷. Eran obras pendientes que había que resolver y se intensificó la obra de separación del edificio terminal y de los dedos de la Terminal 2, para proceder a construir las rampas para el tránsito adecuado de los pasajeros con maletas hacia y desde las salas de última espera.

Como emergencia ante la muy elevada tasa del 8.5% de crecimiento de la demanda y para poder atender bien a los pasajeros, planteamos la necesidad urgente de construir más terminales en el aeropuerto de la Ciudad de México. Hablamos de la Terminal 3, que estaría, justamente, en la zona del hangar presidencial. Si esta no estaba lista por diferimientos mayores, se planteó tener otra en la zona donde están el hangar y el MRO²⁸ de Mexicana de Aviación. La pandemia difirió esas obras, pero pudimos resolver parte del problema de los tránsitos a terminales remotas haciendo una ampliación a la Terminal 2 con el llamado Dedo L (véase la Figura 9) para ubicar siete pasillos de abordaje. Ello permitió resolver en buena medida los grandes tránsitos que había en los autobuses del aeropuerto, porque alrededor del 40% de las operaciones se estaban haciendo en terminales remotas, y eso implicaba una pésima calidad en el servicio.

Un punto central era resolver el problema de la satisfacción de la demanda. Para 2022, si no hubiera ocurrido la pandemia, íbamos a estar manejando alrededor de 10 millones más de pasajeros que en 2018. Era prácticamente

27 Nota del editor: véase el testimonio de Luis Francisco Robledo en el segundo volumen.

28 Nota del editor: Aviation MRO se refiere a la reparación, servicio o inspección específicos de una aeronave. La práctica abarca todas las actividades de mantenimiento realizadas para garantizar la seguridad y aeronavegabilidad de un vehículo de transporte aéreo. Consultado en: <<https://laimagnere.com/>>.

Figura 9. Ampliación a la Terminal 2 con el llamado Dedo L.



244

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, «Modernización AICM: Dedo L», 3 de agosto de 2020, <<https://www.youtube.com/watch?v=DQDbYnCbmlE>>.

imposible; no nos alcanzaba Toluca. Entonces, urgía expeditar la construcción del aeropuerto de Santa Lucía, y ahí viene la decisión del presidente de ponerle límites al tiempo de construcción y acelerarla al máximo. Y sí se pudo lograr en tiempo récord; yo creo que fue récord mundial los dos años y meses que se tardó ahí el general Gustavo Ricardo Vallejo y su equipo en terminar esa obra.

¿Apostarlo todo al AIFA?

Uno de los temas que planteó MITRE es que no había suficiente espacio en Santa Lucía y tenía razón, pero era posible obtener terreno adicional. Lo primero que le recomendamos a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), de común acuerdo con el general, fue adquirir el terreno necesario de los ejidos y de los pequeños propietarios aledaños al sur y al poniente, para lograr la longitud de las pistas que necesitábamos y tener el margen necesario para el crecimiento del aeropuerto. Hay una pista prevista que ahora no está construida, va a quedar del lado poniente; entonces, el aero-

puerto sí va a poder crecer, va a poder aprovechar la pista militar, las dos pistas civiles que están separadas la milla que es necesaria para las operaciones simultáneas y la pista aún no construida al poniente-sur.

El papel de los militares en el proceso

245

Los militares no participaron con nosotros en el proceso decisorio de la cancelación. Visitamos Santa Lucía en la etapa primera de la transición en 2018 para verificar sus espacios y la pertinencia de su posible uso. Después realizamos visitas para definir espacios y aprovecharlos de la manera más adecuada; yo ya conocía la base porque ahí habíamos tenido el CIAAC, el Centro Internacional de Adiestramiento en Aviación Civil.

Por otra parte, las interacciones que tuvimos con ellos, especialmente en lo que corresponde a la construcción del aeropuerto, fueron espléndidas. Personal de todas las áreas que era necesario o conveniente que participara por parte de la SCT en la coordinación con el Agrupamiento de Ingenieros Militares de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) estuvo presente en gran cantidad de reuniones de trabajo. De conformidad con los datos del general Gustavo Vallejo, hubo presencia en más de mil reuniones con el área de construcción, donde se llevaba un control estricto de minutas, con una amplia presencia de todos los que participamos representando diferentes áreas. Las reuniones iniciaron en las oficinas de la SCT y en la Escuela de Ingenieros Militares, con una presencia tan amplia de los equipos de ambas instituciones, del Agrupamiento de Ingenieros Militares y de nuestros colaboradores, como lo permitiera la sala de reunión; después se llevaron a cabo en el Centro de Capacitación de ASA, que contaba con instalaciones más amplias y convenientes, así como con servicio de comedor para las sesiones largas, que con mucha frecuencia lo requirieron.

Se cubrió con amplitud adecuada la etapa de diseño conceptual a satisfacción de la AFAC y contando el Agrupamiento de Ingenieros Militares con el apoyo de Aeropuertos de Pa-

rís, de NAVBLUE, del arquitecto Francisco González Pulido, de SENEAM, de ASA y del AICM; y se continuó trabajando intensamente hasta que el Agrupamiento de Ingenieros Militares le presentó a la AFAC el Plan Maestro para su autorización. A lo largo de todo el proceso, puedo afirmar que tanto el general como sus colaboradores son personas que a pesar de su rango militar siempre se condujeron con humildad y sencillez para poder abordar y absorber temas que aún no conocían, hasta que los dominaron a la perfección.

Por parte de la AFAC tuvimos una brigada de 11 personas que vivían en el campamento de construcción en la base del aeropuerto de Santa Lucía, desde el inicio hasta el final del proyecto. Para acelerar el proceso y no dejar nada pendiente, llevaron a cabo las inspecciones para las certificaciones de cada una las etapas que iban cubriendo de acuerdo con el Plan Maestro. Fue muy buena la interacción y coordinación con gente comprometida y extraordinariamente trabajadora que facilitó mucho el proceso de certificación final²⁹. La interacción también se dio con un respeto mutuo y libertad crítica, lo que facilitó mucho el avance y logro final. Debo dar crédito también a todo el personal de la SCT que colaboró con gran entusiasmo y entrega a lo largo de todo el proceso de diseño y construcción del aeropuerto (véase la Figura 10), y a todo el espléndido equipo colaborativo que pudimos conformar entre civiles y militares, y que a pesar de la malhadada pandemia que cobró muchas vidas en el AIFA y en nuestras dependencias, fue posible cumplir la misión encomendada.

El resultado es un espléndido, austero, funcional y bello aeropuerto construido en tiempo récord, que ha sido calificado por los expertos que lo visitan del Consejo Internacional de Aeropuertos como genuinamente sorprendente e impresionante. Expresiones similares se escucharon de muchos visitantes conocedores de IATA, de OACI, de buena parte de los industriales y profesionales que lo visitaron y lo recorrieron

29 Nota del editor: véanse los testimonios de Rosario Avilés en el tercer volumen y de Federico Patiño en este volumen.

Figura 10. Proceso de construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles.



247

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, «#SabíasQue el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles está por comenzar operaciones?», *Twitter*, 29 de enero de 2022, <<https://x.com/SICTmx/status/1487561576311934986>>.

en la etapa previa a su inauguración y, desde luego, de los que ya lo han podido usar para transportarse.

De conformidad con el Plan Maestro³⁰, a partir de 2042 en la Fase 3 (2042-2052), el AIFA dará servicio a 84.9 millones de pasajeros y contará con 97 posiciones de contacto y 77 posiciones remotas. Así, el sistema en su conjunto podrá dar servicio a más de 145 millones de pasajeros. Con las inversiones y mejoras necesarias, el sistema integral puede llegar a tener 40 en el AICM (ya tuvo 53 en 2019 con alta saturación), 85 en Santa Lucía y 20 o más en Toluca³¹.

30 Nota del editor: el Plan Maestro del aeropuerto de Santa Lucía no es del conocimiento público.

31 Nota del editor: véanse los testimonios de Federico Patiño en este volumen y de Bernardo Lisker y Robert Kleinhans en el segundo volumen, así como el reporte de la OACI/Dirección de Cooperación Técnica, «Proyecto MEX/13/801. Necesidad e idoneidad de la solución propuesta para el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México», noviembre de 2013.

En cuanto al numeroso grupo militar que se encargaría de la operación del AIFA, puedo decir que también tuvieron una dedicación ejemplar y asimilaron con todo profesionalismo los conocimientos que les impartieron los docentes del Centro de Capacitación de ASA que también colaboraron con su formación y la de los cuadros directivos en los temas normativos. También se capacitó con amplitud al personal de seguridad. Adicionalmente, el aeropuerto de la Ciudad de México sirvió como centro de visita, de familiarización y de capacitación en el trabajo para los directivos y los técnicos que ocuparían los cargos inmediatos para la inminente apertura del aeropuerto. Profesionales muy competentes del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México también participaron apoyando con toda diligencia en la preparación para la operación aeroportuaria (*airport operational readiness*), que consiste en anticipar desde la etapa constructiva la recepción de las obras para estar lo mejor preparados para operar inmediatamente el aeropuerto. Debo aquí dar también el crédito que merecen a los colaboradores de ASA, del AICM y del GACM por el gran trabajo desempeñado en esta tarea.

El papel de los militares

En atención a la pregunta expresa que se me formuló sobre mi opinión en torno a la «militarización» y la conveniencia de que los militares operen los aeropuertos, puedo decir que considero que su responsabilidad principal es la que está definida en la Constitución, y pienso que en estos momentos la seguridad aún continúa como una gran tarea pendiente. Los militares a cargo del general Vallejo respondieron con extraordinaria eficacia a las tareas que les encomendó el presidente ante la urgencia de construir con gran celeridad para resolver la urgencia y en los terrenos de la base militar que les pertenecían. Cumplieron con creces su misión en el AIFA y también en Tulum. Tal vez la efectividad de esa tarea no sea fácilmente reproducida por otras personas con menores competencias y habilidades de comunicación, trabajo en equipo, sencillez y entrega, así como con otras circunstancias.

Por otra parte, el hecho de que los militares cuenten con el apoyo presupuestario y el de todas las autoridades del aeropuerto a las que han podido nombrar facilita la unidad de mando y puede resultar en beneficios de coordinación muy importantes para reducir los tiempos en migración y aduanas, así como para facilitar la entrega oportuna de las maletas a los pasajeros. En el curso de los próximos años se podrá aquilatar con los resultados obtenidos de su participación si se pudieron lograr en ambos ámbitos los avances de nivel servicio y de seguridad que requiere el país.

249

El Plan Alternativo en marcha: incremento de incidencias

En la aviación, como ocurre en actividades críticas en las que participan los seres humanos, a pesar de tener diseños muy bien hechos, tomar todas las precauciones y contar con la capacitación necesaria, llegan a ocurrir incidencias. Lo importante es que estas sean inmediatamente reportadas y revisadas, y que se tomen las acciones correctivas o de mitigación necesarias. Estas incidencias en las operaciones aéreas tienden a ser magnificadas por el temor y la desconfianza natural al vivir una experiencia nueva como la de las trayectorias modificadas, o por ser simplemente noticia, aunque no presente riesgos mayores.

Nosotros pudimos ver ese tipo de informaciones y es muy importante la confianza de los controladores y pilotos para, efectivamente, reportar las fallas en las que ellos incurren³². Ahora, si están suficientemente claras las reglas, eso no debe ocurrir; si la principal frecuencia de incidencias tiene que ver con las comunicaciones o interpretaciones entre piloto y controlador, las terminologías utilizadas, entonces, como ha ocurrido, se crea un grupo entre pilotos y controladores donde se revisan y modifican los procesos de información establecidos. Actualmente no he vuelto a oír que existan que-

32 Nota del editor: véanse los testimonios de Heriberto Salazar, de Jorge Abadie y de María Larriva en el segundo volumen.

jas porque ya se utiliza la misma terminología. Ahora, no es extraño que al principio de un sistema se den informaciones de esa naturaleza. Si es la primera vez que se opera una trayectoria, hay mayor inquietud; la primera vez que cualquier piloto nacional o extranjero vuela al aeropuerto de la Ciudad de México tiene que estudiarlo muy bien, por sus condiciones orográficas, de altura, temperatura, etc.; después va pasando casi a ser parte de las precauciones normales.

En realidad, eso es lo que ha estado pasando. Estaban los descensos continuos al principio, los pilotos no lo estaban aplicando, hacían motorizaciones, bajaban el tren de aterrizaje y hacían mucho ruido, ahora ya el ruido se ha atenuado bastante³³. Los aviones cargueros ruidosos se han trasladado al AIFA y, seguramente, en el futuro también se cancelarán operaciones nocturnas en el AICM, como ocurre en otros aeropuertos del mundo, para hacerle más fácil la vida a quienes viven en las inmediaciones de los aeropuertos.

Eso es otra cosa extraordinaria que tiene el aeropuerto de Santa Lucía. El edificio terminal va a tener su espejo del otro lado, además del acceso con el tren exprés, que también puede hacer los tránsitos; va a quedar muy bien.

AICM y AIFA operando a máxima capacidad, ¿un panorama eficiente?

Las opiniones de que es imposible que el AICM y el AIFA operen a máxima capacidad me parece que responden a las observaciones que ya había hecho en su momento el representante de MITRE. Yo respeto mucho el trabajo de esta empresa, pero creo que él está equivocado. El AIFA cuenta con el equipamiento necesario para operar en todo tipo de condiciones atmosféricas, y también los aeropuertos de Toluca y de la Ciudad de México están bien equipados y lo estarán aún más en el futuro cercano.

33 Nota del editor: véanse los testimonios de María Larriva y de Bernardo Lisker y Robert Kleinhans en el segundo volumen, así como de Salomón Chertorivski en este volumen.

Por otra parte, la inteligencia artificial va a desempeñar un papel cada vez más importante en mejorar la seguridad y la cantidad de operaciones del tráfico aéreo analizando grandes conjuntos de datos para predecir y mitigar riesgos potenciales y asistir en la toma de decisiones en tiempo real. Se espera que maneje mejor el tráfico aéreo convencional y también integre de manera segura nuevos participantes como los drones, que están destinados a ser una parte cada vez más presente en el espacio aéreo. La relevancia de la inteligencia artificial en los aeropuertos saturados para identificar tendencias, y en las actividades de toma de decisiones colaborativas bien informadas en el área del ACDM (*Airport Collaborative Decision Making*) va a ser muy significativa.

Además, los sistemas de posicionamiento de alta precisión como el WAAS (*Wide Area Augmentation System*) ya están operando en muchos países y México cuenta con cinco equipos instalados por la Administración Federal de Aviación de Estados Unidos (FAA) que cubren todo el país desde hace varios años. Hasta donde he sido informado, los técnicos de SE-NEAM están siendo aceleradamente capacitados para operarlo a la brevedad. Así mismo, se cuenta con el equipamiento de los ADS-B (*Automatic Dependent Surveillance-Broadcast*), que ya deben haber entrado a operar en todo el sistema. Nuevos equipos y versiones mejoradas, seguramente, serán incorporados y ampliarán la posibilidad de manejar aún más operaciones de las que se han contemplado hasta ahora en el sistema metropolitano.

Sin duda, se presentarán una gran cantidad de innovaciones en los próximos años que ayudarán a mejorar la congestión de todos los aeropuertos del país, y no solo los del sistema metropolitano, lo que ayudará a que sus demoras no repercutan en la operación de los aeropuertos del sistema.

Si no se hubiera cancelado el NAICM

Se le atribuye a la cancelación la reducción en la tasa de crecimiento del PIB. Hay incluso una estimación numérica de Guillermo Woo, el joven que fue premiado por la Fundación

Espinosa Rugarcía³⁴. Yo leí someramente el documento y tengo algunas observaciones. Lo que hace Woo es una simulación de lo que hubiera ocurrido en México comparándolo con el desempeño de otras economías, si no se hubiera tomado la decisión de cancelar Texcoco, pero se están dejando de lado otros temas importantes que habría que cuantificar:

252

- En primer lugar, como ya lo dijo Gerardo Esquivel, de los últimos 10 cambios de gobierno en México, solo en uno no hubo una reducción de la tasa de crecimiento del PIB en el primer año de gobierno. También tiende a reducirse el crecimiento del PIB en el último año de una administración, pero se reduce aún más en el primero. Son los efectos de los ciclos sexenales que se han tratado históricamente de atenuar. Esquivel destaca que la tendencia a la reducción de la tasa del PIB no inició en el primer año de gobierno, sino que desde el segundo trimestre de 2018 comenzó.
- De especial relevancia fue que existió la amenaza continua por parte del presidente de Estados Unidos de cancelar el Tratado de Libre Comercio o modificarlo de acuerdo con su conveniencia, y no hay duda de que esto impactó fuertemente las inversiones.
- La incertidumbre económica aumentó también por un problema de otra índole, la coincidencia de elecciones y cambios muy cercanos de gobierno en México, en Estados Unidos y en Canadá.

El futuro: buscando un servicio de calidez y calidad

La aviación en cualquiera de sus ámbitos es un sistema complejo que requiere una larga curva de aprendizaje. Todas las decisiones de las autoridades, de los directivos de las empresas aéreas y de los aeropuertos exigen el conocimiento ex-

34 Nota del editor: véase el testimonio de Luis Guillermo Woo Mora en el tercer volumen. Su ensayo académico se denomina «Las consecuencias del pecado original: costos económicos y distributivo de la cancelación del aeropuerto de Texcoco», CEEY, diciembre de 2022, <<https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2022/12/Consecuencias-del-pecado-Original.-Guillermo-Woo.pdf>>.

perto, muy especialmente en los temas de seguridad y normatividad, pero también en los de operación y de atención. La aviación en México tiene que moverse hacia la calidad del servicio: tomar realmente en cuenta a los pasajeros, mejorar los principales indicadores que les preocupan, como la salida y la llegada puntual, el tiempo reducido en migración y en aduanas, la entrega oportuna de las maletas y los temas de facilitación aeroportuaria que deben dominar quienes estén a cargo de estas responsabilidades.

Lo que necesitamos en cualquier organización es obtener los resultados que satisfacen a la ciudadanía o a los clientes y motivan a la gente que les brinda los servicios. Requerimos tener calidad en el manejo de la interacción humana, de tal forma que las personas realmente le encuentren sentido al trabajo que realizan. Esto no se consigue fácilmente; creo que esa motivación se ha venido perdiendo porque cuando se tiene una operación saturada, como la del aeropuerto de la Ciudad de México, la gente se acostumbra a que por más ganas que le eche no se logran resultados.

Al terminar de revisar esta entrevista, me enteré de que Aeroméxico logró nuevamente alcanzar los primeros lugares de puntualidad mundial en sus operaciones de todo el primer semestre de 2024. Le envié una muy calurosa felicitación extensiva a todo su equipo de colaboradores porque sé el gran esfuerzo colectivo que significa.

Ahora, estoy seguro de que con la racionalización de las operaciones que está instrumentando el AICM mejorará mucho su nivel de servicio y puntualidad. Desde luego, también podrán tener una espléndida puntualidad y calidad el AIFA que acaba de nacer, y el AIT que tiene pocas operaciones. Como la confiabilidad de salidas y llegadas de los aviones en los aeropuertos de todo el sistema nacional depende en buena medida de la confiabilidad metropolitana, su mejora tiene repercusión inmediata.

Creo que es muy posible inaugurar una nueva etapa de calidez y calidad en el servicio para todos los usuarios de la aviación nacional.



Entrevista realizada el 28 de agosto de 2023.

Jorge Castañeda Gutman (Ciudad de México, 1953) es un político y comentarista mexicano que ocupó el cargo de secretario de Relaciones Exteriores de 2000 a 2003. Estudió la licenciatura en Economía en la Universidad de Princeton y el doctorado en Historia Económica en la Universidad de París (Panteón-La Sorbona). Tras finalizar sus estudios, fue profesor visitante en varias universidades, entre ellas: el Centro de Investigación y Docencia Económicas, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Princeton, la Universidad de Nueva York y la Universidad de California, Berkeley. Es autor de más de una docena de libros y editorialista frecuente en varios diarios.

Fue asesor de Cuauhtémoc Cárdenas durante su campaña presidencial en 1988, y en 2000 asesoró la candidatura de Vicente Fox Quesada, quien después de triunfar en los comicios lo nombró secretario de Relaciones Exteriores. Intentó ser candidato independiente a la presidencia en 2006, para lo cual promovió una controversia constitucional que no se lo permitió, e intentó nuevamente promover una candidatura independiente en 2016, con miras a 2018, que tampoco fructificó. Consultado en octubre de 2024 en: <https://es.wikipedia.org/wiki/Jorge_Casta%C3%B1eda_Gutman>.



Proyecto fallido

Cuando el presidente Fox toma la decisión de construir el aeropuerto en Texcoco, fui uno de los que le insistieron que había que anunciarlo e iniciarlo lo más pronto posible, porque se tenía cierta idea de esperar, de no generar demasiadas metas al principio del sexenio; pero yo insistí en que lo anunciaran y, de alguna manera, así fue¹.

Después, cuando empiezan las dificultades con los macheteros de Atenco², Fox nos pidió a varios miembros del gabinete que le escribiéramos en una notita qué pensábamos que se debía hacer: seguir adelante o cancelar el aeropuerto. Yo le puse algo un poco quimérico, poco iluso, tal vez para no comprometerme, sobre todo por escrito; le dije: «Mira, hay que seguir adelante, pero sin reprimir».

1 Nota del editor: el presidente Vicente Fox anunció la construcción de un nuevo aeropuerto en Texcoco el 22 de octubre de 2001.

2 Nota del editor: véanse los testimonios de Vicente Fox en este volumen y de Trinidad Ramírez en el tercer volumen.

A esas alturas, probablemente, los dos objetivos eran incompatibles. Se podía reprimir más o reprimir menos, pero ya había un problema político, serio, con los macheteros de Atenco promovidos, desde luego, por López Obrador, jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Y ante el conflicto político, Fox finalmente tomó la decisión de cancelar. No estuve de acuerdo con esa decisión, pero, por otro lado, yo no veía cómo seguir adelante sin utilizar la fuerza pública para desalojar a los macheteros de la zona y además quitárnoslos de encima en otros temas. Por ejemplo, cuando se iba a realizar la cumbre de las Naciones Unidas en Monterrey, una de las amenazas que teníamos era que los macheteros iban a marchar a la Macroplaza para hacer ahí todo un escándalo e incluso llegar a la sede de la conferencia y tratar de entrar. Peor aún, una de las noticias que recibimos de inteligencia era que Fidel Castro iba a reunirse con ellos, porque ya en ese momento Fidel era claramente un enemigo del gobierno de México.

Mi reflexión sobre esos meses, quizás un poco alejada de los detalles, siempre fue que la oferta que se les hizo a los ejidatarios fue tan baja, tan ridícula, que de entrada perdimos la batalla ante la opinión pública. Es decir, cuando los macheteros de Atenco decían estar peleando por una mayor compensación, no es cierto, estaban peleando porque López Obrador los estaba azuzando. Pero en la batalla ante la opinión pública parecía que tenían razón por la muy pequeña, exigua, miserable —si se quiere— oferta que el gobierno le había hecho al conjunto de ejidatarios³. Hasta donde entendí, y me parece lógico, Gil Díaz, el secretario de Hacienda, antepuso el criterio presupuestal, o fiscal, a cualquier otra consideración; es decir, si se pagaba más, se corría el riesgo de que el aeropuerto no fuera rentable a largo plazo porque la inversión inicial a fondo perdido iba a ser muy alta. Lo cual podía o no ser cierto; no sé si en Hacienda supieran de eso

3 Nota del editor: el gobierno había ofrecido comprar los terrenos ejidales para el aeropuerto a razón de 7 pesos el metro cuadrado.

porque son cálculos muy difíciles de hacerlos sobre todo a 20 años. Mi discrepancia era que eso no debía sujetarse a un criterio centavero, a un criterio mezquino, miope, de cuánto nos va a costar al arranque, porque los beneficios para Fox, para el gobierno, sobre todo para el país, iban a ser mucho mayores que cualquier incremento en el costo inicial de lo que se les pagaría a los ejidatarios. En fin, no hubo la posibilidad de dar realmente esa batalla, porque Gil tenía un ascendente enorme sobre el gobierno y sobre Fox. No se pudo ni empezar con una oferta mejor, ni cuando se aumentó de modo satisfactorio —insisto—, no para los macheteros, sino para la opinión pública, que entonces sí hubiera podido ver con mayor benevolencia la insistencia del gobierno de hacer el aeropuerto y, en su caso, usar la fuerza pública contra ellos para lograrlo.

257

Animadversión entre López Obrador y Fox

Cualquier jefe de Gobierno —y es probable que le hayan preguntado a Claudia Sheinbaum, quien tomó posesión pocas semanas después de la cancelación de Texcoco— tendría que oponerse al cierre de Benito Juárez, porque el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México es la primera fuente de empleo del país, no de la ciudad, del país. Más gente trabaja en el Benito Juárez que en cualquier otro sitio de toda la República mexicana; para cualquier jefe de Gobierno, la idea de perderlo, con lo que significa de ingreso, de movimiento, de empleos, de todo, es inaceptable. Digamos que Peña, de algún modo, se lo impuso a Mancera, que pataleó pero lo aceptó, aunque sí hay un problema de intereses encontrados, sobre todo si el otro aeropuerto se va al Estado de México. El segundo elemento es que, desde el primer día, siempre ha habido tensión entre López Obrador y Fox, por varias razones: ideológicas, políticas. Para López Obrador, al igual que para Cuauhtémoc Cárdenas, en ese momento, en el 2000, la peor pesadilla posible era que la salida del autoritarismo priista se haya dado hacia el centro-derecha, en lugar de irse hacia el centro-izquierda. Se entendió como una herejía, sacrilegio:

las cosas no estaban diseñadas para que sucediera así, pero sucedió. Y para ambos, Fox era un personaje detestable. Le sumamos que la victoria de López Obrador sobre Creel para la jefatura de gobierno de la Ciudad de México fue o mucho menor que lo que registraron las cifras oficiales con todo el relleno de urnas que hubo, sobre todo en la delegación de Iztapalapa en la tarde del 6 de julio (las encuestas de salida que se habían hecho a lo largo del día mostraban que Creel iba ganando), o incluso no ganó. Yo no sé cuál fue el resultado verdadero, qué pasó. Sé que López Obrador sabe que es muy probable que no haya ganado, y ese es otro factor de resentimiento contra Fox que no se suele mencionar mucho. Yo creo que si tomas estos elementos, pues ya estaba armado el pleito.

Insisto mucho en que a cualquier jefe de Gobierno no le convenía perder el aeropuerto y que lo recuperara el Estado de México. El aeropuerto le convenía al país, a los mexicanos, le convenía al gobierno federal en turno; a todos ellos les convenía, pero finalmente tú eres alcalde de la ciudad. El terreno como tal era de la ciudad, pero no los empleos, no el movimiento de dinero, desde los que venden tacos hasta los choferes de los taxis que recogen pasaje afuera. Es un sitio gigantesco de entrada y salida de dinero.

Del conjunto de aeropuertos a la Terminal 2

Los aeropuertos de Querétaro y de Puebla nunca «despegaron», pero Toluca sí. Creo que el secretario Cerisola cumplió bien con el encargo de buscar una alternativa que funcionó cerca de 15 años; la Terminal 2 se inauguró al final del periodo de Fox, pero no estaba realmente lista, empezó a funcionar poco tiempo después. Sí permitió, junto con Toluca, que funcionara bien el esquema, hasta la quiebra de Mexicana, claro; de modo que no se llegó a una saturación completa. Se pudieron haber tomado otras medidas, como, por ejemplo, sacar todos los vuelos de gobierno del Benito Juárez y mandarlos a Toluca. Sí es importante recordar —y eso me acuerdo de haberlo platicado con Cerisola en esas épocas— que la

Terminal 2 era un remedio, no una alternativa: un remedio que podía durar 10, 15 años, pero no estaba destinada a ser una solución permanente al problema de saturación del Benito Juárez.

Calderón, en cambio, por lo que supe, tomó la decisión desde un principio de ir comprando con discreción los terrenos necesarios para un esquema ligeramente distinto al de Fox. Debo decir que, aunque por todo lo demás me pareció un sexenio lamentable, esta decisión fue muy acertada y hecha con mucho sentido de Estado, porque sabía muy bien que no iba a ser él quien construyera el aeropuerto nuevo, pero creó las condiciones para que el siguiente presidente sí lo pudiera hacer. Tengo entendido que, salvo un pedazo de tierra que llaman «la cuchilla», que entraba dentro de los terrenos comprados, creó ciertos problemas, sobre todo en cuanto a la dirección de las pistas. Tuvieron que moverlas y eso hacía que la combinación o la coordinación de dirección de las pistas y de la dirección de los vientos no fuera idónea la mayor parte del tiempo; no era óptima, pero seguía siendo buena, y el problema, el famoso problema de «la cuchilla», pues parece que fue insuperable. No sé hasta dónde avanzó en el diseño ni en nada de lo que venía después, solo que compró los terrenos.

