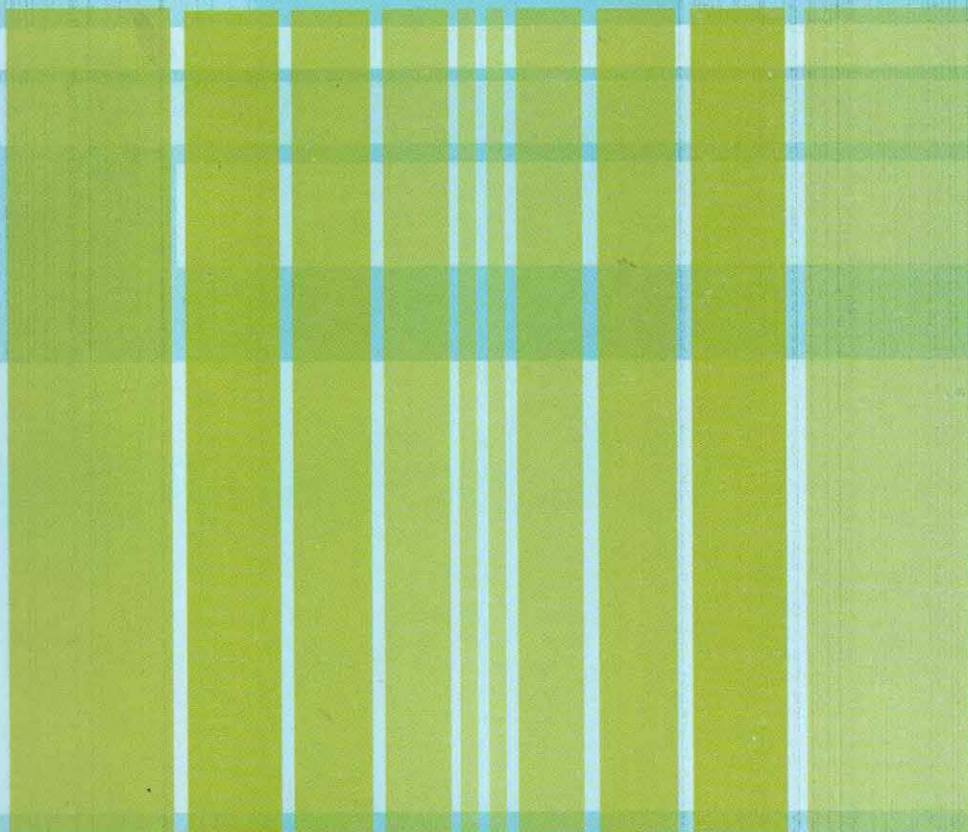


EL Cotidiano

120

Revista de la realidad mexicana actual

POLITICA EXTERIOR



UNIVERSIDAD
AUTONOMA
METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo



Azcapotzalco

ISSN 0186-1840
julio-agosto, 2003
año 19, \$35.00



P resentación

El arribo de Vicente Fox a la conducción del poder Ejecutivo en México a partir del primero de diciembre de 2000, generó una serie de expectativas, cuestionamientos, dudas y suposiciones sobre el futuro desempeño de un gobierno emanado de un partido político distinto al que gobernó el país por más de setenta años. Cuestionamientos que, dado el contexto nacional, eran entendibles.

El nuevo gobierno inicia su mandato con una serie de propuestas en todos los ámbitos de la vida nacional. En materia de política exterior, la propuesta inicial de Vicente Fox se centró en el objetivo de vigorizar y diversificar las relaciones de México con el mundo, lo que en el fondo significaba fortalecer los vínculos internacionales existentes, a la vez que buscaba hacer frente a los retos, nuevos y viejos, planteados por el entorno mundial del nuevo milenio a partir de una renovada solvencia política-institucional. En esencia, la propuesta gubernamental se orientaba a ampliar la capacidad y los márgenes de maniobra de la política exterior del Estado Mexicano a la entrada del siglo XXI.

A dos años y medio del cambio político en el país, *El Cotidiano* se propone, en este número, realizar un balance de los asuntos más relevantes que atañen a la política exterior del país abordados por la presente administración. Con un sexenio casi a medio camino, los avances o limitaciones en la esfera internacional permiten ser contrastados tanto con las propuestas iniciales de gobierno como con las acciones mismas realizadas en este ámbito. Para tales fines, el eje conductor de los trabajos que se incluyen en esta edición de la revista *El Cotidiano* se centra en dimensionar los aspectos de continuidad y cambio de la política exterior mexicana en la gestión de Vicente Fox con respecto a la tendencia que en esta área del quehacer público se venía desarrollando.

En este número participan académicos, investigadores, servidores públicos y consultores privados, cuya diversidad en los marcos de referencia, opiniones y críticas sobre la problemática en cuestión, permite contrastar distintos enfoques en la forma de entender y analizar el ejercicio de la política exterior del gobierno mexicano en el actual entorno internacional. La temática que se aborda, sin ser exhaustiva, se vincula con aspectos relacionados con la estrategia en la economía internacional, la relación con América Latina y Europa, la seguridad nacional, la problemática migratoria con Estados Unidos, la cooperación y la seguridad fronterizas, la participación de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como hacia los aspectos centrales de la relación del Ejecutivo con el Legislativo en la formulación de la política exterior.

En este número de la revista *El Cotidiano*, dedicado a la política exterior de México, Luis Herrera-Lasso y Alejandro Becerra Gelóver analizan la cooperación con Estados Unidos, Guatemala y Belice en materia de seguridad fronteriza. Los autores señalan que las necesidades de seguridad interna del país junto con los atentados terroristas del 11 de septiembre, contribuyeron a la revisión integral de la política de cooperación fronteriza por parte del Estado Mexicano.

no en la perspectiva de crear una infraestructura institucional en este ámbito a fin de salvaguardar las tres zonas fronterizas del país ante la posibilidad de un ataque terrorista. Carlos Félix Corona hace un balance del tema migratorio con Estados Unidos, quien establece en su trabajo que el gobierno del presidente Fox obtuvo un logro importante en materia migratoria al haber puesto en la parte central de la relación bilateral el tema de la migración de mexicanos hacia territorio estadounidense. No obstante, las condiciones posteriores a los ataques terroristas del 11 de septiembre cambiaron el escenario en los Estados Unidos y en el resto del mundo, afectando la discusión de una amplia reforma migratoria con México.

El trabajo de Ernesto Pittaluga Mora hace énfasis en la propuesta del presidente Fox de insertar en forma competitiva a la economía mexicana en el proceso de globalización. El investigador afirma que la propuesta de crecimiento económico a partir de factores externos, en un entorno de contracción económica internacional y saturación de mercados, hoy en día es inviable.

Bibiana Gómez Muñoz hace una disertación sobre la política del gobierno Mexicano hacia América Latina. La autora enfatiza que hacia esta región la administración foxista ha desarrollado una política exterior dual que se caracteriza por el continuismo económico de la liberalización comercial con magros resultados, pero que también expresa las nuevas líneas de acción en el ámbito político bajo una nueva fundamentación democrática. La relación con Europa es abordada por Laura Lozas Muñoz, quien asegura que el presidente Fox, desde el inicio de su administración, manifestó su voluntad de promover una política exterior de mayor compromiso y acercamiento con la Unión. Sin embargo, la experiencia muestra que no ha existido un cambio sustancial en esta relación y que los propósitos iniciales se han quedado en el discurso gubernamentalista al igual que en administraciones anteriores.

Carlos Casillas analiza la relación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo para la formulación de la política exterior del país. En su trabajo, el autor explica las circunstancias que rodean a esta relación, así como los encuentros y desencuentros que han tenido en el ámbito de la política exterior en los últimos dos años y medio.

Con base en el conjunto de los trabajos que se prestan en este número, *El Cotidiano*, como una revista que periódicamente analiza los temas prioritarios de la realidad mexicana actual, espera contribuir a la discusión, reflexión y análisis académicos en torno a la problemática internacional que afecta al país, así como de la estrategia que el Estado mexicano ha desplegado para ello.

Alejandro Becerra Gelóver
Coordinador del número

C Cooperación y seguridad fronterizas

Luis Herrera-Lasso Mijares*
Alejandro Becerra Gelóver**

Los atentados terroristas del 11 de septiembre, junto con diversas razones de carácter interno, contribuyeron a la revisión integral de la política de cooperación fronteriza para el Estado Mexicano. El objetivo planteado fue el de articular una serie de medidas institucionales que permitieran salvaguardar las tres zonas fronterizas del país ante la posibilidad de un ataque terrorista, esto es, preservar las instalaciones estratégicas, impedir la intromisión de grupos extremistas al territorio nacional, así como asegurar el flujo de personas y bienes a lo largo de las fronteras nacionales. A treinta meses de la administración de Fox hay avances, pero también saldos pendientes.

El mundo del siglo XXI se distingue por su creciente interdependencia en los ámbitos político, social o económico. Los vínculos e intereses entrelazados entre las naciones abren la puerta para el flujo regulado de bienes, servicios, o transacciones financieras en una escala global. Sin embargo, abren también la puerta para algunos acompañantes indeseables del mundo globalizado: el terrorismo, el tráfico de drogas y de personas, el trasiego de armas, el lavado de dinero, y, en general, el crimen organizado. De ahí, la necesidad planteada a la presente administración mexicana, luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre, de revisar e instrumentar una serie de esfuerzos institucionales —nacionales y bilaterales— a fin de salvaguardar la soberanía

fronteriza y territorial del país, desde una perspectiva de colaboración internacional mucho más articulada. En este contexto, la seguridad fronteriza se sumó a los tópicos prioritarios de la agenda de política exterior del gobierno de Vicente Fox.

Si bien es cierto que el contexto internacional de 2001 influyó para acelerar la cooperación fronteriza entre México y sus tres vecinos, también es cierto que el control de las fronteras constituye un imperativo de seguridad nacional para el Estado Mexicano, así como para cualquier otro gobierno en el mundo. A partir de ello, México ha concretado esfuerzos institucionales para resguardar sus fronteras con Estados Unidos (2001), Guatemala (2002) y actualmente se desarrollan consultas en el caso con Belice.

Con este telón de fondo, en el presente trabajo se pretende hacer un balance de los

* Internacionalista, mexicano, Director General del Grupo Coppan, Consultores Internacionales. S.C.

** Profesor, del Departamento de Relaciones Internacionales, UNAM, plantel Aragón.

esfuerzos institucionales en la administración del presidente Fox en materia de Cooperación y Seguridad Fronterizas con las tres naciones con las que compartimos una frontera común. Se defiende la premisa de que en esta materia, el gobierno de Vicente Fox no recibe de su antecesor un andamiaje institucional definido y articulado; no obstante, los esfuerzos realizados hasta el momento han permitido llenar gradualmente un vacío institucional, cuya consolidación aún llevará varios años. Para estos fines, el trabajo inicia con algunas consideraciones en materia de Seguridad Fronteriza para luego abordar consecutivamente la vinculación de México con cada uno de los tres países involucrados. En la parte final, se intenta hacer una valoración de conjunto sobre la política exterior en materia de cooperación y seguridad fronterizas en lo que va de la presente administración.

Marco de referencia

La seguridad fronteriza, desde la perspectiva del terrorismo internacional, no estaba contemplada en las prioridades de política exterior antes de la administración Fox. De hecho, el Estado Mexicano no contaba con políticas o estrategias integrales en la materia, lo que implicaba la ausencia de una coordinación interinstitucional, sistemática y permanente, tanto en el plano interno como en el ámbito internacional, principalmente en el contexto bilateral.

En el plano interno, si bien todas las administraciones recientes se habían preocupado por fortalecer los Mecanismos de Coordinación Interinstitucional (MCI), tradicionalmente liderados por la Secretaría de Relaciones Exteriores y diseñados para abordar los asuntos fronterizos, éstos habían estado orientados básicamente a atender la problemática derivada de los cruces, puertos de entrada y salida y de la infraestructura fronteriza. En este sentido, para temas específicos de seguridad en las fronteras, cada una de las instancias gubernamentales mexicanas¹ involucradas habían te-

nido asignadas funciones específicas, pero sin existir algún esquema institucional en el que se consensaran de una manera más articulada la toma de decisiones y, se asegurara una mejor coordinación entre las dependencias responsables. Así, cada dependencia realizaba sus propias funciones sin existir una instancia superior de coordinación.

Si bien la planeación e instrumentación de políticas en las fronteras son responsabilidad de las autoridades federales en cualquier país, la cooperación entre la federación con los estados o con los municipios se vuelve fundamental. Sin embargo, las fronteras de México carecían de los MCI basados en un sustento formal y en un marco institucional con carácter vinculatorio para los tres niveles de gobierno que relacionara a las autoridades respectivas, a fin de abordar los problemas fronterizos. En todo caso, la comunicación existente se ha realizado de manera informal.

En el ámbito bilateral, los MCI más avanzados han estado concentrados en la frontera norte. Los denominados Mecanismo de Enlace Fronterizo (MEF), creados en 1993, han tenido un importante desarrollo para atender los problemas de la frontera sobre todo en el área San Diego-Tijuana y Cd. Juárez-El Paso. Sin embargo, el problema que se ha presentado en ambos casos y en ambos lados de la frontera ha sido el bajo nivel de coordinación entre las instancias de gobierno para realizar acciones en la franja fronteriza. En lo general, no existe la comunicación, coordinación e intercambio de información entre dependencias de ambos lados de la frontera de manera permanente, sino sólo con un carácter eventual, a pesar de la existencia de instancias como el Grupo de Alto Nivel para el Control de Drogas.

En el caso de Guatemala, antes de la administración Fox, no existía ningún mecanismo binacional de coordinación para temas de seguridad en la frontera. La comunicación entre ambas partes se realizaba de manera esporádica y los contactos gubernamentales

¹ Las dependencias gubernamentales encargadas de los asuntos de Seguridad Nacional y Fronteras tradicio-

nalmente han sido la Secretaría de Defensa, de Marina, de Gobernación, de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República.

establecidos se enfocaban centralmente en el tema del narcotráfico. La coordinación interna para asuntos de la frontera sur se daba en el marco del Grupo de Coordinación Chiapas (GCCCH), en el que confluyen la mayoría de las instancias gubernamentales vinculadas con el tema de seguridad, pero sin existir una instancia coordinadora que involucre a todas las autoridades responsables. En lo que respecta a Belice, aun cuando se han dado consultas previas entre los dos gobiernos, a la fecha no existe un mecanismo binacional que permita la comunicación permanente entre ambos. Sobre esta base institucional, la administración Fox hace frente al problema de Seguridad y Cooperación Fronterizas con sus tres vecinos, desde la perspectiva del terrorismo internacional y bajo la necesidad de promover condiciones de prosperidad económica.