259

Durante la campaña electoral de 2018

Sobre el periodo de Peña, eso está vinculado al tema de la campaña de Anaya, donde —según recuerdo— no fue un tema central de debate. Primero, Anaya no defendió Texcoco a ultranza porque sí hubo varios cuestionamientos desde varios puntos de vista; mucha gente que sí temía, sabía, pensaba o sospechaba de mucha corrupción en torno al conjunto del aeropuerto: los terrenos alrededor del aeropuerto, qué hacer con el Benito Juárez cerrado, qué hacer con la Fuerza Aérea o la del Ejército, si el cierre de Santa Lucía o la ampliación eran aceptables. Primero, un gran problema público de corrupción, y eso hacía difícil la defensa del aeropuerto para un candidato; segundo, había un elemento de natura-

leza claramente ostentosa del proyecto de Foster, no que no fuera precioso, que daría un aeropuerto de primer mundo era indudable, todo eso es cierto, pero también la pregunta era válida: ¿realmente México está en condiciones de permitirse el lujo de un aeropuerto como el de Hong Kong o el de Singapur? No somos Hong Kong y no somos Singapur, somos Texcoco. Pues sí, había un problema real y algunos de los arquitectos que compitieron con Foster también subrayaban esto: se podía hacer algo muy funcional, muy bueno, a un costo mucho menor, y la pregunta de por qué algo tan ostentoso no era una pregunta absurda. En la campaña, por lo menos del lado del grupo de Anaya, no había gran entusiasmo por defender el aeropuerto de Texcoco.

Seguramente, Peña, como en tantas otras cosas, subestimó el efecto dañino, el perjuicio de la corrupción de su gobierno, la frivolidad de su gobierno, la falta de seriedad. Ciertamente, su gobierno había promovido cambios o reformas que intrínsecamente eran muy valiosas: la reforma energética, la reforma educativa, el aeropuerto, varias cosas más, que, *per se*, eran muy valiosas, positivas, pero Peña las echó a perder por frívolo, por corrupto, por dogmático y por sectario, por rodearse de su circulito de cuates.

La decisión de López Obrador

Mucha gente del entorno de López Obrador afirmaba categóricamente que sí se iba a hacer Texcoco, que iba a seguir adelante, sin que tuviera más información. Siempre pensé que eso no era cierto, que a López Obrador hay que creerle siempre: cuando dice algo, lo hace. Puede ser la peor imbecilidad del mundo, y la mayor parte de las cosas que dice son las peores imbecilidades del mundo, pero sí las hace. Gente como Romo y muchos otros no entendieron el grado de delirio de López Obrador; a mí me parecía que era muy evidente desde el primer momento. Sobre advertencia no había engaño: había dicho que no y era no, punto.

Luego sucedió que a través de Marcos Fastlicht, en ese momento todavía muy cercano a López Obrador, Carlos

Slim le hizo la propuesta de financiar el aeropuerto; Fernando Chico Pardo, presidente del Consejo de Administración de Aeropuertos del Sureste (ASUR), también estaba dispuesto a participar porque consideraba que se podía hacer un aeropuerto muy funcional por mucho menos dinero y mucho más rápido, y que se fuera expandiendo en el tiempo. Recuerdo haber platicado de esta posibilidad con el propio Chico Pardo, pero a mí siempre me pareció que no eran ofertas o propuestas viables porque AMLO quería cerrarlo por razones políticas, no por razones económicas, financieras, aeroportuarias, logísticas, turísticas... ¡no! Quería demostrar que quien mandaba era él. Fue su «Quinazo», digamos. Costoso, pero «Quinazo».

Para mí, AMLO tomó esa decisión desde un principio, antes de las elecciones, incluso antes de la campaña propiamente como tal: creo que lo había decidido desde que Riobóo y Jiménez Espriú le empezaron a decir que no, que había razones técnicas viables válidas, que no eran las que él atendía, pero le cubrían su voluntad política de hacerlo. Tomó la decisión desde el 2015-2016; dudo mucho que haya sido una decisión tomada al mero final.

Los militares al frente del aeropuerto

Los aeropuertos en el mundo entero son lugares que se prestan a la corrupción, contrabando, acuerdos, pactos, todo tipo de enjuagues; no es privativo de México ni mucho menos, eso sucede en todas partes. Cuando López Obrador dijo que antes el aeropuerto era un foco de corrupción, pues tenía toda la razón, pero antes, no solo antes de él, antes de todo: desde los años treinta. Así son los aeropuertos en general, y el aeropuerto de México pues más todavía, como Miami o como muchos otros. Pero que el Ejército esté a cargo es un nuevo foco de contagio adicional de la corrupción. Creo que ahí hay un riesgo muy serio, como primera consecuencia, y la segunda es que un aeropuerto no es tan fácil de manejar. Yo, desde luego, no sabría cómo manejar un aeropuerto, jamás me lo propondría, pero sé que es muy complicado.

Tal como estamos viendo con el tema de la categoría 1, el Ejército no lo está resolviendo: llevan más de dos años y no parece que lo vayan a lograr⁴. Uno se pregunta si el Ejército tiene la capacidad para administrar varios aeropuertos: Chetumal, Tulum, Felipe Ángeles, Benito Juárez y no recuerdo cuál más. No los entrenan para eso, no es su función, no es su vocación, no es su formación, y eso trae consecuencias como haber perdido la categoría 1. Por otro lado, es obvio lo que todos hemos visto, los que tomamos un vuelo o llegamos en avión a la Ciudad de México, la impresión que da, la imagen que se proyecta no es la mejor, ya sean marinos, soldados o Guardia Nacional, quienes revisan las maletas de los turistas franceses o norteamericanos. Si queremos proyectar la imagen al mundo de que está en manos de militares, que el primer contacto que tiene el francés al llegar o al irse sea un militar, para un país que depende tanto del turismo como México, no sé si sea una gran idea.

¿Qué alternativas quedan?

Fox consideró las dos opciones: Tizayuca y Texcoco. Tizayuca ofrecía la posibilidad de no cerrar el Benito Juárez, sino de que fueran complementarios; si recuerdo bien, no era en lugar de, si no era además de, en un esquema parecido al del Felipe Ángeles. Cerisola y los demás se inclinaron claramente a favor de Texcoco, y desecharon la opción de Tizayuca por muchas razones, como sospechas de corrupción por la compra de terrenos alrededor del posible aeropuerto en Tizayuca por parte de personajes que no eran del agrado del

4 Nota del editor: al momento de la conversación, México había sido «degradado» a la categoría de seguridad 2 por la Agencia Federal de Aviación del gobierno de Estados Unidos desde hacía casi dos años. A pesar de varios intentos, no había conseguido recuperar la categoría 1, lo que permitía, entre otras cosas, incrementar los vuelos hacia Estados Unidos. Eso lo consiguió hasta septiembre de 2023. Consultado el 10 de mayo de 2024 en: Associated Press, «México recupera la más alta categoría de seguridad aérea de EEUU», *Los Angeles Times*, 16 de septiembre de 2023, <<https://www.latimes.com/espanol/vida-y-estilo/articulo/2023-09-16/mexico-recupera-la-mas-alta-categoria-de-seguridad-aerea-de-eeuu>>.

nuevo gobierno, y también por la enorme dificultad, el enorme problema de la conectividad, que seguía siendo el mismo que ahora con el Felipe Ángeles. Hacer solo Tizayuca y cerrar el Felipe Ángeles y el Benito Juárez era una obra de otra magnitud y a una distancia aproximada a los 60-70 km; o sea, ya es Narita en Japón. Y entonces, las inversiones de carretera, tren, etcétera, iban a ser también gigantescas.

263

Respecto a la Terminal 1, ya muy vieja, parece ser que la única alternativa es tirarla y hacer otra; la Terminal 2, tal y como lo dijo Cerisola desde un principio, podía durar unos 15 años. Bueno, hay un problema de hundimiento y así se construyó, para que se fuera hundiendo, pero no 100 años, sino 15, 20 ya exagerando, pues obviamente algo se va a tener que hacer o reconstruir metiéndole millones al Benito Juárez y tratar de coordinarlo con el Felipe Ángeles (AIFA); sin embargo, el concepto de dos aeropuertos es muy complicado. La prueba es que todavía no hay ninguna conexión posible entre el AIFA y el Benito Juárez, o llegas y sales del AIFA, o llegas y sales del Benito Juárez. Se acabó, no puedes conectar. En ningún aeropuerto de las grandes ciudades del mundo conectas de uno a otro, eso no es cierto. Por ejemplo, en Londres recibes vuelos de todo tipo en Gatwick y en Heathrow; en París recibes vuelos en Orly y en Charles de Gaulle, y así sucesivamente. Aquí no puedes recibir vuelos grandes en el AIFA y, entonces, ¿cómo conectas? Esta no es una solución a largo plazo, es obvio que no. ¿Cuál es? Yo no tengo la menor idea, quizás sea retomar Texcoco dependiendo de cuánto daño se le haya hecho con la destrucción, las inundaciones, etcétera. No tengo idea.



Entrevista realizada el 2 de agosto de 2024.

Aurelio Nuño Mayer (Ciudad de México, 1977) es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana y maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Oxford (St. Anthony's College), Reino Unido, donde obtuvo la beca Clarendon a la excelencia de la Oxford University Press. Es un político mexicano, fue jefe de la Oficina de la Presidencia de la República y secretario de Educación Pública. Participó en el diseño, negociación e implementación de las reformas estructurales impulsadas por la administración del entonces presidente Enrique Peña Nieto como su representante en el Pacto por México. Coordinó la campaña de José Antonio Meade para las elecciones de 2018, quien era el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Durante casi seis años, se retiró de la política para impartir clases y escribir un libro sobre educación. Fue profesor invitado en la Graduate School of Education de la Universidad de Harvard, de 2020 a 2022. De 2022 a 2023, participó como *visiting scholar* en la Escuela de Gobierno de Harvard. Consultado en octubre de 2024 en: https://es.wikipedia.org/wiki/Aurelio_Nu%C3%B1o_Mayer.



Fui parte del gobierno de Enrique Peña Nieto¹ desde el proceso de transición del gobierno de Calderón al de Peña Nieto, en el que tuve dos funciones: recibir y ordenar toda la información que nos daba la administración saliente sobre educación, e involucrarme en el proceso de la negociación del Pacto por México con el resto de los partidos de oposición: PAN y PRD.

Con la nueva administración, fui jefe de la Oficina de la Presidencia de 2012 a 2015. Luego fui secretario de Educación de 2015 a 2018. Como jefe de la Oficina de la Presidencia tenía tres roles principales: coordinar las labores del gabinete, las labores políticas y dar seguimiento a los proyectos más importantes. El aeropuerto de Texcoco, el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), era uno de los principales proyectos estratégicos del gobierno y, en ese as-

¹ Nota del editor: Enrique Peña Nieto, presidente de México del 1 de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018 y militante del PRI.

pecto, parte de mi trabajo fue darle seguimiento y generar espacios de coordinación al interior del gobierno y con otros actores para que el proyecto tuviera un buen resultado.

266 Respecto al proyecto del aeropuerto de Texcoco, hubo un faltante muy importante en ese proceso de transición: los terrenos que ya había adquirido el gobierno federal con Felipe Calderón eran insuficientes para construir el aeropuerto². Había que comprar todavía una parte muy importante para que el proyecto tuviera viabilidad.

Como jefe de la Oficina de la Presidencia, me tocó coordinar la adquisición de los terrenos faltantes, cuya responsabilidad era de las secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Gobernación, que fue una de las razones por las que el proyecto tardó en arrancar. Había que comprar todavía muchos terrenos y no se trataba de una compra sencilla. El delicado proceso de negociación con los vecinos de la zona y la compra llevó casi un año y medio. Parte de esos terrenos también tenían que ver con un conjunto de obras hídricas que eran fundamentales. Si no se compraban esas hectáreas y no se lograban todos los procesos de negociación para ese objetivo, simple y sencillamente no se podía hacer el aeropuerto. Eran clave.

Recuerdo que había ya algunos estudios, pero eran insuficientes. Cuando arrancamos con la continuación del proyecto, tuvimos que hacer muchos estudios y más profundos y sofisticados, que también tomaron tiempo. Eso de que ya estaban los terrenos y todos los estudios listos, y que lo único que se tenía que hacer era iniciar la obra, no fue así. Compramos los terrenos y hasta no tenerlos todos no se podía hacer un anuncio, para no generar tensiones. Sin esos terrenos y los estudios que pedimos al inicio de la administración, no hubiera sido posible hacer el aeropuerto.

Había una gran claridad de que el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) era insuficiente y que se tenía que hacer un aeropuerto mucho más grande.

2 Nota del editor: véanse los testimonios de José Luis Luege en el segundo volumen y de Felipe Calderón en este volumen.

El proyecto de un gran aeropuerto en Texcoco, cerca de la ciudad, era una potencia extraordinaria, no solo aeronáutica, sino económica, para todo el país. Habría sido un gran *hub* aeroportuario que competiría con los grandes *hubs*³, por lo menos del este de Estados Unidos (de Miami) y en Centroamérica (con Panamá).

Iba a ser increíblemente positivo para el desarrollo económico de México, con un extra fundamental que, visto en retrospectiva, creo que nos faltó comunicar, mostrar y avanzar más. Este era un proyecto «dos en uno»: el proyecto aeroportuario, con todos los beneficios aeronáuticos y económicos, y el proyecto de la Ciudad de México que se habría llevado a cabo en los terrenos del aeropuerto que se desocupaba, el actual de la Ciudad de México. Ese plan brindaba una joya: un terreno gigantesco⁴ propiedad del gobierno federal, que hubiera permitido hacer una regeneración urbana extraordinaria capaz de cambiar el oriente de la ciudad. Habría mejorado sustancialmente la condición socioeconómica y la vida de los habitantes de esa zona con un impacto general para la ciudad, e incluso para el país⁵. El aeropuerto de Texcoco era un proyecto de desarrollo formidable en distintas dimensiones, y central y estratégico para las siguientes décadas de México y de la Ciudad de México; era una oportunidad extraordinaria.

La dimensión política

Los grandes proyectos siempre tienen distintos puntos de vista con los cuales hay que saber avanzar. El proyecto aeroportuario tenía una dimensión política que había que atender, escuchar y estudiar. Lo mismo iba a suceder con el proyecto

3 Nota del editor: los *hubs* más importantes del este de Estados Unidos están en Atlanta, Dallas y Miami.

4 Nota del editor: el Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México se encuentra en la alcaldía Venustiano Carranza, a cinco kilómetros al este del Centro Histórico de la Ciudad de México. La Terminal 1 tiene una superficie total de 54.8 hectáreas, y la Terminal 2, de 24.2 hectáreas.

5 Nota del editor: véanse los testimonios de Salomón Chertorivski y de Rosario Robles en este volumen.

del desarrollo urbano para los terrenos del actual aeropuerto de la Ciudad de México. Y eso no habría sido un impedimento.

268 La dimensión política tenía variables: la dimensión de los grupos inconformes con el aeropuerto dentro de Texcoco; los grupos no inconformes de vecinos que apoyaban el proyecto, pero había que trabajar con ellos y dar soluciones a distintos temas y vincularlos a las oportunidades que iba a tener el aeropuerto; atender también las preocupaciones que existían de los grupos ambientalistas. Esa dimensión política, a su vez, tenía una dimensión de comunicación y una dimensión internacional que también atendimos.

El proceso de planeación fue muy completo y complejo; tomó en cuenta todas las variables. Los retos de ingeniería eran enormes y variados: aeronáuticos, hidráulicos... Luego estaba la parte arquitectónica y la financiera.

Creo que un error de nuestra parte fue que nos concentramos tanto en el proyecto aeroportuario que no vimos la importancia que tenía desarrollar y promover de manera paralela ese segundo proyecto, el del desarrollo del área que desocuparía el AICM. Debimos mostrarle a la ciudadanía que no era un solo proyecto, que en realidad eran dos grandes proyectos que iban a transformar el centro del país y, particularmente, la zona oriente de la Ciudad de México, que es la zona menos favorecida socioeconómicamente.

El potencial del proyecto completo era mayor que un aeropuerto. Y aunque el segundo proyecto iba a tardar más, porque arrancarían hasta que el nuevo aeropuerto estuviera funcionando y ya hubiese dejado de funcionar el aeropuerto actual de la Ciudad de México, por la dimensión y el tamaño habría podido tener grandes áreas verdes, grandes parques, desarrollos de corporativos, de universidades, de viviendas, de comercio.

Tuvimos pláticas con el entonces jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, en un tono de mucha cooperación. Se llegaron a hacer algunos anteproyectos del desarrollo⁶. Había un proyecto educativo muy importante en

6 Nota del editor: véase el testimonio de Salomón Chertorivski en este volumen.

donde una de las opciones era invitar a que, tanto el Politécnico como la UNAM, y otras universidades, desarrollaran planteles ahí. Hubiera sido un desarrollo urbano extraordinario. Nunca se llegó a un proyecto único y específico. El simple hecho de haber hecho más visible que algo muy potente podía suceder ahí hubiera generado todavía más apoyo entre la gente del que ya tenía en términos generales el aeropuerto de Texcoco.

Así como creo que nos faltó visión para mostrar que el proyecto eran dos en lugar de uno, considero que sí construimos muy bien la planeación de un proyecto multifacético y todas las dimensiones del proyecto estuvieron atendidas. Cada una tenía un responsable; desde la Oficina de la Presidencia, tuvimos una muy buena coordinación con cada uno. Se creó una oficina específica para sacar adelante el proyecto y eso fue de una gran utilidad. Por eso el proyecto cuajó tan bien, entendimos muy bien cada fase.

Para el proyecto arquitectónico se hizo un concurso en el cual participaron muchos de los grandes arquitectos mexicanos asociados con arquitectos internacionales. Se hizo un comité para seleccionar a los finalistas y al proyecto ganador. No estuve involucrado en los detalles, pero sí recuerdo que cuando llegaron a 10 finalistas⁷, acompañé al presidente Peña a ver los proyectos seleccionados por el comité. Los que mejor recuerdo son el proyecto Romero-Foster⁸ y uno de Zaha Hadid⁹. El comité decidió que el ganador era Romero-Foster y

7 Nota del editor: los 10 finalistas fueron: Legorreta + Rogers Stirk Harbour & Partners; Zaha Hadid Architects + Serrano Arquitectos; TEN Arquitectos + SOM + SENER; Teodoro González de León + Alberto Kalach; Fernando Romero + Foster & Partners; Grupo Sordo Madaleno + Pascall + Watson; Bernardo Gómez Pimienta + Gensler y Francisco López-Guerra + Fco. González-Pulido + Alonso de Garay.

8 Nota del editor: los ganadores fueron el arquitecto mexicano Fernando Romero, del despacho FR-EE, asociado con el arquitecto británico Norman Foster.

9 Nota del editor: Zaha Hadid (1950-2016), arquitecta nacida en Irak y la única mujer ganadora del Premio Pritzker (2004), el más importante en su disciplina. Entre sus proyectos construidos más importantes se encuentran la terminal y aparcamiento Hoenheim-North (2001), en Estrasburgo, Francia; el Centro de Ciencia Phaebo (2005), en Wolfsburg, Alemania; el Centro BMW (2005), en Leipzig, Alemania, y el Aeropuerto Internacional de Pekin-Daxing (2014), en Pekin-Hebei, China.

me dio mucho gusto; creo que fue una buena decisión. Además, Foster venía de construir o estaba construyendo varios aeropuertos en el mundo¹⁰.

270 Hay una anécdota: estando en Harvard me encontré a Norman Foster, él había ido a dar unas conferencias. Lo conocí en algunas de las reuniones que tuvimos cuando ya se había seleccionado su proyecto, así que nos saludamos. Estaba francamente impresionado con la cancelación del aeropuerto. Me dijo que en toda su trayectoria profesional le había tocado ver muchas cosas increíbles de crear, pero jamás se había topado con una decisión tan irracional, desde su punto de vista, ni enfrentado una situación tan surrealista, como la cancelación de este aeropuerto.

Militares, cancelación y costos

La relación de la Presidencia de la República con las Fuerzas Armadas en torno al proyecto del aeropuerto fue de total cooperación: eran parte central del proyecto. Tanto el general secretario¹¹ como el almirante secretario¹² y gente de su equipo estaban en las mesas de coordinación y cooperaron en todos los aspectos. Siempre encontré que las Fuerzas Armadas buscaban cómo ayudar, cómo cooperar para que se hiciera el proyecto. Era, además, la instrucción que tenían de su comandante en jefe, el presidente de la República. Seguramente, habría puntos de vista distintos en algunos temas específicos, como sucede en un proyecto así, pero siempre hubo el ánimo de resolverlos. Era un proyecto que apoyaban plenamente las Fuerzas Armadas. Esa fue mi expe-

10 Nota del editor: algunos aeropuertos que ha diseñado Norman Foster son: Aeropuerto Internacional de Pekín (2003-2008); Aeropuerto de Stansted, en Essex, Reino Unido (1981-1991); Aeropuerto Internacional de Hong Kong «Chek Lap Kok» (1992-1998); Aeropuerto Internacional «Queen Alia», en Amán, Jordania (2005-2012); Aeropuerto Internacional de Tocumen, en Panamá (adjudicación, 2011), entre otros.

11 Nota del editor: el secretario de la Defensa Nacional durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) fue Salvador Cienfuegos Zepeda.

12 Nota del editor: el secretario de Marina durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) fue el almirante Vidal Francisco Soberón Sanz.

riencia hasta agosto de 2015, cuando me fui a la Secretaría de Educación Pública.

No creo, bajo ninguna circunstancia, que el Ejército haya sido causa alguna para la cancelación del proyecto. Y suponiendo que hubiese habido una discrepancia que hubiera escalado, al llegar al escritorio del presidente, las Fuerzas Armadas acatan de inmediato la orden que les da el comandante supremo, y se acabó. La disciplina de las Fuerzas Armadas mexicanas es total. Esa es mi experiencia. Y para el presidente Peña Nieto el proyecto era una prioridad y se tenía que hacer.

271

El proyecto alternativo de aeropuerto del presidente López Obrador y su ataque al proyecto de Texcoco tuvo una motivación política y electoral. De los supuestos temas de corrupción y de la supuesta no viabilidad por el tipo de suelo de Texcoco, jamás presentaron o comprobaron nada una vez que fueron gobierno. Tampoco presentaron información sólida y válida de por qué era mejor idea el AIFA que el aeropuerto de Texcoco. La cancelación tuvo una lógica política y electoral: fue parte de la campaña electoral de 2018. Generó un proyecto alternativo como candidato, y creo que fue una buena estrategia electoral, pero no estaba motivado por un análisis serio ni de aeronáutica ni socioeconómico, solo 100% electoral.

Yo creo que López Obrador canceló el proyecto porque era parte de su campaña, pero, sobre todo, porque la cancelación se acomoda muy bien a su narrativa, una muy poderosa: la narrativa de los gobiernos populistas. Es una narrativa de oposiciones binarias: el conflicto entre la oligarquía y el pueblo. Eso requiere de símbolos. El presidente López Obrador acomodó el aeropuerto de Texcoco como un símbolo de la oligarquía que tenía que ser destruido, por la corrupción, por los excesos, porque había un arquitecto extranjero, etcétera. Es decir, todos esos argumentos se acomodan muy bien en esta lógica maniquea, pero muy poderosa, del populismo. No la inventó el presidente López Obrador, pero él la maneja con maestría, usa muy bien los códigos y referentes culturales que tenemos en México. El aeropuerto se acomodaba muy bien en esa lógica.

Segundo: creo que necesitaba de arranque una medida fuerte en contra del gobierno anterior porque parte del discurso populista implica una ruptura simbólica con los gobiernos anteriores y una especie de reconstrucción nacional desde cero, que también es absolutamente maniquea, pero simbólicamente es muy efectiva. Acabar con un proyecto casi terminado, tan grande, tan importante, era un triunfo simbólico para él, en esas coordenadas y en esa lógica, muy potente.

Y, además, creo que siendo alguien que tiene una visión o que le importa mucho la historia, como al presidente López Obrador, creo que no quería dejar un gran proyecto físico visible que trascendiera a lo largo de los años y se dijera: «ese aeropuerto lo hizo otro presidente». Y lo siguiente es una especulación de mi parte, pero así como hoy se recuerda que el Palacio de Bellas Artes lo hizo Porfirio Díaz y siguen pasando los años, creo que tal vez ese factor histórico podría haber jugado en la decisión.

Tercero: el estigma de corrupción que cargaba el PRI y los escándalos que desafortunadamente tuvimos impactaron políticamente en la percepción del aeropuerto, y no solo del aeropuerto, sino de todo el gobierno y sus grandes proyectos de transformación, como fueron el energético, el educativo, el fiscal, el de competencia económica, y también el del aeropuerto. Yo nunca vi un problema de corrupción. Era un proyecto muy bien estructurado, muy serio, con muchos controles y transparencia¹³. No hubo, ni se ha podido demostrar, que fuera un saqueo a la nación, como se presentó.

La cancelación se acomodó muy bien a este discurso maniqueo de polarización, populista, y al arranque de gobierno que siempre requiere de medidas fuertes: esta claramente era una medida fuerte. La consulta que organizó López también fue bajo esa lógica populista; no fue una consulta seria. Fue un referéndum que, sin ser ilegal, tampoco estuvo cons-

13 Nota del editor: véanse los testimonios de Mariana Campos y de María Amparo Casar en el tercer volumen, así como de Gerardo Ferrando y de José Ángel Gurría en este volumen.

truido con las bases legales de la Constitución. Las casillas no estuvieron perfectamente bien distribuidas como se hace en una elección que organiza el INE, etcétera¹⁴. Fue simplemente parte de esa misma narrativa.

La cancelación tuvo un alto costo financiero. Cancelar una obra que ya tenía activos y una gran inversión, para hacer una segunda que costó mucho, implica un tiradero de dinero¹⁵. El segundo costo fue no haber hecho el proyecto dos en uno. Perdimos la oportunidad de tener un gran aeropuerto que iba a ser un gran *hub* comercial, a impulsar aeronáutica y socioeconómicamente al país con un proyecto de gran calidad, y que, además, iba a permitir un desarrollo urbano extraordinario para la Ciudad de México, particularmente, para el oriente. Un lujo que pocas grandes metrópolis como la Ciudad de México pueden tener. El costo de oportunidades es gigantesco, además del costo financiero. Y no encuentro que la construcción del AIFA haya tenido beneficios, ninguno.

Nos quedamos con un «sistema aeroportuario», pero lo que dicen los expertos es que esa es una solución muy chata¹⁶, porque la convivencia de todo ese sistema aeroportuario no te da la potencia que te daba el aeropuerto de Texcoco en términos aeronáuticos. Es decir, la suma de ese sistema aeroportuario tiene un límite de crecimiento, porque hay cierta incompatibilidad con los espacios aéreos de tantos aeropuertos, y eso no sucedía con el de Texcoco. Además, hay algo

14 Nota del editor: para el detalle de esta información, véase el artículo de Leonardo Núñez y Manuel Toral, «¿Qué México decidió? Los votantes de la consulta del NAIM», *Nexos*, 1 de noviembre de 2018, <<https://anticorruptcion.nexos.com.mx/que-mexico-decidio-los-votantes-de-la-consulta-del-naim/>>.

15 Nota del editor: véanse los testimonios de Julio Serrano en el tercer volumen y de Agustín Caso y de Gerardo Ferrando en este volumen.

16 Nota del editor: en abril de 2019, el gobierno de López Obrador dijo que «el nuevo Sistema Aeroportuario de la Ciudad de México» estaría formado por el Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México, el Aeropuerto Internacional de Toluca, en el Estado de México, y el Aeropuerto Internacional General Felipe Ángeles, en Santa Lucía, Zumpango, Estado de México. Véanse los testimonios de Carlos Morán Moguel en este volumen, así como de María Larriva y de Bernardo Lisker y Robert Kleinhans en el segundo volumen.

obvio y lógico: es más eficiente tener un gran aeropuerto que tener aeropuertos dispersos.

274 El futuro del aeropuerto de la Ciudad de México es muy poco promisorio: de poco crecimiento y de poca eficiencia y eficacia. Conforme siga creciendo la población, generará más problemas e ineficiencias para la Ciudad de México y para todo el país. Posiblemente, eso lleve más adelante a considerar la opción de construir el aeropuerto de Texcoco. Se tiene un trabajo de análisis y estudios de muchas décadas y siempre la conclusión ha sido que el aeropuerto de Texcoco es, con mucho, la mejor solución, casi la única, para el crecimiento que debe de tener. Entonces, no me extrañaría que en un futuro se retomara el proyecto por la propia presión e ineficacia de la solución actual.