Los Estados Unidos

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington modificaron drásticamente la visión estratégica de los problemas del mundo para Estados Unidos. A partir de entonces, la política exterior de la Casa Blanca se centró en una cruzada global contra el terrorismo internacional sustentada en la *Doctrina Bush*². Desde entonces, para la administración Bush la defensa del territorio nacional y, en general, de lo que ellos consideran su seguridad interna, ha representado el interés fundamental en su posición internacional, desplazando a un segundo nivel a cualquier otro tema de tradicional relevancia. La intervención militar en Afganistán para derro-

² Los principios de la *Doctrina Bush* fueron expuestos en el discurso que el presidente norteamericano dirigió al Congreso de su país el 20 de septiembre de 2001. Con este mensaje, el mandatario fija la posición del gobierno de Estados Unidos frente a los sucesos del 11 de septiembre. Esta doctrina ha tenido como premisas: el procesamiento judicial de los responsables de tales atentados, así como mantener en alerta al gobierno de Washington sobre la posibilidad de sufrir un nuevo ataque por grupos o gobiernos extremistas, no sólo con armamento convencional, sino con armas de destrucción masiva entre las que aparecen las químicas, biológicas, radiológicas e inclusive nucleares.

car al gobierno Taliban en 2001, la reorganización institucional en Estados Unidos con la creación del Departamento de Seguridad Interna (2002); así como la campaña armada anglo-estadounidense en Irak en marzo de 2003, son ejemplos de la traducción de dicha doctrina en acciones concretas.

Por razones de interdependencia geoestratégica, política, económica y humana, así como de asimetría en la relación bilateral con México, el proyecto antiterrorista del presidente Bush se combinó con una serie de variables e intereses internos del Estado Mexicano en materia de seguridad, como el combate al narcotráfico, la lucha contra el tráfico de personas, la lucha contra el crimen organizado o el aseguramiento de las instalaciones estratégicas fronterizas. Dichas variables, aunque son atendidas institucionalmente por México, por diversas razones no tenían un correlato institucional bilateral integral con Estados Unidos. Sobre esta base, luego de los atentados del 11 de septiembre, ambos gobiernos coincidieron³ en la necesidad de fortalecer la seguridad fronteriza en lo general; luchar contra el terrorismo internacional, en virtud de que representa una amenaza para la seguridad territorial, económica, política y social de las dos naciones, así como en transformar dicho interés en acciones concretas de defensa. Un aspecto fundamental en este esfuerzo binacional ha estado enfocado a reforzar la seguridad en la franja fronteriza común.

³ El presidente Vicente Fox visitó a George W. Bush en la Casa Blanca el 4 de octubre de 2001, a fin de expresarle la solidaridad del pueblo de México y condenar los actos sucedidos el 11 de septiembre. Para algunos analistas fue una reacción tardía. En dicha visita, Fox reiteró el apoyo del gobierno mexicano para cooperar en la lucha contra el terrorismo internacional y, en contraparte, el presidente Bush señaló la importancia que tenía México para desarrollar tareas comunes en contra de este flagelo mundial. Este apoyo debe entenderse en la lógica de que, en ese momento, la prioridad temática del gobierno mexicano con Estados Unidos eran los asuntos migratorios. Luego de la intervención en Irak, el 7 de mayo de 2003, en la reunión que sostuvo el Secretario Luis Ernesto Derbez con su homólogo Colin Powell en Washington, el canciller mexicano señaló que la nueva prioridad del gobierno de Vicente Fox hacia Estados Unidos era la lucha contra el terrorismo.



Frontera y terrorismo

Si bien es cierto que no existen indicios de que los atentados del 11 de septiembre tuvieran alguna relación con la frontera México-Estados Unidos⁴ o con el territorio nacional, es decir, que los terroristas hubiesen cruzado a esa nación por México, se hubieran abastecido en algún estado de la República o utilizaran al país como plataforma de ataque, también es cierto que por la naturaleza de la dinámica fronteriza, la complejidad de los actores e intereses involucrados, la multiplicidad de actividades en la zona, así como por la importancia de la infraestructura estratégica de la frontera, las posibilidades de que un atentado terrorista pueda ocurrir no deben descartarse. En otras palabras, las características propias de la región fronteriza México-Estados Unidos hacen de ésta una zona de gran atracción en un esquema de acciones terroristas.

Ante la posibilidad de un ataque dirigido a la frontera que pudiese además tener efectos en los territorios nacionales de los dos países, ambos gobiernos han coincidido en establecer medidas de seguridad para esta zona. Se busca la creación de una frontera segura, cuya dinámica permita la expansión del comercio y agilice los cruces fronterizos de personas o bienes, a la vez que proteja al territorio nacional y a la población de los dos países de posibles atentados. En esta tarea, la coordinación de esfuerzos institucionales para administrar la frontera y el uso de tecnología

⁴ La frontera entre los dos países abarca 3,140 kilómetros, y comprende seis estados mexicanos: Baja California, Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas, y cuatro estadounidenses: California, Nuevo México, Arizona y Texas. Ello implica la vecindad entre 25 condados norteamericanos con 36 municipios mexicanos. Esta frontera es una de las más transitadas en el mundo. Se calcula que los cruces de personas o bienes por los 52 puertos fronterizos existentes alcanzan un millón al día, permitiendo el ingreso anual a Estados Unidos de más de 310 millones de cruces legales de personas, 90 millones de automóviles y 4.3 millones de camiones. Asimismo, las instalaciones estratégicas existentes en la zona realzan su importancia geoestratégica para ambas naciones. Por todo ello, la posibilidad de un atentado terrorista no debe descartarse.

de punta se vuelven de vital importancia. De esta percepción compartida se desprende la idea de crear una “frontera inteligente” de acuerdo con las necesidades planteadas para el siglo XXI.

En este marco, el 22 de marzo de 2002, en Monterrey, México, los presidentes Bush y Fox firmaron un acuerdo de cooperación denominado “Alianza Fronteriza México-Estados Unidos” junto con su respectivo “Plan de Acción” que sincronizó los esfuerzos unilaterales que cada nación venía desarrollando en este sentido a partir del 11 de septiembre del 2001⁵. La *Alianza Fronteriza* propone instrumentar 22 acciones concretas dirigidas a asegurar el flujo legal de personas y mercancías, así como el resguardar la infraestructura fronteriza. Adicionalmente, esta *Alianza* implica mejorar sustancialmente el manejo y la administración bilateral de la frontera, haciendo uso de tecnología de punta, y bajo el propósito de que los aspectos logísticos se sincronicen con la dinámica y las necesidades crecientes de la interacción transfronteriza.

⁵ En el caso particular de Estados Unidos debe señalarse que los acontecimientos del 11 de septiembre propiciaron la mayor reorganización institucional de ese país luego de 1947. En tal sentido algunas de las medidas tomadas unilateralmente en forma inmediata a los ataques terroristas fueron: el establecimiento de la Oficina de Seguridad Interna perteneciente a la Casa Blanca (sep. 20, 2001); la firma de la Ley Antiterrorista (oct. 26, 2001); la aprobación de la Ley para Fortalecer la Seguridad Fronteriza (oct. 29, 2001); así como la firma de un acuerdo con Canadá, cuya finalidad también es la de crear una frontera segura e inteligente (dic. 12, 2001). Asimismo, el gobierno de Bush emitió una serie de estrategias para enfrentar a este flagelo entre las que destacan: La Estrategia Nacional de Seguridad Interna (julio 16, 2002); La Estrategia Nacional de Seguridad Nacional (sep. 17, 2002) y La Estrategia Nacional para el Combate al Terrorismo (feb. 14, 2003). Sin duda el esfuerzo más importante fue la creación del Departamento de Seguridad Interna (nov. 25, 2002), mismo que ha implicado la fusión de 22 agencias gubernamentales destinadas a la seguridad nacional. En el caso mexicano, se crea el Gabinete de Seguridad en enero de 2002; se expide el decreto del Acuerdo que crea formalmente el Gabinete de Seguridad Nacional (abril 9, 2003); y se inician acercamientos con los gobiernos de Guatemala y de Belice para crear también fronteras seguras.

Por razones de seguridad nacional para Estados Unidos, la Alianza Fronteriza con México forma parte de una estrategia global para el combate al terrorismo internacional expresada en el documento titulado *Estrategia Nacional para la Seguridad Interna*⁶, publicada por la Oficina de Seguridad Interna, y dada a conocer a la opinión pública por el presidente Bush el 16 de julio de 2002. Esta *Estrategia* propone, como ya se ha comentado, la mayor reorganización institucional, política y tecnológica en materia de seguridad interna desde el término de la segunda guerra mundial, siendo su objetivo central evitar que ocurran nuevos ataques terroristas en territorio estadounidense. Para México, la *Alianza Fronteriza* se inscribe en la perspectiva nacional de salvaguardar las fronteras y establecer condiciones institucionales de seguridad en este ámbito, lo que constituye una tarea central para el Estado Mexicano.

En la ruta de garantizar el flujo seguro de personas a través de la frontera se pretende establecer mecanismos de coordinación bilaterales para valorar los puertos de entrada, agilizar los trámites aduanales y migratorios, intercambiar información especializada e identificar a posibles terroristas antes de su arribo a la región fronteriza. Con respecto al flujo seguro de mercancías, se pretende establecer un sistema moderno de inspección, instalar líneas ferroviarias que crucen la frontera, incentivar la cooperación del sector privado para elevar la seguridad de los embarques, así como fortalecer los mecanismos de información aduanal entre los dos países. Con el fin de asegurar la infraestructura estratégica fronteriza se busca desarrollar una evaluación de las condiciones actuales de las instalaciones como puentes, presas o plantas eléctricas y

⁶ El documento está estructurado en cinco apartados centrales: Introduction, Threat and Vulnerability, Organizing for a Secure Homeland, Critical Mission Areas y Foundations. Los apartados Critical Mission Areas y Foundations hacen mención al "US-Mexico Border Partnership Action Plan". Debe señalarse que en materia de Seguridad Fronteriza la Estrategia implica nuevas medidas en asuntos migratorios, aduanales, consulares, medios de comunicación, instalaciones estratégicas y desarrollo tecnológico, entre otros aspectos.

petroleras, así como elaborar una planeación de largo plazo para su manejo seguro y eficiente. En esta perspectiva, los gobiernos de ambos países iniciaron actividades coordinadas en aras de construir un andamiaje institucional de seguridad fronteriza que a la vez asegure el flujo de las actividades económicas propias de la frontera.

La reunión Creel-Ridge

Después de 11 meses de trabajos gubernamentales coordinados, los secretarios Santiago Creel, de Gobernación de México y Thomas Ridge, del Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos, tuvieron un primer encuentro de evaluación de la *Alianza* en San Diego, California, los días 23 y 24 de abril de 2003. Cabe apuntar que este acto constituye la reunión de más alto nivel entre funcionarios de los dos países, desde las tensiones creadas por el debate sobre Irak en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en los tres primeros meses del año. Como resultado del encuentro, los funcionarios emitieron una *Declaración Conjunta*⁷ en la que de manera general enfatizaron los avances alcanzados, las tareas pendientes y el hecho de que la Alianza se encuentra en una etapa inicial y que este mecanismo constituye la base de certidumbre institucional, así como el vehículo para materializar el espíritu de cooperación entre ambos gobiernos, en la lógica de fomentar el comercio, promover los cruces fronterizos le-

⁷ Secretaría de Gobernación, *Alianza para la Frontera México-Estados Unidos. Declaración Conjunta sobre los Avances Alcanzados*, Abril 23, 2003; y, U.S. Department of Homeland Security. *U.S.-Mexico Border Partnership Joint Statement on Progress Achieved*, April 23, 2003. Las dependencias que participan en esta Alianza son por parte de México: Secretaría de Gobernación (Centro de Investigación y Seguridad Nacional e Instituto Nacional de Migración), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Administración General de Aduanas), Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Defensa y Marina, Procuraduría General de la República y la Comisión de Asuntos para la Frontera Norte. Por parte de Estados Unidos: el Departamento de Seguridad Interna, el Departamento de Estado y la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza, entre los más importantes.



gales y establecer un esquema de protección contra el terrorismo y el crimen organizado.

En el rubro de Infraestructura Segura, uno de los objetivos iniciales propuestos fue la coordinación de los planes de desarrollo de la infraestructura fronteriza. En este sentido, ambos gobiernos se comprometieron a armonizar los sistemas de planeación y a mejorar la comunicación entre las agencias de control en los puertos de entrada. Se acordó seguir con estas tareas, específicamente examinando técnicas y procedimientos modelo para asegurar que la infraestructura regional satisfaga las demandas de las comunidades fronterizas, así como de la actividad comercial.

En la citada reunión se acordó hacer una revisión más amplia de los esquemas de seguridad en la infraestructura fronteriza así como de las redes de telecomunicaciones y transportes a fin de identificar sus deficiencias y vulnerabilidades y actuar en consecuencia. Para tal propósito se formó un grupo bilateral de seguimiento y se acordó establecer un marco de orientación para la protección de la infraestructura. En esta tesitura, se formaron grupos sectoriales de trabajo en materia de energía, telecomunicaciones, transporte, presas, salud pública y agricultura. La misión definida para estos grupos es la de identificar la infraestructura crítica con implicaciones transfronterizas; desarrollar medidas de protección e instrumentar medidas compatibles para eliminar o mitigar las vulnerabilidades que cada país tiene en su territorio en esta materia.

En cuanto al Flujo Seguro de Personas, la relación entre el Departamento de Seguridad Interna y las agencias mexicanas se vuelve fundamental para el logro de los objetivos planteados. Estados Unidos manifestó su intención de ampliar la Red Electrónica para la Inspección Rápida de Viajeros (SENTRI por sus siglas en inglés), a fin de agilizar los cruces legales en los puntos de mayor afluencia. En tal sentido, se destacó la ampliación del periodo de inscripción por parte de los usuarios, de uno a dos años. La intención de reducir el periodo de espera de la expedición de las tarjetas SENTRI a menos de dos meses para el mes de junio, así como de establecer el primer ca-

rril peatonal que cuente con esta tecnología, en el Puerto de San Ysidro.

Ambos gobiernos manifestaron la firme intención de fortalecer la colaboración para salvaguardar la vida de los migrantes aumentando el personal y equipo de rescate en la frontera, con especial atención en el corredor "Arizona-Sonora". Para ello, funcionarios de migración y de procuración de justicia en ambos países reciben ya capacitación. Asimismo, los dos gobiernos planean proseguir el trabajo conjunto para arrestar y procesar a los traficantes de personas en la zona.