Entrevista realizada el 4 de octubre de 2023.

Enrique de la Madrid Cordero (Ciudad de México, 1962) es licenciado en Derecho, egresado de la UNAM, y tiene una maestría en Administración Pública de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Fue profesor del ITAM, de 1996 a 1998. Es miembro del Partido Revolucionario Institucional y ha sido diputado federal. Fue director general de Financiera Rural, durante el gobierno del presidente Felipe Calderón. El 6 de diciembre de 2012, fue nombrado director general del Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext). Posteriormente, en 2015, asumió el cargo como secretario de Turismo, mismo que desempeñó hasta el final del sexenio de Enrique Peña Nieto. Consultado en octubre de 2024 en: <https://es.wikipedia.org/wiki/Enrique_de_la_Madrid>.

Tres razones fundamentales para no cancelar el NAICM



Enrique de la Madrid

277 - 286

La necesidad de un nuevo aeropuerto

Yo estaba en funciones cuando se tomó la decisión de sí ir adelante con el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM). Para ese momento, había sido director del Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) con el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto. Después fui secretario de Turismo. Ambos son temas muy vinculados al sector de las exportaciones y al sector de la economía. Por ejemplo, para dirigir el Bancomext, era necesario entender muy bien la importancia de la logística en una economía como la mexicana, que se volvió sobre todo una economía exportadora. En este tema, la logística importa y, en particular, la construcción de un aeropuerto importa. Como secretario, mi tarea era promover el turismo como uno de los principales motores de desarrollo de nuestra economía y trabajar en las zonas turísticas para que más mexicanos se vieran beneficiados por el turismo, que mejoraran sus ingresos, que los mexicanos disfrutáramos más de nuestro bello país y que cuidáramos mejor de nuestro patrimonio.

Entrando al tema del aeropuerto, el aeropuerto internacional que tenemos hoy, el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), tiene niveles de saturación desde hace ya muchos años. Eso implica varias cosas, entre ellas, que estamos viajando con más riesgo. Cuando un aeropuerto está saturado, significa que estás metiendo más operaciones quizá de las que podría estar manejando con cierto nivel de seguridad. Otra cosa muy relevante es que quienes viajan no quieren pasar mucho tiempo en los aeropuertos. Si uno viaja en avión, desea que el paso por el aeropuerto implique el menor tiempo posible y también el menor costo posible. Estas dos características ya no las cumple o cumplía el aeropuerto actual. También implica que estamos limitando el número de vuelos en México, lo que reduce el número de turistas y el comercio de México, además de subir los precios para los que viajan y los que reciben mercancías que llegan por vía aérea.

Considerando que el aeropuerto de México estaba saturado, se sabía que había que hacer uno nuevo. Esa fue la discusión de los últimos 30 o 40 años. La decisión de avanzar en este proyecto, para mí, era una herramienta muy poderosa de promoción turística. Como secretario de Turismo, en ese entonces veía que esa medida tomada por el gobierno anterior iba a ser una acción muy positiva para el sector que yo estaba encargado de cuidar.

Luego nos enteramos de que el entonces candidato Andrés Manuel López Obrador estaba pensando en cancelar el proyecto. Haciendo memoria, ese comentario fue muy de ida y vuelta: «Que siempre sí, que siempre no; que lo estoy pensando; que lo estamos analizando», hasta que acabaron con una consulta muy limitada con una participación de menos del 1% de la población, que se pronunció a favor de la cancelación del NAICM.

Razones para no cancelar la construcción del NAICM

Cuando empezaron con esas ideas, yo consideré que se trataba de un grave error por tres razones fundamentales que en ese entonces elaboré y que sigo sosteniendo. En primer lugar, se trataba de un golpe enorme a la aviación. La avia-

ción en ese entonces —antes de 2018— venía creciendo el 8% anualmente en México. En México necesitamos una economía que crezca y que genere empleos. Entonces, cualquier atentado contra un sector dinámico y en crecimiento es una afectación al país. La cancelación era un golpe a la aviación porque no iba a haber más aviones ni más gente viajando si no se contaba con más capacidad aeroportuaria.

279

En el mundo —vuelvo a insistir— los aeropuertos son un elemento logístico; son como los puertos o los trenes, hay *hubs*. Los *hubs* son los puntos adonde llegan unos para distribuir y después enviar. El aeropuerto de Texcoco se habría convertido en un gran *hub*, quizá el más importante de América Latina, porque mucha gente que viajase en América Latina habría tomado un vuelo al aeropuerto de Texcoco y de ahí a otros puntos, como Estados Unidos, Europa o Asia¹. Ese era un negocio para los mexicanos y para las líneas aéreas mexicanas; un negocio que iba a generar empleos.

A partir de las discusiones que tuve como secretario de Turismo con organizaciones nacionales e internacionales, como la International Air Transport Association (IATA), tengo claro que el argumento técnico es que, dado que tenemos un solo espacio aéreo en el Valle de México, la manera más eficiente de manejarlo es a partir de un solo aeropuerto, en el que pueda haber muchas pistas. Así ocurre en los aeropuertos más eficientes del mundo. A veces uno está aterrizando en una pista y a unos 2 km estás viendo otro avión aterrizar o despegar al mismo tiempo. Esa es la manera más eficiente de hacerlo, porque, además, tanto los que vienen en un avión como los que están saliendo en el otro pasan por una terminal. Lo esencial es mover gente y mover carga en el menor tiempo posible al menor costo posible.

Nosotros, los mexicanos, perdimos un negocio importantísimo con generación de empleos bien pagados. ¿A quién se lo regalamos? A Panamá, por ejemplo, pues los panameños

1 Nota del editor: véanse los testimonios de Federico Patiño y de Yuriria Mascott en este volumen.

sí han entendido que un buen aeropuerto les lleva gente y, por lo tanto, inversiones. También se lo regalamos a los aeropuertos del sur de Estados Unidos, porque habríamos podido competir contra Dallas-Fort Worth, San Antonio y otros lugares. También perdió la Ciudad de México, pues el proyecto se iba a desarrollar en áreas populares, donde no existen muchos buenos negocios ni empleos. Ese nuevo aeropuerto habría generado oportunidades de empleo para los mexicanos y las mexicanas de esa zona.

Una cosa más: sobre la liberación del terreno del actual AICM, el presidente López Obrador decía: «Imagínense, qué cosa tan horrible: ahí van a hacer un Santa Fe». Hubiéramos podido desarrollar en esa zona muchas cosas, desde un gran parque urbano —porque no nos sobra la vegetación de la Ciudad de México—, como, por ejemplo, un Silicon Valley mexicano, o una serie de universidades o de desarrollos inmobiliarios, o todo a la vez. Ese terreno tenía un potencial de desarrollo maravilloso. Por todo esto, yo sigo sin entender cómo pudieron cancelar el aeropuerto.

En segundo lugar, la cancelación también fue un golpe al turismo. ¿Por qué? Porque no va a haber un vuelo Heathrow-Campeche. No hay ni va a haber un vuelo Frankfurt-Ciudad del Carmen. Pero esos destinos también merecen recibir turistas. Nosotros necesitábamos un gran aeropuerto internacional al que pudieran llegar grandes vuelos desde Londres, Alemania o Estados Unidos, para desde ahí distribuir el flujo de visitantes hacia otros lugares del país donde queremos que haya turismo: que vayan a Campeche o a San Cristóbal de las Casas, pasando por Tuxtla Gutiérrez. ¿Quiénes perdieron con la cancelación? Los mexicanos, porque dejaron de recibir turismo.

De manera simplificada, se puede afirmar que el 80% del turismo en México lo hacemos los mexicanos; la otra parte la compone el turismo internacional, y el que más importa de los internacionales es el que llega a México por avión, pues ese es el que deja más dinero. Si tú inviertes en un aeropuerto, estás invirtiendo en el turismo.

Finalmente, con la cancelación no solamente le pegas a la aviación o al turismo, sino también a la confianza en el país. ¿Quién quiere invertir en un país donde cada tres o seis años puede venir un gobierno y cancelar una obra sin ningún argumento técnico, simplemente como un acto político?

281

Las consecuencias de la cancelación

Lo que acabo de exponer era mi pronóstico, ¿qué ha pasado? Pues lo que yo decía. El Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) no es una buena alternativa porque no ha contribuido a resolver el problema por el cual íbamos a construir el de Texcoco, que es la saturación del AICM.

¿Por qué es una mala idea? ¿Por qué siempre fue una mala idea? Yo me puse a estudiar mucho el tema, aunque no era mi área de competencia, porque si vas a defender o atacar un asunto, pues debes estudiarlo. ¿Qué es lo que yo aprendí? Que el espacio aéreo es uno nada más. El valle de la Ciudad de México tiene un solo espacio aéreo. Podrás tener mil aeropuertos en el piso, pero el espacio aéreo es uno. Por eso, para que dos aeropuertos funcionen, tienen que coordinarse; eso es lo que está pasando hoy en día. El AICM va a tener el despegue de un avión y le tiene que avisar al AIFA que mientras tanto allá no pueden despegar o aterrizar. No pueden hacer operaciones simultáneas.

Para el mes de junio del 2022, ya habríamos tenido el aeropuerto de Texcoco con tres pistas, donde podríamos haber tenido operaciones simultáneas. Además, la capacidad instalada habría sido de 70 millones de pasajeros. En 2022, el AICM, si los datos que tengo no están mal, movió 46 millones de pasajeros y el AIFA no alcanzó ni uno. Entonces, si se suma la actividad del AICM con la del AIFA, más lo que quieran sumar, como Toluca, nunca se va a alcanzar la capacidad instalada del de Texcoco por una razón muy obvia, que expliqué en un principio.

En el aeropuerto de Texcoco, en algún punto se iba a contar con seis pistas alineadas que iban a permitir con eficiencia manejar aterrizajes y despegues, de manera incluso

simultánea. Ahí también se iba a contar con la parte militar, porque todo debía estar en el mismo aeropuerto. Como se cuenta con un solo espacio aéreo, se podía tener un solo aeropuerto. En cambio, actualmente se debe hacer lo que ya mencioné: todos los aeropuertos deben coordinarse.

282

Los costos de la cancelación

Hay cálculos que estiman que al país le costó la cancelación entre 300 000 y 500 000 millones de pesos. Hay que considerar no solamente que el NAICM tenía el 34% de avance, ahí el gobierno ya había invertido 115 000 millones de pesos, sino que al AIFA se le han destinado otros 115 000 y que, además, tenemos que pagar la deuda adquirida para el NAICM. Cada que volamos en el AICM pagamos la tarifa de uso de aeropuerto (TUA), que se está usando para pagar la deuda del aeropuerto de Texcoco que no existe. El aeropuerto no existe, pero la deuda sí².

Entonces, es un golpe brutal para México, y todo por una decisión política que no tiene ningún sustento técnico ni resolvió el problema de la saturación. Tenemos un aeropuerto hoy en día que da vergüenza. La cara de entrada a un país —si viajas por avión— es el aeropuerto, y la que nosotros damos como mexicanos es de vergüenza.

Considero que las políticas públicas hay que analizarlas a partir también de sus resultados, sus consecuencias y sus costos. En el caso del aeropuerto que se estaba construyendo en Texcoco, se trataba de un negocio superrentable para el país. Estaba plenamente financiado e iba a ser un muy buen negocio para el gobierno mexicano si se lo quedaba, aunque lo podía haber concesionado después al sector privado, de modo que también se iban a poder cobrar impuestos de ahí y de la concesión. Es decir, para México, el aeropuerto de Texcoco era un gran negocio. Ahora, lo perdimos, pero ese no es el único problema: además están los efectos de la pérdida. Para

2 Nota del editor: véanse los testimonios de Agustín Caso en este volumen, así como de Julio Serrano y de Jorge Suárez-Vélez en el tercer volumen.

empezar, están los costos directos, los 115 000 millones de pesos que ya se habían invertido; están perdidos, enterrados.

Después, obviamente, construyeron uno nuevo a partir de otro que ya existía, el aeropuerto de Santa Lucía, que, entre otras cosas, tiene neblina en determinadas épocas del año, y siempre la ha tenido. Entonces, ni siquiera contaba con las condiciones óptimas. Eso también costó. Fueron como 115 000 millones de pesos, más lo que hay que seguirle invirtiendo; sin embargo, como ya lo mencioné, nosotros ya nos habíamos endeudado. Emitimos bonos, deuda pública o deuda del aeropuerto, que estamos pagando los mexicanos.

Ahora, hagamos un ejercicio de reflexión. Nosotros no sabíamos que iba a haber una pandemia de covid-19, pero sí sabíamos que debíamos tener un aeropuerto nuevo en Texcoco. ¿Qué aprendimos con el covid-19? Que, cuando nos encerramos, aumentó todo el manejo de la paquetería en nuestro país y en el mundo. A partir de ahí también aumentó el comercio electrónico y el transporte de carga de un lado para otro. El NAICM habría sido un gran aeropuerto para satisfacer esa demanda en todo el país.

¿Qué otra cosa aprendimos? Que podemos vivir en cualquier parte del mundo y estar comunicados a través del internet o de Zoom. Hay también muchos nómadas digitales que se quieren venir a vivir a México, porque con el salario que cobran en algún otro lado pueden venir aquí y vivir en un lugar muy agradable con un clima maravilloso y además a un precio más bajo; pero, caray, si cada vez que tengo que ir a la Ciudad de México tengo que aterrizar en el aeropuerto actual, yo no sé si quiero ir ahí. Entonces, la ciudad ha perdido oportunidades y visitantes internacionales.

Los mexicanos de la Ciudad de México perdimos al permitir que se cancelara el proyecto de Texcoco. Las demás consecuencias son difíciles de calcular: una economía que no crece al ritmo al que debería crecer³, los negocios que se

3 Nota del editor: véase el testimonio de Luis Guillermo Woo Mora en el tercer volumen.

fueron a Panamá, los viajes que se quedaron en San Antonio y ya no pasan a México; todos esos son cálculos adicionales que habría que incorporar, además de la pésima imagen del país. Asimismo, en un país donde el 46% de la población, 36% ahora, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), está en la pobreza, donde 11 millones de mexicanos padecen una pobreza extrema, ¿nos podíamos dar el lujo de tirar el dinero?, ¿de enterrar una obra?

Para dimensionar los costos de la cancelación, que van de 300 000 a 500 000 millones de pesos, podemos ponerlos en términos del presupuesto anual de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) del año 2023. La máxima casa de estudios del país nos cuesta a los mexicanos 50 000 millones de pesos anuales; ahí estudian 370 000 estudiantes y seguramente se hace la mayor parte de la investigación del país, es así como el costo estimado de cancelar el NAICM equivale a 10 años del presupuesto de la UNAM.

El principal argumento que esgrimió el presidente López Obrador para cancelar el NAICM fue la corrupción. No han mostrado ninguna prueba. Yo no he sabido de ningún funcionario público que esté metido en la cárcel porque hayan detectado un evento de corrupción en la construcción del aeropuerto de Texcoco. Entonces, una de dos: o los perdonaron a todos o nunca encontraron un evento de corrupción. Si sospechaban que algunas personas se habían enriquecido, debían ir tras ellas. Si les parecía que era muy lujoso, podían bajarle al lujo. Si les parecía que era muy ostentoso, podían simplificarlo. En fin, nunca ha habido un argumento sólido.

Participación de las Fuerzas Armadas en la aeronáutica

Yo respeto profundamente a las Fuerzas Armadas. Conozco muy bien a los militares, también a los marinos. He convivido con ellos durante años y sé cuáles son sus fortalezas, valores y principios. Pero me parece que ubicar a las Fuerzas Armadas en la aeronáutica civil es equivocado. Conozco cuál

es la naturaleza de su entrenamiento y de su fortaleza, y por eso pienso que «la democracia no se lleva con el Ejército». En el mundo civil queremos diálogo, discusión de ideas y mejores propuestas. En el mundo castrense operan las líneas de mando, pues su labor cotidiana es la defensa de la Patria y ahí no puede haber dudas ni opiniones, sino órdenes: rango mata argumento. Por eso no estoy de acuerdo con la participación excesiva de los militares en las áreas que les corresponden a los civiles.

285

Las posibilidades de retomar la construcción del NAICM

Sobre el futuro de la aeronáutica en México, lo correcto sería retomar la construcción del NAICM, porque el lago ahí está; no se fue, son tierras federales. Esa era una de las virtudes del proyecto, pues debe ser muy difícil hoy en día en el mundo hacer un nuevo aeropuerto, ¿dónde encuentras las tierras? Hay que comprarlas; seguramente, se encarecen, se especula con ellas. Estas eran tierras del gobierno federal⁴.

Además, si no me falla la memoria, la administración del presidente Felipe Calderón también había logrado comprar algunos terrenos para seguir ampliando el espacio⁵. Ya con el presidente Peña, existían las condiciones para empezar. Hemos logrado generar todo un sistema de ingeniería que nos permite perfectamente sacar las aguas de la Ciudad de México.

Si no me falla la memoria —hay gente que lo puede explicar con más detalle porque estuvo más metida, pero también estudié este tema—, se pensó en un manejo de las aguas de la Ciudad de México que, entre otras cosas, iba a tener como efecto evitar las inundaciones anuales que se dan hoy en día

4 Nota del editor: el 22 de marzo de 2022, el presidente López Obrador declaró Área Natural Protegida con el carácter de protección de recursos naturales la zona conocida como Lago de Texcoco, donde se ubica el predio en el que se iba a construir el NAICM. Consultado el 15 de julio de 2024 en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5646249&fecha=22/03/2022#gsc.tab=0>.

5 Nota del editor: véase el testimonio de Felipe Calderón en este volumen.

alrededor del lago de Texcoco⁶. O sea, las inversiones en el aeropuerto tenían también —como dicen los economistas— «externalidades»; iba a haber beneficios para otras partes. Entonces, me parece que el daño es enorme, pero arreglable. ¿Cómo se arregla? Pues volviendo a construir, porque la necesidad de transporte ahí está.

286

Ojalá que tengamos un gobierno que crea en el crecimiento económico. La demanda ahí estará. La población en México sigue aumentando, somos un país de 130 millones y que sigue creciendo. También habrá una justificación económica para la construcción del aeropuerto; el actual ya está saturado, no se ha arreglado nada. Entonces, ¿podríamos volver? Sí, sí podríamos. Nos costaría trabajo convencer al mundo de que somos un país serio para volver a generar inversiones, pero encontraríamos quién estuviera dispuesto a invertir. No le encuentro otra salida más que hacer lo correcto. Es como si tienes un problema de corazón y te dicen que se equivocaron y te operaron el riñón o el páncreas. Si me preguntas: «¿Deberían o no operarme el corazón?». Yo te diría: «Pues claro que sí». El problema que tienes es del corazón, nunca fue del riñón ni del páncreas. Se necesita el nuevo aeropuerto en Texcoco.

Una cosa más: con la cancelación, los mexicanos hemos dejado pasar la oportunidad de sentirnos orgullosos de tener la obra de infraestructura más importante de América Latina y, probablemente, del continente americano. La estaríamos construyendo y la tendríamos en México. Era un proyecto que habría sido el resultado de la participación de personas connotadas del panorama internacional, como el arquitecto Norman Foster, pero también de arquitectos, ingenieros y empleados mexicanos.

6 Nota del editor: véanse los testimonios de Luis Zambrano, de Gabriel Quadri, de José Luis Luege y de Luis Francisco Robledo en el segundo volumen.





Entrevista realizada el 29 de agosto de 2023.

Rosario Robles Berlanga (Ciudad de México, 1956) estudió Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México y, posteriormente, la maestría en Desarrollo Rural en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. A lo largo de su vida profesional, como economista y especialista en desarrollo rural, se ha desempeñado en el servicio público y en la política. Fue jefa de Gobierno del Distrito Federal, de septiembre de 1999 a diciembre de 2000, y presidenta del Partido de la Revolución Democrática (PRD), entre 2002 y 2003. Durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, estuvo al frente de la Secretaría de Desarrollo Social, entre 2012 y 2015, y luego, de 2015 a 2018, fue secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Consultado en octubre de 2024 en: <https://es.wikipedia.org/wiki/Rosario_Robles>.

México se merecía el nuevo aeropuerto de Texcoco



Rosario Robles Berlanga

289 - 308

Un conflicto territorial

Cuando era presidenta del Partido de la Revolución Democrática (PRD), comenzó la discusión de la primera propuesta que se hizo por parte del presidente Vicente Fox¹ sobre la necesidad de construir un nuevo aeropuerto. Este debate ya venía desde tiempo atrás, debido a que ya se sabía de la saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM). Desde luego que yo nunca me opuse a que se construyera un nuevo aeropuerto, pero identificábamos desde el inicio un gran problema: el aeropuerto se iba a construir en terrenos que no pertenecían al gobierno. Algunos terrenos pertenecían a campesinos ejidatarios, otros eran propiedad privada. Por ello, en aquel momento, el PRD, y yo en particular, apoyamos la lucha de los dueños de esas tierras: estuvi-

1 Nota del editor: Vicente Fox Quesada, empresario y político mexicano, ocupó la presidencia del país del 1 de diciembre de 2000 hasta el 30 de noviembre de 2006. Véase su testimonio en este volumen.

mos en Atenco, de su lado, porque considerábamos que con ellos no se había negociado adecuadamente². La realidad era que no se había llevado a cabo un proceso de consulta y de llegar a una conciliación y, por supuesto, tampoco se estaba ofreciendo un precio justo para las tierras. Nosotros acompañamos esa lucha, y siempre lo hicimos desde una perspectiva pacífica. Estábamos convencidos de que se tenía que negociar adecuadamente, en particular, con la gente de Atenco, aunque la afectación incluía también a otros municipios, pero por la ubicación que se planteaba en ese momento para el aeropuerto, a los que se afectaba de manera directa era a los pobladores de Atenco.

Reitero, el Partido de la Revolución Democrática apoyó esta lucha y, evidentemente, yo en mi carácter de presidenta de ese partido. El límite de nuestro apoyo fue el momento en que sacaron los machetes. En esos términos, ya no podíamos acompañar su proceso, pues ya se trataba de una postura un poco más violenta. Aunque incluso esa violencia también resultaba entendible, ya que no había una apertura para escuchar los argumentos de la gente. Nosotros seguíamos planteando nuestra objeción a la construcción del aeropuerto en ese lugar, por lo menos mientras no hubiera un acuerdo con los ejidatarios y los campesinos. No acompañamos a la gente cuando se defendieron con machetes.

De aquello ya pasaron 20 años, por lo que hay cosas que recuerdo poco; pero, en efecto, trataron de negociar y fueron cambiando las propuestas para ofrecer un precio más justo por las tierras. Conociendo la lógica de los liderazgos campesinos, yo pienso que también consideraron que era una gran oportunidad para vender sus tierras en un precio mucho mayor que el que se hubiera tasado en una situación regular, porque sabían de la importancia y de la necesidad de construir ahí el nuevo aeropuerto. Tal vez esta lógica predominó, sobre todo, en los líderes campesinos de aquel momento del movimiento de Atenco. Además, pienso que el gobierno federal

2 Nota del editor: véase el testimonio de Trinidad Ramírez en el tercer volumen.

dejó gran parte de la atención del conflicto social en manos del gobierno del Estado de México, en lugar de considerarlo como una tarea que tenía que atenderse de manera conjunta.

Recuerdo que quienes eran los líderes del movimiento no estaban dispuestos a negociar, y por eso salieron a las calles con sus machetes como un símbolo, el instrumento propio de los trabajadores del campo. Es decir, tampoco es que trajeran armas AK-47, como se acostumbra ahora, y lo vemos a lo largo y ancho de todo el país. Era más bien simbólico; sin embargo, se interpretó como una confrontación, como una lucha que trascendía el plano meramente social. Desde luego, los partidos políticos que apoyábamos esta lucha ya estábamos involucrados, sobre todo el PRD, aparte de otro tipo de organizaciones de carácter social que estaban cerca del movimiento de los pobladores de Atenco.

Nosotros, como Partido de la Revolución Democrática, no tuvimos mucho que ver, porque realmente no era un movimiento en donde los liderazgos pertenecieran al PRD, como sí pertenecían a algunos otros que había en el país. En este caso, se trataba de liderazgos totalmente ajenos al partido. Nosotros apoyábamos una lucha social que nos parecía justa y legítima; compartíamos con ellos la visión sobre la necesidad de llegar a un acuerdo, de que hubiera diálogo y apertura para escucharlos, para lograr que al final se les pagara un precio justo, lo que realmente merecían por estos terrenos.

El asunto se volvió muy político; entiendo que después hubo amenazas y muchas movilizaciones. Después de eso, yo dejé de ser presidenta del PRD y ya no estuve tan involucrada. Si mal no recuerdo, retuvieron a gente en Atenco a cambio de una negociación, luego se dieron enfrentamientos, sobre todo con las mujeres, mismos que terminaron en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitiera una recomendación; pero eso fue después de la cancelación del proyecto, y yo ya estaba totalmente alejada del conflicto.

Sobre el papel que desempeñó el gobierno de la ciudad, tengo un recuerdo lejano; Andrés Manuel López Obrador en ese entonces era el jefe de Gobierno. A pesar de que no se

trataba de terrenos ubicados en la Ciudad de México, desde luego, la construcción de un nuevo aeropuerto tenía mucha relación con lo que pasaría con el tradicional AICM. El gobierno de la ciudad no se involucró tanto, más que en desautorizar el hecho de que se construyera el aeropuerto en Texcoco, de eso sí me acuerdo muy bien. Hubo empresarios que me comentaron que, inicialmente, el gobierno de la ciudad estaba a favor de la construcción del proyecto, y que posteriormente esto cambió. Pero, desde luego, hoy no tengo mayores datos de cómo se dio ese proceso.

No sé si se oponían porque significaba que el aeropuerto se iría de la Ciudad de México, porque el actual ya estaba saturado; durante décadas se venían haciendo transformaciones para darle respuesta a una demanda de pasajeros y de operaciones cada vez mayor. No recuerdo que el argumento en aquel entonces fuera el que después se manejó tanto: que se trataba de un proyecto destinado solo a la gente rica, a aquellos que tenían recursos, ni nada por el estilo. Creo que la postura inicial fue la de involucrarse lo menos posible, para dejar claro que no era problema de la Ciudad de México, sino del Estado de México: «Aquí tenemos un aeropuerto funcionando, lo demás no es asunto nuestro». Pero sí se descalificó la construcción del proyecto, porque no había un acuerdo con la población de Atenco.

Un poco después, el resultado fue que el presidente Fox canceló el proyecto, y con ello se terminó el tema de Atenco. Le fue más fácil cancelar que llegar a un acuerdo con los campesinos.

Un segundo planteamiento del nuevo aeropuerto

Para mí, hay un vacío enorme entre el momento de Atenco y la discusión posterior sobre dónde era pertinente construir un nuevo aeropuerto. Ya en la campaña presidencial del que luego fuera presidente, Enrique Peña Nieto, estaba en pleno la discusión acerca del lugar donde se construiría el nuevo aeropuerto. En su equipo había gente de Hidalgo y del Esta-

do de México, y ambos defendían que el proyecto se llevara a cabo en sus estados: unos que se construyera en Tizayuca, y los otros que fuera en el Estado de México. Yo no estuve muy involucrada en ese proceso; sin embargo, recuerdo que, incluso antes de que Peña Nieto llegara a la presidencia, todavía en tiempos de Felipe Calderón, se descartó la posibilidad de que fuera en Tizayuca porque los vientos no lo hacían un lugar propicio; esa decisión respondía a razones técnicas que verdaderamente yo desconozco.

Ya con el presidente Peña Nieto al frente, se le dio un tratamiento totalmente diferente al tema sobre cómo se debía construir un nuevo aeropuerto. En primer lugar, se creó una comisión interinstitucional y, en segundo, una comisión que involucraba tanto a la Ciudad de México como al Estado de México; es decir, no se planeó nada al margen de los gobiernos locales, sino que estaban totalmente involucrados.

Al principio de esa gestión de gobierno, yo no estuve presente en esa discusión, porque era secretaria de Desarrollo Social, pero creo que en ese entonces el planteamiento era radicalmente distinto; con base en la experiencia que se había tenido previamente con el presidente Vicente Fox, se le dio un manejo diferente y se llegó a distintas conclusiones sobre la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM).

Primero se crea la comisión interinstitucional, en la que se concentra no solamente el enfoque de la gran obra de infraestructura, sino la necesidad de que en ese proyecto participara la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Luego se suma a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), por una parte, por el tema de las tierras y, por la otra, por el tema del impacto urbano y de la necesidad de una planeación urbana en torno al proyecto.