Sobre el Flujo Seguro de Bienes se destacó como uno de los avances más notorios el trabajo coordinado entre la Administración General de Aduanas de México (AGA) y la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos (BAPF). En este sentido, ambas autoridades cuentan ya con tres grupos especializados de trabajo: Fronteras, Aplicación de la Ley y Tecnología y Procedimientos Aduaneros. Los grupos se reúnen trimestralmente y tratan temas especializados como la homologación y ampliación de horarios de servicio, la instrumentación en México de un sistema de información sobre pasajeros que entren o salgan por vía aérea de México y Estados Unidos, el uso de rayos gama en cruces fronterizos de ferrocarril, el establecimiento de alianzas con el sector privado, la investigación conjunta sobre fraudes aduaneros, el establecimiento de sistemas de monitoreo de embarques en tránsito, o la confiscación de cantidades importantes de dinero provenientes de fuentes ilícitas, entre los más importantes.

De la misma manera se dio a conocer que ambos gobiernos están trabajando para construir carriles exclusivos de alta tecnología para facilitar el cruce fronterizo al reducir tiempo y costos. Se espera poner en funcionamiento el primero de ellos en el cruce "El Paso-Cd. Juárez" durante este año para posteriormente establecerlos a lo largo de la frontera común.

La *Declaración Conjunta* reconoció que los principales problemas que han enfrentado los dos gobiernos están asociados con la falta de una comunicación más fluida, así

como con la necesidad de elevar el nivel de la cooperación institucional. No obstante, más allá de los avances operativos que se pudieran señalar, la *Declaración* expresa un tipo distinto de enfoque entre los dos gobiernos para entender y enfrentar problemas comunes que en este caso afectan la seguridad nacional de ambos países. Ello ha propiciado la creación de condiciones políticas, institucionales e, incluso, tecnológicas, sobre una base de certidumbre y permanencia, que permiten establecer espacios más propicios para promover el comercio y la protección de los flujos migratorios, bajo condiciones de seguridad. Desde una perspectiva global, la Alianza Fronteriza constituye un marco institucional que puede propiciar un mejoramiento del diálogo gubernamental entre los dos países.

La relación con Guatemala

Los asuntos de la frontera con Guatemala estuvieron tradicionalmente ausentes de la agenda bilateral entre los dos países. Sin embargo, a partir de los años ochenta los problemas fronterizos comenzaron a crecer en importancia. El éxodo de guatemaltecos hacia México y posteriormente el otorgamiento de la calidad migratoria de refugiados, la guerra interna en ese país, los conflictos bélicos en otras naciones centroamericanas, o el problema del narcotráfico, fueron algunos de los elementos que acercaron la atención gubernamental hacia los asuntos de la frontera entre los dos países⁸. Se trata de una frontera altamente porosa, con puntos de cruce irregulares, que presenta diversos riesgos para la seguridad de ambos países y en donde se desarrollan diversas actividades ilícitas como el trasiego de armas, el tráfico ilegal de personas y mercancías, el

⁸ La frontera entre México y Guatemala tiene una extensión de 962 kilómetros y comprende cuatro estados mexicanos Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo y cuatro departamentos guatemaltecos Petén, Quiché, Huehuetenango y San Marco. Ello implica la vecindad ente 21 municipios mexicanos con 22 municipios guatemaltecos. Actualmente existen cuatro puentes fronterizos y 42 cruces vehiculares informales. Los cruces marítimos no están contabilizados.

crimen organizado, la explotación de materias preciosas y la falsificación de documentos, que, entre otros, ponen en riesgo la seguridad en la zona fronteriza.

Es a partir de marzo del 2001, cuando los gobiernos de Vicente Fox y Alfonso Portillo inician una serie de acciones coordinadas orientadas a mejorar la cooperación en el ámbito de la seguridad fronteriza entre los dos países. Una de ellas fue la conformación de un mecanismo institucional bilateral para realizar un diagnóstico en torno a las condiciones de seguridad en la frontera, a fin de atender institucionalmente las necesidades a partir de elementos de información más certeros. El diagnóstico llevó a los dos gobiernos a suscribir, en junio de 2002, un Memorando de Entendimiento en relación a la cooperación bilateral para resguardar la Seguridad Fronteriza entre ambos países. Este acuerdo permitió que el 11 de octubre de 2002, el Secretario Santiago Creel de México y el Ministro Adolfo Reyes Calderón de Guatemala instalaran el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSF)⁹ que fue diseñado como un mecanismo de comunicación y coordinación diseñado para promover la creación de planes conjuntos, así como la ejecución de medidas preventivas y programas específicos en esta materia. Debe destacarse que la creación de este mecanismo constituye el primer esfuerzo institucional en este rubro en

⁹ Secretaría de Gobernación, *Comunicado Conjunto en el que Acuerdan México y Guatemala Mecanismo de Cooperación Bilateral para Reforzar la Seguridad en su Frontera Común*, Octubre 11, 2002. El Grupo de Alto Nivel se conformó en la ciudad de Guatemala y está dividido en cinco grupos: el Grupo de Migración Derechos Humanos y Asuntos Fronterizos es coordinado por el Instituto Nacional de Migración de México y por la Dirección General de Migración de Guatemala; el Grupo de Terrorismo Internacional será coordinado por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y por la Secretaría de Análisis Estratégico de Guatemala; el Grupo de Crimen Organizado y Cooperación Jurídica es coordinado por la Procuraduría General de la República de México y por el Ministerio público de Guatemala; el Grupo de Seguridad Pública es coordinado por la Secretaría de Seguridad Pública de México y por el Ministerio de Gobernación de Guatemala; el quinto Grupo sobre Aduanas es coordinada por la Administración General de Aduanas de México y por la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala.

la historia de los dos países. Se pretende que este grupo garantice la seguridad de las personas y de su patrimonio, así como la de los dos países en una perspectiva de largo plazo.

Con el propósito de abordar los temas básicos de la problemática bilateral, ambos gobiernos decidieron conformar cinco grupos de trabajo enfocados a las áreas de Migración, Derechos Humanos y Asuntos Fronterizos, Terrorismo Internacional, Crimen Organizado y Cooperación Jurídica, Seguridad Pública y asuntos Aduanales. La posibilidad de instalar un sexto subgrupo de trabajo enfocado a los asuntos sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales está siendo estudiada por ambos gobiernos.

Cada grupo de trabajo esta coordinado por la autoridad respectiva en cada país y tiene la misión de construir un diagnóstico inicial sobre su área respectiva a fin de identificar los principales riesgos y debilidades, los mecanismos de colaboración existentes, los obstáculos a la cooperación, así como las posibles soluciones y mecanismos de fortalecimiento institucional. Se contempla que la información que se recabe en todas las áreas descritas, en el mediano plazo, sirva como punto de partida para la construcción institucional de una base de datos permanente sobre los temas de seguridad fronteriza que pueda ser utilizada de manera bilateral y que permita erradicar gradualmente la falta de coordinación institucional y de recolección de información.

Ambos gobiernos acordaron que el Grupo de Alto Nivel, deberá reunirse por lo menos dos veces al año de manera alternada en ambos países, y cuente con un Secretariado Técnico que funja como instancia coordinadora de los trabajos. En el caso de México, esta función le corresponde al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), y en el caso de Guatemala a la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE). La sola existencia de este nuevo mecanismo binacional satisface una necesidad de la realidad vecinal y permite a los dos gobiernos darle una prioridad distinta al tema de seguridad fronteriza en la agenda bilateral. De la misma manera, los pasos dados hasta el momento van llenando un vacío

institucional de coordinación en una relación bilateral que por muchos años careció totalmente de este tipo de mecanismos.

El caso de Belice

Institucionalmente la frontera de México menos desarrollada es la que se tiene con Belice, pues, aunque se han hecho acercamientos entre los gobiernos en materia de Seguridad Fronteriza, no existe actualmente un mecanismo similar al que se tiene con Guatemala o con Estados Unidos para hacer frente a los problemas de seguridad fronteriza entre los dos países. Una de los objetivos del presidente Fox en este sentido es construir mecanismos institucionales con Belice, cuyo acuerdo se vendría a sumar al ya logrado con Guatemala. De esa forma, la frontera sur de México estaría totalmente administrada bajo un nuevo marco institucional.

La Seguridad Fronteriza y sus efectos para la relación bilateral

Los acuerdos logrados por México en materia de Seguridad Fronteriza tanto con Estados Unidos como con Guatemala deben valorarse a la luz de las variables internas y externas que se han citado y que rodearon la elaboración de los mismos.

Estados Unidos

Los atentados del 11 de septiembre trajeron como consecuencia la modificación de los temas tradicionales de la agenda bilateral. Al principio de las administraciones Fox-Bush, uno de los temas propuestos por Vicente Fox a la Casa Blanca que comenzaba a tener eco en algunos sectores de la sociedad y del gobierno de Estados Unidos, era la conformación de un acuerdo bilateral migratorio que pudiese legalizar a alrededor de 3.5 millones de trabajadores mexicanos indocumentados en ese país. Sin embargo, los actos terroristas modificaron sustancialmente la visión estadounidense con res-

pecto a sus necesidades y prioridades en materia internacional, colocando a la lucha contra el terrorismo y en consecuencia a los temas de seguridad como el tema central en su agenda. A partir de ello, la agenda bilateral con cualquier otro país, incluyendo a México se centró en dichos temas. Esto terminó también por reajustar las prioridades de la agenda mexicana de política exterior.

En la perspectiva estadounidense de crear una “frontera inteligente” con México, el acuerdo migratorio propuesto por el presidente Fox pasó a un segundo término y actualmente se encuentra postergado. Incluso, otros temas de negociación como el comercio, el narcotráfico, el crimen organizado, la cooperación ecológica, e incluso, los asuntos comerciales y financieros, han sido perneados por el rubro de la seguridad.

En el caso específico de un acuerdo migratorio bilateral existe una doble percepción sobre su realización. Por un lado se señala que este acuerdo nunca fue tomado con seriedad por Washington y que los hechos de septiembre 11 fueron el pretexto ideal para que la Casa Blanca lo desechara. Por otro, después de los atentados existe la percepción de que la cooperación entre los dos países en materia de seguridad llevará en el mediano plazo a la concertación de un acuerdo migratorio bilateral. Esta afirmación derivada de la premisa de que, por razones de seguridad nacional, la cruzada antiterrorista emprendida por Washington requiere de un control riguroso de sus fronteras y de los flujos migratorios, sean éstos legales o ilegales, así como de los puertos de entrada marítimos, aéreos o fronterizos. En esta tesitura, la creación de un marco de esta naturaleza entre ambos países resulta mutuamente provechoso. En el caso de México, se propicia la creación de condiciones institucionales favorables para buscar la regulación de 3.5 millones de migrantes ilegales; para Estados Unidos, dicho marco propiciaría el control sobre los flujos migratorios provenientes de México al permitir contar con la información sobre cuántos, quiénes y cómo entran los migrantes mexicanos a territorio estadounidense.

La intención de construir una frontera segura entre las dos naciones constituye un

esfuerzo de entendimiento mutuo sin precedentes que ofrece tanto ventajas individuales como en conjunto para los dos países. En el caso de México implica una modernización en materia tecnológica relacionada con asuntos aduanales, consulares y migratorios; de inspección y vigilancia; de tráfico de personas o bienes, de intercambio de inteligencia, así como una actualización en general de sus sistemas a nivel de seguridad institucional. Para Estados Unidos la cooperación con su vecino del sur significa el construir condiciones políticas e institucionales para vigilar, controlar y disminuir al máximo la posibilidad de sufrir nuevamente algún atentado terrorista que pudiese tener como plataforma de lanzamiento a su frontera sur. Al tener certidumbre en la frontera con México, Estados Unidos contribuye al logro de los objetivos generales de su estrategia global antiterrorista.

Desde una visión de conjunto, el acuerdo entre México y Estados Unidos crea un marco institucional bilateral que permite edificar condiciones institucionales para abordar los diversos retos para la seguridad, ya sean antiguos como actuales, a lo largo de la franja fronteriza común. Asimismo, la *Alianza Fronteriza* debe ser vista como un mecanismo que puede ayudar a construir vínculos más fuertes entre los dos países con alcances de largo plazo.

Guatemala

El proceso de conformar una frontera segura entre los dos países data de marzo de 2001. En tal sentido, el contexto internacional del 11 de septiembre se vino a sumar como variable externa a la necesidad compartida de construir condiciones institucionales de seguridad en la frontera entre México y Guatemala. Si partimos de la premisa que la frontera entre los dos países no había sido una prioridad de primer nivel en la agenda bilateral, se comprenderá la importancia de haber logrado el acuerdo para la propia relación en su conjunto. El descuido de la frontera, su porosidad y la falta de instituciones encargadas de afrontar los problemas que se derivan de su dinámica, han sido algunas de las razones internas que

han llevado a los dos gobiernos a concertar un acuerdo en la materia.

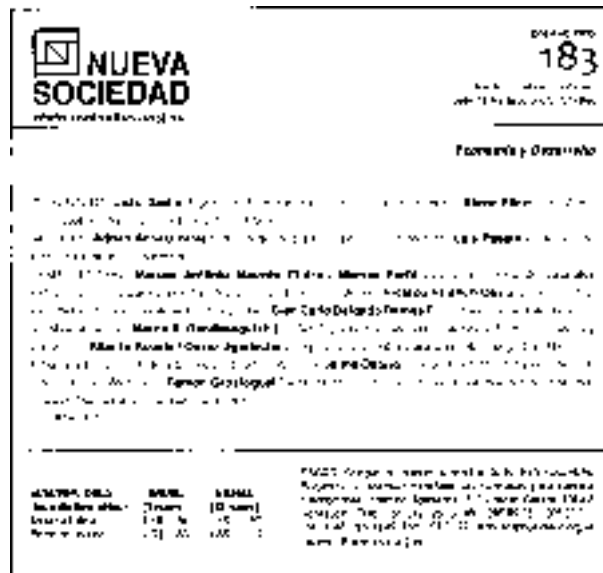
En este sentido, ambas naciones se benefician del acuerdo en los ámbitos de la cooperación, la comunicación bilateral, coordinación institucional, así como en las áreas de tecnología, intercambio de información e inteligencia, apoyo a la capacitación, la modernización en materia de asuntos aduanales, consulares y migratorios, así como del fortalecimiento de la seguridad institucional. Pero sobre todo, los gobiernos entran a una fase de cooperación institucional más propicia para abordar de manera más coordinada y permanente los problemas comunes generados en la dinámica fronteriza. Este proceso permite esperar en el futuro cercano mejores formulas conjuntas para solucionar la problemática que compartimos en el ámbito de seguridad, mismo que de hecho se convierte en un andamiaje que puede conducir a mejores estadios de cooperación en otros rubros para los dos países.

Consideraciones finales

La necesidad del gobierno de Vicente Fox por construir condiciones de certeza jurídica y seguridad en las fronteras, hasta ahora, se ha traducido en acuerdos bilaterales con Estados Unidos y Guatemala. En ambos casos, los esfuerzos conjuntos, que por separado se han

emprendido en esta materia, además de contribuir a modernizar la interacción en la frontera común, permiten crear un ambiente de certidumbre para las dos zonas fronterizas y un clima favorable en los círculos del poder en los niveles federales, a la vez que fortalece la cooperación institucional en los distintos niveles de gobierno. Asimismo, impulsan la consolidación de los lazos tradicionales de cooperación y, en general, crean mejores condiciones políticas, jurídicas, tecnológicas e institucionales para una conveniente y necesaria vecindad entre los dos principales vecinos históricos de México. En este sentido es posible que las "fronteras inteligentes" contribuyan a mejorar las relaciones entre países vecinos.

Los convenios de cooperación fronteriza deben tomarse como un paso inicial y no como un acto de consolidación institucional, lo que significa que el camino conjunto aún es largo por recorrer y que los problemas futuros serán más complicados. No obstante, el contar con mecanismos conjuntos de trabajo prefigura un horizonte más promisorio y de mayor certidumbre. En todo caso, las *Alianzas Fronterizas* que México ha conformado con sus dos vecinos propicia una oportunidad para reforzar sus relaciones bilaterales en una perspectiva de largo plazo matizada por la búsqueda de la prosperidad y por la creación de condiciones de seguridad, hasta ahora, en las dos fronteras más importantes para el Estado mexicano.



Debate de la migración entre México y Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001

Carlos Félix Corona*

El gobierno del presidente Fox ha obtenido un logro importante en su política exterior al haber puesto en la parte central de la relación bilateral con Estados Unidos el tema de la migración de mexicanos hacia territorio estadounidense. Por primera vez en muchos años, la agenda social con nuestro vecino del norte se ha constituido en el principal asunto bilateral que requiere de la atención inmediata de ambos gobiernos. Las condiciones posteriores a los ataques terroristas del 11 de septiembre cambiaron el escenario en Estados Unidos y en el resto del mundo, afectando la discusión de una amplia reforma migratoria con México.

Antecedentes inmediatos

La migración de mexicanos hacia Estados Unidos es un proceso que comenzó después de la guerra con su vecino del norte en la que México perdió más del 40% de su

territorio hacia 1848. Para muchos mexicanos, la nueva frontera significó una separación de familias y de amistades que en el corto y largo plazos difícilmente se sujetaría a la línea divisoria del nuevo mapa político.

En la agenda bilateral México-Estados Unidos la migración de mexicanos hacia Estados Unidos es quizás el tema más añejo, que ha causado serias y profundas diferencias a lo largo de la historia de ambos países. El antecedente del único esfuerzo bilateral para el tratamiento de este asunto se dio por cuestiones coyunturales derivadas de la segunda guerra mundial. Ambos gobiernos pactaron un convenio bilateral de trabajadores temporales,

* Carlos Félix Corona miembro de carrera del Servicio Exterior Mexicano desde hace más de 21 años. En la Cancillería estuvo adscrito a las Direcciones Generales de Tratados, Naciones Unidas, y Límites y Ríos Internacionales. En el exterior fungió como Jefe de Cancillería en las Embajadas de México en la República de Corea y en la República Socialista Federativa de Yugoslavia, en esta última se desempeñó también como Encargado de Negocios a.i. en el periodo de la guerra de separación de la República de Bosnia-Herzegovina. Sirvió como Cónsul Alterno en los Consulados Generales de México en Los Angeles y San Diego, California. De septiembre de 1999 a abril del 2001 fue Director General de Protección y Asuntos Consulares en la Secretaría de Relaciones Exteriores. En enero de 1998 ascendió por concurso a la categoría de Ministro. Des-

de abril del 2001 es el Ministro para Asuntos Migratorios de la Embajada de México en Washington, EUA. Las opiniones y consideraciones de este artículo son exclusivas del autor y no representan posiciones oficiales.

el tristemente célebre Programa “Acuerdo Bracero” vigente de 1943 a 1964. Después de este intento poco afortunado por los resultados obtenidos, ambos países prefirieron mantener el *statu quo* sobre el tema, relegando el asunto a la esfera de los aspectos de preocupación en la agenda México-Estados Unidos, sin perspectivas inmediatas de solución.

Durante varios años, el enfoque que adoptaron las dos administraciones fue similar a los de otros temas de conflicto en la agenda bilateral: recriminaciones y acusaciones mutuas. Estados Unidos basó sus argumentos en su derecho a adoptar decisiones soberanas. Por su parte, México asumió una postura apegada al respeto de los derechos humanos de los migrantes. Estas posiciones no facilitaron avance alguno en la solución de la parte problemática del fenómeno migratorio en sus causas estructurales.

No hay que olvidar que en Estados Unidos la inmigración es un asunto que tradicionalmente se ha considerado exclusivo de la política interna. Es cierto, se trata de una nación cuya historia se basa en la inmigración, pero es precisamente por ello que prevalece la idea de que sólo a Estados Unidos le compete decidir quiénes emigran a ese país y en qué condiciones. Esta percepción se ha consolidado en los últimos años entre los principales sectores conservadores estadounidenses, quienes además se resisten a permitir que el núcleo central del tejido social del país se vea afectado por la expansión y la constante presencia de otros grupos de inmigrantes que no son considerados similares al grupo dominante de la sociedad estadounidense¹.

Durante la década de los noventa el Congreso estadounidense aprobó lo que se considera la legislación más radical en materia de política migratoria², e instruyó al gobierno

¹ En opinión de algunos especialistas, existen prejuicios claros de grupos conservadores que sin considerarse racistas, estiman poco afortunado el avance de otros grupos étnicos que eventualmente desplacen a los grupos anglosajones.

² En 1996 el Congreso aprobó la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA) que constituye la legislación más restrictiva en materia de inmigración a Estados Unidos que entre otras cosas establece el reforzamiento de la Patrulla Fron-

de Washington a reforzar las medidas para contener la migración indocumentada, fundamentalmente a través de diversos operativos policiacos en la frontera con México. Los resultados de estas medidas se han dejado sentir cada vez con mayor rigor: los flujos de migrantes indocumentados se han desviado a las zonas más inhóspitas de la frontera, desiertos, canales, ríos y montañas. Por ende, desde el inicio de estos operativos de contención a mediados de los noventa (Gatekeeper, Hold The Line, Safeguard) se han producido muertes de migrantes como no había sucedido anteriormente, unas 400 en promedio anual.

Al mismo tiempo, se han desarrollado y sofisticado las organizaciones de traficantes de personas, el incremento de la criminalidad en la frontera, la presencia creciente de grupos civiles “vigilantes” que pretenden defender al país de la invasión de indocumentados y, en suma, la disrupción de la vida cotidiana de las comunidades fronterizas.

A fin de cuentas, diversos estudios de instituciones de investigación y oficiales indican que estos operativos han sido incapaces de detener el flujo de migrantes hacia la Unión Americana³. Por el contrario, a sus efectos fatales se suma el resultado contrario a sus propósitos: los operativos policiacos en la frontera han propiciado más migración indocumentada; se ha roto el carácter circular que tenía gran parte de los movimientos de trabajadores temporales mexicanos hacia Estados Unidos. Ante las dificultades para volver a territorio estadounidense, los trabajadores que viajaban de manera temporal al norte prefieren ahora permanecer en ese país y mandar por sus familias.

riza con más recursos humanos y materiales y con la construcción de más bardas en la frontera con México. El presupuesto del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) pasó de 1,400 millones de dólares en 1994 a 4,200. La IIRIRA afecta asimismo a inmigrantes legales con la aplicación de disposiciones retroactivas mediante las cuales se les puede deportar por faltas cometidas anteriormente a la entrada en vigor de esta legislación.

³ Véase el estudio “Holding the Line? The effect of the Recent Border Build-up on Unauthorized Immigration” en Belinda Reyes, Hans Johnson Richard Van Swearingen, 2002, *Public Policy Institute of California*. Asimismo, la General Accounting Office (GAO) ha producido reportes que dan cuenta del fracaso de esta política.

En suma, la demanda de mano de obra mexicana y el imperativo de la reunificación familiar de los migrantes que tienen fuertes lazos sociales en el vecino del norte, factores estructurales que motivan el flujo de mexicanos a Estados Unidos, no han encontrado los cauces adecuados para que estos movimientos se den de manera segura, ordenada, digna y legal.

El nuevo enfoque del tema migratorio en la relación bilateral

Una nueva etapa de la relación entre México y Estados Unidos da comienzo con las administraciones de los Presidentes Vicente Fox y George Bush. Desde el desarrollo de su campaña, el Presidente Fox expresó su compromiso para avanzar en un acuerdo migratorio con Estados Unidos, a fin de garantizar que la migración de mexicanos a la Unión Americana se efectuara de manera legal, segura y ordenada. Por su parte, el presidente Bush como gobernador de Texas entendió el valor que conlleva el fenómeno migratorio para ambos países y la necesidad de adoptar medidas para aprovechar la parte positiva de estos flujos y reducir sus efectos nocivos.

Con el convencimiento y determinación de ambos mandatarios, el tema se instauró como la prioridad de ambos gobiernos en la agenda bilateral. Esto en principio constituye un importante logro para México, ya que por primera vez en muchos años el tema migratorio se intenta abordar desde una perspectiva bilateral, bajo el principio de una responsabilidad compartida. Después de los grandes avances de la agenda comercial con el TLCN, se abrió la oportunidad para abordar el componente social de la relación bilateral: el flujo de mexicanos a Estados Unidos, cuya atención se había postergado por muchos años.

En este marco, la parte mexicana asumió el liderazgo en el proceso, una vez que por instrucciones de ambos presidentes se conformó el 4 de abril del 2001 un Grupo de Alto Nivel con la participación de los Secretarios de Relaciones Exteriores y Gobernación del lado mexicano, y por el Secretario de Estado y el Procurador General de la parte estadounidense.

Gracias a la insistencia mexicana, se acordó una ambiciosa agenda que pretendía tratar el fenómeno migratorio desde una perspectiva integral. El planteamiento perseguía que los dos gobiernos abordaran de una vez todos los aspectos estructurales del fenómeno migratorio, a fin de desarrollar fórmulas adecuadas para lograr una administración racional y humana del movimiento de mexicanos entre ambos países.

Para ello, ambas partes consideraron cinco elementos centrales en la agenda bilateral sobre el tema: la regularización de todos los mexicanos indocumentados en Estados Unidos, alrededor de 3.5 millones, un programa amplio de trabajadores temporales, mayor número de visas para que los mexicanos pudieran reunificarse con sus familiares y participar en el mercado laboral estadounidense, seguridad en la frontera y la instrumentación de programas para el desarrollo económico de las regiones de origen de migrantes. Este planteamiento integral fue conocido posteriormente como “la enchilada completa (The Whole Enchilada)”.

El proceso comenzó a avanzar y en junio de 2001 ambos países adoptaron un Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad en la Frontera, destinado fundamentalmente a coordinar acciones para evitar las muertes en esa zona, además de la frontera y reforzar la seguridad de los migrantes.

En el contexto de la relación bilateral, el capítulo de migración experimentó su momento más intenso durante la visita de Estado que efectuara el Presidente Fox a Washington los días 5 al 7 de septiembre del 2001. En esta visita el Presidente Bush ratificó que para los EUA no había una relación más importante que la que sostenía con México. El Presidente Fox en su discurso de bienvenida en la Casa Blanca propuso avanzar en un amplio acuerdo migratorio a concluir en diciembre del 2001. Es decir, prácticamente a tan sólo tres meses de esa visita. Para algunos sectores de opinión norteamericana, si bien esta propuesta sonaba bastante ambiciosa, existía una sensación de que se podría lograr parte del planteamiento en un plazo relativamente breve. Cabe recordar que algunos sectores importantes de la iniciativa privada, como la US Chamber of

Commerce, las principales fuerzas sindicales AFL-CIO, organizaciones latinas, las iglesias y el Partido Demócrata apoyaban el planteamiento mexicano.

Los medios informativos y de opinión estadounidenses más influyentes coincidían en la conveniencia de avanzar en el tema y señalaban que se abría una ventana de oportunidad única para solucionar los problemas originados de la migración de mexicanos a Estados Unidos⁴.

En su discurso ante el pleno del Congreso el Presidente Fox reiteró su intención de concertar un amplio acuerdo migratorio con Estados Unidos. La gran mayoría de los congresistas aplaudieron estas las palabras del mandatario mexicano, cuyo papel de promotor del cambio en México le ganó una enorme respetabilidad entre los miembros del Congreso estadounidense.

En contrapartida, las fuerzas anti-inmigrantes y los sectores conservadores del Partido Republicano que en esos momentos parecían haber sido superados por una tendencia que no les favorecía, estaban sin embargo dispuestos a dar las batallas necesarias para impedir la consecución de una reforma migratoria como la que pretendía el gobierno mexicano.

En este contexto, a tan sólo unos días después de la histórica visita de Estado del Presidente de México a Washington, se produjeron los atentados terroristas del 11 de septiembre que marcaron el inicio de una nueva etapa

⁴ A pesar de que las condiciones para discutir un acuerdo migratorio con México se presentaban hasta cierto punto favorables, es importante hacer notar que este proceso no fue similar al que se desarrolló en el caso de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN. En este último, las principales fuerzas políticas y económicas de Estados Unidos estaban convencidas de los beneficios de instaurar un régimen de libre comercio en Norteamérica. En el caso del proceso de las consultas en materia de migración no existió la misma alineación de fuerzas. Como ahora se sabe, en las negociaciones del TLCAN, la parte mexicana intentó de manera infructuosa incluir el tema migratorio en este proceso. La parte estadounidense rechazó esta petición y planteó en ese momento incluir al sector energético, es decir el petróleo. Al final ambos temas fueron excluidos del acuerdo.

de la historia contemporánea, cuyos efectos aún se dejan sentir al interior de Estados Unidos y en el esquema de las relaciones internacionales.

El acuerdo migratorio después del 11 de septiembre

El contexto de la seguridad

Los ataques terroristas en territorio estadounidense fueron de tal magnitud que en opinión de algunos especialistas en temas de seguridad, sus efectos perdurarán por muchos años. Por primera vez en la historia de Estados Unidos, el país más poderoso del planeta se vio vulnerable a las acciones de grupos terroristas del exterior⁵. Esta sensación de constante inseguridad que continúa experimentando la población estadounidense ante un enemigo que en cualquier momento puede golpear de nuevo, tuvo como resultado inmediato la urgencia de adoptar una política destinada a reforzar la seguridad de su territorio y población.

La creación de una Oficina de Seguridad Interna, que posteriormente da lugar al establecimiento de una de las agencias más poderosas de la Administración con el Departamento de Seguridad Interna, *Department of Homeland Security (DHS)*, a través de la fusión de 22 dependencias con más de 170 mil empleados, constituyó la respuesta de la Administración para garantizar la seguridad interna de Estados Unidos.