En paralelo, también se crea el nuevo Grupo Aeroportuario, que era la cabeza del proyecto junto con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y en esta misma comisión participaban el jefe de Gobierno de la Ciudad de México —que en este momento era Miguel Ángel Mancera— y el go-

bernador del Estado de México —que entonces era Eruviel Ávila—. En conclusión, no hubo solamente un manejo del gobierno federal al margen de los gobiernos locales, ni tampoco una visión estrictamente de obra de infraestructura, sino que involucró a muchos entes, incluso a las Fuerzas Armadas, ya que existía la interrogante sobre lo que iba a pasar con el aeropuerto de Santa Lucía.

A ese respecto, el primer gran cambio es que el gobierno primero decide construir sobre terrenos federales; entonces, no hubo más debate sobre las tierras. Tuvieron que negociar alrededor de 700 hectáreas, pero 4000 ya eran del gobierno federal; entonces, no había que negociarlas, no había con quién pelear o discutir sobre cuánto cuesta la tierra y demás. Luego de eso comenzaron a hacerse todos los estudios técnicos, porque, obviamente, sobre la mesa prevalecía la discusión sobre si se trataba o no de un lugar pertinente: si podría haber hundimientos, si el tipo de tierra era la adecuada, etcétera. Recuerdo que en algún momento me fui de gira con el presidente Peña y vi cómo unos aparatos impresionantes hacían enormes hoyos en la tierra, como si fueran topos; de allí extraían toda el agua que estaba en la profundidad, para estudiar, evidentemente, el tema de que se trataba de una zona lacustre.

La incorporación de la Sedatu al proyecto

Cuando ya estoy en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano³, mi equipo y yo comenzamos a tener una participación activa. Antes de que nosotros entráramos allí, la Sedatu no había tenido un papel protagónico en el tema; solamente se había involucrado en la parte de llegar a un acuerdo con los propietarios de las 700 hectáreas, y en eso no hubo mayor problema. En cambio, nosotros comenzamos a tener injerencia en lo relacionado con la nueva agenda ur-

3 Nota del editor: el 22 de febrero de 2018, el entonces presidente de México, Enrique Peña Nieto, nombra a Rosario Robles Berlanga secretaria de la Sedatu. Consultado el 11 de mayo de 2024 en: <<https://www.gob.mx/sedatu/prensa/nombra-rosario-robles-a-nuevos-funcionarios-en-la-sedatu?idiom=es-MX>>.

bana del proyecto de Hábitat III⁴. En la institución comenzamos a incorporar temas muy importantes a la nueva agenda urbana: el derecho a la ciudad, la perspectiva de género; aquí en la Ciudad de México tuvimos dos eventos muy importantes, de los que el gobierno de la República fue anfitrión de América Latina. En ese contexto llegamos, como Sedatu, a intervenir en las reuniones del aeropuerto, y a determinar que en ese asunto a partir de ahora nos tocaría desempeñar un papel mucho más importante del que hasta entonces se le había dado a la Sedatu.

Las tierras, el Registro Agrario Nacional, eran algunos de los temas, pero dentro de un contexto mucho más complejo: era un tema de visión de ciudad. Con el apoyo de universidades y de expertos, conformamos un plan de desarrollo del nuevo aeropuerto, mucho más integral. Participaron arquitectos muy connotados, algunos de los cuales lamentablemente ya fallecieron, quienes tenían enorme prestigio y que además habían participado en varios proyectos de construcción de la Ciudad de México; entonces, planteamos todo el tema metropolitano en conjunto.

Desde ese momento, entre los dos gobiernos locales había una visión de metrópoli; sin embargo, nosotros hicimos aún más énfasis en el tema metropolitano. No se dividía en gobierno federal, local y Estado de México, era un enfoque de desarrollo urbano, porque se trataba del oriente de la ciudad, de toda la zona metropolitana, cuyo impacto afectaría a nivel de la megalópolis. Esa conexión estaba planteada desde el inicio del proyecto, siempre con relación al viejo aeropuerto de la Ciudad de México, que era también el tema en discordia. Paradójicamente, esta vez no era el tema de las tierras,

4 Nota del editor: la megaconferencia Hábitat III, que se llevó a cabo en Quito, Ecuador, en 2016, fue la primera cumbre mundial de las Naciones Unidas después de la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Consultado el 11 de mayo de 2024 en: Naciones Unidas, «Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible: Hábitat III. 17 a 20 de octubre de 2016, Quito, Ecuador», 2016, <<https://www.un.org/es/conferences/habitat/quito2016>>.

sino lo que pasaría con todas esas hectáreas: las 700 y algunas hectáreas del aeropuerto actual.

296 En ese sentido, se trataba de un proyecto muy bonito; al paralelo, se planteó el tema de que no debía considerarse exclusivamente la gran obra, sino que, desde el punto de vista del desarrollo urbano, había que ver el tema de la movilidad, la conexión con el aeropuerto, todas las vialidades: qué vialidades y de qué tipo tenían que alimentar al nuevo aeropuerto. La visión era bastante moderna, es decir, proyectada para que la gente no se trasladara en auto, sino que tuviera un transporte que la llevara al Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. El proyecto que se planteó era diverso, desde lo habitacional, redensificar esa zona de la ciudad, y la parte ecológica, de parques y zonas verdes; es decir, se trataba de crear un pulmón muy importante para la Ciudad de México en la zona más deprimida, más pobre, más desigual, que era el oriente de la ciudad.

Además de evaluar el impacto urbano, estamos hablando del oriente de la Ciudad de México y del Estado de México, una zona densamente poblada en donde hay municipios muy poblados que ya habían llegado a su límite de crecimiento, como son Nezahualcóyotl, Ecatepec, etcétera, y otros que todavía no estaban tan densamente poblados, como es el mismo Atenco, Texcoco, etcétera. Entonces, había que desarrollar un plan integral que permitiera, por un lado, construir allí un aeropuerto internacional de clase mundial, y asegurarse de que los servicios fueran adecuados: el agua, los servicios de salud y de educación debían ser de primera. El caso del agua sería un desafío, se trataba de la Ciudad de México y, por ejemplo, en delegaciones como Iztapalapa el agua es por tandeo. Entonces pensábamos: «no puede seguir habiendo agua por tandeo, no puede seguir habiendo agua de baja calidad». Referente a la educación, pues había que concebir un proyecto de educación relacionado con la capacitación. Es decir, a la par de que se construyera el aeropuerto, en ese mismo proceso había que capacitar a la mano de obra que iba a requerirse para su funcionamiento; ese capital humano

preparado para operar el nuevo aeropuerto que fuera gente de la zona oriente de la ciudad, porque son las que menos tienen, las que menos ganan, en donde hay mayor desigualdad y, en consecuencia, que fuera una obra que beneficiara a esa parte de la ciudad, y no que vinieran del poniente o del sur. También, asegurarse de que desde el punto de vista del desarrollo urbano el impacto económico de la gran obra se sintiera ahí: calles, vivienda, redensificación de la zona, etcétera. Por ejemplo, ya no pensar únicamente en la vivienda de un solo nivel, sino realmente construir con una concepción de redensificar, de enfocar todo hacia los servicios de calidad, y que todo ello se tradujera en beneficios que realmente notaran los pobladores.

Además, ellos serían los contratados, lo que era muy importante, porque en la obra ya se había contratado, de manera directa o indirecta, a más de 40 000 trabajadores. O sea, no solo significaba un beneficio a futuro: desde el momento en que comenzó el proyecto, se vio reflejado un beneficio inmediato para muchas familias que vivían en la zona y que se contrataron para la construcción del aeropuerto; pero se preveía que, una vez en funcionamiento, se requerirían alrededor de 400 000 personas para que pudiera funcionar. Desde luego, se contemplaba todo tipo de servicios: desde personal de restaurantes, meseros, empleados de tiendas, hasta los encargados de las pistas, etcétera. Y con esto quiero subrayar que se tenía que preparar a la población de una zona que, desde el punto de vista educativo, también sufría —y hasta la fecha sufre— una desigualdad, una diferencia educativa con relación a otras partes de la megalópolis. Para poder preparar a estos jóvenes con el fin de que pudieran otorgar los servicios que se necesitaban, había que tener una visión de mediano y largo plazo, e incluir todos los oficios que tenían que ver con una obra de impacto metropolitano, urbano y, en consecuencia, que atendiera también los criterios de la nueva agenda urbana: espacios verdes, redensificación, servicios de calidad, vivienda, etcétera. Se trataba de un proyecto de gran magnitud.

El supuesto negocio de las tierras y el proyecto de la Conagua

298

En cuanto al tema de las tierras, fue muy absurdo, porque parte del argumento de la cancelación fue que el presidente López Obrador dijo que se quería hacer un gran negocio con las tierras, pero —insisto— eran terrenos federales, es decir, nadie las compró, ya estaban y eran del gobierno federal⁵. Y más allá de lo que sería el nuevo aeropuerto, estaba una gran obra de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) denominada Tlateles o el Moño, que es una obra que concibió la Conagua para que no se inundara ni el aeropuerto ni toda esa parte de la ciudad⁶. Ese proyecto implicaba alrededor de 21 000 millones de pesos, ya que se trataba de una gran obra hidráulica en terrenos que ya eran federales, que pertenecían a la Conagua.

Allí además había una parte muy pequeña que se llama Tlateles, que es como un moño y cuyos terrenos no tenían propiamente dueños, sino posesionarios, gente de municipios del Estado de México, particularmente de Chimalhuacán. Con ellos hubo una negociación que duró varios años, que incluso continuaba cuando yo estuve en la Sedatu. Había mesas de diálogo en Gobernación y ellos amenazaron, previo a las elecciones federales, con tomar las instalaciones del aeropuerto, aunque ya no eran propiamente tierras del nuevo aeropuerto, sino que estaban lejos de ahí, pero sabían que tomando esas tierras estarían en condiciones de lograr una mejor negociación. Esas amenazas llegaron dos meses antes de la elección; entonces, obviamente, el presidente nos instruyó a fin de que se negociara, pues se trataba de un tema prioritario para evitar ese impacto en el nuevo aeropuerto y, sobre todo, en el proceso electoral. Se negoció y se les pagó por las tierras; además, se trataba de posesiones que tenían desde hacía décadas.

5 Nota del editor: la mayor parte de los terrenos necesarios para la construcción del nuevo aeropuerto que estaban en manos ejidales fueron adquiridos para el gobierno federal durante la administración del presidente Felipe Calderón. Véase su testimonio en este volumen.

6 Véase el testimonio de Luis Francisco Robledo en el segundo volumen.

En realidad, se resolvió un conflicto que databa de 80 años atrás y se les pagó a uno por uno ante notario público. No se les dio una cantidad a los líderes, sino que fue individual. De esa forma los terrenos destinados a la gran obra de la Conagua fueron liberados, ya que se trataba de una obra que también resultaba fundamental para esa zona del oriente de la ciudad que evitaría que continuaran las inundaciones, y también tendría repercusión en el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. ¿A qué voy con todo esto? A que no se concibió simplemente una obra de infraestructura, sino una obra en la que se consideraba la parte de medio ambiente, el urbanismo, la pista necesaria para la Fuerza Área, todo englobado en el gran megaproyecto.

La participación del Ejército

Retomo el tema del Ejército para explicarlo mejor: en el NAICM estaba prevista la construcción de una pista para uso exclusivo del Ejército, que sustituyera al aeropuerto de Santa Lucía, porque técnicamente con el nuevo aeropuerto ya no podría funcionar. Así, la manera de resolver el problema era que las Fuerzas Armadas tuvieran su espacio y pudieran hacer sus operaciones también desde Texcoco.

Entiendo que en este plan los militares estuvieron completamente de acuerdo; en todo momento participaron en las reuniones y, además, como se trataba de un tema de seguridad nacional, y al principio era tierra abierta, tuvo que bardarse todo el polígono. Dada la conflictividad social que hay en esa zona de la metrópoli, evidentemente, la tentación de tomar todos los días esas instalaciones eran enormes; entonces, tuvo que ponerse en marcha un esquema de seguridad en el que participó el Ejército, y eso fue fundamental. Ellos fueron quienes hicieron la barda perimetral, porque sobre todo el grupo Tlateles⁷ tenía liderazgos que constantemente tomaban, por ejemplo, la Sedatu, y lo hacían por distintos motivos,

7 Nota del editor: pobladores de la zona conocida como los Tlateles en el municipio de Chimalhuacán, Estado de México.

no solo por el tema del aeropuerto. Son líderes de organizaciones campesinas que estaban ligados a muchas luchas a lo largo y ancho del país, y que han vivido de eso durante años.

Las presiones de los grupos sociales

300 He escrito bastante sobre movimientos campesinos y siempre he apoyado esas luchas. Sin embargo, al estar del otro lado de la barrera, se ha dicho que los intereses que defendía no eran legítimos. Este tipo de presiones han existido siempre, pero el tema del aeropuerto era una bomba, un asunto muy valioso para poder presionar al gobierno. Tuve que explicarles a todos estos grupos que las tierras no eran suyas y que no les pertenecían. En última instancia, las tierras del aeropuerto no tenían nada que ver, solo eran el blanco en donde ejercer presión: «No son nuestras, pero vamos a tomar las tierras si no nos resuelven esto o lo otro». No necesariamente se trataba de conflictos que tuvieran que ver directamente con la construcción del aeropuerto; de hecho, yo creo que la gran virtud que tuvo este proceso fue que se llevaba a cabo en un terreno suficientemente grande y de carácter federal, lo que evitaba una confrontación campesina.

Los cuestionamientos sobre el terreno y la transición gubernamental

Sobre la discusión centrada en los aspectos técnicos acerca de la inundación de los terrenos, solamente las personas de la Secretaría de Obras y del nuevo Grupo Aeroportuario sabían bien, pero entiendo que ya existe la tecnología para evitar esto, que había varias técnicas que se podían emplear. Insisto: alguna vez que acompañé a ver la obra, estaban haciendo estos procesos de extracción del agua y era muy interesante ver cómo metían unos tubos en la tierra, perforaban hasta gran profundidad, y con ellos extraían muchísima agua. Entonces, evidentemente, había cómo prevenir esta situación. Ahora se habla mucho de que allí estaba el lago Nabor Carrillo, y esa biodiversidad se iba a preservar; de ninguna manera se iba a eliminar a los patitos, que, por cierto, siempre son un ries-

go para los aviones⁸. Muchos debates en torno al nuevo aeropuerto, en verdad, creo que no tenían mayor fundamento.

Era una obra que, desde luego, México se merecía. En la transición después de las elecciones de 2018, se hizo una reunión en la que estaba tanto el que sería el nuevo secretario de la Sedatu, Román Meyer Falcón, como el secretario entrante de Obras, Javier Jiménez Espriú. A mí me tocó mostrarles todo sobre el Plan de Desarrollo Urbano, y explicarles cómo la visión de ese proyecto trascendía la obra en sí, que consideraba muchas más aristas. Además, yo tenía una experiencia amplia de haber sido jefe de Gobierno de la Ciudad de México, y trabajar como segunda de a bordo de Cuauhtémoc Cárdenas, porque el ingeniero Cárdenas siempre pensó en las obras, no solamente desde una lógica de ingeniero, sino que consideraba el impacto social y urbano que tendría cada proyecto. Y muchos años después, ese aprendizaje me sirvió para esta experiencia; en esa reunión les dije: «Aquí vamos a impactar a casi el 30% de la población que vive en la metrópoli; es decir, vamos a beneficiar a millones y millones de mexicanos», creo que en ese momento eran más de seis millones los que vivían alrededor de la zona.

Además, a esas alturas ya se tenía un avance importante del aeropuerto, y había otras obras relacionadas con él. Como expliqué antes, la Conagua seguía con su enorme proyecto, nosotros desde la Sedatu hicimos un gran trabajo con los municipios, incluso yendo casa por casa. Por otra parte, la gente sí valoraba la obra, porque a mucha gente de esa zona la obra ya le estaba dando un ingreso que no tenía antes, y, además, se proyectaba que el nuevo aeropuerto sería un gran contratador en el futuro. La gente sabía que si estaba preparada, podría participar y ser incluida cuando estuviera construido el nuevo aeropuerto. En este contexto, desde mi punto de vis-

8 Nota del editor: la Agencia Federal de Aviación de Estados Unidos tiene un parámetro de seguridad de una distancia de 3 km entre las zonas donde hay aves y las pistas. Véase el testimonio de Bernardo Lisker y Robert Kleinhans en el segundo volumen.

ta, nunca hubo objeción social ni una gran movilización en contra del proyecto. En todo caso, solo por parte de estos grupos de los que hablé antes, los cuales se aprovechaban de las circunstancias para ejercer presión. Pero de ninguna manera hubo una movilización social como la que hubo con Atenco; al contrario, la gente veía el impacto que estaba teniendo, incluso como parte de la negociación de Tlateles. Si recuerdo bien, se construyó una universidad y algunas obras más, sobre todo en el municipio de Chimalhuacán. Insisto: esas personas estaban viendo beneficios en sus propias comunidades.

Cuando comienza la transición, en la reunión a la que ya me referí, al explicarles el contexto global del proyecto, ellos no me plantearon la menor objeción. En esa reunión nosotros expusimos todo. Estaban presentes los arquitectos, el arquitecto Covarrubias⁹, que comandaba al equipo; me acuerdo de que yo les decía «mis viejitos», porque ya estaban muy grandes, y varios de ellos ya murieron. Eran tres¹⁰ y habían participado en Hábitat I, Hábitat II, y me acompañaron a Hábitat III, conferencias mundiales organizadas por la Organización de las Naciones Unidas. Insisto: tenían mucha experiencia en obras grandes de la Ciudad de México y ellos explicaron todo el proyecto; el documento de esa reunión existe: se platicó todo el tema de las vialidades y de varias cosas más, y en ningún momento el ingeniero Jiménez Espriú nos planteó ninguna objeción. Probablemente, tampoco era el objetivo debatir con nosotros, sino simplemente que les presentáramos la información. Desde luego, hicieron toda clase de preguntas, y todas las respondimos. Ellos se fueron

9 Nota del editor: véase la semblanza de Francisco Covarrubias Gaitán (1944-2022), consultada el 12 de mayo de 2024 en: Félix Sánchez, «Francisco Covarrubias Gaitán (1944-2022)», *Arquine*, 3 de junio de 2022, <<https://arquine.com/francisco-covarrubias-gaitan-1944-2022/>>.

10 Nota del editor: Francisco Covarrubias Gaitán, Julio García Coll y Enrique Ortiz Flores, participantes en Hábitat III. Consultado el 12 de mayo de 2024 en: Redacción, «México impulsa el “Derecho a la Ciudad” en declaración de Hábitat III», *El Financiero*, 21 de octubre de 2016, <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/mexico-impulsa-el-derecho-a-la-ciudad-en-declaracion-de-habitat-iii/>>.

de ahí con la información completa. Obviamente, en el momento que fueran gobierno, ya les tocaría estrictamente a ellos tomar las decisiones que fueran de su competencia.

De hecho, puedo asegurar que en la conversación ellos fueron receptivos. Eran parte del equipo que ya había nombrado el presidente electo, conformarían su gabinete y ya estaban designados para sustituirnos. Lo interesante en esa reunión es que si se trataba del tema urbano del aeropuerto, no solamente estuviera presente el que estaría al frente de la Sedatu, sino también el que sería el nuevo secretario de Obras Públicas y de Comunicaciones y Transportes.

303

La cancelación, un error enorme de López Obrador

Unos meses después, cuando se lleva a cabo la consulta sobre si seguir o no con el proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en Texcoco, fue curioso que más del 60% de la gente de Texcoco votó por que continuara. Para ese momento, nosotros ya habíamos hablado con ellos casa por casa: allí había una gran labor de concientización; aparte, ya muchos tenían ingresos porque habían comenzado la obra del aeropuerto, de ampliación y mejoramiento de la vivienda, de vialidades, etcétera. Es decir, como dije antes, era una realidad que para la gente había comenzado a reflejarse positivamente.

Haber suspendido la construcción del nuevo aeropuerto —me sigue pareciendo— fue un error enorme; creo que es uno de los grandes yerros del gobierno de López Obrador. Hoy allí existiría un gran aeropuerto; además de que no tendríamos el desastre que tenemos en el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Pensar que un aeroportito como el Felipe Ángeles podría sustituir a una gran obra, que siempre fue concebida como la puerta de entrada al país, a México, era y es absurdo.

México es un país importante, que representa una de las 15 economías más grandes del mundo, y la gente que llegara del extranjero merecía realmente llegar a una obra de estas características. Tal vez es cierto que se podría haber

ahorrado en algunos asuntos, probablemente suntuosos, que estuvieran considerados en la concepción de los arquitectos Norman Foster y Fernando Romero, que a todo esto a mí me parecía extraordinaria¹¹.

304

El diseño del proyecto ganador consistió en una estructura en forma de x , y no lo digo en términos electorales, sino que la x en México simboliza mucho: simboliza a México. El proyecto tenía la visión del lugar donde llegó el águila a comerse a la serpiente y a pararse en el nopal. ¿Por qué al águila se le ocurrió posarse ahí, si aquí nos inundamos, tiembla y hace erupción el volcán?; sin embargo, allí se posó. Todo el diseño era muy simbólico, el pasajero llegaría a ese aeropuerto como si arribara al ombligo del país; sería como decirle: «Este es México. Este México grande, grandioso, de grandeza». Además, tenía una proyección de lo más sustentable, y del menor impacto ambiental posible.

En conclusión, el que se suspendiera una obra que hoy estaría funcionando fue un error tremendo, porque hoy tendríamos un aeropuerto de primera y, en cambio, lo que tenemos es el AICM, un lugar cada vez más deteriorado físicamente, con una situación permanente de retrasos, y una afectación a quienes llegan y parten de allí. Frente a eso, la realidad se impone con toda claridad.

Y con respecto a la consulta, no se da desde la concepción de país, de gran país, sino desde la estigmatización del nuevo aeropuerto: «los que vuelan son los ricos»; «los que vuelan son los *fffs*»; entonces, por qué van a tener un aeropuerto de esta magnitud, si lo que necesitamos es el dinero para

11 La arquitectura del proyecto ganador toma como concepto uno de los símbolos más prominentes de México: el águila posada sobre un nopal florecido devorando a una serpiente. Un jardín de cactáceas recibirá a quienes lleguen a la terminal, la guía de acceso se construirá con elementos que simbolicen a la serpiente y el techo de la entrada evocará al águila con sus alas abiertas en vuelo, con una estructura ligera. Consultado en: Daniela Cruz, «Así será el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, a cargo de Norman Foster y Fernando Romero», *ArchDaily*, 4 de septiembre de 2014, <<https://www.archdaily.mx/mx/626687/asi-sera-el-nuevo-aeropuerto-de-la-ciudad-de-mexico-a-cargo-de-norman-foster-y-fernando-romero>>.

otras cosas, para la gente que requiere de programas sociales», etcétera. Lo cual también es falso, pues al suspenderlo nos costó más de 300 000 millones de pesos a los mexicanos. Hoy por hoy ya no sé en cuánto irá la cuenta. Al final, haber suspendido una obra que ya estaba iniciada implicó un costo enorme. Y, supuestamente, en lugar de la obra del aeropuerto se harían parques ecológicos y zonas verdes, y no, no tiene nada que ver con la visión que había originalmente, yo creo que son dos visiones muy diferentes.

Por otro lado, ¿cómo pones a consulta una obra de infraestructura? Es como decir: «Oigan, voy a hacer el Metro, les va a pasar por aquí al lado», pues siempre que pones a consulta una obra la gente va a decir que no, porque durante el tiempo que dure la construcción de esa obra les va a generar problemas, va a haber ruido, etcétera. Entonces, era absurdo poner a consulta una obra de este tipo; además, se trató de una consulta que no estaba reglamentada ni legislada. Fue simplemente una forma de decir: «A ver, díganme lo que yo quiero oír». «Espejito, espejito», y punto, en lugar de pensar como un jefe de Estado que tiene una visión de que su propio país requiere una infraestructura de esa naturaleza.

Sigo insistiendo en que se tomó una muy mala decisión, porque viéndolo desde el presente, ya que pasaron varios años, pues ahorita contaríamos con un aeropuerto concluido en su primera etapa, con millones de personas llegando; estaríamos trabajando en reconvertir esas otras 700 hectáreas, que sí, una parte serían destinadas a desarrollo inmobiliario, a vivienda vertical, pero otra parte muy importante estaba destinada a una gran zona verde para la Ciudad de México. No puedo creer que una decisión de esta magnitud se haya tomado mediante ese método.

Una obra cuyo impacto trascendía a un partido o a un gobierno

Como había expuesto antes, retomando el tema de Atenco, ya en el momento en que se definen las obras de Texcoco, Atenco sí quedaba dentro del área de impacto, pero no era

el área principal, ni el municipio afectado que tuviera mayor cercanía, sino que este era Texcoco como tal. Como habíamos trabajado con la gente, como habíamos ido a visitarlos casa por casa y a platicarles sobre la importancia de la obra, empezamos a trabajar con remodelaciones y mejoramiento de las viviendas, de los servicios, todo en coordinación con el gobierno del Estado de México, porque el gobernador estaba sentado a la mesa. Es decir, no solo a nivel del gobierno federal, sino que se tomó en cuenta a los dos gobiernos locales, a los presidentes municipales de la zona. La mayoría de ellos estaba absolutamente de acuerdo, a pesar de que provenían de partidos políticos diferentes, todos veían el impacto positivo de la construcción del aeropuerto porque hicimos esa labor, y esa labor se reflejó en la consulta.

Pudiera pensarse que Texcoco era propiamente un territorio priista, que apoyaba una obra de un gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del presidente Peña Nieto, pues él estuvo todo el tiempo a favor. Creo que las razones por las cuales gran parte de la gente estaba de acuerdo iban mucho más allá de temas partidistas.

Claro que también desde antes había discusión sobre a quién le pertenecían los terrenos del aeropuerto de la Ciudad de México; nuestro argumento era que son terrenos federales, y obviamente son federales porque estamos hablando de una obra federal. El argumento del gobierno de la Ciudad de México era: «Se trata de nuestro aeropuerto, en la Ciudad de México, y los terrenos nos pertenecen a nosotros»; por ello, había una discusión sobre lo que debía hacerse con esas 700 hectáreas, y de a quién le correspondería ese proyecto. En cierto sentido, la controversia era comprensible, porque desde luego, como capitalina y jefa de Gobierno, entendía que fueran de nuestra ciudad, pues aquí es donde están; pero a la vez, como secretaria del Ejecutivo Federal, era consciente de que en realidad se trataba de terrenos federales y lo son, desde luego. Finalmente, se llegó a un acuerdo respecto de este gran proyecto de rehabilitar toda la zona, con el que también coincidía el gobierno de la Ciudad de México. Quiénes

lo llevarían a cabo ya sería otra discusión. Me parece que ni siquiera llegamos a definir ese punto, porque vino el cambio de gobierno. En esta etapa, la última del gobierno del presidente Peña Nieto, yo creo que nadie pudo imaginar que fuera a suspenderse la construcción del aeropuerto de Texcoco.

De hecho, al llegar al gobierno el presidente López Obrador, cancelar el aeropuerto no era siquiera una promesa de campaña; al contrario, a los empresarios se les dijo que no se cancelaría el proyecto de Texcoco. Alfonso Romo fue el encargado, el vocero del nuevo gobierno, para comunicarle al sector empresarial que se seguiría adelante con las obras del nuevo aeropuerto internacional.

Yo pienso que no es legal que un gobierno entrante pueda tocar una obra con ese nivel de avance; pero también considero que nadie imaginaba que iba a llegar un gobierno a suspender una obra de esa naturaleza, a decidir una suspensión que implicó un costo económico y social tan elevado, que se traduciría también en un impacto positivo de desarrollo en una zona muy olvidada de la metrópoli. Era impensable.

La discusión de si ya se sabía que podría pasar, o no, continúa. Unos ahora dicen que se sabía que así iba a ser este gobierno, y otros, que no podíamos saberlo en aquel entonces. Pues era el mismo López Obrador que construyó los segundos pisos, y que llegara a destruir el nuevo aeropuerto de México en Texcoco resultaba contradictorio¹².