Un poco antes fueron aprobadas legislaciones como la *USA Patriot Act* y la *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act*, que aumentaron la capacidad del gobierno federal para adoptar acciones contraterroristas, inclusive acotando algunos de los derechos civiles fundamentales en la estructura democrática

⁵ No hay que olvidar que ya existía una preocupación sobre el riesgo de grupos de terroristas "nacionales". De hecho, los episodios del envío de esporas de ántrax al Capitolio y otras oficinas, después del 11 de septiembre se considera que fueron perpetrados por terroristas locales. De estos casos prácticamente se ha dicho muy poco de manera oficial.

estadounidense, como el de la privacidad y el debido proceso. Estas acciones dieron inicio a un debate sobre hasta dónde el gobierno federal puede llegar para garantizar la seguridad de la nación, a costa de sacrificar valores que se consideran esenciales para la nación norteamericana⁶.

A lo anterior se suman las intervenciones militares en Afganistán e Irak en la línea de la política sobre estrategia de la seguridad nacional de Estados Unidos dada a conocer en septiembre del 2002⁷.

La suma de estos acontecimientos conformó un ambiente en Estados Unidos en el cual la gran mayoría de los temas, tanto de política interna como del ámbito externo, se enfocarían a través de la lente de la seguridad del país. Para la opinión pública norteamericana en general no importa mucho los costos que se tengan que asumir para reforzar la seguridad interna, si es que con ello se reducen los riesgos de posibles atentados terroristas.

En este contexto, los inmigrantes en Estados Unidos pasan a formar parte de la lista de víctimas afectadas por los actos terroris-

⁶ Las violaciones al derecho del debido proceso de los extranjeros detenidos por cargos migratorios, sospechosos de ser terroristas se han multiplicado. El 5 de junio del 2003 se da a conocer el reporte *The September 11 Detainees: A Review of the Treatment of Aliens Held on Immigration Charges in Connection with the Investigation of the September 11 Attacks*, por el Inspector General del Departamento de Justicia de Estados Unidos, Glenn A. Fine. En este reporte se presenta una amplia crítica al trato otorgado a 762 inmigrantes indocumentados detenidos por cargos de inmigración, en conexión con los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. A pesar de que se reconocen las circunstancias extraordinarias con las que lidiaba el Departamento de Justicia en esos momentos de crisis, el reporte critica fuertemente la política implícita conocida como de "no bond," por la cual se justificaban las detenciones indefinidas, con el propósito de dar tiempo al FBI de terminar sus investigaciones. Ello a pesar de las objeciones del entonces Servicio de Inmigración y Naturalización (INS). Sin embargo, el Departamento de Justicia expresó a través de su vocera Bárbara Comstock no estar arrepentido de estas acciones que se efectuaron en cumplimiento de su obligación de garantizar la seguridad de la nación.

⁷ "The National Security Strategy of The United States of America". El Presidente Bush da a conocer con esta iniciativa lo que para muchos analistas significa el nuevo enfoque de las acciones político-militares de Estados Unidos que marcarán una nueva etapa en el contexto internacional.

tas del 11 de septiembre. El temor generalizado de la población y de las instituciones gubernamentales revierte los términos favorables de la discusión para lograr una amplia reforma migratoria, con México y en general. En vez del clima de apertura que prevalecía sobre el tema migratorio hasta antes del 11 de Septiembre, las condiciones posteriores despiertan dudas y suspicacias sobre la conveniencia y lo oportuno de considerar medidas para instrumentar una amplia reforma migratoria que signifique la legalización de 8 millones de indocumentados y el establecimiento de programas de trabajadores temporales.

Los grupos que propugnaban por la reforma migratoria con México pasan a concentrar sus esfuerzos en la defensa la imagen de los inmigrantes, a fin de evitar que la migración sea vinculada al terrorismo. En un balance general, se podría afirmar que pese a las condiciones adversas referidas, en los sectores más amplios de la opinión pública estadounidense no se vincula a los migrantes con el terrorismo. Sin embargo, persisten dudas sobre el valor y la oportunidad de políticas que signifiquen la apertura de las fronteras que pudieran minar la seguridad interna⁸.

Los elementos económicos

Otro aspecto fundamental que influye el debate sobre una reforma migratoria es la situación de la economía estadounidense. En opinión de especialistas, antes del 11 de septiembre del 2001 ya se habían dado señales del inicio de una recesión económica nacional. La desaceleración de la economía se acentúa en mayor medida después de los ataques terroristas⁹.

⁸ A inicios de octubre del 2002 se publicaron los resultados de una encuesta nacional de opinión elaborada por The Henry J. Kaiser Family Foundation y el Pew Hispanic Center, que favorecía la legalización de los indocumentados en Estados Unidos. Los latinos consultados se mostraron a favor en un 85%, los anglos en un 66% y los afroamericanos con un 67%.

⁹ Sectores como el de los servicios, turismo y conexos que utilizan mano de obra extranjera, fundamentalmente mexicana, se ven afectados inmediatamente después de los ataques de 11 de septiembre sin que hasta el momento muestren signos de mejoría.

Asimismo, los enormes gastos para reforzar la seguridad, así como el costo de las intervenciones militares en Afganistán e Irak han contribuido a incrementar el déficit público y por ende el conjunto de la economía estadounidense¹⁰. En mayo del 2003, la tasa de desempleo llegó al 6.1%, la cifra mas alta en los últimos nueve años, con lo que se ven afectados diversas actividades económicas en varias ramas que se habían constituido en las mas dinámicas de la economía, como la del desarrollo de alta tecnología, de informática, la de manufacturas, y en general la de los servicios. El consumo interno que se espera sea el factor determinante de la recuperación económica tampoco se ha logrado reactivar.

A pesar de la victoria del Presidente Bush con la aprobación del paquete de reducción de impuestos por el Congreso con más de 350 mil millones en los próximos diez años, y las constantes bajas tasas de interés que no se habían visto en muchos años, persisten dudas e incertidumbre sobre la posibilidad de una recuperación sostenida de la economía en el plazo inmediato.

Este escenario económico no resulta favorable para debatir la conveniencia de abrir la inmigración de trabajadores extranjeros, a pesar de que éstos no desplazan a trabajadores locales ni ocupan sus empleos. Sobre este tema algunos congresistas comentan en privado que ningún político en su sano juicio se atrevería a promover el tema de trabajadores extranjeros o de la legalización de los indocumentados que laboran sin autorización en el país cuando el electorado en estos momentos reclama tomar acciones para recuperar los empleos que se han perdido.

Los elementos políticos

El escenario posterior al 11 de septiembre favoreció el control del Congreso por el Partido

¹⁰ El déficit en cuenta corriente en 2002 llegó casi a los 5 puntos del producto interno bruto. La gran mayoría de los Estados de la Unión Americana experimentan asimismo serios problemas en sus presupuestos con recortes inmediatos a programas sociales que afectan en mayor medida a los desempleados y a los inmigrantes.

Republicano en las elecciones de noviembre del 2002. En gran medida, este resultado se originó por la confianza del electorado en la gestión del Presidente Bush al frente de la lucha contra el terrorismo y en la salvaguarda de la seguridad interna. Por ello, con el control de los republicanos en ambas cámaras se conformó una legislatura de corte conservador, que en general, no es favorable a una reforma migratoria. Además, los sectores conservadores del Partido Republicano, tanto en el Congreso como en la Administración, siempre han estado en contra de premiar a los inmigrantes indocumentados que, en su opinión, han violado las leyes de Estados Unidos, se encuentran en la ilegalidad y reclaman además beneficios que no les corresponden. Esta postura toma un mayor sentido en un clima de inseguridad en donde prevalece un enfoque restrictivo a la inmigración.

El pronunciamiento de los republicanos en el Comité de Asuntos Internacionales de la Cámara Baja para exigir a la Administración que cualquier acuerdo migratorio se condicione a la apertura de inversión norteamericana en PEMEX, de conformidad con la propuesta del republicano Cass Ballenger, el 8 de mayo del 2003, puso de manifiesto el sentir de un sector de ese partido que estima necesario otro tipo de concesiones de la parte mexicana para eventualmente considerar avances en materia migratoria. Si bien este pronunciamiento no tiene el alcance que algunos medios le otorgaron, demuestra el sentir de algunos republicanos en torno al asunto migratorio con México.

Para algunos analistas políticos, los republicanos necesariamente buscarán congraciarse con los hispanos para lograr su apoyo en la reelección presidencial del 2004 y por ello tendrán que considerar la aprobación de alguna iniciativa migratoria en el Congreso. Para otros, dados los altos índices de aceptación del Presidente Bush, el voto hispano en estos momentos no parece ser relevante. En ese sentido la eventual promoción de cualquier iniciativa en materia de migración sería contraproducente, en virtud de que provocaría divisiones al interior del Partido Republicano¹¹.

¹¹ Véase la entrevista a Wayne Cornelius publicada en *Reforma* el 21 de mayo del 2003.

Por su parte, los demócratas han asumido una doble postura. Por un lado en el discurso se muestran favorables y abiertos a la migración, ya que el tema es considerado como parte de su agenda¹². Por la otra, sin embargo, se muestran cautelosos de patrocinar iniciativas en el Congreso que puedan implicar una inversión importante de capital político más allá de las reivindicaciones retóricas que expresan sobre el tema.

En este contexto, las condiciones para avanzar una amplia reforma migratoria en el Congreso parecen muy difíciles. El tema migratorio no forma parte en estos momentos de la agenda central del legislativo y sin apoyo bipartidista, prácticamente ninguna iniciativa en la materia tendría posibilidades reales de ser aprobada. Habrá que esperar cómo se aborda el tema en la agenda de la próxima contienda presidencial y tener cuidado en distinguir la buena voluntad y la retórica electoral de posibles resultados concretos.

Los fundamentos que mantienen válido el planteamiento mexicano sobre migración

Para México el avance de la agenda social con Estados Unidos es y seguirá siendo una prioridad en la agenda bilateral. No obstante que las condiciones anteriormente descritas no favorecen por el momento el tratamiento de una amplia reforma migratoria con nuestro país y en general, las bases para considerar un cambio en el statu quo del movimiento de mexicanos a Estados Unidos siguen siendo válidas:

Ø Los trabajadores mexicanos son esenciales para el crecimiento de la economía de Estados Unidos. En los últimos 10 años el número de trabajadores mexicanos en el mercado laboral estadounidense se duplicó. Actualmente la mano de obra mexicana

representa alrededor del 4% del total de la fuerza laboral estadounidense¹³. Quizás esta cifra no parecería relevante; sin embargo, los trabajadores mexicanos son esenciales para ciertos sectores claves de la economía estadounidense. Por ejemplo, en la producción agrícola norteamericana más del 80 % del total es mano de obra extranjera, y de ella 95% es mexicana. En el sector de los servicios, los trabajadores mexicanos tienen una creciente y mayoritaria presencia en rubros como la construcción, hotelería, restaurantes, y empacadoras de carne.

Ø De acuerdo con cifras del Departamento de Trabajo, entre los años 2003 al 2010, la economía estadounidense generará alrededor de 8 millones de trabajos considerados no especializados, particularmente en los rubros de servicios, que no serán ocupados por ciudadanos estadounidenses. El Presidente de la Reserva Federal de EUA, Alan Greenspan, en diversas ocasiones ha señalado la importancia de la presencia de mano de obra extranjera para apoyar el desarrollo de la economía estadounidense.

Ø Tanto el sector privado en el área de servicios, a través de una coalición denominada *Essential Workers Immigration Coalition*, (*EWIC*¹⁴) así como la mayor organización sindical AFL-CIO consideran necesario legalizar a los trabajadores indocumentados en EUA, además de la expansión de visas de trabajo temporal para los futuros trabajadores migrantes.

Ø Las tendencias demográficas de los EUA demuestran la importancia de la población hispana. Los hispanos se han convertido ya en la minoría más grande de la sociedad estadounidense. Dentro de este grupo, los nacionales mexicanos y los ciudadanos americanos de origen mexicano constituyen mas del

¹² El senador Joseph Lieberman, de Connecticut, aspirante a la candidatura presidencial demócrata ha señalado públicamente que de ser electo a la Casa Blanca invitará de inmediato al presidente Fox para establecer las condiciones de un acuerdo migratorio.

¹³ Véase "Mexican Immigrant Workers and the US Economy: An increasingly Vital Role" en *American Immigration Law Foundation*, Immigration Policy Focus vol. 1 issue 2 September 2002.

¹⁴ EWIC Essential Worker Immigration Coalition está compuesta por mas de 30 de miembros de las organizaciones mas importantes del sector de los servicios. www.ewic.org.

66.1%. Los mexicanos se encuentran prácticamente en toda la Unión Americana, en lugares remotos como Hawai y Alaska. La participación política de los denominados mexico-americanos es cada vez mayor en distintos estados como California, Texas, Illinois, Nuevo México, Arizona, así como en el Congreso federal.

Ø La tendencia de las muertes de migrantes en la frontera y al interior de Estados Unidos continúa con la creciente participación de organizaciones de traficantes de personas, cada vez más sofisticadas. Estas organizaciones criminales a final de cuentas influyen mayormente en la decisión sobre quiénes y en qué circunstancias ingresan a Estados Unidos.

Ø Sólo a través de un enfoque bilateral para el tratamiento del fenómeno migratorio fundado en el principio de la responsabilidad compartida es como se logrará una administración adecuada del flujo de los mexicanos a Estados Unidos. Las medidas unilaterales no han resuelto los aspectos negativos relacionados con las causas estructurales de este fenómeno, cuyas dimensiones y características requieren necesariamente del concurso de ambos gobiernos.

El vínculo entre seguridad y una reforma migratoria con México

Además de los anteriores fundamentos económicos y sociales que respaldan la postura de México sobre migración, existe un vínculo entre las medidas que ambos países han desarrollado para la cooperación en materia de seguridad de sus fronteras, inmediatamente después de los ataques del 11 de septiembre, y la necesidad de un acuerdo migratorio.

El 22 de marzo del 2002, México y Estados Unidos formalizaron un convenio de 22 puntos para establecer una Alianza en materia de seguridad fronteriza. Este acuerdo pretende incrementar las medidas de seguridad a través de un enfoque balanceado que por un lado facilite los flujos legítimos de personas y mercancías y por el otro reduzca la posibili-

dad de acciones terroristas que puedan afectar la seguridad de ambos países.

Es importante señalar que para México garantizar la seguridad de su frontera norte resulta fundamental para los intereses nacionales. Más del 70% del comercio total con Estados Unidos cruza la línea divisoria hacia territorio estadounidense. El desarrollo y la convivencia cotidiana de 14 millones de personas que viven en ambos lados de la línea dependen de las medidas de seguridad que ambos gobiernos instrumenten en esa zona. Por ello, resulta poco objetivo considerar que la cooperación de México en este tema tenga que ver exclusivamente con los intereses de Estados Unidos.