12 A casi un año de haber inaugurado el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), el presidente Andrés Manuel López Obrador reveló que tres miembros de su gabinete (que ya no están en él) se pronunciaron en su momento a favor de continuar con la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y no iniciar la obra de Santa Lucía. Se trata de Alfonso Romo, entonces jefe de la Oficina de la Presidencia de la República; Javier Jiménez Espriú, exsecretario de Comunicaciones y Transportes, y Carlos Urzúa, extitular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El mandatario mexicano aseguró que, a pesar de que los tres coincidían en que la opción era continuar con Texcoco, él no estaba convencido, por lo que decidió que fueran los mexicanos a través de una consulta quienes decidieran el futuro de la nueva terminal aérea para México. Consultado en: Lidia Arista, «AMLO revela que Romo, Espriú y Urzúa apoyaron seguir con aeropuerto de Texcoco», *Expansión Política*, 16 de

El cambio de rumbo en la visión del nuevo presidente

308

Llama la atención el cambio drástico de la visión de Andrés Manuel, cuando siendo jefe de Gobierno privilegió de manera contundente al automóvil al no ampliar el Metro (un transporte popular) y sí otorgarle los contratos para los segundos pisos al ingeniero José María Riobóo. Se trataba de un proyecto que privilegiaba a los automovilistas. En su momento, tanto a Cuauhtémoc Cárdenas como a mí, ya siendo jefa de Gobierno y con César Buenrostro al frente de la Secretaría de Obras, nos propuso Riobóo la construcción de los segundos pisos, y nosotros no estuvimos de acuerdo, porque en el mundo ya estaban quitando los segundos pisos, estaban convirtiendo esos espacios en áreas verdes, pensando en ciudades más enfocadas en las personas que en los automóviles. Cuauhtémoc tenía esa visión y César Buenrostro y yo la compartíamos; en realidad, nosotros no nos opusimos, simplemente no asumimos el proyecto. Si había algo que no beneficiaba a la población era no continuar con las obras relacionadas con el transporte público, por eso era paradójico que en el caso del aeropuerto argumentara temas ideológicos y de clase, cuando en la ciudad eso no fue un obstáculo cuando ocupó la jefatura de gobierno.

febrero de 2023, <<https://politica.expansion.mx/presidencia/2023/02/16/amlo-revela-que-romo-espriu-y-urzua-apoyaron-seguir-con-aeropuerto-de-texcoco>>. No obstante, Javier Jiménez Espriú, en una columna denominada «Equivoco», publicada en *La Jornada* el 26 de febrero de 2023, aclaró que nunca tuvo duda sobre la cancelación del aeropuerto de Texcoco.





Entrevista realizada el 7 de noviembre de 2023.

Tatiana Clouthier Carrillo (Culiacán, Sinaloa, 1964) estudió la licenciatura en Lengua Inglesa en el Tecnológico de Monterrey y tiene una maestría en Administración Pública por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Es profesora, política y funcionaria mexicana, miembro del Movimiento de Regeneración Nacional. Del 4 de enero del 2021 al 6 de octubre del 2022, fue secretaria de Economía de México. Ha sido dos veces diputada federal plurinominal en el Congreso de la Unión, de 2003-2006 y de 2018-2020. Fue coordinadora de campaña presidencial de Andrés Manuel López Obrador para las elecciones federales de México de 2018. Ha trabajado en la administración pública a nivel municipal y estatal. Consultado en octubre de 2024 en: https://es.wikipedia.org/wiki/Tatiana_Clouthier.

El NAIM: un proyecto con trasfondo opaco



Tatiana Clouthier Carrillo

311 - 321

Desde años atrás me he involucrado en la vida política del país desde espacios muy distintos. He sido funcionaria pública en los ámbitos municipal, estatal y federal. Fui coordinadora de la campaña presidencial de Andrés Manuel López Obrador en 2018; he sido diputada federal un par de veces. En 2020, el actual presidente López Obrador me nombró secretaria de Economía.

Quiero comenzar mi testimonio explicando que, para poder expresar un punto de vista sobre el proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM), debo contar un poco el papel que yo desempeñaba en aquel entonces. Como dije al principio, trabajé como coordinadora de la campaña de Andrés Manuel López Obrador, en ese momento candidato a la presidencia de la República, aunque en realidad fungí como la vocera del candidato frente a los medios de comunicación. Es muy importante esta aclaración, porque yo no fui el vínculo con todo lo demás, sino solo con los medios de comunicación. Trabajamos mucho en buscar y conseguir el

voto en algunos lugares de la República, y también en la relación con diferentes sectores de la sociedad, entre ellos, con algunos grupos empresariales. En ciertos momentos particulares, colaboré en la relación con los empresarios junto con Alfonso Romo, y con candidatos o candidatas al Senado de la República o a otros cargos.

Cuando surgió el tema del aeropuerto, en aquel momento el candidato Andrés Manuel hizo referencia a que se vería la posibilidad de cancelar el proyecto. Al hacer pública su idea, lo que siguió fue darnos a la tarea de conseguir el mayor número de elementos que pudieran fundamentar una decisión así: los motivos que se expondrían para explicar la cancelación —o bien la posibilidad de continuar—, porque la idea de suspender no la expuso como un hecho, sino solo como una posibilidad. Desde ese momento comenzó un jaloneo, una serie de dimes y diretes propios del proceso electoral.

Ya para entonces comienza un revuelo con el tema, una amplia discusión en torno al aeropuerto: si el candidato, de llegar a la presidencia, lo cancelaría o no, los motivos por los que lo haría o, por el contrario, los motivos por los que se pudiera continuar. Tanto en el terreno social como en el público va construyéndose toda una narrativa con relación a la cancelación o a la continuidad del aeropuerto de Texcoco. En el debate, de forma más o menos directa, participaron el candidato Andrés Manuel, los candidatos de otras coaliciones o partidos —que en ese momento aún no eran de oposición—, parte del empresariado e, inclusive, parte del propio gobierno del presidente Enrique Peña Nieto.

Recuerdo un evento: me parece que fue en un hotel en la Ciudad de México, y que Andrés Manuel en ese entonces ya era candidato electo. En este evento, el sector empresarial y la Coparmex expresaron claramente su postura y querían que se le diera continuidad al proyecto del aeropuerto de Texcoco¹. No obstante, el momento más álgido de la dis-

1 Nota del editor: véase el testimonio de Gustavo de Hoyos en el tercer volumen.

cusión, mismo que pronto se convirtió en un tironeo muy fuerte, fue en un evento en Guadalajara al que acudió Andrés Manuel para reunirse con el empresariado mexicano. Allí, López Obrador comenzó, a manera de contraoferta, el planteamiento de llevar a cabo una consulta sobre el tema, en donde también podría proponerse la construcción de un aeropuerto alternativo. A partir de ahí inicia la conformación de una mesa de discusión con el empresariado mexicano, es decir, con el sector privado, ya para discutir aspectos mucho más técnicos. A esta reunión se invitó a un grupo reducido de especialistas, y también participaron Javier Jiménez Espriú y Alfonso Romo.

Ya pasó mucho tiempo y no recuerdo con claridad todos los argumentos que conformaban la narrativa del presidente López Obrador; sin embargo, sí puedo asegurar que a él le preocupaba sobremanera que allí había un gran tema de corrupción. No sé si era ese el término concreto que usaba el propio presidente, pero le inquietaba mucho la corrupción, en referencia a la barda perimetral, los bienes raíces y los terrenos que ya se habían comprado en los alrededores para comenzar un desarrollo inmobiliario². Por otro lado, también influía en sus dudas la parte técnica: los costos *per se* del proyecto como tal, los recursos económicos que se requerirían para llevarlo a cabo, lo que estos podrían aumentar durante el desarrollo de la obra y la complejidad que esta implicaba. Cuando menciono la complejidad, me refiero al hundimiento natural que sufre ese espacio, mismo que continuará a lo largo del tiempo y eso se llevaría un gasto constante³, aunque no quisiera ahondar mucho, ya que desconozco los aspectos técnicos, porque desconozco la materia. Pero, a grandes rasgos, estos eran algunos de los temas que se discutían constantemente entre el candidato López Obrador y quienes integrábamos su equipo.

2 Nota del editor: véase el testimonio de Carlos Elizondo en el tercer volumen.

3 Nota del editor: véanse los testimonios de Federico Patiño y de Carlos Morán Moguel en este volumen.

Por ejemplo, la información que nos llegó a nosotros, misma que compartí con el entonces candidato, era que el director del aeropuerto estaba relacionado con un problema de fondos que se hizo público, algo referente a bonos y cosas de ese tipo; se decía que este personaje estaba vinculado sentimentalmente con alguien de altísimo nivel en el Banco de México, que allí había un gran tema, tenía una denuncia. Todo esto sucedió públicamente. Habría que hacer propiamente la investigación y jalar los hilos, pero el asunto coincidía con unas denuncias por desfalco de fondos y otras acusaciones que, por lados distintos, tenía al paralelo. Comenté en algún momento que la información que nos hicieron llegar era muy sólida y sostenida; la persona que nos proporcionó esta información no quiere dar un testimonio. Así que para asegurar algo, primero habría que buscar estos hilos: quién era el director, cuál era su relación con esta mujer del Banco de México, etcétera.

Por otra parte, un grupo de constructores de Nuevo León que se dedican profesionalmente a la obra también comentaron acerca del grado de complejidad que tenía esta en particular. Otro testimonio es el de la gente dedicada al movimiento de los camiones que se utilizaban para sacar tierra: ellos platicaron sobre la cantidad de tierra que estaban sacando y, claro, ellos encantados por lo que facturaban por sacar la tierra, pues simplemente los contrataban, pero era tremendo el tema de la cantidad de tierra que estaban llevando allá para contrarrestar el hundimiento natural, la cantidad de agua propia del lugar; todo eso hacía que la situación se vislumbrara sumamente compleja. Esta información se reportaba y eran datos que el candidato tenía muy frescos y de primera mano para la toma de decisiones⁴. Me imagino que el análisis de toda la información que llegó hasta él, de forma general, lo llevó a tomar la decisión de realizar la consulta.

4 Nota del editor: véanse los testimonios de Javier Jiménez Espriú y de Gerardo Ferrando en este volumen.

La consulta popular

Si se analiza en retrospectiva la consulta popular, en principio esta no fue un tema que hubiera salido en campaña; de hecho, cuando comenzó a considerarse la posibilidad de realizarla, Andrés Manuel aún era presidente electo⁵. Hacia el interior del grupo parlamentario había mucha gente que estaba a favor de que continuara el proyecto del aeropuerto de Texcoco, gente que vivía en el Estado de México, diputadas y diputados de Morena. Yo entonces era legisladora de Morena y recuerdo que estas personas promovieron que el resultado en la consulta saliera por que avanzara el proyecto de Texcoco. Sin embargo, el resultado fue el contrario.

A mí me tocó ir a votar en Monterrey⁶. Recuerdo perfectamente que fuimos mi marido y yo a votar en una casilla en San Pedro. Pero —insisto— en la legislatura estuve con gente que estaba a favor y gente que estaba en contra, dentro del propio grupo parlamentario. Y subrayo esto para que quede claro que hubo una libertad total en que cada quien expresara su opinión como quisiera, aquello que considerara conveniente de acuerdo con su propia visión con respecto al aeropuerto.

En el momento en que se llevó a cabo la consulta todavía no se había aprobado el tema de cuándo hacerla vinculante. Es decir, todavía no estaban aprobados los métodos sobre cómo debía hacerse un ejercicio así. En la actualidad, todo eso ya está muy bien detallado, se debe alcanzar un cierto porcentaje y otras cosas, pero en aquel entonces era diferente. El día de hoy una consulta tiene que pasar por un proceso, la organiza una institución, debe contar con cierto número de participantes para que se considere vinculante, etcétera. Es una realidad que esa consulta no siguió el mismo camino; en cambio, lo que se hizo fue una consulta de forma ciudadana, organizada para que las personas participaran, y el re-

5 Nota del editor: Andrés Manuel López Obrador recibió su constancia de presidente electo el 8 de agosto de 2018.

6 Nota del editor: la consulta se llevó a cabo del 25 al 28 de octubre de 2018.

sultado que se obtuvo fue la base que tuvo el presidente para tomar la decisión que tomó.

316 Yo desconozco cuál fue el momento exacto en que decidió cancelar el aeropuerto de Texcoco; me parece que eso habría que preguntárselo a él, yo no tengo idea. Considero que es fundamental poner esa decisión final en el contexto de cómo se fue dando; es decir, cómo se fue perfilando la decisión a lo largo del tiempo. Porque si se analiza en el transcurso de la campaña, por un lado, es muy claro que la decisión tuvo que ver con la corrupción, al paralelo de los grandes intereses: un gran negocio inmobiliario de algunos políticos y gente vinculada al poder. Y, por el otro, había que enfrentar cuestiones técnicas sumamente complejas: me refiero al tema del hundimiento y de los costos que implicaría la manutención en esas condiciones.

La reacción del sector privado ante el anuncio de la cancelación

Como expliqué en un principio, mi papel en la campaña era el de vocera ante los medios de comunicación, por lo que no puedo hablar demasiado de la reacción del sector privado ante el anuncio de la cancelación. Al frente del diálogo con la parte empresarial estaba Alfonso Romo. Sin embargo, mi opinión es que, en el fondo, el sector privado no creía que Andrés Manuel fuera a cancelar el proyecto del NAIM. Existió una transición, desde que él anuncia que el tema va a ser consultado con toda la población, hasta que hace pública la decisión de cancelar el proyecto.

En la reunión de Coparmex durante el periodo de transición⁷ que mencioné anteriormente, los empresarios expresaban claramente que no querían que se cancelara el aeropuerto. Esa opinión fue una constante, una petición; sin embargo, mi labor simplemente fue llevar la voz como tal. La percepción general de varios empresarios era que si el problema para continuar estaba siendo la corrupción, este

7 Nota del editor: véase el testimonio de Gustavo de Hoyos en el tercer volumen.

se podía subsanar y resolver. Pero nunca se habló de cómo se subsanaría, tampoco sobre cómo se rectificaría el tema inmobiliario o el tema técnico.

De los obstáculos técnicos que señalaba el presidente, quienes defendían el aeropuerto nunca propusieron una solución con seriedad, por ejemplo, en términos de las posibles soluciones al problema del hundimiento del terreno⁸. En el espacio donde yo estaba, que tampoco era un espacio cercano ni mucho menos, yo no escuché nada a ese respecto; no había planteamientos de cómo podría contrarrestarse el hecho de que se tratara de un espacio que se hunde; tampoco sobre los costos que se tendrían que afrontar, ya que, como dije antes, el hundimiento del terreno donde se estaba llevando a cabo el nuevo aeropuerto implicaba un constante acarreo de tierra. Que yo sepa, no se discutieron propuestas sobre la parte inmobiliaria y de los negocios en la zona⁹, sobre el desarrollo que se estaba planteando, sobre el enriquecimiento directo o indirecto de quienes habían comprado o eran dueños de los terrenos aledaños al aeropuerto.

Una vez anunciada la cancelación, se recibieron muchísimos litigios. Llegaron una vez terminada la campaña, porque este proceso sucedió tiempo después de que yo estuviera tan cerca de López Obrador; cuando ocurre, yo ya era legisladora y desde ese espacio no me correspondía entrar en el juego con los medios. Para entonces, el presidente ya tenía su propio vocero, que hasta el día de hoy es Jesús Ramírez Cuevas. Por otro lado, el presidente ya era el presidente y hablaba por sí mismo, y lo sigue haciendo todos los días en las mañaneras.

El papel de las Fuerzas Armadas

Con respecto al tema del papel que han desempeñado las Fuerzas Armadas en el proyecto del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), así como en otros proyectos de

8 Nota del editor: véanse los testimonios de Federico Patiño en este volumen y de Luis Francisco Robledo en el segundo volumen.

9 Nota del editor: véase el testimonio de Javier Jiménez Espriú en este volumen.

318

gran importancia para el país, hay partes en las que estoy de acuerdo y otras en las que no. Personalmente, no veo ningún problema en que las Fuerzas Armadas estén involucradas en la parte de la construcción de estos proyectos; es decir, tenemos un Ejército grande y con una amplia capacidad técnica. Hay muchos a quienes no les parece, pero me llama la atención no haber oído a nadie quejarse de la construcción de la barda perimetral cuando el Ejército la hizo en el aeropuerto de Texcoco, en el gobierno de Enrique Peña Nieto. Y allí veo cierto sesgo; pero mi opinión acerca de la intervención del Ejército en la construcción de infraestructura es que no es un problema. Sin embargo, no estoy tan de acuerdo con que tengan a su cargo la administración de estas obras; digamos que no es de mi preferencia que así sea.

Es la percepción que tengo de las labores que pudiesen corresponder a unos y a otros; o sea, no encuentro el motivo por el que el Ejército tendría que administrar un aeropuerto. Estoy de acuerdo en la parte de que estén al frente de la construcción, de uno, dos, tres o cinco aeropuertos. Repito: lo hicieron con Enrique Peña Nieto como presidente, y ninguna de las voces que hoy gritan con gran intensidad para llamar la atención sobre eso gritó en aquel entonces. Resumiendo, en la parte de la construcción estoy totalmente de acuerdo con que vayan al frente las Fuerzas Armadas; sobre la parte de la administración, no me parece que sea una función que les corresponda. Son dos terrenos distintos.

El futuro aeroportuario como una oportunidad

Analizando el futuro aeroportuario en el Valle de México, veo una grandísima oportunidad en el aeropuerto de Toluca, un aeropuerto que me tocó personalmente verlo morir, y a mí como usuaria me parece que esto no fue una casualidad: considero que detrás hubo intenciones perversas. Un par de veces aterricé ahí, porque desde el aeropuerto de Toluca era más barato volar por Interjet a Monterrey, y desde aquel entonces yo pensaba que no era posible que lo tuvieran en esas condiciones, que lo abandonaran así. Pienso que si lo hicieron

es porque había una intención detrás, y esa intención estaba relacionada con el tema del desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de México en Texcoco. Eso lo pensé como usuaria, no como la vocera de Andrés Manuel en su campaña.

Contamos con varios aeropuertos: el de Toluca, el de la Ciudad de México, el Felipe Ángeles y el de Puebla; con esos cuatro aeropuertos ya existentes, se podría hacer un *hub* logístico impresionante. Por ejemplo, el de Puebla se puede enriquecer y ampliar. De hecho, hubo una compañía —cuyo nombre prefiero omitir— que tenía la idea de hacer una inversión para mejorar el tránsito de mercancía en los aeropuertos. Considero que con la infraestructura que ya existe de los cuatro aeropuertos, se podría tomar una importante ventaja en cuanto a competencia y competitividad para operar toda la logística del país y también el tránsito de personas.

Si el tren que Enrique Peña Nieto dejó inconcluso hubiese llegado al aeropuerto de Toluca —lo que debió concebirse desde su planeación—, lo hubiera fortalecido enormemente. Creo que ahí se desperdició una buena oportunidad; en lugar de eso, se dejó morir una infraestructura tan maravillosa como ese aeropuerto. También considero que no hacerlo escondía una perversidad, que era justificar forzosamente la realización del proyecto de Texcoco. Entiendo que en un futuro próximo el Tren Interurbano va a conectar con el aeropuerto de Toluca y esto le dará una riqueza mayor, ya que la movilidad será mucho mejor.

Evidentemente, lo anterior es solo una opinión; yo no conozco de aeronáutica ni de aviación. Sin embargo, me tocó ver cómo funcionaba antes el aeropuerto de Toluca, y luego ser testigo de cómo lo descuidaron hasta matarlo. Creo que fui consciente de eso ya estando en la Secretaría de Economía, y analizando las posibilidades de desarrollar infraestructura de la mejor manera en el Valle de México, a fin de que no se concentrara todo en un solo lugar, poder desahogar zonas, enriquecer la logística y bajar los costos; en resumen, hacer cosas mucho mejores para el turismo, los pasajeros y también para la parte comercial.

Un proyecto con un futuro incierto

320

Es verdad que en el tiempo de la campaña la postura del entonces candidato Andrés Manuel con respecto al aeropuerto de Texcoco no era del todo clara. Me acuerdo de que, a veces, se podía interpretar que no iba a avanzar, y luego hacía cierto guiño que pudiera indicar lo contrario. El rumbo que finalmente tomaría ese proyecto era incierto. Por supuesto que yo en lo personal no tenía ninguna certeza sobre si se seguiría o no con el nuevo aeropuerto en Texcoco, pero tampoco me parecía que ese fuera un tema determinante en la elección. Lo que se definiera iba a tener implicaciones, pero la postura del candidato era vacilante; a veces parecía que era un «sí», y a veces que era un «no».

A mí me llegaron a las manos una serie de datos graves de corrupción, y yo los entregué. En efecto, era para decir: «Híjole»; y obviamente a partir de estos datos comenzó a haber dudas. Desde ahí empieza a generarse una sensación de que ese aeropuerto se estaba desarrollando no tanto como una alternativa a los problemas aeroportuarios de la región, sino como una fuga de dinero para favorecer a un sector. Y yo me imagino que en su momento a las candidatas y candidatos les llega mucha más información, y que con ella se conforman una visión más amplia de las cosas, sopesan toda esta información y empiezan a tomar las decisiones que tienen que tomar. Pero es un hecho que estábamos en un vaivén, y cuando llegamos propiamente a la elección, cuando emitimos el voto, no había claridad sobre si el aeropuerto avanzaría o no; era una moneda al aire.

Considero que si el actual presidente ya había tomado la decisión de llevar el tema a una consulta pública, no lo estaba haciendo nada más porque sí, tenía razones que lo impulsaban a ello. Era evidente que la iba a hacer vinculante, si no, ni siquiera se habría hecho. Sin embargo, como comenté antes, el momento de la consulta yo lo viví desde la Cámara de Diputados, y fui testigo de que el propio grupo parlamentario tenía más de una postura, estaba dividido. Quienes querían el aeropuerto no quisieron participar en la consulta

y expresar su postura por ese medio, entonces prefirieron dejar el vacío porque en el fondo no pensaron que la consulta se fuera a tomar en cuenta de manera definitiva. Entonces, considero que esa gente no tenía la suficiente fuerza para llevar a las urnas la postura de que continuara el proyecto, o prefirieron quedarse con un «no», antes que participar en las urnas. Existe en ellos una rara contradicción que se repite, y es una confusión constante o una falta de comprensión sobre cómo funciona la parte del voto.

321

Es una postura ambigua que también se vio en el tema de la revocación de mandato. Ellos querían una cosa, pero no terminaron de entender el proceso. En este caso, primero querían que Andrés Manuel se fuera a su casa, pero luego temieron las consecuencias de lo que podría pasar con esa determinación. Como que ellos mismos cayeron en una contradicción y abrieron una grieta en la que se dividieron las posturas entre las propias personas que no querían a Andrés Manuel.

Volviendo al tema de la cancelación del NAIM, yo interpreto que la decisión fue el resultado de una suma de factores: la corrupción, el estudio técnico que le presentaron a López Obrador y el propio resultado de la consulta. Aunque en realidad, para tener mayor certeza, habría que preguntarle al presidente; o bien, hacer un análisis de las respuestas que fue dando a lo largo del tiempo, hasta llegar a la decisión definitiva. Si agrupamos todos los comentarios y las respuestas de él, podríamos concluir las razones que lo llevaron a tomar esa determinación; de otra manera, habría que hacerle la pregunta concreta al presidente.



Entrevista realizada el 6 de septiembre de 2023.

Federico Patiño Márquez es licenciado en Derecho por el Centro Universitario de España y México, y especialista en Banca de Desarrollo por el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, Estados Unidos. Fundador del Fondo Nacional de Infraestructura, fue director del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, de 2015 a 2018. Anteriormente, trabajó en el área de Desarrollo Financiero de Nafin y Banobras. Tiene más de 30 años de experiencia liderando proyectos multinacionales, ha asumido el rol directivo en diversas instancias del sector público y cuenta con experiencia en variados temas, como finanzas corporativas, financiamiento de proyectos de infraestructura, nuevos modelos de negocio, crédito y banca de inversión. Consultado en octubre de 2024 en: [https://www.gacm.gob.mx/doc/cv/Federico_Patino_Marquez_\(CV\)_2017.pdf](https://www.gacm.gob.mx/doc/cv/Federico_Patino_Marquez_(CV)_2017.pdf).

México necesita un *hub* aéreo internacional



Federico Patiño Márquez

323 - 346

En 2012, fui invitado a participar en el proyecto del nuevo aeropuerto en Texcoco para llevar a cabo el plan de financiamiento. Fue así como me integré al Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, empresa paraestatal responsable del proyecto, como director financiero de 2013 a 2015, cuando fui nombrado director general del Grupo.

Mi trayectoria laboral en el sector público es de más de 40 años, principalmente en temas de carácter financiero, desde Nacional Financiera, Bancomext, Banobras y en el Fondo Nacional de Infraestructura. En el ámbito aeroportuario tuve la oportunidad de participar en las primeras colocaciones de OMA, GAP y ASUR¹ en el mercado de valores. También me tocó diseñar y coordinar el financiamiento de la Terminal 2 del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) en 2005.

¹ Nota del editor: las siglas corresponden a Grupo Aeroportuario Centro Norte (OMA), Grupo Aeroportuario del Pacífico (GAP) y Grupo Aeroportuario del Sureste (ASUR).

El AICM inicia operaciones en 1954². Es el aeropuerto más grande de México, le da servicio a una tercera parte de los pasajeros del país y al 60% de la carga. Es el aeropuerto más grande de América Latina, con más de 45 millones de pasajeros y con un gran dinamismo, ya que ha observado, en los últimos 50 años, un crecimiento de pasajeros promedio anual del 6%, mientras que, del 2013 y hasta el 2018, el crecimiento anual de pasajeros fue del 9%, cifra sin precedente.

Desde la década de los años noventa, era claro que la infraestructura del AICM encontraría un punto de saturación en las primeras décadas del siglo XXI. Esta situación se aceleró debido a que el tráfico aéreo creció más rápido que la economía. Se empezaron a evaluar diversas alternativas para ampliar o sustituir el AICM, ya que por la duración y complejidad de este tipo de proyectos requiere una planeación antes de llegar al nivel de saturación. De todos los estudios disponibles, la ubicación óptima siempre fue Texcoco. En la administración del presidente Fox se decide iniciar los preparativos para la construcción del aeropuerto en ese lugar, pero dado que el diseño implicaba expropiar o adquirir algo así como 3 000 hectáreas extras a las 5 000 ya existentes³, fue detenido por conflictos con comunidades locales.

Después del intento fallido y para resolver la saturación en el AICM, se requería una alternativa de solución de manera rápida, y esta fue la Terminal 2 dentro del propio AICM⁴, donde había espacio suficiente para hacer una nueva terminal. El tema por resolver era el financiamiento. Se buscaba que fuera un proyecto sin la garantía del gobierno federal. Así

2 Nota del editor: la inauguración del Nuevo Aeropuerto Central de México fue el 21 de noviembre de 1952, pero comenzó operaciones hasta el 1 de julio de 1954.

3 Nota del editor: el 22 de octubre de 2001, se publicó el decreto por el cual el presidente Vicente Fox Quesada expropiaba más de 5 000 hectáreas de varios ejidos por causa de utilidad pública. Véase su testimonio en este volumen.

4 Nota del editor: en 2005, en el penúltimo año de la administración del presidente Vicente Fox, inició la construcción de la Terminal 2. Fue inaugurada en marzo de 2008, ya en la administración del presidente Felipe Calderón. Véanse los testimonios de Vicente Fox y de Pedro Cerisola en este volumen.

fue como me tocó participar desde Nafin en el diseño de un esquema de financiamiento cuya fuente de pago fuera el propio proyecto, y qué mejor que la tarifa de uso de aeropuerto (TUA), que es la que pagan los pasajeros al despegar, tarifa cuyo propósito está destinado para llevar a cabo mejoras y ampliaciones en los aeropuertos en general. Fue así como se llevó a cabo una colocación de bonos a 10 años en los mercados de capitales por 800 millones de dólares. Tuvo muy buena aceptación en el mercado y esto fue el antecedente que nos llevó a diseñar una operación muy similar, incluso mejorada, para el nuevo aeropuerto en Texcoco.

En la administración del presidente Felipe Calderón, se tomó la decisión de retomar el proyecto en Texcoco modificando la orientación de las pistas de norte a sur en lugar de este a oeste, como lo preveía el proyecto propuesto en la administración del presidente Fox. Para ello se contrató a MITRE⁵, como experto en la materia, con el propósito de analizar la viabilidad de modificar la dirección de las pistas. Durante dos o tres años, se hicieron un número importante de pruebas y estudios en el sitio, considerando la dirección de los vientos, la orografía, la visibilidad y el ruido. La conclusión de los estudios que avalaron la ubicación de las pistas de norte a sur se dio faltando cerca de seis meses para terminar su administración⁶. Y es cuando el equipo de transición del presidente Peña Nieto negocia con la administración saliente que fuera la entrante la que anunciara la construcción del nuevo aeropuerto en Texcoco. El presidente Calderón estuvo a punto de anunciarlo, pero se acordó no hacerlo, y fue hasta 2014, cuando se terminan todos los estudios y se constata la viabilidad del proyecto⁷.