Por otro lado, el gobierno del Presidente Fox ha sido muy claro en señalar que dentro del esquema de seguridad como el que ambos países pretenden alcanzar, resulta también necesario considerar un arreglo migratorio que ponga orden, seguridad y legalidad al flujo de mexicanos en la frontera¹⁵. Las constantes tragedias de migrantes que mueren en su intento por llegar a Estados Unidos, tanto en la frontera como al interior, sólo se terminarán con el establecimiento de los canales legales para estos flujos¹⁶.

Del mismo modo, la legalización de los mexicanos indocumentados en territorio estadounidense contribuiría asimismo a reducir el número de personas que viven en las sombras y con ello evitar que posibles terro-

¹⁵ La Patrulla Fronteriza registra un promedio anual de un millón de detenciones en la frontera. La gran mayoría son casos de aspirantes a trabajadores indocumentados o personas que intentan reunificarse con sus familias. Del total de estas detenciones sólo el 1% se relaciona con algún tipo de actividad criminal. Por tanto, las acciones del gobierno de Estados Unidos serían más efectivas en materia de seguridad, si estos recursos se utilizaran en otros objetivos distintos a los migrantes indocumentados.

¹⁶ La tragedia ocurrida el 14 de mayo del 2003 en la que murieron 14 mexicanos indocumentados en Victoria, Texas, desafortunadamente es un capítulo más de una larga secuela de fallecimientos de migrantes que sólo cuando se dan en esas circunstancias llaman la atención de los medios y de la opinión pública de ambos países.

ristas pudieran pretender aprovecharse de estas condiciones para sus propósitos. Los mexicanos indocumentados no tienen vínculo alguno con el terrorismo. Por el contrario, se trata de personas que aportan diversos beneficios a la economía y sociedad estadounidenses, por lo que debe dárseles la oportunidad de integrarse de lleno a sus comunidades y permitirles sumar sus esfuerzos en contra del terrorismo, sin el temor de cooperar con las autoridades locales debido a su situación migratoria irregular.

Consideraciones finales

El gobierno del Presidente Fox ha obtenido un logro importante en su política exterior al haber puesto en la parte central de la relación bilateral con Estados Unidos el tema de la migración de mexicanos hacia territorio estadounidense. Por primera vez en muchos años la agenda social con nuestro vecino del norte se ha constituido en el principal asunto bilateral que requiere de la atención inmediata de ambos gobiernos.

Las condiciones posteriores a los ataques terroristas del 11 de septiembre cambiaron el escenario en Estados Unidos y en el resto del mundo, afectando la discusión de una amplia reforma migratoria con México. Sin embargo, no han cambiado los fundamentos que respaldan la postura de México para avanzar en soluciones que permitan que la migración de mexicanos a Estados Unidos comience a darse de manera segura, legal y ordenada.

En un esquema de seguridad compartida como en el que se han embarcado México y Estados Unidos, un arreglo migratorio resulta necesario para complementar los esfuerzos bilaterales destinados a garantizar la seguridad

en la frontera y en los territorios de ambos países.

Aunque las condiciones políticas y económicas en Estados Unidos de momento no sean las mejores para avanzar a una amplia reforma migratoria con México, la Administración del Presidente Fox sostiene que este es el tema prioritario de la relación bilateral, por lo que continuará trabajando para lograr este objetivo.

En ese sentido, es posible que los avances en este tema puedan irse dando de manera gradual sobre los distintos aspectos de la complejidad del fenómeno migratorio entre ambos países, conforme a las condiciones políticas y económicas que influyen en este debate.

La realidad de un mercado laboral complementario entre México y Estados Unidos se impone sobre normas, disposiciones y medidas policíacas que no son acordes con esas circunstancias. Los costos de este desajuste son cada vez más elevados para ambos países quienes deben tomar el control de esta situación. Las cifras de migrantes muertos no encajan en una relación bilateral de amistad, vecindad y de socios sobre distintos temas. El fenómeno migratorio es a final de cuentas la suma de diferentes historias humanas que van más allá de los datos, estadísticas y diversos indicadores utilizados para explicar los distintos aspectos que lo conforman.

México y Estados Unidos se beneficiarán mutuamente con el establecimiento de un régimen bilateral de migración ordenada segura y legal, fundamentado en el principio de una responsabilidad compartida. No se trata de una actitud de complacencia de Estados Unidos a nuestro país, ni de considerar concesiones o compensaciones adicionales en otras áreas de la relación bilateral.



artículos • noticias • resúmenes
• bibliografía • universidades
• actividades • foros



Crecimiento económico y política exterior en la administración del presidente Fox

Ernesto Pittaluga Mora*

La propuesta de inserción competitiva de la economía mexicana al proceso de globalización del presidente Vicente Fox partió de un conjunto de premisas que hoy en día están canceladas. Se supuso que el crecimiento económico y el desarrollo socioeconómico del país podían darse a partir de la llegada de Inversión Extranjera Directa y de un empuje al sector exportador a partir de la incorporación de las PyMES a este proceso bajo un esquema de libre competencia. Si bien dicha propuesta es cuestionable en un entorno de auge del capitalismo global, como el que prevalecía cuando tomó posesión la actual administración foxista, en un entorno de contracción económica internacional, saturación de los mercados y de sobrevivencia de un importante número de empresas nacionales y transnacionales, como se caracteriza la actual coyuntura, la propuesta del presidente Fox de crecimiento económico a partir de factores externos es inviable. En esta nueva realidad internacional, se requiere de políticas públicas flexibles y con objetivos claros, en las que el papel promotor y complementario del Estado mexicano será fundamental.

El plan nacional de desarrollo y la política exterior

El presidente Fox, en cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación, dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006¹ a los 6 meses de haber ocupado la silla presidencial.

* Profesor, Departamento de Relaciones Internacionales, Universidad del Valle de México.

¹ PND 2002-2006, www.presidencia.gob.mx

Como ha sido la tradición desde que se instituyó en 1982 la obligación de presentar este documento rector, los diferentes gobiernos neoliberales han establecido como su principal compromiso el darle solución a los problemas económicos nacionales más apremiantes, como es la necesidad de impulsar un crecimiento económico sostenido que permita la generación suficiente de empleos bien remunerados. En realidad, los resultados obtenidos por las administraciones de los expresidentes Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo fueron no solamente magros en el mejor de los casos, sino que, en muchos casos, lejos de abatirse estos graves rezagos,

se agudizaron. Desgraciadamente, a casi la mitad del periodo de la administración del Presidente Vicente Fox, pareciera que la historia reciente se repite.

En el caso particular del PND 2001-2006 se observa cómo se establecen los rasgos que deberá tener el crecimiento económico que busca impulsar la presente administración, denominado "Crecimiento con Calidad":

- "Un crecimiento sostenido y dinámico que permita crear los empleos que demandarán los millones de jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo en los próximos años.

- "Un crecimiento que permita abatir la pobreza y que abra espacios a los emprendedores.

- "Un crecimiento que avance en la igualdad de oportunidades entre regiones, empresas y hogares, y permita contar con recursos suficientes y canalizarlos para combatir los rezagos y financiar proyectos de inclusión al desarrollo.

- "Un crecimiento con estabilidad que permita planear sin sobresaltos.

- "Un crecimiento con baja inflación que contribuya a la recuperación de los salarios reales, la reducción en las tasas de interés y la expansión del crédito"².

Posteriormente, el documento presente un conjunto de indicadores, que permitan evaluar los avances logrados, destacándose:

- "La tasa de crecimiento del PIB
- "El número de empleos permanentes de nueva creación
- "El comportamiento de la inflación y las tasas de interés
- "Ahorro público y privado
- "Inversión Extranjera Directa

- "Relación Inversión-Crecimiento del PIB
- "Mantenimiento de un cociente razonable de deuda total respecto del PIB
- "Crecimiento de la productividad"³

Al observar el conjunto de indicadores propuestos para evaluar los avances logrados; se deduce que a casi la mitad del periodo de la actual administración; los avances han sido deficientes, exceptuando posiblemente el comportamiento de la inflación y las tasas de interés.

En materia de política exterior, el PND —siendo congruente con los lineamientos generales de Crecimiento con Calidad— plantea que, además de los objetivos tradicionales como son la preservación de la soberanía y la seguridad nacional, ésta deberá coadyuvar a impulsar un desarrollo socioeconómico del país⁴.

El presente ensayo busca analizar y reflexionar sobre la información dura que indique si se han logrado avances en materia de desarrollo socioeconómico a partir de los aportes de la política exterior económica. El que el presente análisis no utilice como eje articulador la importante actividad que el Ejecutivo ha mantenido en los foros multilaterales en calidad de anfitrión como han sido las reuniones del Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico en el 2002; la Cumbre de las Naciones Unidas sobre la financiación para el Desarrollo (Mejor conocida como La Cumbre de Monterrey) en ese mismo año, o la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio a celebrarse en Cancún, México en septiembre del 2003, no significa que no se reconozca la sobresaliente actividad diplomática y el liderazgo que el país ha alcanzado nuevamente en los principales temas globales. Sin embargo, el objetivo del presente ensayo es otro, ya que el autor considera prioritario para los intereses del país, no tanto el activismo diplomático, el cual siempre será bienvenido, sino fundamentalmente los resultados concretos que se están alcanzando con relación al crecimiento económico y la generación de

² Ibid., p. 54.

³ Ibid., p. 57.

⁴ Ibid., p. 59.

empleos (tan necesarios en el país) a partir del fomento de las empresas exportadoras y la atracción de inversión extranjera directa.

Por lo tanto, partiendo de que la actual administración busca impulsar un desarrollo socioeconómico en México a través de varios medios, entre los que destaca la utilización certera de su política exterior, el primer aspecto a considerar es presentar una definición general de lo que deberíamos entender por desarrollo socioeconómico en el contexto particular de México, posteriormente se analizará de qué manera la actual administración busca lograrlo a través de su política exterior y finalmente se presentará un balance de lo logrado y un conjunto de conclusiones y recomendaciones sobre posibles alternativas de acción.

Globalización, política exterior y desarrollo socioeconómico en México

Existe consenso entre los economistas en que, si bien el crecimiento económico no es sinónimo de desarrollo económico, este último difícilmente se lograría sin que se dé el primero. Es decir, sin crecimiento económico no hay posibilidades de que se logre un desarrollo económico sostenido. Bajo esta premisa, una definición amplia de desarrollo económico incluye por lo menos los siguientes tres elementos: una reducción sostenida de la pobreza a partir de una mejor distribución del ingreso, una adecuada distribución de las actividades económicas y de la población a lo largo del territorio nacional y un adecuado cuidado al medio ambiente.

Ahora bien, para reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso, es indispensable que la economía crezca y con ello se generen empleos estables y bien remunerados, de lo contrario no se logrará abatir la pobreza. A partir de los componentes de la demanda agregada existen diferentes formas con las cuales se puede lograr un crecimiento, sin embargo existe el consenso que la forma de lograrlo de manera sostenible en el mediano plazo es a partir de incrementar las tasas de ahorro interno que soporten una mayor inversión productiva. Es decir, una mayor inversión productiva a partir del ahorro interno, evita un mayor en-

deudamiento público con el exterior y genera una mayor actividad productiva y por ende la generación de empleos.

Asimismo, una canalización adecuada de dichas inversiones a diferentes regiones del país permite una mejor utilización de los diferentes recursos productivos del país, empezando por una adecuada distribución geográfica de las oportunidades de empleo. Si finalmente estas inversiones van acompañadas de normas ecológicas que contemplen el cuidado al medio ambiente, podríamos decir que, en términos generales, se estaría logrando un desarrollo socioeconómico en el país.

Ahora bien, en el actual contexto internacional, caracterizado por una creciente globalización, la política exterior en materia económica debería jugar un doble papel: por una lado, capitalizar las oportunidades que un ciclo expansivo del capitalismo mundial ofrece, a través de aprovechar una mayor demanda de bienes y servicios del mercado mundial, unido a una mayor apertura comercial y mayor disponibilidad de recursos financieros por parte de las principales economías del mundo. Por otro lado, en los periodos de contracción económica internacional, la política exterior deberá ser utilizada como una especie de amortiguador que suavice los efectos desestabilizadores que una contracción de la actividad económica global genera, como son la reducción tanto de los flujos del comercio internacional, como de los recursos financieros disponibles para la inversión extranjera, así como una tendencia a incrementar las barreras neoproteccionistas por parte de las economías desarrolladas. Esta situación es relevante para nuestro análisis, ya que no habría que perderse de vista que cuando Vicente Fox recibió la embestida presidencial y se redactó el PNUD; la economía mundial en general, y la estadounidense en particular llevaban varios años de bonanza económica; y en los meses posteriores a su mandato se inició una desaceleración que en la actualidad se ha convertido en la primera recesión del capitalismo global del siglo XXI.

Este significativo cambio de escenario, debe alertar sobre la necesidad de que para lograr el tan anhelado Crecimiento con Calidad propuesto en el PND, se debería de revisar

a fondo la estrategia originalmente planteada. Antes de avanzar en la reflexión sobre la relación entre los objetivos y las estrategias; se presentará de manera esquemática el principal programa sectorial que diseñó la administración foxista para articular el desarrollo socioeconómico del país con la Política Exterior:

Programa de comercio exterior y promoción de la inversión⁵

Por la inserción competitiva de las empresas en el nuevo orden económico mundial

Contiene lineamientos de política comercial y económica indispensables para impulsar la competitividad de todas nuestras empresas y todas nuestras cadenas productivas, en el marco del libre comercio y la captación de inversión extranjera

Mensaje del presidente Vicente Fox

La liberalización comercial y la integración económica como estrategias de desarrollo sostenido son una realidad compartida en todo el mundo. En México se han traducido en un sensible crecimiento económico, basado en la expansión sin precedentes de nuestras exportaciones y la atracción de inversión extranjera, gracias a que nuestro país cuenta con la más extensa red de acuerdos comerciales y de protección y promoción recíproca de las inversiones.

Mensaje de Luis Ernesto Derbez

En términos esquemáticos se observa que El Programa de Comercio Exterior y Promoción de la Inversión (PCEPI) presenta en sus 87 páginas 7 capítulos un elogio al modelo neoliberal implantado en México desde los ochenta. De

manera particular presenta como antecedentes la contribución de los acuerdos comerciales internacionales suscritos por el país al desarrollo económico; al permitir el crecimiento de las exportaciones, la atracción de inversión extranjera directa, y la diversificación de los destinos de nuestras exportaciones. Entre los aspectos novedosos del PCEPI está el importante papel que le otorga a las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) para que se incorporen a la dinámica exportadora y apoyen la reconstrucción de cadenas productivas; así como la recomendación de que México se convierta en un país de logísticas, que le permita consolidarse como una plataforma de producción.