5 Nota del editor: MITRE es una organización de investigación y asesoría no lucrativa en temas de seguridad, y en particular de seguridad aeronáutica, ubicada en Estados Unidos. Véase el testimonio de Bernardo Lisker y Robert Kleinhans en el segundo volumen.

6 Nota del editor: el sexenio de Felipe Calderón fue del 1 de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012.

7 Nota del editor: el presidente Enrique Peña Nieto lo anunció el 1 de septiembre de 2014 en su Segundo Informe de Gobierno.

El cambio de la dirección de las pistas fue relevante ya que no era necesario expropiar nada⁸. Cabían las seis pistas sin la necesidad de comprar o expropiar tierra adicional. Sin embargo, mucha gente que tenía sus parcelas cercanas al polígono quiso vender, ya que eran tierras muy salitrosas, poco productivas para la agricultura. Con el fin de apoyar a las comunidades y mantener un área estratégica en las inmediaciones del polígono, el gobierno federal estableció un programa para adquirir los terrenos de aquellos propietarios que estaban dispuestos a vender. Conforme a sus facultades, el INABIN determinó un precio de 200 pesos por metro cuadrado. Para aquellos propietarios que tenían la intención de mantenerse en el sitio y cultivar sus tierras, se les intercambiaron por parcelas productivas un poco más alejadas del polígono. El mayor volumen de compras de terrenos se hizo en la administración de Felipe Calderón. Se adquirieron casi 2 000 hectáreas en la parte norte del polígono, en el área del Caracol.

La urgencia de un reemplazo

El AICM es el punto estratégico que conecta al país con su interior y con el resto del mundo. Su saturación hace que invertir en una nueva infraestructura aeroportuaria se convierta en una necesidad impostergable. El AICM observaba niveles de saturación tanto del lado aire como del lado tierra desde 2014. La primera saturación que sufrió el aeropuerto de la Ciudad de México, en ese año, fue la del lado aire, al no poder operar las pistas de manera simultánea por la cercanía entre ellas, lo que limitaba el número de operaciones a 60 por hora. Por lo regular, los aviones vuelan, entre ellos, a una distancia de 4 millas náuticas, eso se traduce a que con la velocidad que aterrizan o despegan no se pueden hacer más de 60 operaciones por hora.

¿Qué está sucediendo ahora? Que las aerolíneas tienen nuevas flotas de aviones de mayor tamaño. Ya no son aviones de 100 pasajeros promedio, sino de 130 o 140, y el nivel de

8 Nota del editor: véase el testimonio de Trinidad Ramírez en el tercer volumen.

ocupación ha aumentado, por lo que hay un número mayor de pasajeros por cada operación (un aterrizaje o un despegue es una operación). Por ello, la saturación ahora es también del lado tierra (terminales).

Por eso, en caso de no recuperar el nuevo aeropuerto en Texcoco, se considera necesario explorar otras alternativas al AIFA, como pudiera ser una tercera terminal en el AICM, en el hangar presidencial. Incluso se pensó hacerla, se anunció⁹ y se canceló¹⁰. No sé exactamente cuántas operaciones tiene el AIFA¹¹, pero si ya tienes una interferencia aérea espacial, ¿qué valor agregado aporta? Muy poco. ¿Cuánto puede ser el valor incremental por tener Santa Lucía operando? Lo sabremos con el tiempo.

El aeropuerto de la Ciudad de México necesitaba un reemplazo de largo plazo. De todas las opciones que se analizaron: Tizayuca, la red de aeropuertos en la zona metropolitana, Texcoco o Santa Lucía, siempre, la mejor opción fue la de Texcoco; así concluían todos los estudios que tuvimos a la mano, ya que es el único terreno que permitía construir un

9 Nota del editor: en abril de 2019, el secretario de Comunicaciones y Transportes de ese entonces, Javier Jiménez Espriú, anunció que el hangar presidencial se convertiría en la Terminal 3 del AICM, para aportar 17 nuevas posiciones al aeropuerto. Consultado el 10 de julio de 2024 en: «Hangar presidencial se convertirá en la Terminal 3 del AICM: SCT», *Regeneración*, 26 de abril de 2019, <<https://regeneracion.mx/hangar-presidencial-se-convertira-en-la-terminal-3-del-aicm-sct/>>.

10 Nota del editor: en junio de 2020, se canceló la obra por la contingencia sanitaria y porque «considerando que en marzo de 2022 se inaugurará el nuevo Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles en Santa Lucía, Estado de México, con una capacidad inicial para 20 millones de pasajeros, la capacidad adicional en el AICM derivada de la construcción de la T3 resultaría ya innecesaria», publicó entonces en un comunicado la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. El abandono de la obra implicó la pérdida de 136 millones de pesos de material abandonado, según una auditoría de la Auditoría Superior de la Federación. Consultado el 10 de julio de 2024 en: Juan Tolentino Morales, «La fallida T3 del AICM deja daños y más de 136 mdp en material abandonado», *Expansión*, 22 de febrero de 2022, <<https://expansion.mx/empresas/2022/02/22/fallida-t3-aicm-deja-danos-y-136-mdp-en-material-abandonado>>.

11 Nota del editor: según cifras oficiales, el AIFA cerró el 2023 con una atención a 2.6 millones de viajeros.

aeropuerto con capacidad suficiente para atender la demanda futura durante los próximos 60 años.

328 Se realizaron más de 70 estudios de todo tipo (topográficos, geotecnia, espacio aéreo, drenaje, ambientales, etcétera) por expertos e instituciones de prestigio internacional, como MITRE, la OACI, así como por el Instituto de Ingeniería de la UNAM. Estos estudios sirvieron como insumo para desarrollar el Plan Maestro del NAICM que fue diseñado desde el espacio; es decir, antes de encontrar un lugar en el suelo, es necesario analizar las rutas por las que las aeronaves despegan y aterricen de forma segura: se estudia la visibilidad, la dirección y velocidad de los vientos, la orografía, el tráfico aéreo, la contaminación, el ruido. Todos estos requisitos fueron cubiertos por el aeropuerto de Texcoco.

En el Plan Maestro preliminar de 2013 se diseñó un aeropuerto con una terminal para dar servicio a 50 millones de pasajeros, aunque después tuvimos que ampliar la terminal al pasar de 500 000 m² a 743 000 m², con capacidad para atender a 70 millones de pasajeros, debido al crecimiento exponencial de la demanda observado a partir de 2013, al pasar del 6% al 9%, tendencia que se preveía continuaría con ese mismo dinamismo ya que las aerolíneas contaban con presupuestos muy elevados para la adquisición de nuevas unidades, y estaban entrando al mercado de manera agresiva los vuelos de bajo costo. Este nuevo aeropuerto iba a tener la capacidad de atender en su máximo desarrollo hasta 135 millones de pasajeros, lo que lo convertía en uno de los más grandes del mundo. Se procedió a diseñar un proyecto que pudiese atender la demanda de los próximos 50 años.

Con el fin de reducir el impacto presupuestal por la ampliación del proyecto, Grupo Aeroportuario, con el apoyo de Parsons en su calidad de administrador del proyecto, de Netherlands Airport Consultants (NACO), el ingeniero civil maestro, y los arquitectos que participaban en el proyecto, adoptaron una serie de medidas cuyo propósito era reducir costos durante el proceso de inversión, mientras que mantenían la seguridad y la funcionalidad del proyecto. Se les conoce

como ingenierías de valor. También se consideró adoptar esquemas de asociaciones público-privadas (APP) para actividades que no eran propias del negocio central del aeropuerto. Con estas medidas se pudo mantener el presupuesto original en 13 300 millones de dólares.

329

La barda perimetral

Recuerdo que teníamos que atender reclamos y peticiones de siete sindicatos de transportistas que agrupaban a aproximadamente 6 000 camiones, que diariamente entregaban material en el polígono. En varias ocasiones nos pararon la obra para ejercer presión en sus pretensiones de aumento de tarifas, cuando estas habían sido convenidas previamente con los diversos contratistas responsables de la obra, quienes a su vez contrataban a los transportistas. Cada uno de estos paros implicaba gastos muy fuertes, ya que teníamos que suspender cualquier acceso al sitio. Por otra parte, el gobierno federal consideró, por razones de seguridad nacional, incorporar al Ejército en la construcción de la barda perimetral, lo que de manera paralela permitió mitigar las tensiones con los transportistas. Empezó la construcción en la parte norte, con un esquema de cimentación que no funcionó muy bien en un principio, por lo que se tuvieron que hacer pruebas adicionales y se decidió llevar a cabo la barda de manera modular. La barda perimetral es una losa de concreto, seguida de una maya de fierro en la parte superior. Cada módulo mide 10 m de largo y unos 5 m de altura. Podrían tener movimientos diferenciados, pero al haber sido construidas de manera independiente, se mitigó el riesgo de cimentación.

Este cambio en la construcción de la barda de 38 km de longitud afectó el presupuesto original¹². Adicionalmente, se incluyó la instalación de fibra óptica y la construcción del camino perimetral en toda la barda, por lo que se tuvo que llevar a cabo un contrato modificadorio, ya que estas obras

12 Nota del editor: el proyecto inicial estaba presupuestado en 1547 millones de pesos, y tras los convenios modificadorios llegó a costar 2 930 millones de pesos.

adicionales no estaban contempladas en el contrato original. Si se compara el presupuesto original de la barda con el presupuesto final, la diferencia obedece a estas modificaciones, ampliaciones y mejoras.

330 **Capacidad del nuevo aeropuerto en Texcoco**

Para tener una referencia de la capacidad a la que se aspiraba en el proyecto, el aeropuerto de Atlanta, el más grande del mundo, da servicio a cerca de 110 millones de pasajeros. El NAICM en su máximo desarrollo llegaría a dar servicio a 135 millones de pasajeros. Por su magnitud y complejidad, este tipo de proyectos requiere de grandes inversiones y de un plazo considerable para la amortización de la deuda que se contrate para su construcción. Por ello, las concesiones que se otorgan suelen ser por 50 años o más.

El NAICM estaba diseñado para contar con seis pistas con triple operación simultánea, dos terminales y dos satélites, y con 280 posiciones. Para la construcción de las pistas se llevaron a cabo 10 pruebas diferentes de cimentación para definir la técnica más adecuada para ellas. Tanto Arup¹³ como NACO y el Instituto de Ingeniería de la UNAM fueron los técnicos responsables de llevar a cabo las pruebas durante un año en el sitio utilizando las diversas técnicas que se habían aplicado en otros proyectos con características similares.

La importancia de contar con una infraestructura aeroportuaria adecuada

De acuerdo con el crecimiento estimado de pasajeros, era necesaria y urgente la construcción de un aeropuerto con una visión de largo plazo. La consultora McKinsey estimó que no

13 Nota del editor: Arup es una empresa que presta servicios profesionales de ingeniería, diseño, planificación, gestión de proyectos y servicios de consultas. La empresa está presente en América, Oceanía, Asia Oriental, Europa, Oriente Medio y África, y tiene alrededor de 10 000 trabajadores en 92 oficinas y 37 países. Ha realizado proyectos en unos 160 países. Consultado en julio de 2024 en: <<https://es.wikipedia.org/wiki/Arup>>.

contar con la infraestructura aeroportuaria adecuada generaría una demanda insatisfecha de pasajeros que sería equivalente a renunciar a una derrama económica del orden del 3% del producto interno bruto (PIB). De acuerdo con estudios de servicios aeroportuarios, el tráfico aéreo en la Zona Metropolitana del Valle de México podría llegar a 119 millones de pasajeros por año en el 2060. En este contexto, Texcoco era la mejor alternativa por su cercanía con el mercado objetivo, el aislamiento del ruido, la dirección de sus vientos, su visibilidad, 5 000 hectáreas con capacidad para ubicar seis pistas con operación simultánea y dos terminales con capacidad de atender hasta 135 millones de pasajeros.

331

Presupuesto y financiamiento

El monto de inversión prevista para la construcción del nuevo aeropuerto en Texcoco se estimó en 13 300 millones de dólares. El gobierno federal participaría con un 60% de capital, y para el 40% restante Grupo Aeroportuario debía diseñar un esquema financiero, que no fuera deuda pública, que no contara con la garantía del gobierno federal, y que el Estado mantuviera el control, propiedad y usufructo del activo. Con el antecedente que se utilizó para financiar la Terminal 2 en el AICM y la buena aceptación que tuvo ese esquema en los mercados de capitales, rediseñamos la estructura financiera para el NAICM. Fue así como se captaron 6 000 millones de dólares de bonos en los mercados internacionales a plazos de hasta 30 años, con tasas muy competitivas, del orden del 4.5% anual. Estos recursos eran bonos verdes¹⁴. De hecho, fue la emisión más grande de bonos verdes realizada por un país

14 Nota del editor: los bonos verdes son cualquier tipo de bono cuyos fondos se destinan exclusivamente a financiar o refinanciar, en parte o en su totalidad, proyectos verdes elegibles, ya sean nuevos o existentes. Además, deben estar alineados con los Green Bond Principles (GBP). Consultado en: BBVA, «Bonos verdes: qué son y cómo funcionan», 13 de septiembre de 2023, <https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/bonos-verdes-que-son-que-financian/?gad_source=1&gclid=CjwKCAjwNiOBhA1EiwAWZaANL7WmsWa0wGVglgIdmkkROahoKxW53T5wHlzc5_1dJt5Bm-IUwjyfxoCwekQAvD_BwE>.

332

latinoamericano. Estos instrumentos obtuvieron esa denominación ya que el aeropuerto que se estaba construyendo bajo las especificaciones de LEED Platino (Leadership in Energy and Environmental Design) captaría el agua pluvial, contaría con una planta de tratamiento de agua y produciría su propia energía a través de celdas solares.

Posteriormente, el gobierno federal modificó los términos de su participación, del 60% al 30%, con lo que aumentarían los recursos provenientes del mercado, del 40% al 70%. Esta decisión implicó identificar y estructurar nuevas alternativas de financiamiento. Para poderlo instrumentar se requería generar un mayor flujo de recursos para el servicio de la deuda, sin poner en riesgo la operación y mantenimiento del AICM. Ello implicó tomar una serie de medidas internas, siempre con la condición de que fueran los propios usuarios del aeropuerto los que estarían financiando el nuevo proyecto en Texcoco.

Tres ajustes millonarios

Existía una empresa, FUMISA, con un contrato que le permitía explotar y operar por 20 años, a partir de 1994, los locales comerciales de la Terminal 1 del AICM, a cambio de que dicha empresa llevara a cabo la construcción y modernización para ampliar esa terminal. Dicho contrato ya estaba vencido¹⁵, pero FUMISA seguía explotando los locales comerciales. Una vez que hicimos efectivos los términos del contrato, los locales comerciales de la Terminal 1 revirtieron a favor del AICM. Al salir FUMISA, los ingresos del aeropuerto se incrementaron en aproximadamente 1000 millones de pesos al año. Una segunda modificación fue que el AICM disminuyera la transferencia de recursos a ASA por concepto de asistencia técnica por el equivalente al 33% de los ingresos del aeropuerto. En tercer lugar, se incrementó la TUA, lo cual se jus-

15 Nota del editor: el contrato entre el AICM y FUMISA se celebró el 25 de mayo de 1994 y se le asignó entonces una vigencia de 20 años. La relación contractual terminó el 31 de diciembre de 2013.

tificaba toda vez que el AICM era el aeropuerto más saturado del país y el que cobraba la tarifa más baja entre los 70 aeropuertos de México. Con esas tres medidas: el incremento de la TUA, dar por terminado el contrato con FUMISA y reducir las transferencias a ASA, se dio como resultado un excedente de recursos que permitiría financiar el nuevo aeropuerto por poco más de 8300 millones de pesos al año. Estas medidas permitieron disponer de recursos excedentes sin tocar aquellos destinados para la operación y mantenimiento del AICM, por cerca de 5900 millones de pesos anuales, en tanto no iniciara operaciones el nuevo aeropuerto.

333

Transparencia y rendición de cuentas

Para Grupo Aeroportuario fue muy importante la transparencia. Fuimos auditados constantemente por los órganos fiscalizadores (la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación)¹⁶, incluso por los propios acreedores. Tuvimos un área de auditoría permanentemente activa y buscamos que fuera un referente en transparencia. Pusimos en marcha una serie de mejores prácticas. Celebramos un convenio con la OCDE para iniciar con datos abiertos¹⁷ en los procesos licitatorios. Todas nuestras licitaciones eran difundidas en tiempo real a través de la página del Grupo Aeroportuario: se transmitían en vivo todos los eventos de licitaciones, el 90% del monto contratado se llevó a cabo bajo el proceso de licitación pública¹⁸. En los eventos de las licitaciones siempre había un testigo social, un notario público, así como un representante de los órganos de fiscalización. Se podía consultar en tiempo real en la misma página del Grupo el monto del contrato, quiénes eran los participantes, quién había ganado, las razones por las que algún licitan-

16 Nota del editor: véase el testimonio de Agustín Caso en este volumen.

17 Nota del editor: véanse los testimonios de Yuriria Mascott y de José Ángel Gurría en este volumen, así como de Mariana Campos en el tercer volumen.

18 Nota del editor: véase el testimonio de Julieta Lamberti en el tercer volumen.

te había perdido, etcétera. Se podía consultar cada contrato con todos sus detalles. Si había contratos modificatorios, se subían en la página y todo el que quisiera tenía acceso a esa información. Llegamos a tener en total más de 10000 preguntas de los participantes en los procesos de licitación. Todas las preguntas y respuestas estaban en la página. Era una base de datos muy amplia y se fue perfeccionando. En esta materia, recibimos gran apoyo del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y la propia Secretaría de la Función Pública. Teníamos reuniones periódicas con ellos para ver cómo podíamos ir mejorando e ir difundiendo que, efectivamente, estábamos haciendo las cosas de manera adecuada, transparente, de acuerdo con las necesidades del proyecto y siguiendo las mejores prácticas.

¿Qué se resolvió con el AIFA?

En 2015, José María Riobóo¹⁹, junto con Sergio Samaniego²⁰, presentaron en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes una nueva alternativa para construir un aeropuerto en Santa Lucía²¹. Él mismo me confesó al término de su presenta-

19 Nota del editor: el ingeniero José María Riobóo Martín fue el empresario que construyó varias obras de gran magnitud en la Ciudad de México, entre ellas, el segundo piso del Periférico, durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2005). Es fundador del Grupo Riobóo, que «es un conglomerado de empresas y multinacional mexicana especializada en la gerencia, coordinación y supervisión de obras de construcción de ingeniería civil». Consultado el 10 de julio de 2024 en: <https://es.wikipedia.org/wiki/Grupo_Riobóo>.

20 Nota del editor: el maestro Sergio Rubén Samaniego Huerta es «mexicano, con estudios de ingeniero agrónomo por la Universidad Autónoma Chapingo, maestro en Valuación por la Universidad Autónoma de Zacatecas y maestro en Valuación de Negocios en Marcha, Centro de Valores de Guadalajara, Jalisco; especialista posgraduado en Agronomía orientada a la Zootecnia, en Valuación Inmobiliaria, Valuación de Negocio en Marcha, en Valuación Rural (agropecuaria) por el Centro de Valores». Consultado el 10 de julio de 2024 en: Congreso de Valuación Rural de México, «Detalles del coordinador», <<http://www.invaf.org.mx/speaker-details2.html>>.

21 Nota del editor: el autor se refiere a la presentación que hizo el grupo parlamentario de Morena el 14 de noviembre de 2015 ante los funcionarios de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, aerolíneas, autoridades y organizaciones de aeronáutica nacionales y extranjeras. Días antes, tanto el ingeniero

ción: «oiga, pues me dieron dos semanas para prepararla». Estaba la gente de la OACI, de MITRE, directivos de las aerolíneas y funcionarios públicos, quienes expusieron una serie de razones técnicas y de seguridad aérea que mostraban que Santa Lucía no era factible para satisfacer la demanda creciente de pasajeros que se estimaba para la zona metropolitana.

Con la información disponible, el AIFA tiene una capacidad para atender hasta 20 millones de pasajeros, lejos de la demanda proyectada para los próximos años. En 2023 atendió a 2.7 millones de pasajeros, lo que representa el 13.5% de su capacidad. Suponiendo que se encontrara la tecnología adecuada para sincronizar los vuelos del AICM con el AIFA y que ambos pudieran operar a su capacidad máxima, se daría servicio a 65 millones de pasajeros entre los dos aeropuertos. Si agregamos al aeropuerto de Toluca, con una capacidad para atender a cinco o seis millones de pasajeros, con la suma de estos tres aeropuertos se atendería a 70 millones de pasajeros como máximo. Considerando el crecimiento promedio anual de pasajeros observado para la zona metropolitana, esta cifra se alcanzaría tan pronto como el año 2030. En resumen, el AIFA es una solución de corto plazo que no resuelve la demanda creciente de pasajeros en la zona. Y para que el AICM aumentara su capacidad a 60 millones de pasajeros, haría falta una Terminal 3, ya que las pistas no se pueden ampliar.

Si tomamos, por ejemplo, el aeropuerto de Gatwick²², en Inglaterra: atiende a más de 50 millones de pasajeros con una sola pista, pero la mayor parte de los aviones son de gran tamaño, con capacidad para un promedio de 200 pasajeros por avión. Si quisiéramos aumentar la capacidad en el AICM, tendría que cambiar también el tipo de aeronaves por unas de mayor tamaño para mantener el mismo número de operaciones con mayor número de pasajeros.

Riobóo como el ingeniero Samaniego le presentaron a Andrés Manuel López Obrador de manera pública su proyecto.

22 El Aeropuerto de Londres-Gatwick (LGW) es el segundo más grande de Londres y también el segundo con mayor movimiento de todo el Reino Unido, después del Aeropuerto de Heathrow (LHR).

Se tendrían que hacer una serie de inversiones por parte de las aerolíneas de esa magnitud. No solamente requeriría un rediseño de los actuales aeropuertos, sino también un cambio de política de las propias aerolíneas para adquirir aeronaves de mayor tamaño.

336 Como ya se comentó, de acuerdo con las estimaciones de crecimiento anual de pasajeros, para el año 2030 llegaremos a 70 millones. Es decir, en seis años más los tres aeropuertos de la zona metropolitana estarán saturados. Hay que recordar que el AICM tiene una capacidad limitada de crecimiento, y es necesario contar con un Plan Maestro que haga frente a la creciente demanda de pasajeros y de carga que se nos presenta. No cabe duda de que tenemos enfrente de nosotros un «buen problema».

Ahora, ¿es posible que AICM y AIFA puedan llegar a operar simultáneamente en su capacidad máxima? De acuerdo con los estudios y análisis de MITRE, no es técnicamente posible que operen ambos aeropuertos a su máxima capacidad. Si en este momento vemos que el aeropuerto de la Ciudad de México está cerca de su máxima capacidad y el AIFA al 10%, todavía es posible hacer una adecuada sincronización entre ambos aeropuertos. Pero cuando el AIFA atienda a 20 millones de pasajeros y exista una congestión aérea relevante, solo un desarrollo tecnológico que actualmente no existe en el mercado permitiría la sincronización de ambos aeropuertos en su nivel máximo de saturación.

Hub

Tener tres aeropuertos no es la solución ideal. Lo óptimo es aprovechar la ubicación geográfica de nuestro país para desarrollar un *hub* internacional como se tenía previsto con el NAICM, para establecerse como el principal centro de conexión de Latinoamérica. México tendría una mayor conectividad al interior del país y con el resto del mundo, lo cual es clave para elevar la competitividad de nuestra economía. Al mismo tiempo, permitiría concentrar todas las operaciones en un mismo lugar, la conectividad sería más ágil, habría un

ahorro significativo para aerolíneas mexicanas al establecer un «hogar» base optimizando gastos y costos por ser un solo aeropuerto y poder ofrecer tarifas aeronáuticas competitivas en beneficio de los usuarios, y permitiría atender a 135 millones de pasajeros. El AIFA tiene el problema de la lejanía con respecto al centro de la demanda. Ignoro si el AIFA pudiera ser ese aeropuerto que requerimos, pero si así fuera, sería necesario realizar cuantiosas inversiones en: transporte urbano, infraestructura aeroportuaria, logística, adquisición de tierras adicionales para su crecimiento, etcétera.

Un *hub* aeroportuario es el punto de conexión estratégico global, donde se concentran y transfieren grandes cantidades de pasajeros y mercancías a diferentes destinos del mundo, y la conectividad debe darse a una velocidad impresionante. En Texcoco, el sistema de maletas estaba diseñado para que solo el 1% fueran tocadas por el hombre: todo iba a ser totalmente automatizado. Eran cerca de 40 km de bandas de equipaje dentro de la terminal. Fue un proceso de licitación complicado en donde participaron empresas internacionales especializadas proveedoras de estos equipos. El proceso de licitación fue de los más complejos e inició a finales del 2017, ya que son prácticamente trajes a la medida y, por su complejidad y tamaño, requieren varios años para su construcción, instalación y pruebas.

Cuando se enteraron de la cancelación del aeropuerto de Texcoco, fue una gran noticia para varios aeropuertos del sur de Estados Unidos, pero sobre todo para Panamá²³. El aeropuerto de Tocumen, Panamá, se convirtió en el *hub* de las Américas al arrebatarle a México el liderazgo. Ese aeropuerto está creciendo a dos dígitos con 90 destinos, es la conexión más rápida y eficiente de Latinoamérica.

México tiene una ubicación geográfica envidiable tanto para el norte, sur, este y oeste; es decir, América, Asia y Euro-

23 Nota del editor: el Aeropuerto Internacional de Tocumen, en Panamá, recientemente tuvo una ampliación para tener 54 posiciones para la capacidad de carga, con más de 90 destinos internacionales.

pa. Siempre se vio a la Ciudad de México como un sitio muy atractivo para hacer un *hub* internacional. Yo espero que, en el futuro, podamos contar con un *hub* internacional en alguna parte de la República mexicana, obviamente cerca de la zona metropolitana, y tal vez con un medio de transporte eficiente para llegar hasta ahí.

Los grupos aeroportuarios están creciendo de manera muy importante: ASUR, OMA, GAP. Por ejemplo, Cancún ya tiene una segunda pista simultánea, y está creciendo de manera muy rápida. Es el segundo aeropuerto más grande de México, ya que está absorbiendo parte de los pasajeros que iban a aterrizar en la Ciudad de México para hacer conexión. No se puede hacer un *hub* por decreto. Quien lo determina son los usuarios de acuerdo con el tiempo que les lleve conectar de un destino a otro. De acuerdo con el Plan Maestro del NAICM, el tiempo de conexión estaba previsto que fuera de 45 minutos para vuelos nacionales y de 60 los internacionales.

La solución por ahora es de corto o mediano plazo. A los 10 años, la capacidad aeroportuaria del Valle de México estará saturada nuevamente y habrá que volver a empezar. Hay que pensar en un proyecto para los próximos 50 años como lo están haciendo las grandes metrópolis.

La transición, la entrega y las objeciones

Ignoro de dónde salió aquella propuesta de Riobóo. Se escuchó decir que el proyecto del aeropuerto era una obra faraónica, pero lo mismo se dijo en su momento de la UNAM cuando se construyó. Creo que, para el presidente López Obrador, políticamente, no era rentable el aeropuerto de Texcoco. No veo otra lógica de cancelar el aeropuerto de Texcoco a cambio de Santa Lucía. Ahora mismo se están cancelando *slots*²⁴,

24 Nota del editor: un *slot* o franja es una reserva de tiempo para realizar un trayecto, que se establece para tener preferencia al realizarlo y poder cumplir un horario previsto. Consultado el 10 de julio de 2024 en: <[https://es.wikipedia.org/wiki/Slot_\(transporte\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Slot_(transporte))>.

llevan pasajeros de forma obligada al AIFA porque no está funcionando. Es muy lamentable.

En el equipo de transición, encabezado por el ingeniero Javier Jiménez Espriú²⁵, también estaban Alfonso Romo²⁶ y Carlos Urzúa²⁷, ambos a favor del aeropuerto de Texcoco. Ellos eran asesores de López Obrador. Cuando Jiménez Espriú, como responsable del equipo de transición, me planteó que quería conocer más del proyecto, le dije: «Ingeniero, lo que usted necesite. Reúnase con la gente que requiera y organice las juntas que considere necesarias. Aquí está toda la documentación. Es pública porque tenemos todo en nuestras páginas y, si falta algo, díganos qué necesita y se lo entregamos. Lo que queremos demostrarle es que el proyecto sí es viable».

Tuvimos muchas reuniones. Daba la impresión de estar convencido en la continuidad del proyecto, ya que todos los asesores le contestaban sus dudas y le daban las respuestas a favor del aeropuerto y de que las cosas se estaban haciendo correctamente²⁸.