La vinculación entre el PND y el PCEPI en materia del Crecimiento con Calidad se establece cuando nos indica el Programa que “el crecimiento que se desea es aquel que genera los suficientes empleos que la sociedad demanda, permita abatir la pobreza, brinde oportunidades a todos, y permita que el país se integre a la globalización de la economía obteniendo los máximos beneficios”⁶. Adicionalmente, la Secretaría de Economía presenta en este programa su visión en donde se establece que se quiere “un México que logrará la democratización de su economía, a través de la extensión de los beneficios del comercio internacional y de la inversión a toda la población”⁷

A partir de estas premisas el PCEPI establece cuatro grandes principios que permitan a la economía transitar hacia un verdadero crecimiento con calidad: Conducción responsable de la economía; incremento de la competitividad de la economía; desarrollo incluyente y desarrollo económico regional equilibrado. Para ello plantea entre otros requisitos “garantizar la instrumentación responsable de políticas fiscal y monetaria en donde el incremento de competitividad de las empresas sea la principal prioridad nacional; asignar óptimamente los recursos fiscales que el desarrollo de infraestructura requiere para extender los beneficios de la apertura comercial a nuevas regiones; la existencia de recursos frescos y a bajo costo para apoyar a la actividad de comercio

⁵ Programa de Comercio Exterior y Promoción de la Inversión. Secretaría de Economía, www.economia.gob.mx

⁶ Ibid., p. 31

exterior de las PyMES. Entre los objetivos presentados para establecer los caminos a seguir están: expandir y diversificar los mercados externos; profundizar los beneficios de los TLCs e incorporar más actores a la actividad exportadora; fortalecer el marco jurídico para promover la captación de mayores flujos de inversión.

Finalmente el documento establece los principales indicadores cuantitativos para la evaluación de este programa: a) crecimiento de las exportaciones mexicanas; b) captación de Inversión Extranjera Directa; c) crecimiento en el número de empresas exportadoras. Sin embargo, en este apartado el documento indica que “ México no cuenta, como ningún país, con la capacidad de detener una desaceleración económica mundial. Sin embargo, la correcta aplicación de un Programa de Comercio Exterior y de Promoción de la Inversión contribuirá a reducir los efectos de la contracción económica y ayudará a retomar el ritmo de crecimiento”⁸.

Las estrategias de la política exterior en materia económica: el fomento al comercio exterior, la atracción de inversión extranjera directa y la competitividad de la economía

Como se desprende de la revisión del PCEPI, existe una fuerte interconexión entre la política económica interna y el fomento al comercio exterior y la atracción de inversión extranjera. Es decir, una economía sólida en sus variables macroeconómicas y competitivas tendrá mayor capacidad de salir beneficiada de la globalización que aquellas que no lo han logrado.

En este sentido se pasará a evaluar cuál ha sido el comportamiento del sector exportador; así como la dinámica de la Inversión Extranjera Directa durante los primeros dos años de la presente administración. De hecho, estas dos variables son consideradas por el Programa de Comercio Exterior y Promoción de la

Inversión como los principales indicadores cuantitativos para su propia evaluación.

Durante los años 2001, 2002 y lo que va del 2003 el contexto internacional no ha sido favorable para el comercio exterior. Según la OMC, la contracción de las exportaciones mundiales de mercancías, tanto en volumen como en valor, registraron un crecimiento negativo de 1.5% y 4.3% respectivamente durante el 2001, lo cual no se había observado desde 1982⁹.

México no ha sido la excepción durante este periodo recesivo. Al respecto basta observar como las exportaciones totales del país venían creciendo durante el periodo de 1996 al 2000 a una tasa promedio anual del 15%. Sin embargo, no fue sino hasta el año 2001 cuando se observa una tasa de crecimiento negativa del orden del 4.8%; pasando las exportaciones totales de 166 mil 455 millones de dólares a 158 mil 443 millones de dólares en el año 2001. Durante el año 2002 se observó una ligera mejoría al presentarse una tasa de crecimiento del 1.5% con relación al 2001; monto sin embargo muy reducido si se le compara con el histórico a lo largo de los noventas.

Un objetivo del Programa de Comercio Exterior y Promoción de las Inversiones es la necesidad de diversificar el destino de nuestras exportaciones, con la finalidad de no depender excesivamente del mercado de América del Norte; sin embargo se observa que dicha dependencia se ha mantenido en el orden de un 90%. Es decir, del total de nuestras exportaciones, un 90% tiene como destino los Estados Unidos y Canadá. Asimismo, se observa que para el año 2002 solamente el 4.1% de nuestras exportaciones tuvieron como destino la Unión Europea y 3.6% se canalizaron hacia América Latina y el Caribe.

Esta situación denota una alta vulnerabilidad de nuestro sector exportador, al depender en exceso del mercado Norteamericano. Por ejemplo, países como Brasil o Chile presentan una interesante diversificación en el destino de sus exportaciones.

⁷ Ibid., p. 31.

⁸ Ibid., p. 87

⁹ CEPAL. Panorama de la inserción internacional 2001-2002.

Balanza comercial (1990-2002)
(millones de dólares)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Exportaciones totales	40,710.9	42,687.5	46,195.6	51,886.0	60,882.2	79,541.6	95,999.7	110,431.4	117,459.6	136,391.1	166,454.8	158,442.9	1360,762.7
De maquiladoras	13,872.5	15,833.1	18,680.1	21,853.0	26,269.2	31,103.3	36,920.3	45,165.6	53,083.1	63,853.6	79,467.4	76,880.9	78,098.1
Resto	26,838.4	26,854.5	27,515.6	30,032.9	34,613.0	48,438.3	59,079.4	65,265.8	64,376.4	72,537.5	86,987.4	81,562.0	82,664.6
Petroleras	10,103.7	8,166.4	8,306.6	7,418.4	7,445.0	8,422.6	11,653.7	11,323.2	7,134.3	9,928.2	16,382.8	12,798.7	14,475.6
Petróleo crudo	8,920.7	7,264.8	7,419.5	6,485.3	6,624.1	7,419.6	10,705.3	10,333.8	6,367.9	8,858.8	14,887.0	11,590.8	13,108.9
Otras	1,183.0	901.6	887.1	933.1	820.9	1,003.3	948.4	989.4	766.4	1,069.4	1,495.8	1,207.9	1,366.7
No petroleras	30,607.3	34,521.1	37,889.0	44,467.6	53,437.2	71,119.0	84,346.0	99,108.2	110,325.2	126,462.9	150,072.1	145,644.1	146,287.1
Agropecuarias	2,162.4	2,372.5	2,112.4	2,504.2	2,678.4	4,016.2	3,592.3	3,828.1	3,796.7	3,925.9	4,217.2	3,902.7	3,866.3
Extractivas	616.9	546.8	356.2	278.3	356.7	545.0	449.2	477.9	466.2	452.5	520.7	388.5	389.3
Manufacturadas	27,827.9	31,601.8	34,420.5	41,685.1	50,402.1	66,557.9	80,304.6	94,802.2	106,062.3	122,084.5	145,334.2	141,353.0	142,031.4
De maquiladoras	13,872.5	15,833.1	18,680.1	21,853.0	26,269.2	31,103.3	36,920.3	45,165.6	53,083.1	63,853.6	79,467.4	76,880.9	78,098.1
Resto	13,955.4	15,768.8	16,740.4	19,832.1	24,132.8	35,454.6	43,384.3	49,636.6	52,979.2	58,231.0	65,866.8	64,472.0	63,933.3
Importaciones totales	41,593.3	49,966.6	62,129.4	65,366.5	79,345.9	72,453.1	89,468.8	109,807.8	125,373.1	141,974.8	174,457.8	168,396.5	168,678.9
De maquiladoras	10,321.4	11,782.4	13,936.7	16,443.0	20,466.2	26,178.8	30,504.7	36,332.1	42,556.7	50,409.3	61,708.8	57,598.5	59,296.0
Resto	31,271.9	38,184.1	48,192.6	48,923.6	58,879.7	46,274.3	58,964.1	73,475.7	82,816.3	91,565.5	112,749.0	110,797.9	109,382.9
Bienes de consumo	5,098.6	5,834.3	7,744.1	7,842.4	9,510.4	5,334.7	6,656.8	9,323.6	11,108.5	12,175.0	16,690.6	19,752.0	21,178.4
Bienes de uso intermedio	29,705.1	35,544.7	42,872.9	46,468.3	56,513.7	58,421.1	71,889.6	85,365.7	96,935.2	109,269.5	133,637.3	126,148.8	126,508.0
De maquiladoras	10,321.4	11,782.4	13,936.7	16,443.0	20,466.2	26,178.8	30,504.7	36,332.1	42,556.7	50,409.3	61,708.8	57,598.5	59,296.0
Resto	19,383.8	23,762.3	28,892.8	30,025.3	36,047.6	32,242.3	41,384.9	49,033.6	54,378.5	58,860.3	71,928.5	68,550.2	67,212.0
Bienes de capital	6,789.6	8,587.5	11,555.7	11,055.9	13,321.7	8,697.3	10,922.4	15,116.1	17,329.4	20,530.1	24,129.9	22,495.7	20,992.5
Balanza comercial total	-882.3	-7,279.0	-15,933.7	-13,480.6	-18,463.7	-7,088.5	6,531.0	623.6	-7,913.5	-5,583.7	-8,003.0	-9,953.6	-7,916.2
De maquiladoras	3,551.2	4,050.6	4,743.3	5,410.1	5,803.1	4,924.5	6,415.6	8,833.5	10,526.4	13,444.3	17,758.6	19,282.4	18,802.1
Resto	-4,433.5	-11,329.7	-20,677.1	-18,890.6	-24,266.8	-2,164.0	115.4	-8,209.9	-18,439.9	-19,027.9	-25,761.6	-29,236.0	-26,718.3
Sin exportaciones petroleras	-10,986.0	-15,445.5	-24,240.3	-20,899.0	-25,908.7	-1,334.1	-5,122.7	-10,699.6	-15,047.8	-15,511.9	-24,385.8	-22,752.3	-22,391.8

Fuente: Elaboración propia con base en Banco de México.



Exportaciones e importaciones por región (Estructura porcentual)										
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Exportación total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
América del Norte	85.8%	87.4%	85.9%	86.3%	87.5%	89.2%	90.1%	90.8%	90.6%	90.8%
América Latina y el Caribe	6.0%	5.0%	6.4%	6.6%	6.1%	5.2%	4.0%	4.0%	4.3%	4.1%
Europa	5.6%	5.0%	5.1%	4.3%	4.1%	3.7%	4.3%	3.9%	3.7%	3.6%
Otros	2.6%	2.6%	2.6%	2.8%	2.3%	2.0%	1.6%	1.3%	1.5%	1.5%
Importación total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
América del Norte	71.4%	71.4%	76.5%	77.7%	76.7%	76.5%	76.5%	75.6%	70.3%	66.1%
América Latina y el Caribe	3.9%	3.85%	2.5%	2.5%	2.6%	2.5%	2.5%	2.8%	3.3%	4.0%
Europa	13.1%	12.6%	10.2%	9.5%	10.1%	10.5%	10.1%	9.6%	10.9%	11.0%
Otros	11.5%	12.2%	10.8%	10.3%	10.6%	10.6%	11.9%	11.9%	15.5%	18.9%

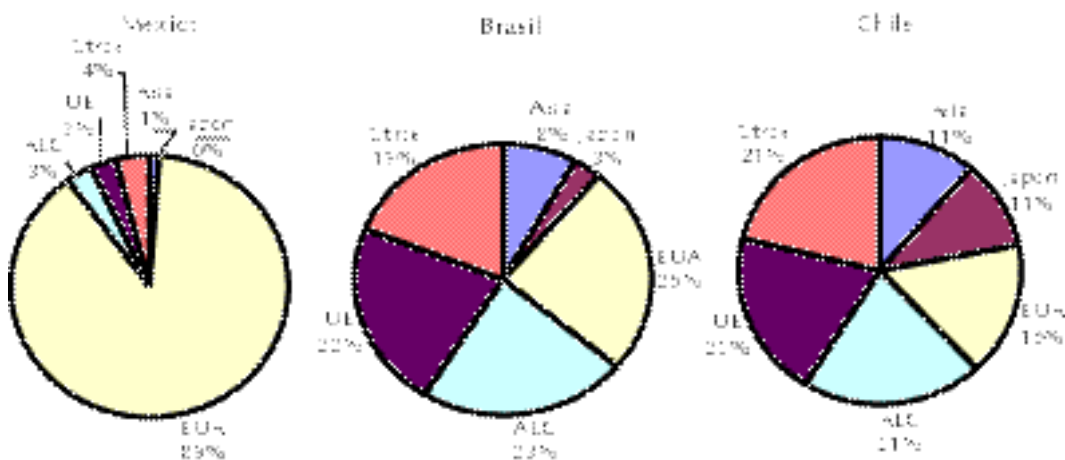
Fuente: Elaboración propia con base en Banco de México. Indicadores.

Esta información nos alerta sobre el bajo desempeño que los programas implementados por la administración foxista han tenido hasta la fecha, así como los diferentes tratado comerciales signados por nuestro país, en materia de impulso a las exportaciones y diversificación de los mercados de exportación.

Al igual que en el comercio exterior, la coyuntura del 2001 y 2002 se ha caracterizado por una contracción mundial en los flujos de la Inversión Extranjera Directa (IED). Entre las principales razones se encuentra la dificultad financiera en la que se encuentran la mayoría de las Empresas Transnacionales (ET) al haberse visto mermado el precio de sus acciones y la consiguiente reducción en la propia capacidad de financiamiento disponible.

México no ha escapado a esta tendencia global y entre las principales razones que explican la contracción en la entrada de los flujos de IED se podrían citar: La ausencia de crecimiento económico; el aparente término del ciclo de privatizaciones; y la pérdida de competitividad de la economía azteca en los últimos dos años. Si se observa la información estadística sobre el flujo de nuevas inversiones en la siguiente tabla —las cuales son las principales generadoras de nuevas fuentes de empleo—, se aprecia que 1997 se posicionó como un año particularmente bueno en términos de este rubro con 9 mil 115 millones de dólares. Durante 1998 y 1999 los flujos de nuevas inversiones cayeron y no fue sino hasta el año 2000 que repuntó el flujo de inversiones hasta alcanzar 6 mil 836.1 millones de dólares. El

Porcentajes del total exportado en dólares corrientes. 2001



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de datos de comercio COMTRADE de Naciones Unidas.

año 2001 puede ser visto como un año atípico ya que una sola transacción (la compra de BANAMEX por Citi-Group) ascendió a 12 mil 500 millones de dólares; y descontando ésta la nueva inversión sumó 6 mil 840.5 millones de dólares. En el año 2002 se mantuvo este monto al sumar al cierre del año 6 mil 852.3 millones de dólares.

Con ello se observa que tanto el volumen de exportaciones, como la captación de IED han tenido un bajo impacto en las variables explicativas del crecimiento económico y desarrollo socioeconómica del país. De hecho tenemos que en el año 2000 el PIB creció a 6.5%; pero para el primer año de la administración foxista éste cayó a -0.3% y en el 2002 se logró un magro crecimiento del 0.9%.