Luego vino la consulta popular para saber cuál de los dos aeropuertos elegía la ciudadanía. Pero pasó algo muy interesante. El presidente pidió que le preguntáramos a la Academia de Ingeniería, a los colegios de ingenieros que habían participado en el diseño de los estudios y la obra del aeropuerto. Participaron y plasmaron su opinión por escrito: todos los organismos coincidieron en que Texcoco era la mejor alternativa, y el ingeniero Jiménez lo tuvo por escrito. Y no

25 Javier Jiménez Espriú (Ciudad de México, 1937) es ingeniero mecánico, político y académico mexicano. Del 1 de diciembre de 2018 al 23 de julio de 2020, fue secretario de Comunicaciones y Transportes, en los primeros años del sexenio de Andrés Manuel López Obrador.

26 Alfonso Carlos Romo Garza (Ciudad de México, 1950) fue jefe de la Oficina de la Presidencia de la República del 1 de diciembre de 2018 al 2 de diciembre de 2020, en los primeros años del sexenio de López Obrador.

27 Carlos Manuel Urzúa Macías (Aguascalientes, 1955-2024) fue secretario de Hacienda y Crédito Público del 1 de diciembre de 2018 al 9 de julio de 2019, en los primeros meses del sexenio de López Obrador.

28 Nota del editor: se sugiere consultar el testimonio de Javier Jiménez Espriú en este volumen.

obstante ese pronunciamiento técnicamente válido y serio, se decidió cancelar el proyecto.

340 Mi impresión personal es que López Obrador ya tenía decidido cancelarlo desde el año 2015, cuando Riobóo hizo esa primera presentación. El de Texcoco iba a ser un aeropuerto emblemático, pero asociado a Peña Nieto. Recuerdo muy bien que el día de la consulta, vi que la persona adelante de mí votaba por Santa Lucía y le pregunté extrañado: «¿Por qué vota por Santa Lucía?». Y me contestó: «Yo voto por el aeropuerto de los pobres, no por el aeropuerto de los ricos». Pareciera que fue una decisión política. Hay que reconocer que son personas muy experimentadas en esa materia.

Durante el proceso constructivo del proyecto, mucha gente se preguntaba ¿cuál es el avance de la obra? Por ello, decidimos incluir un indicador del avance de la obra para que pudieran consultarlo todos. Así lo hicimos, y al 30 de noviembre de 2018 terminamos con el 31% de avance.

En el tema del presupuesto: desde un inicio fue de 13300 millones de dólares. Cuando se diseñó el presupuesto, si mal no recuerdo, el tipo de cambio con el dólar estaba en 14 pesos, y se nos fue hasta 22 pesos en 2016, cuando se licitó el edificio terminal. Cerca del 60% de los insumos de este aeropuerto eran a precios internacionales, desde la varilla, el cemento, hasta la parte tecnológica. El presupuesto se incrementó, básicamente, por dos razones: uno, por el incremento en la capacidad de la terminal de pasajeros y, dos, por la depreciación del tipo de cambio.

Como parte del esquema de financiamiento, se consideraron las APP porque había cosas que no tenía sentido cargarle al presupuesto original: obras que no eran la esencia de la operación del aeropuerto y que otros podrían realizar de manera más eficiente, como, por ejemplo, la planta de tratamiento de agua. ¿Para qué hacemos una planta de tratamiento de agua? Que la haga el privado y que se le pague por el agua tratada. O las granjas de combustible. De acuerdo con el cronograma suscrito entre el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México y el administrador del proyecto

(Parsons), en julio de 2022 el nuevo aeropuerto entraría en operaciones²⁹.

López Obrador acusó de temas de corrupción en torno al aeropuerto. Hasta la fecha, no conozco un caso de corrupción del aeropuerto. No tengo conocimiento de que haya habido alguno. Los principios del Grupo Aeroportuario eran sólidos: teníamos comités de ética, como servidores públicos nuestra ética profesional y de responsabilidad era hacer las cosas bien, independientemente del nivel de observación y escrutinio que tuviéramos; debíamos hacer las cosas bien y de manera honesta. Tuvimos muchas reuniones con la OCDE, con la Auditoría Superior y la Función Pública. La cultura interna dentro del grupo siempre fue la honestidad y la ética. Todo se hizo de forma pulcra.

Trabajamos con grupos independientes, como México Evalúa, Animal Político, el IMCO, con quienes tuvimos una buena relación. Cuando había cosas que señalar, lo hacían. Aprendimos mucho de esa retroalimentación.

También utilizamos una herramienta muy poderosa para este tipo de proyectos: el Building Information Modeling (BIM). Es un sistema bastante complejo y sofisticado para obras de gran magnitud. En palabras sencillas, lo que el BIM hace es ordenar, por ejemplo, toda la parte de planeación y diseño de una estructura compleja. La terminal del aeropuerto tenía más de 10000 planos. Era un rompecabezas de 10000 piezas y todas tenían que cuadrar y coincidir perfectamente. Al incorporar esta información en el sistema BIM, inmediatamente ponía todo en orden, ayudaba a detectar posibles errores. Brindaba mucha transparencia y ahorros. También permitía calcular el ritmo de la obra y detectaba si había un atraso o no de acuerdo con el plan de construcción, lo que permitía hacer ajustes oportunamente. Controlaba el presupuesto, ac-

29 Nota del editor: se sugiere consultar el reporte de Parsons, «NAIM. Nuevo Aeropuerto Internacional de México», agosto de 2018, <<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/Gerencia-del-Proyecto-Parsons.pdf>>. Véase el testimonio de Carlos Morán Moguel en este volumen.

tualizaba el inventario o lo comparaba con la ejecución real del proyecto. Eso ayudaba mucho en la transparencia y en el control total de la obra. Había gente especializada en el BIM. Había un cuarto dedicado en donde al entrar se podía observar con todo detalle cada una de las obras, el control y los avances sobre cada una y también los problemas detectados con mucha anticipación.

Para cerrar el tema de la cancelación del aeropuerto, recuerdo, de forma resumida, las palabras que dijo el ingeniero Jiménez Espriú en el Senado: «la decisión tomada fue por problemas técnicos y no por motivos de corrupción; no se encontró ningún mal manejo». Aunque el golpe sí fue dado.

En cuanto a las objeciones que tuvo el aeropuerto de Texcoco desde un punto de vista ecológico, ya comenté que iba a ser LEED Platino, una categoría que implica una serie de especificaciones medioambientales³⁰. Eso se planteó desde un inicio en el diseño de Norman Foster. El único aeropuerto LEED Platino en el mundo es el de San Diego, es un aeropuerto muy pequeño. Luego hay LEED Oro, Plata, pero Platino no había. El Platino es el más alto nivel y obedece a cuestiones de carácter ecológico. El diseño estaba hecho para utilizar el agua de lluvia; iba a ser autosuficiente en materia hidráulica. Por eso el techo tenía estos foniles, esos grandes embudos: ahí se captaba el agua, se trataba y se volvía a reutilizar. Iba a generar su propia luz a través de celdas solares; el diseño de la techumbre permitía la entrada de muchísima luz en el día, y a través de las celdas solares, iba a generar su propia luz.

En la parte hidráulica, Conagua hizo un diseño hidráulico con 21 plantas de tratamiento de agua para evitar las inundaciones de los nueve ríos³¹ que desembocan en Texcoco. También se habían diseñado cinco vasos reguladores, además del Nabor Carrillo, para captar agua y reutilizarla como

30 Nota del editor: sobre la certificación LEED Platino, véase: <<https://www.sphasostenible.com/certificacion-leed-platino>>.

31 Nota del editor: se trata de los ríos Xalapango, San Juan, Texcoco, Papalotla, Cozacuaco, Texcoco Sur, Santa Mónica, Chapingo y Coatepec.

agua de riego en toda la zona de Atenco. La idea era incluso tecnificar el campo de Atenco, que son más de 3000 hectáreas. Todo eso fue lo que se hizo en materia ecológica.

En la cuestión de las aves, que también se hablaba mucho de ello, no fue fácil resolverlo³². También participaron MITRE³³ y una serie de ecologistas. La solución fue crear diversos humedales y vasos reguladores o lagunas en la zona norte del aeropuerto, el lago de Guadalupe, Zumpango y algunos otros, para contar con las condiciones propicias para las aves acuáticas y así evitar que llegaran hasta el lago Nabor Carrillo. La idea era crearle a esa migración que venía del norte las condiciones propicias para que se depositaran en esas lagunas al norte de Texcoco, en el lago de Guadalupe y en Zumpango.

343

Finalmente, la cancelación

La consulta³⁴ no estuvo regulada y las urnas no eran suficientes y no cumplían con criterios de representatividad. Y es curioso, ese 18 de octubre se hicieron tres encuestas nacionales: la de Mitofsky, la de Enkoll y la del periódico *El Financiero*. Las tres daban como ganador al aeropuerto de Texcoco por un margen muy amplio.

Durante el proceso constructivo, llevamos a cabo una serie de consultas internas, a las que llamamos «diálogos so-

32 Nota del editor: el 6 de junio de 2022, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales publicó en un comunicado: «El lago de Texcoco es hábitat de más del 60 % de la diversidad de aves del Estado de México» y este sitio «recibe en promedio 150 000 aves acuáticas y aves plateras al año que viajan por la ruta migratoria del centro». Consultado el 10 de julio de 2024 en: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, «Se incorpora el Lago de Texcoco a la Lista de Humedales de Importancia Internacional», 6 de junio de 2022, <<https://www.gob.mx/semarnat/prensa/se-incorpora-el-lago-de-texcoco-a-la-lista-de-humedales-de-importancia-internacional>>.

33 Nota del editor: véase el testimonio de Bernardo Lisker y Robert Kleinhans en el segundo volumen.

34 Nota del editor: la consulta popular sobre el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México no estuvo regulada por alguna ley federal de consulta popular. Se llevó a cabo del 25 al 28 de octubre de 2018, por iniciativa del gobierno de transición, a cuatro semanas de que Andrés Manuel López Obrador asumiera la presidencia de México. Participó el 1.22 % de la población.

ciales» en cinco municipios: Atenco, Chimalhuacán, Texcoco, Ecatepec y Nezahualcóyotl. Contactamos a universidades y tecnológicos de esas zonas para que nos auxiliaran con esa tarea y poder tener un diálogo permanente con la comunidad de los cinco municipios aledaños al nuevo aeropuerto. Fueron 360 000 diálogos: 360 000 casas tocadas, con las que platicamos de la importancia del aeropuerto³⁵. Tenemos documentado que el 75% de esa población estaba a favor del aeropuerto.

El 2 de noviembre, el día en que el aeropuerto se canceló, fui al sitio. Entonces había 46 000 personas trabajando ahí. Recuerdo que hicieron sus ataúdes de flores porque era el Día de Muertos; se sentía una gran tristeza entre la gente que estaba trabajando ahí. Esa fue la gran oportunidad perdida para equilibrar la zona oriente con el poniente porque, más que un proyecto aeroportuario, era un proyecto regional de alto impacto económico y social. De hecho, eran tres proyectos en uno. El segundo estaría vinculado a la decisión del gobierno federal que en su momento tomara sobre el futuro del inmueble del actual aeropuerto de más de 710 hectáreas, y el tercer proyecto era la conectividad y mejoramiento de la infraestructura urbana en la zona.

Se llegó a mencionar, como uno de los motivos de la cancelación, que el sector privado «ya se había repartido las tierras del actual aeropuerto, que se quería hacer un Santa Fe». Eso es falso. Los terrenos eran del gobierno federal. En el momento que se abriera el nuevo aeropuerto y cerrara el AICM, esos terrenos, esas 710 hectáreas, de acuerdo con la ley, revertían a favor del gobierno federal. Es por ello que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes empezó a analizar diversas alternativas para desarrollar esa zona y contrató los servicios de IDOM³⁶, una empresa española que fue la que reconstruyó Bilbao, con gran experiencia en este tipo de proyectos. Realizó un estudio para evaluar opciones de qué ha-

35 Nota del editor: véase el testimonio de Rosario Robles en este volumen.

36 IDOM, empresa independiente con más de 5 000 profesionales, que presta servicios de consultoría, ingeniería y arquitectura.

cer en el espacio del aeropuerto actual, y la propuesta incluía el desarrollo de áreas verdes, hospitales, escuelas, centros de salud, entre otros. Con ello no solo se generaría una mayor actividad económica en la zona, sino que impactaría en la plusvalía de las propiedades aledañas.

345

Sistema Aeroportuario Metropolitano

Me gustaría decir que el Sistema Aeroportuario Metropolitano es viable. Ojalá lo fuera. La verdad de las cosas, en este momento estamos viviendo un caos aeronáutico. El AIFA no está funcionando como se esperaba. A más de un año en operación, maneja un 5% de los pasajeros del aeropuerto actual. Los ingresos que genera no son suficientes para cubrir el mantenimiento, menos para la operación.

Resulta preocupante la posible interferencia del espacio aéreo entre los dos aeropuertos. Es probable que la tecnología mejore y que en el futuro se pueda volar a distancias más cortas y así incrementar el número de operaciones. Mientras esto no suceda, el riesgo de interferencia aérea entre ambos aeropuertos prevalece.

Se habló mucho de problemas técnicos, principalmente de la factibilidad geotécnica. A este respecto, el Instituto de Ingeniería de la UNAM y distintos grupos de expertos internacionales llevaron a cabo 14 estudios en más de 10 años, con lo que confirmaron la factibilidad geotécnica y de suelos en el sitio propuesto para el NAICM. Los principales hallazgos y conclusiones de los estudios realizados fueron que el sitio donde se construía el NAICM es una zona con hundimientos más homogéneos y menos intensos que el del actual aeropuerto. De hecho, el hundimiento regional donde está ubicado el AICM oscila entre 35-40 cm anuales, mientras que los del terreno del NAICM son de 10-15 cm anuales.

Otro tema de preocupación eran los costos de mantenimiento de las pistas, que serían «muy elevados». Eso es falso. De hecho, el costo de mantenimiento de las pistas era muy competitivo gracias al tipo de cimentación de precarga que se utilizó en el NAICM, el cual es distinto al del AICM. Las pis-

tas en Texcoco tenían una longitud de 5 000 m por 60 m de ancho, con una superficie de 300 000 m². El presupuesto de mantenimiento fue definido por NACO, el ingeniero civil maestro, y por Arup, en el orden de 132 millones de pesos por pista, el cual se aplicaría cada cinco u ocho años, dependiendo del estado físico de las pistas. Ello representa un costo promedio anual por metro cuadrado de 88 pesos si se realiza cada cinco años, y de 55 pesos si es cada ocho años. Este costo de mantenimiento es muy inferior al observado en el AICM para el mantenimiento de sus pistas.

Por lo que respecta al costo de mantenimiento de la terminal de pasajeros, es probable que fuera más caro que el del AICM. Sin embargo, el aeropuerto de Texcoco era un proyecto autofinanciable y rentable, ya que, de acuerdo con la proyección de pasajeros que atendería, los ingresos que generaría durante su operación eran suficientes para servir la deuda del financiamiento utilizado para su construcción, cubrir los costos de operación y mantenimiento, así como el pago de dividendos al gobierno federal.





Entrevista realizada el 31 de agosto de 2023.

Gerardo Ferrando Bravo es ingeniero mecánico electricista egresado de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestro en Ciencias en el área de Ingeniería Industrial por la Universidad de Stanford, Estados Unidos. Tiene estudios de especialización en ingeniería en sistemas, transporte, planeación, administración, finanzas y presupuesto, entre otros, y fue profesor de la Facultad de Ingeniería desde 1979 hasta 2012. Fue director general del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México, de 1984 a 1992, en el cual coordinó el proyecto que casi duplicó la extensión de la red de servicio de este medio de transporte. Fue director de la Facultad de Ingeniería de la UNAM, entre 1999 y 2007. Fue director general de Ferrando Bravo y Asociados, entre 2009 y 2018, empresa de consultoría en ingeniería en transporte ferroviario de pasajeros. En diciembre de 2018, el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, lo nombró director general del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S. A., empresa paraestatal a cargo del Sistema Aeroportuario Metropolitano. Consultado en octubre de 2024 en: <https://es.wikipedia.org/wiki/Gerardo_Ferrando_Bravo>.

«...cuatro elementos para el cierre: honestidad, transparencia, legalidad y justicia»



Gerardo Ferrando Bravo

349 - 367

Alguien podría preguntar: «¿Por qué a este señor le encargaron la tarea de cancelar el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México?». Ser ingeniero ayuda en un trabajo de estas características.

Mi primer trabajo fue en la Secretaría de Obras Públicas con Javier Jiménez Espriú¹, quien fue mi maestro en la Facultad de Ingeniería de la UNAM. En 1973, me invita a trabajar a la Universidad, en donde el rector Guillermo Soberón en 1978 me nombra secretario general administrativo. Yo tenía 32 años. Posteriormente, fui delegado político en la Venustiano Carranza de 1982 a 1984 y, poco tiempo después, fui nombrado director general del Metro. Estuve ocho años, de 1984 a 1992, pasé de una administración a otra, y me correspondió encabezar el crecimiento más grande que ha tenido la red del Metro en su historia: lo recibí con 70 km y a mi salida contaba con 160 km. En los años noventa, regresé a la

¹ Nota del editor: véase su testimonio en este volumen.

UNAM como tesorero y director de la Facultad de Ingeniería. Durante mi gestión fui consultado en cuatro ocasiones por el licenciado Andrés Manuel López Obrador, entonces jefe de Gobierno de la Ciudad de México, y el ingeniero Gilberto Borja Navarrete, expresidente de la constructora ICA, empresa que se encargó de buena parte de la construcción del Metro, para opinar sobre la operación y políticas internas del Metro. En total, fui profesor de la UNAM durante 32 años. Después de jubilarme, fundé Ferrando Bravo y Asociados, empresa dedicada a la ingeniería ferroviaria, principalmente de trenes urbanos y metros. Ahí estuve hasta el 2018, año en el que dos personajes importantes en mi vida me contactaron: el licenciado Andrés Manuel López Obrador y el ingeniero Javier Jiménez Espriú.

Recuerdo que todavía en el primer semestre del 2018, como candidato, el licenciado López Obrador con mucho énfasis tocaba la mesa y decía: «si yo soy presidente, al día siguiente voy a ir a Palacio Nacional y le voy a tocar la puerta al presidente Peña Nieto para decirle que cancele el aeropuerto». En la realidad, no se vieron al día siguiente, sino semanas después, y trascendió que fue en una reunión de gran cordialidad. Ahí se acordó que hubiera un representante del gobierno electo, que sería yo, interactuando con el director general de Grupo Aeroportuario, Federico Patiño². Jiménez Espriú me llamó en agosto del 2018 y me ofreció ser director adjunto de forma honoraria. No quise ser contratado como colaborador de Grupo Aeroportuario, sino estar como parte del gobierno en el período de transición³. Tuve un equipo de colaboradores para conocer en profundidad el proyecto y para trabajar con Federico Patiño y su equipo. El licenciado López Obrador nos pidió mantener una postura imparcial que escuchara todos los argumentos. Se realizaron foros, se discutió el tema de manera amplísima.

2 Nota del editor: véase su testimonio en este volumen.

3 Nota del editor: en México, la transición dura cinco meses.

Aquel proyecto de Zumpango

Recuerdo que, a principios de los años setenta, cuando trabajaba con Jiménez Espriú en la Secretaría de Obras Públicas⁴, ya se hablaba de una posible saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM). Entonces se habló de Zumpango⁵ como una alternativa, pero el proyecto no continuó. Otras opciones eran construir una tercera pista en el AICM, pero, debido a la proximidad, estas pistas no podrían usarse simultáneamente. Vinieron otros proyectos, entre ellos construir un nuevo aeropuerto en San Salvador Atenco, durante la época del presidente Vicente Fox. Mientras tanto, creció el aeropuerto de la Ciudad de México con la construcción de la Terminal 2⁶. Luego se habló de repartir la capacidad a través de un sistema aeroportuario regional integrado por Puebla, Cuernavaca, Toluca, Querétaro y Ciudad de México. También se propuso construir en Tizayuca, en el estado de Hidalgo, una zona aeronáuticamente factible, y luego vino Texcoco, en el Estado de México.

Esta posibilidad ya se había considerado durante el sexenio de Vicente Fox. La idea entonces era que el aeropuerto de la Ciudad de México y el de Texcoco operaran simultáneamente, porque se trataba de un Texcoco diferente, con otra orientación. El proyecto de entonces era tener las pistas del nuevo aeropuerto en paralelo con las de Ciudad de México. Esto es posible pues el espacio aéreo tiene posibilidades enormes, y hay aeropuertos que tienen cinco o seis pistas y despegan seis aviones simultáneamente. Con el proyecto

4 Nota del editor: el 24 de diciembre de 1958, se anunció en el *Diario Oficial de la Federación* la creación de la Secretaría de Obras Públicas. Funcionó hasta el 28 de diciembre de 1976, cuando se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

5 Nota del editor: Zumpango es uno de los 125 municipios del Estado de México y su cabecera municipal es Zumpango de Ocampo. En ese municipio estaba la Base Aérea Militar de Santa Lucía, que después sería el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA).

6 Nota del editor: la construcción de la Terminal 2 inició en 2005 (en el gobierno de Vicente Fox) y fue inaugurada en marzo de 2008 por Felipe Calderón. Véanse los testimonios de Vicente Fox y de Pedro Cerisola en este volumen.

del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) su diseño obligaba a cerrar tanto el aeropuerto de la Ciudad de México como el aeropuerto de la base militar de Santa Lucía. Se decidió hacer el proyecto en el terreno del lago de Texcoco. En un plan hipotético es posible encontrar soluciones a todo. Pero hay que considerar el costo, las implicaciones, la operación.

En Texcoco había un proyecto factible para construir el aeropuerto, pero no era el mejor lugar. Zumpango y Santa Lucía eran opciones más congruentes, más convenientes. Como ejemplo: las pistas de Santa Lucía se construyeron en los años cincuenta, y son de concreto, no de asfalto, como requiere el aeropuerto de la Ciudad de México, que por las condiciones del terreno debe renivelarse cada dos o tres años. El nuevo aeropuerto de Santa Lucía tiene pistas de concreto, en un suelo que no es necesario nivelar. En Texcoco, por otra parte, estamos hablando de suelo lacustre. Un suelo con composición de agua y humedad enorme. Ese, para mí, es uno de los temas técnicos de mayor importancia. Se puede resolver, sin duda, pero con un costo de inversión y de mantenimiento muy grandes⁷.

El proyecto de Texcoco consideraba que periódicamente se nivelaran las pistas, seis en total, en un suelo totalmente inadecuado. Tal vez con más bases y más posibilidades de compensación que las que tiene el aeropuerto Benito Juárez, pero estaba previsto que periódicamente necesitaría estarse nivelando. Como dicen por ahí: «¿qué necesidad?». Además, implicaba cerrar el aeropuerto de la Ciudad de México y la pista de Santa Lucía. Por otra parte, cuando llegamos a inspeccionar, no había pistas, solo encontramos dos tramos enormes con unas dimensiones exageradas de largo y ancho en donde se compactaba el suelo para poder construir las pistas. Además del poco avance de obra, era necesario estar bombeando permanentemente. Ahí está el lago Nabor Carri-

7 Nota del editor: véase el testimonio de Federico Patiño en este volumen.

llo⁸, y en época de lluvia hay cuatro lagos adicionales⁹, que son una parte importante del sistema hídrico del área metropolitana de la Ciudad de México.

Otro punto es que, cuando se presentó el proyecto, se hablaba de un costo del orden de los 165 000 millones de pesos. Cuando llegamos nosotros, esa cifra ya era de 285 000 millones de pesos. Para entonces se había resuelto una parte del presupuesto, pero faltaban 88 000 millones de pesos, que no se tenían. En esa época se habló mucho de inversionistas, pero no había ninguno. Hubo contratistas para la obra, hubo prestamistas para el dinero. En realidad, para financiar el proyecto se ideó un esquema de financiamiento que eran los bonos: 6 000 millones de dólares en bonos, en cuatro series, con intereses atractivos¹⁰. Los bonos se colocaron muy bien y la mayor parte de ese dinero lo encontramos en caja. Otra fuente de financiamiento fueron los Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces¹¹, con aproximadamente 30 000 millones de pesos. Pagaban una tasa real alta, cerca del 10%, lo que no convenía pues ese dinero se tenía en caja, guardado.

La Secretaría de la Defensa Nacional era un usuario muy importante. El aeropuerto militar de Santa Lucía se cerraría por incompatibilidad aérea con el NAICM, en donde estaba prevista un área para las instalaciones de la Fuerza Aérea

8 Nota del editor: con una superficie de casi 1 000 hectáreas y una capacidad de 36 millones de metros cúbicos, el lago Nabor Carrillo es el más grande de los humedales artificiales creados en el exlago de Texcoco para contener y regular los escurrimientos de los ríos, así como para evitar inundaciones, recargar los acuíferos e impedir el hundimiento de la ciudad.

9 Nota del editor: el lago de Regulación Horaria, el lago Churubusco, la laguna de Xalapango y el lago Recreativo.

10 Nota del editor: de los cuatro paquetes de bonos emitidos por el MEXCAT (Mexico City Airport Trust), dos tenían vencimiento a 10 años por 1 000 millones de dólares cada uno, y dos con vencimiento a 30 años, uno por 1 000 millones de dólares y uno por 3 000 millones de dólares. Los bonos fueron colocados en mercados internacionales a una tasa del 4% aproximadamente.

11 Nota del editor: también conocidos como Fibras, son activos que permiten invertir en bienes raíces a través de la Bolsa Mexicana de Valores.

Mexicana y una pista en el extremo oriente del nuevo aeropuerto. Así, en el Plan Maestro estaba la zona militar, cuyo proyecto estaba a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional. Ello, y las instalaciones del hangar presidencial, que todavía se usaba en aquellos años. A ellos se les liquidó el trabajo que realizaron por la barda perimetral, una obra impresionante que consistió en cercar 5 000 hectáreas.

Esas son las circunstancias que se vivían en aquellos momentos. La continuación o cancelación del NAICM fue motivo de un intenso debate. No recuerdo otro tema que, durante tantos meses, ocupara tanto la atención en todos los medios de la opinión pública. Hubo foros, mesas de opinión, mucha actividad en medios de comunicación. Todos tenían una opinión al respecto. Finalmente, llegamos a la consulta ciudadana a finales de octubre de 2018, donde participamos más de un millón de personas. En esta consulta, que no estaba sustentada constitucionalmente pero no era ilegal, fuimos aproximadamente el 70% los que opinamos que había que cancelar el aeropuerto de Texcoco.

El cierre del aeropuerto

El 2 de diciembre de 2018 fui nombrado director general del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM)¹². En esa sesión, el Consejo de Administración me encargó presentar la valoración del programa maestro, de los estudios costo-beneficio, de todas las implicaciones que rodeaban la continuación o la cancelación del proyecto. El Consejo de Administración estaba presidido por el secretario de Comunicaciones y Transportes, y lo conformaban altos funcionarios de las secretarías de Hacienda, Gobernación, Bienestar, Economía, Medio Ambiente. También participaban representantes de Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano y de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, además de cuatro conse-

12 Nota del editor: Consultado el 12 de mayo de 2024 en: Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, «Acta de la Cuarta Sesión Extraordinaria del GACM», 2 de diciembre de 2018, <https://gacm.gob.mx/estructura_organizacional.php>.

jeros independientes¹³. Oficialmente, el 27 de diciembre del 2018, el Consejo de Administración del GACM tomó la decisión unánime de cancelar el proyecto¹⁴.

Cuando iniciamos los trabajos, nuestra función y primera responsabilidad era la cancelación del proyecto. La segunda responsabilidad era diseñar y conformar el Sistema Aeroportuario Metropolitano. Nosotros no éramos fiscalizadores, para eso está la Secretaría de la Función Pública. Nosotros teníamos un órgano interno de control que venía actuando desde la administración anterior, al que le informábamos sobre los asuntos en los que tenía injerencia y ellos lo reportaban a la Secretaría de la Función Pública. Tuvimos auditorías permanentes revisando el cierre del proyecto. Toda irregularidad detectada era notificada al órgano interno de control,

355

13 Nota del editor: los consejeros independientes eran Manuela Molina Peralta, Óscar de Buen Richkarday, Francisco Pastrana Pastrana y Sergio Alcocer Martínez de Castro. Ninguno tenía cargo público. De acuerdo con el acta, en una reunión con Gerardo Ferrando el 12 de diciembre, solicitada por los consejeros independientes, pidieron ya no seguir en el Consejo de Administración «toda vez que fueron invitados para un proyecto diferente al que el gobierno actual ahora encabeza». Consultado el 12 de mayo de 2024 en: Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, «Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria del Consejo de Administración del GACM», 27 de diciembre de 2018, p. 21, <https://gacm.gob.mx/estructura_organizacional.php>.

14 Nota del editor: los consejeros presentes en esa ocasión fueron el presidente, Javier Jiménez Espriú; su suplente, Carlos Morán Moguel; Hugo Raúl Paulín Hernández, consejero suplente de la Secretaría de Bienestar; Alfredo Valdés Vázquez, consejero suplente por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Humberto Hernández Haddad, consejero suplente por la Secretaría de Turismo; Daniel Octavio Fajardo Ortiz, consejero suplente por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Eduardo Ignacio Sedlner Ávila, consejero suplente por la Comisión Nacional del Agua; Jorge Nevarez Jacobo, consejero suplente por Aeropuertos y Servicios Auxiliares; Óscar Daniel del Río Serrano, consejero suplente por la Secretaría de la Función Pública. No se encontró presente el consejero representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Consultado el 5 de diciembre de 2023 en: Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, «Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria del GACM», 27 de diciembre de 2018, <https://gacm.gob.mx/estructura_organizacional.php>. El doctor Carlos Urzúa, secretario de Hacienda y Crédito Público, y el ingeniero Alfonso Romo, jefe de la Oficina de la Presidencia, se opusieron a la decisión de cancelar el NAICM.

a través de nuestro jurídico y de las áreas correspondientes. Presentamos todos los elementos. Si inculparon o no a alguien, no lo sé. Muchas de las deficiencias obedecían a un esquema que no era totalmente ordenado ni transparente.

356 El aeropuerto de la Ciudad de México es una instalación que tiene 60-70 años y opera muy bien. En diciembre del 2019, llegó a recibir 50 millones de pasajeros¹⁵, aunque con una gran saturación. Es una instalación muy valiosa. Era más importante mantener ese patrimonio. Por otro lado, se contaba con el aeropuerto de Toluca, que operaba y crecía muy bien¹⁶. Sobre la base militar en Santa Lucía, ¿por qué teníamos que cerrar esa instalación?, ¿por la orientación de las pistas de Texcoco?¹⁷

15 Nota del editor: en el acta de la octava sesión ordinaria del Comité de Operación y Horarios del AICM, celebrada el 1 de agosto de 2023, se manifestó en el inciso I: «la reducción a 52 horarios de aterrizaje y despegue en el AICM no ha disminuido la saturación en el aeropuerto, toda vez que las aerolíneas modificaron los modelos de aeronaves, con lo que no solo no se redujo el número de pasajeros, sino que aumentó de 46.2 a 52 millones de pasajeros, incrementando la problemática de la saturación» y concluye en ese punto: «se tomarán acciones tendientes a mitigarla, toda vez que no se cuenta con el espacio, ni los recursos para mantener operaciones seguras». Consultado el 30 de mayo de 2024 en: <[16 Nota del editor: las cifras del Aeropuerto Internacional de Toluca han bajado considerablemente cada año. En 2020, pasó de 580 000 a 130 000 usuarios. En 2022, solo tuvo 29 000 pasajeros en sus instalaciones. El AIFA ya tiene un tráfico varias veces mayor. Consultado el 30 de mayo de 2024 en: Juan Tolentino Morales, «El Aeropuerto de Toluca queda rezagado en el plan aéreo para la Ciudad de México», *Expansión*, 11 de septiembre de 2023, <<https://expansion.mx/empresas/2023/09/11/aeropuerto-de-toluca-rezagado-plan-aereo-cdmx>>.](https://www.google.es/search?q=Comit%C3%A9+de+Operaci%C3%B3n+y+Horarios+del+Aeropuerto+Internacional+Benito+Ju%C3%A1rez+1+agosto+2023&client=safari&sca_esv=00358603c58a2193&channel=mac_bm&source=hp&ei=zBvCZo3FNvWohbIPs-a1OQo&ifsig=AL9hbdgAAAAAZslp3IEsjBXmoR77a9KFkUGzhs8im8U4&ved=OahUKEwiN28z19f6HAxv1VEEAHTNzLaoQ4dUDCA8&uact=5&oq=Comit%C3%A9+de+Operaci%C3%B3n+y+Horarios+del+Aeropuerto+Internacional+Benito+Ju%C3%A1rez+1+agosto+2023&gs_l=Eqdnd3Mtd216llpDb21pdMopIGRIIE9wZXJhY2nDs24geSB1b3JhcmlvcyBkZWwgQWVyb3B1ZXJ0byBJbnRlcm5hY2IvbmFsIEJlbnI0byBKdcOhcmV6IDEgYWdvc3RvIDlwMjNlAFAAWABwAHgAKAEAmAEAoAEAggEAuAEDyAEA-AEC-AEBmAIAoAIAMAMAgcAoAcA&scient=gws-wiz>.</p>
</div>
<div data-bbox=)

17 Nota del editor: véase el testimonio de María Larriva en el segundo volumen.

Se comentaba sobre los aeropuertos llamados Premium, diseñados por alguno de los grandes arquitectos del mundo, en lugares en que esa instalación era motivo suficiente para visitarlo: se construían en países con grandes recursos económicos y necesidad de atraer visitantes. No era el caso de ninguna ciudad europea o en Estados Unidos, países que contaban con grandes aeropuertos sin requerir excesos. Nosotros no somos Dubái, no somos Singapur. No eran las condiciones del «aeropuerto que nos merecemos», «el gran *hub*». El país estaba y sigue estando en una situación en donde tenemos que ser muy prudentes en cómo resolvemos los problemas y hacerlo con calidad, hacerlo realmente buscando la mejor fórmula, pero que privilegie el bienestar general y no ciertos intereses económicos.

Otro tema que se viene discutiendo desde hace años es la saturación del valle de la Ciudad de México. El agua es el talón de Aquiles del área urbana de la Ciudad de México. Este valle tiene límites y creo que, en cuanto menos sigamos desarrollando actividad y lo hagamos en otro lado, será mejor. Qué bueno que ahora se va a poder desarrollar un área industrial, habitacional, comercial, en Zumpango. También hay que destacar el haber preservado 5 000 hectáreas, que se sumaban a otras 6 000 donde se ubica el lago Nabor Carrillo, para contar con una reserva ecológica tan importante para el presente y el futuro del área metropolitana.

Recuerdo en mi infancia lo frecuente que eran las enfermedades en las vías respiratorias por las tolvaneras de Texcoco: la ciudad parecía Londres, pero no por la neblina, era polvo con mucha basura y elementos contaminantes. ¿Qué pasó? Eso se detuvo pues se reforestó Texcoco. Se hizo el lago Nabor Carrillo. Avanzamos mucho en preservar un área que, por un interés económico, ¿le vamos a pasar por encima? Las cosas tienen un límite y hay otras opciones. Esa fue una de las razones importantes para cancelar el NAICM: aprovechemos lo que tenemos. Y hoy, finalmente, ¿qué tenemos? Antes íbamos a tener un aeropuerto, ¿imagínate con el riesgo sísmico de esta zona, una sacudida brutal que afecte al aeropuerto? Nos

quedamos sin nada. Hoy tenemos tres aeropuertos: ahí están el Felipe Ángeles, el de la Ciudad de México y el de Toluca.

Dos asesores extraordinarios

358 Fue muy útil haber trabajado, desde la transición, con Grupo Aeroportuario; eso ayudó a aprovechar valiosos meses antes de la toma de posesión de nuestro presidente. A partir de que fui designado director, requerimos ajustar la estructura del organismo para atender las nuevas responsabilidades. De 500 trabajadores, redujimos a 200. No requeríamos una plantilla para construir un aeropuerto, sino una plantilla para cancelar las obras en proceso y trabajar en el desarrollo del Sistema Aeroportuario Metropolitano. Me encontré con un grupo de funcionarios capaces, honestos, profesionales, y tuve varias reuniones con todos los trabajadores del Grupo para decirles: «a ver, señores, antes iban ustedes hacia el norte, hoy vamos a dar media vuelta y vamos a ir para el sur», hipotéticamente. «La cuestión es que ya no vamos a construir, vamos a cancelar, y es una responsabilidad enorme la que tenemos por delante».

Había opiniones intensas, brutales... «está mal, se están equivocando». En todo nos equivocábamos. «Lo de los bonos va a ser un colapso financiero del país». Fue un éxito. Salieron muy bien porque dos personas muy capaces lo diseñaron. En la transición, estuvimos analizando todos los escenarios. Tuvimos suerte de que se involucraran dos funcionarios extraordinarios: Arturo Herrera¹⁸, subsecretario y quien posteriormente fue secretario de Hacienda, y Gabriel Yorio, entonces titular de la Unidad de Crédito Público y que posteriormente fue subsecretario. Después de analizar las

18 Arturo Herrera Gutiérrez (Actopan, 1966) es licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM); maestro en Economía por El Colegio de México; y candidato a doctor en Economía por la Universidad de Nueva York. De 2004 a 2006, fue secretario de Finanzas del Distrito Federal y, de 2010 a 2018, trabajó en el Banco Mundial. De diciembre de 2018 a julio de 2019, fue subsecretario de Hacienda y Crédito Público. De julio de 2019 a julio de 2021, fue secretario de Hacienda y Crédito Público.

alternativas, propusieron el plan para la recompra de 2000 millones de dólares de los bonos que se habían emitido para financiar el NAICM. Se contrataron firmas con experiencia: City Group, HSBC, GP Morgan, para que nos acompañaran. La oferta se anunció el día 3 de diciembre de 2018, y recuerdo que el señor presidente me preguntó: «Oiga, Gerardo, ¿va a salir bien la recompra de los bonos?». Y yo le respondí: «con estos asesores, hasta el fin del mundo».

Todos vaticinaban el colapso económico del nuevo gobierno, el problema de los bonos. Por ahí salieron poseedores de bonos diciendo que no iban a aceptar ningún arreglo. Hasta una hora antes del cierre del plazo, contábamos con el 50% de oferta de cada serie. Al final, superamos el 70%. Esto nos dio seguridad para avanzar¹⁹.

En cuanto a los Fideicomisos de Inversión de Energía e Infraestructura (Fibra E), estos se liquidaron²⁰. La prioridad fue el cierre de los contratos. Eran 690 contratos, algunos ya concluidos, pero ninguno cerrado. Requerimos de un equipo organizado y honesto, de gente comprometida, para lograr el cometido. Teníamos a las principales constructoras del país a cargo de la construcción del edificio terminal —ICA, Grupo Carso, la Peninsular, PRODEMEX y GIA— y había contratos que sobresalían por su magnitud. El más importante, por 88 000 millones de pesos. Recuerdo que en una reunión, el presidente me dijo: «A ver, Gerardo, cuatro elementos para el cierre: honestidad, transparencia, legalidad y justicia. No queremos tomar ventaja sobre nadie, pero nadie va a tomar

19 Nota del editor: véanse los testimonios de Jorge Suárez-Vélez en el tercer volumen, así como de Agustín Caso y de Carlos Urzúa en este volumen.

20 Nota del editor: el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México renegoció la liquidación de las acciones de la Fibra E por 30 000 millones de pesos, para lo cual pagó, en 2019, un monto por 34 027 215 600 pesos. Consultado el 10 de mayo de 2024 en: Auditoría Superior de la Federación, «Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019: Auditoría a la Suspensión y Cierre del Proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (Texcoco) [2019-2-09KDH-07-1394-2020 1394-DE]», 2019, pp. 36-39, <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/2019_1394_a.pdf>.

ventaja sobre nosotros. Todo abierto para quien lo quiera ver. La legalidad es la norma». Al final, fue una experiencia muy grata trabajar con los directores de esos grupos empresariales. Dedicamos muchas horas de trabajo a resolver temas. Se revisaron miles de documentos, se realizaron miles de cálculos. Juntos fuimos encontrando las soluciones y, en un año, logramos cerrar prácticamente todos los contratos con entera satisfacción de las partes.

El monto total de cerrar el aeropuerto de Texcoco fue del orden de los 110 000 millones de pesos, muy lejos de los 300 000 millones²¹ calculados por la Auditoría Superior de la Federación. Por otra parte, hay que considerar que el proyecto de Texcoco establecía el cierre del aeropuerto de la Ciudad de México, el cierre de la pista de la base militar de Santa Lucía, además de que desaprovechaba el aeropuerto de Toluca. Al momento del cierre, el presupuesto para Texcoco era de 285 000 millones, aunque el costo final iba a ser mucho mayor, aparte de los enormes costos de mantenimiento. Visto así, nos cuesta 110 000 millones el cierre de Texcoco y una cifra menor que los 100 000 millones la construcción del nuevo aeropuerto en Santa Lucía²². Terminamos, en números re-

21 Nota del editor: en el «Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019», la Auditoría Superior de la Federación estimó que el monto por cerrar el NAICM era de 331 996 millones de pesos. Sin embargo, en 2021, ajustaron las cifras para llegar solamente al costo efectivamente erogado al 31 de diciembre de 2019, que fue de 113 000 327 000 pesos. Consultado el 10 de mayo de 2024 en: Auditoría Superior de la Federación, «Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019: Auditoría a la Suspensión y Cierre del Proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (Texcoco) [2019-2-09KDH-07-1394-2020 1394-DE]», 2019, <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/2019_1394_a.pdf>.

22 Nota del editor: no se conoce el monto de la construcción del AIFA, pues la información está reservada por «seguridad nacional». Del proyecto de Texcoco, al momento de la cancelación, quedaron 11316 millones en materiales de construcción y equipo en inventario, como materiales pétreos, acero estructural, acero de refuerzo, entre otros. Para el detalle de estos conceptos y transferencia a la Sedena y la Conagua, véase: Auditoría Superior de la Federación, «Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública

dondos, ahorrando 100 000 millones. Hicimos las cosas bien y entregamos buenas cuentas. Incluso un representante de la Auditoría Superior de la Federación reconoció públicamente el error en sus cálculos²³.

Por poco y existe una Terminal 3

361

Durante este tiempo, fue muy importante la confianza y la guía del presidente y del secretario Jiménez Espriú. Durante los primeros ocho meses, todas las semanas nos reuníamos con el presidente para mantenerlo al tanto. No solo en relación con el cierre de contratos, también en busca de la alternativa más sensata para el Sistema Aeroportuario Metropolitano. Veíamos qué hacer con el aeropuerto de la Ciudad de México: en ese momento había la intención de construir una Terminal 3²⁴, pero debido a la pandemia y a la consecuente disminución de operaciones, la suspendimos²⁵. Con la pande-

2019: Auditoría a la Suspensión y Cierre del Proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (Texcoco) [2019-2-09KDH-07-1394-2020 1394-DE]», 2019, pp. 21-26, <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/2019_1394_a.pdf>.

23 Nota del editor: la diferencia entre ambas cifras consiste, esencialmente, en que el primer cálculo incluye el costo de la recompra de los 1800 millones de dólares de bonos, la liquidación de la Fibra E y los intereses de la deuda del remanente de los bonos hasta su vencimiento en 2047. Véase el detalle en: Auditoría Superior de la Federación, «Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019: Auditoría a la Suspensión y Cierre del Proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (Texcoco) [2019-2-09KDH-07-1394-2020 1394-DE]», 2019, <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/2019_1394_a.pdf>.

24 Nota del editor: el 3 de marzo de 2020, en la inauguración de AeroExpo 2020, Gerardo Ferrando informó ante los medios que se construiría la nueva Terminal 3 del AICM, con un área de 57 000 m². Consultado el 10 de mayo de 2024 en: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, «Inicia Aeroexpo 2020 en el Aeropuerto Internacional de Toluca», 4 de marzo de 2020, <<https://www.gob.mx/sct/prensa/inicia-aeroexpo-2020-en-el-aeropuerto-internacional-de-toluca?idiom=es-MX>>.

25 Nota del editor: en abril de 2019, el secretario de Comunicaciones y Transportes, Javier Jiménez Espriú, anunció que el hangar presidencial se convertiría en la Terminal 3 del AICM, para aportar 17 nuevas posiciones al aeropuerto. Consultado en: «Hangar presidencial se convertirá en la Terminal 3 del AICM: SCT», *Regeneración*, 26 de abril de 2019, <

mia, la actividad del AICM cayó como parte de un fenómeno mundial. El AIFA se concibió cuando estábamos en una saturación que no podíamos resolver y, desde el punto de vista aeroportuario, la pandemia nos dio un respiro. El AIFA se terminó en 2022. Ahí está la capacidad: hemos podido salir con la capacidad del AICM, gradualmente, con el incremento de operaciones en el AIFA y las operaciones en el aeropuerto de Toluca. Gradualmente se irá distribuyendo la demanda. En el Felipe Ángeles se tiene capacidad de sobra.

Al final, mantuvimos los aeropuertos en la Ciudad de México y en Toluca, la pista en la base militar de Santa Lucía, e hicimos un nuevo aeropuerto. Se trata de un Sistema Aeroportuario Metropolitano que tendrá capacidad para más de 30 años, sin requerir más inversión y usando, en buena medida, la infraestructura que ya teníamos²⁶. Los tres aeropuertos tienen perfiles complementarios. Recordemos que un aeropuerto es una instalación compleja, debe ser un lugar donde todo sea fácil para el viajero, donde se reciban buenos servicios. Se requiere una buena administración y una buena coordinación entre los tres aeropuertos, es ahí donde debe cobrar vida el Sistema Aeroportuario Metropolitano.

El AIFA tiene posibilidades de crecer. Se requiere más inversión para la segunda etapa. Hasta ahora se construyó a la mitad de su capacidad, que actualmente es de 16.5 millones

presidencial-se-convertira-en-la-terminal-3-del-aicm-sct/). La Terminal 3 del AICM fue anunciada en abril de 2019 como parte de los trabajos que conformarían el Sistema Aeroportuario Metropolitano, del que también forman parte el Felipe Ángeles y el de Toluca. En junio de 2020, se canceló la obra por la contingencia sanitaria y porque «considerando que en marzo de 2022 se inaugurará el nuevo Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles en Santa Lucía, Estado de México, con una capacidad inicial para 20 millones de pasajeros, la capacidad adicional en el AICM derivada de la construcción de la T3 resultaría ya innecesaria», según se publicó entonces en un comunicado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Consultado el 16 de julio de 2024 en: Juan Tolentino Morales, «La fallida T3 del AICM deja daños y más de 136 mdp en material abandonado», *Expansión*, 22 febrero de 2022, <<https://expansion.mx/empresas/2022/02/22/fallida-t3-aicm-deja-danos-y-136-mdp-en-material-abandonado>>.

26 Nota del editor: no se conoce el Plan Maestro del AIFA ni su capacidad real con operaciones simultáneas con el AICM.

de pasajeros. Hay que promoverlo. Hay que llevar a las aerolíneas. Trabajarlo. Echarlo a andar, coordinarlo, perfeccionarlo. El Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México ha llegado a atender 56.5 millones de pasajeros, el objetivo es disminuir a 40 millones. Toluca puede crecer hasta 10 millones de pasajeros. El reto es la coordinación entre los tres aeropuertos, en un sistema. Aprovechar de la mejor manera los tres aeropuertos y sus capacidades en el mediano y largo plazo.

363

La alternativa

El proyecto de Santa Lucía surgió desde 2017, en plena campaña política. Los ingenieros José María Riobóo Martín y Sergio Samaniego Huerta escribieron un libro²⁷ donde ponderaban las ventajas de Santa Lucía sobre Texcoco.

Recuerdo que tuvimos un desayuno en el Palacio de Minería en el mes de agosto de 2018, y ahí el presidente le encargó al ingeniero Jiménez Espriú que se trabajara con la Academia de Ingeniería, con todos los colegios y asociaciones de ingenieros, para que aportaran su opinión sobre si era mejor continuar con el NAICM o desarrollar el sistema aeroportuario. Como un ejemplo, recuerdo que tuvimos reuniones con el Instituto de Ingeniería de la UNAM, en las cuales nos encontramos que sus expertos estaban divididos en dos grupos. Unos apoyaban apasionadamente el aeropuerto de Texcoco; otros opinaban, entre otros temas, que el costo de mantenimiento de las pistas sería muy elevado por las características del suelo, y apoyaban firmemente construir un nuevo aeropuerto en sitios con mejores características del suelo. Fue un período de discusión amplia; el interés era que todos expresaran libremente su opinión. Tuvimos reuniones con todos los grupos, escuchamos todas las opiniones. Incluso entre pilotos, un grupo decía «blanco» y el otro decía «negro».

27 José María Riobóo Martín y Sergio Rubén Samaniego Huerta, *Sistema aeroportuario del Valle de México*, Porrúa/UAM, 2017.

MITRE²⁸ era como el profeta que, en el monte sagrado, daba el dogma de que Santa Lucía era incompatible con el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. ¿Qué hicimos? Recurrir a otras empresas, por ejemplo, NAVBLUE²⁹, que realiza los estudios del espacio aéreo³⁰ en buena parte de Europa. Demostró que Santa Lucía y el AICM eran compatibles; debo compartir que esto era de sentido común³¹. Cuando las pistas son paralelas entre dos aeropuertos y hay una distancia grande entre ellos, el espacio aéreo es de una magnitud enorme, a la derecha, a la izquierda, hacia arriba. Hay aeropuertos que operan simultáneamente en seis pistas. Lamentablemente, es un ejemplo de la postura que tomaban algunos expertos.

Cuando se tiene la responsabilidad de instrumentar una vía de solución, hay opiniones que te convencen más que otras. A mí me convencieron las posiciones claras con que se explicaba que el aeropuerto de Texcoco no era bueno en la parte ambiental, en la parte económica, en la parte social. Finalmente, después de un período, había que ponerle fin a estas discusiones. El presidente electo decidió hacerlo con una consulta ciudadana³². Posteriormente, instrumentamos

28 Nota del editor: The MITRE Corporation, organización estadounidense sin fines de lucro, fundada en 1958 para brindar asesoría a agencias gubernamentales de Estados Unidos. Desempeña un importante trabajo como consultor independiente para el gobierno estadounidense en temas de seguridad nacional y áreas de defensa, en ámbitos tan diversos como ciberseguridad, salud y seguridad de la aviación. Véase el testimonio de Bernardo Lisker y Robert Kleinhans en el segundo volumen.

29 Nota del editor: empresa filial de Airbus, dedicada a dar soluciones de operaciones aeronáuticas. Cuentan con oficinas en Francia, Canadá, Polonia, Tailandia, entre otros países.

30 Nota del editor: sobre la respuesta de NAVBLUE, véanse los testimonios de María Larriva en el segundo volumen y de Yuriria Mascott en este volumen.

31 Nota del editor: consultado el 7 de junio de 2024 en: NAVBLUE, «Airspace Design technical feasibility of simultaneous operations between Mexico City International Airport (MMMX) and Santa Lucia military base (MMSM). Navb. Doc 18.0084», octubre de 2018, <<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/Estudio-de-factibilidad-NavBlue.pdf>>.

32 Nota del editor: la consulta popular sobre el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México se realizó del 25 al 28 de octubre de 2018.

la cancelación. Al final, considero que fue un triunfo: se trataba de resolver problemas.

La eficiente presencia militar

La primera decisión relacionada con el aeropuerto de Santa Lucía fue la construcción. Originalmente, era un proyecto de Grupo Aeroportuario y se les pidió al ingeniero Riobóo y al ingeniero Samaniego que ellos se hicieran cargo. Pero el proyecto de Santa Lucía tenía mucho que ver con la presencia militar, era su base, y el señor presidente consideró que era conveniente que los ingenieros militares desarrollaran el proyecto. Para la Defensa, existen una serie de ventajas en la gestión de contratos: no tienen la camisa de fuerza que muchas veces le imponen la Ley de Obras, la Ley de Servidores Públicos, a un órgano como Grupo Aeroportuario. Entonces, se decide que lo hagan los ingenieros militares. El general Gustavo Vallejo era el director de la Escuela de Ingenieros; yo había sido director de la Facultad de Ingeniería de la UNAM y admiré su trabajo.

El general Vallejo conjuntó un equipo extraordinario de ingenieros militares que en dos años construyeron el AIFA. Para dar idea de este logro: el proyecto del Aeropuerto de Texcoco inicia en 2013. Cuando trabajamos con Grupo Aeroportuario, a partir de agosto de 2018, se decía que el avance de obra era del 32%. Era muy fácil observar que no había tal avance, no había pistas, de la terminal estaba la losa, de la torre de control, que iba a tener 90 metros de altura, se llevaban construidos 23 metros. Hablamos con Parsons, la empresa de ingeniería estadounidense responsable de la gerencia del proyecto. En agosto del 2018, el director ejecutivo de Parsons, en una reunión con el futuro secretario de Comunicaciones y Transportes, el ingeniero Javier Jiménez Espriú, el ingeniero Carlos Morán, quien en diciembre de ese año fue designado por el presidente de la República subsecretario de Comunicaciones y Transportes, el ingeniero Alfonso Romo (en cuya oficina se llevó a cabo dicha reunión) y un servidor,

nos informó que el avance físico de la obra era del 21%³³... en cinco años.

366 Los ingenieros militares tuvieron listo el AIFA en dos años. Con frecuencia, me comentan sobre el nuevo aeropuerto. Y yo les pregunto: ¿ya fuiste? Porque es un aeropuerto precioso, originalmente un proyecto de un arquitecto mexicano³⁴ extraordinario. Se terminó en 2022 y entonces se dice: «qué desperdicio, está vacío». Se pasa por alto que el AIFA se concibió cuando estábamos en una desbordada saturación del AICM. La pandemia nos dio un respiro: en abril de 2020 las operaciones en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México se redujeron un 98%, y las estimaciones de entonces eran que nos volveríamos a recuperar hasta 2023-2024. El AIFA tiene que empezar a mover muchos más pasajeros a partir de ahora.

También vino la decisión de que el Ejército operara el aeropuerto. Aunque para entonces yo ya no estaba en Grupo Aeroportuario, creo que la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina Armada de México tienen un enorme valor para la patria, y constitucionalmente tienen claramente establecidas sus responsabilidades. Para que intervengan en actividades que tradicionalmente se han desarrollado de manera civil, por especialistas civiles, debe haber un fundamento. Considero que un aeropuerto como el Felipe Ángeles, como el de la Ciudad de México, tal como se han operado los aeropuertos en nuestro país y en otros lugares del mundo, es deseable que sigan siendo de carácter civil. Hay aeropuertos en varios lugares del mundo donde hay

33 Nota del editor: véanse los testimonios de Ofelia Garibay en el segundo volumen y de Federico Patiño en este volumen.

34 Nota del editor: se refiere al arquitecto Francisco González-Pulido, fundador de FGP Atelier. González-Pulido, en diciembre de 2022, en entrevista para la revista *Forbes*, se desmarcó del proyecto ejecutado por el Ejército mexicano, por considerar que habían desvirtuado el propósito y diseño de su obra. Consultado el 10 de mayo de 2024 en: Emmanuel Carrillo, «Selección 2022 | El AIFA que construyó el Ejército no es lo que yo diseñé: arquitecto Francisco González», *Forbes*, 23 de diciembre de 2023, <https://www.forbes.com.mx/el-aifa-que-construyo-el-ejercito-no-es-lo-que-yo-disene-arquitecto-francisco-gonzalez/#google_vignette>.

aeropuertos militares que prestan servicios civiles. Los militares utilizan aeronaves en su responsabilidad por la seguridad nacional, son los responsables del espacio aéreo en cuanto a elementos de seguridad y seguridad territorial. Por otro lado, hay operaciones comerciales, operación civil de aeronaves, las cuales son reguladas por autoridades civiles. Hoy, se da la circunstancia de que las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina tienen a su cargo la administración y operación de varios aeropuertos civiles³⁵. Personalmente, no creo que militarizando actividades civiles resolvamos problemas que deberían de resolverse de otra manera.

367

35 Nota del editor: el 17 de julio de 2020, el presidente Andrés Manuel López Obrador ordenó que los puertos y las aduanas terrestres y marítimas quedaran a cargo del Ejército y de la Marina. Ese mismo día, el secretario de Comunicaciones y Transportes, Javier Jiménez Espriú, presentó su carta de renuncia por diferir profundamente con el presidente y la militarización, y transmitió su convicción y preocupación «sobre la grave trascendencia que considero tiene esta medida para el presente y el futuro de México, tanto en lo económico como en lo político». Consultado el 10 de mayo de 2024 en: Reuters/Carlos Jasso, «La carta de renuncia de Javier Jiménez Espriú al gobierno de López Obrador», *Infobae*, 23 de julio de 2020, <<https://www.infobae.com/america/mexico/2020/07/23/la-carta-de-renuncia-de-javier-jimenez-espriu-al-gobierno-de-lopez-obrador/>>.



Imagen de portada:
Norman L. Cullen (CC BY-SA 3.0)

En la composición se utilizaron
las fuentes Swift, de Gerard Unger,
e Interestate, de Tobias Frere-Jones.

Consulta los otros volúmenes
y el documental en:
<<https://documentales.ceey.org.mx/>>