Si se revisan los dos escenarios sobre crecimiento promedio del PIB propuestos por la administración foxista en el documento titulado Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 2002-2006¹⁰; se observa que para lograr que la economía crezca a la tasa establecida en el escenario incercial (3.4%), el cual parte de la no aprobación del paquete de reformas estructurales; la economía mexicana debería crecer entre el 2003 y el 2006 a una tasa promedio del 5.2%; cifra que ya se vislumbra extremadamente difícil de alcanzar si se parte de que en la encuesta que levanta el

Banco de México al sector privado sobre las expectativas de la economía mexicana en el mes de abril de 2003 se presenta un crecimiento del PIB del 2.3% para el 2003.

Esta carencia de crecimiento de la economía mexicana se ve reflejada en la reducción de los empleos en el país, medidos a través de los Asegurados permanentes en el IMSS; los cuales se han contraído de 12 millones 463 mil asegurados en el año 2000; a 12 millones 262 mil en el año 2002.

Por lo que respecta a la competitividad de la economía mexicana, se observa que ésta en lugar de mejorar se ha visto frenada. Esto se corrobora al revisar el Informe sobre Competitividad Global del Foro Económico Mundial en donde México ha ido perdiendo posiciones en los últimos dos años¹¹. Entre las razones que se atribuye para esta situación destaca la baja eficiencia de la regulación bancaria que se refleja en el bajo nivel crediticio que ha venido ofreciendo este sector que curiosamente se ha transnacionalizado completamente.

En materia de política monetaria y cambiaria se observan elementos que adicionalmente le han reducido competitividad en nuestra economía. Bajo el dogma de que Banco de México no interviene en la fijación del tipo de cambio y ante el hecho de que

Inversión extranjera (1990-2002) (millones de dólares)											
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Inversión extranjera	6,041.7	17,514.7	22,433.9	33,208.1	19,519.7	-188.4	22,753.9	17,866.6	13,227.0	25,012.2	14,713.2
Inversión extranjera directa	2,633.2	4,761.5	4,392.8	4,388.8	10,972.5	9,526.3	9,185.5	12,829.6	12,200.0	13,007.3	15,847.5
Nuevas inversiones	1,114.7	3,422.3	3,012.3	3,041.0	5,672.3	6,838.4	5,529.4	9,115.3	6,046.8	5,550.0	6,836.1
Reinversión de utilidades	1,070.0	1,408.0	1,020.0	1,399.2	2,366.6	1,572.0	2,589.7	2,150.0	2,864.0	2,303.2	3,783.4
Cuentas con la matriz	448.5	-68.8	360.5	-51.4	2,933.6	1,115.9	1,066.3	1,564.2	3,289.1	5,154.0	5,228.1
Inversión extranjera de cartera	3,408.5	12,753.2	18,041.1	28,819.3	8,547.2	-9,714.7	13,568.5	5,037.1	1,027.0	12,004.9	-1,134.3
Mercado accionario	1,994.5	6,332.0	4,783.1	10,716.6	4,083.7	519.2	2,800.6	3,215.3	-665.6	3,769.2	446.8
Mercado de dinero	0.0	3,406.4	8,146.9	7,405.7	-2,225.3	-13,859.6	907.5	584.8	54.1	-17.0	-45.8
Mercado de dinero sector público	0.0	3,406.4	8,146.9	7,012.7	-1,942.3	-13,790.6	948.5	490.1	130.2	-942.0	-25.1
Mercado de dinero sector privado	0.0	0.0	0.0	393.0	-283.0	-69.0	-41.0	94.7	-76.1	25.0	-20.7
Valores emitidos en el exterior	11,414.0	3,014.8	5,111.1	10,697.0	6,688.8	-3,625.7	9,860.4	1,237.0	1,638.5	9,152.7	-1,535.3
Valores emitidos sector público	277.0	1,674.8	1,552.1	4,872.0	3,979.8	2,993.7	8,909.4	-1,659.0	198.3	4,725.4	-4,151.0

Nota: En el año 2001 se excluye el monto de la compra de Banamex en nuevas inversiones, el cual ascendió a 12,500 millones de dólares

Fuente: Banco de México. Indicadores Económicos y Financieros.

¹⁰ PRONAFIDE. www.shcp.gob.mx

¹¹ Véase de Andrew Warner, "México: los dilemas del Crecimiento" en *Foreign Affairs en Español*, primavera del 2002.



México: Producto Interno Bruto Sectorial, 1998-2002
(millones de pesos a precios de 1993).

Concepto	Anuales					Variación % real anual				
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002
PIB	1,449,310.1	1,503,499.6	1,602,251.1	1,597,233.2	1,611,666.7	4.9	3.7	6.6	-0.3	0.9
Agropecuario	77,397.7	80,196.9	80,647.7	83,312.0	82,937.7	0.8	3.6	0.6	3.3	-0.4
Industrial	382,907.7	399,108.8	422,989.1	1408,321.5	408,280.6	6.3	4.2	6.0	-3.5	0.0
Minería	18,824.2	18,431.1	19,133.8	19,289.6	19,226.6	2.7	-2.1	3.8	0.8	-0.3
Manufacturas	284,642.7	296,631.3	317,091.6	305,318.1	303,406.7	7.4	4.2	6.9	-3.7	-0.6
Construcción	57,461.3	60,328.6	62,813.6	59,457.3	60,458.0	4.2	5.0	4.1	-5.3	1.7
Electricidad	21,979.5	23,717.9	23,950.0	24,256.5	25,189.2	1.9	7.9	1.0	1.3	3.8
Servicios	872,240.2	903,199.3	969,634.1	973,877.5	990,562.9	4.6	3.5	7.4	0.7	1.4
Comercio	278,161.4	286,818.4	321,823.3	315,731.0	314,346.3	5.6	3.1	12.2	-1.9	-0.4
Transportes	140,715.9	151,675.9	165,468.9	171,833.5	175,590.3	6.7	7.8	9.1	3.8	2.2
Financieros	173,074.9	178,491.3	187,898.8	195,742.0	203,136.6	4.4	3.1	5.3	4.2	3.8
Comunales	280,287.9	286,213.7	294,443.2	293,571.0	297,489.7	2.9	2.1	2.9	-0.3	1.3

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en los datos del "Sistema de Cuentas Nacionales", INEGI. Varios años.

México: asegurados permanentes en el IMSS por sectores de actividad económica (miles de personas)

Estructura	Anual			1er. trimestre 2003	Variación porcentual 2003/2002
	2000	2001	2002		
Total	14,858	14,969	15,128	15,322	27
Actividades económicas	12,463	12,389	12,262	12,230	0.7
Agropecuaria	426	409	410	429	-3.5
Industria	5,575	5,291	5,029	4,914	-1.4
Servicios	6,641	6,689	6,822	6,887	25

Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social.

México se ha convertido en un refugio temporal de los capitales internacionales; el peso mexicano ha presentado en los últimos dos años un importante nivel de sobrevaluación, manteniendo un nivel promedio a lo largo del año 2002 de un 36%. Este hecho, como es bien sabido, se traduce en un impuesto adicional al sector exportador nacional y un subsidio a los importadores, lo que no tiene fundamento bajo una estrategia de impulso al sector exportador. Al parecer, la razón de fondo por la que las autoridades han permitido la sobrevaluación del peso mexicano radica en que se ha utilizado como estrategia antiinflacionaria, lo que ha tenido como resultado positivo la reducción en las tasas reales de interés. Sin embargo, no hay que olvidar que las crisis recurrentes que ha vivido la economía mexicana en el último tercio del Siglo XX, han iniciado con importante sobrevaluación de la moneda.

Conclusiones y recomendaciones

La propuesta de inserción competitiva de la economía mexicana al proceso de globalización del presidente Fox partió de un conjunto de premisas que hoy en día están canceladas. Se partió de la idea que el crecimiento económico y el desarrollo socioeconómico del país podían darse a partir de la llegada de Inversión Extranjera Directa al país y de un empuje al sector exportador a partir de la incorporación de la PyMES a este proceso a partir de un esquema de libre competencia. Si bien dicha propuesta es cuestionable en un entorno de auge del capitalismo global, como el que se caracterizó en la segunda mitad de los noventa; en un entorno de contracción económica internacional, saturación de los mercados y de sobrevivencia de un importante número de empresas nacionales y transnacionales como se caracteriza la actual coyuntura, la propuesta foxista de crecimiento económico es inviable. Sin embargo, se observa terquedad en el Presidente de seguir avanzando sobre esta misma estrategia y ejemplo de ello son las repetidas promesas de apertura a la inversión privada en el subsector eléctrico, cuando es de todos conocido que la última decisión no la tiene él, sino el Congreso de la Unión, y difícilmente éste aprobará la iniciativa del Ejecutivo en los términos que la presentó para su dictamen.

Adicionalmente, se observa en el PRONAFIDE 2002-2006 el planteamiento de que

México: evolución del tipo de cambio real y teórico, 1999-2003/mar. (fin de periodo)

Año	Tipo de cambio nominal ^{1/} (pesos por dólar)	Tipo de cambio real ^{2/} (pesos por dólar)	Tipo de cambio teórico ^{3/} (pesos por dólar)	Sobre o subvaluación ^{4/} (dif. porcentual)
1999	9.51	6.00	12.06	26.75
2000	9.57	5.72	12.71	32.77
2001	9.14	5.32	13.07	42.92
2002				
Enero	9.17	5.30	13.16	43.46
Febrero	9.08	5.27	13.10	44.21
Marzo	9.03	5.24	13.09	44.97
Abril	9.32	5.41	13.09	40.44
Mayo	9.49	5.50	13.12	38.20
Junio	10.00	5.77	13.17	31.72
Julio	9.69	5.58	13.19	36.11
Agosto	9.90	5.70	13.20	33.36
Septiembre	10.17	5.83	13.26	30.41
Octubre	10.16	5.81	13.29	30.86
Noviembre	10.15	5.75	13.40	32.05
Diciembre	10.31	5.81	13.49	30.82
2003				
Enero	10.99	6.19	13.49	22.75
Febrero	11.03	6.25	13.42	21.63
Marzo	10.77	6.09	13.42	24.67

1/ Tipo de cambio nominal. Es el precio en el mercado bancario del dólar expresado en pesos. Se registra la cotización del tipo de cambio para solventar obligaciones en moneda extranjera (FIX), que es denominado por el Banco de México.

2/ Tipo de cambio real. Proporciona una medida de valor del dólar en términos de su poder de compra. Se calcula multiplicando el tipo de cambio nominal por la razón del índice de precios de Estados Unidos y México.

3/ Tipo de cambio teórico. Es el tipo de cambio nominal de un año determinado (1996) considerado como referencia, multiplicado por la relación de precios de Estados Unidos y México

40. Sobre o subvaluación. Es la diferencia porcentual entre el tipo de cambio nominal y el tipo de cambio teórico. Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en datos del Banco de México y de la "Federal Reserve Bank of St. Louis, EU".

de concretarse el paquete de reformas estructurales (destacando las reformas energética, laboral y fiscal), la economía mexicana crecería en el orden del 5.2%. Esta afirmación se basa en el supuesto de que una reforma energética que permita la inversión privada y una reforma laboral que flexibilice aún más las condiciones de contratación y despido, favorecerá un entorno que propicie una mayor entrada al país de Inversión Extranjera Directa. Es decir, el proyecto foxista parte de que la inversión privada nacional y transnacional funja

como motor del crecimiento económico; sin hacer alusión al papel que deba jugar la inversión pública como complemento de la privada. Sobre el tema, el PRONAFIDE solamente hace énfasis en los riesgos potenciales de que el sector público incurra en déficit y mayor endeudamiento.

Uno de los aspectos centrales de la propuesta de la administración del Presidente Fox es la de apoyar a través de capacitación y créditos preferenciales a las PyMES para fortalecer las cadenas productivas y potencializar al sector exportador nacional. Sin embargo, dicha propuesta no está enmarcada en una política industrial más amplia. Al respecto hay que recordar que México es un país rico en recursos naturales y, de entre éstos, posee importantes reservas petrolíferas. Desgraciadamente, lejos de imitar experiencias como la nórdica, canadiense o neocelandesa (las cuales han desarrollaron importantes complejos productivos alrededor de sus riquezas naturales y en donde el Estado, junto con el sector financiero jugaron un estratégico papel promotor y de soporte a los encadenamientos de las empresas privadas); México ha malgastado durante décadas las rentas derivadas de sus recursos naturales al exportar su riqueza petrolera sin añadirle valor agregado ni generar los encadenamientos hacia atrás y hacia delante en este importante sector, con la consiguiente generación de empleos.

En su lugar se ha optado por la extracción y exportación de petróleo y la importación de derivados de éste como son las gasolinas. En palabras de Joseph Ramos de la CEPAL se tiene que "lo que se requiere es una estrategia de desarrollo que potencia no tanto la extracción y procesamiento más simple de los recursos naturales, sino la aceleración de las múltiples actividades que tienden a aglomerarse en torno a dichos recursos, sin contradecir las tendencias naturales del mercado y potenciando los encadenamientos con actividades proveedores de insumos, equipos e ingeniería, así como los encadenamientos con actividades procesadoras y usuarias de los recursos naturales"¹². En este sentido México en lugar de exportar barriles de petróleo crudo,

¹² Apertura económica y (des)encadenamientos productivos. Compliladora, Martine Dirven, CEPAL, 2001.

los que su precio promedio oscilan alrededor de los 18 dólares; bien podría procesarlo y cada barril de crudo al convertirlo en gasolina le podría incorporar valor añadido que se traduciría en un costo potencial de alrededor de 300 dólares por barril procesado, con los consiguientes encadenamientos productivos y generación de empleo directo e indirecto.

Desgraciadamente, le estrategia de desarrollo de la administración foxista se basa en la quimera de que solamente el sector privado internacional podrá llevar a cabo las fuertes inversiones que el sector energético demanda. Y bajo esta lógica se entiende la propuesta de modernización del sector eléctrico presentada por el Ejecutivo en el año 2002 o la insistencia por parte del Director de PEMEX de la urgencia de darle viabilidad jurídica a los Contratos de Servicios Múltiples. Sin embargo, los intereses de las Empresas Transnacionales difícilmente coincidirán con el interés nacional. En todo caso, lo prudente sería, por ejemplo, analizar experiencias como la francesa en donde el Estado ha venido apoyando activamente a través de diferentes medios a sus empresas públicas energéticas y hoy en día "Electricité de France" se ha posicionado como una de las principales empresas eléctricas en el mundo y es celosa de abrir el mercado eléctrico francés pero, por otro lado, fomenta la apertura y privatización del sector eléctrico en el mundo.

Al respecto no habría que perder de vista el estratégico papel que jugará el sector energético en México en los próximos años. Esto si bien es sabido por todos nosotros, llama la atención el sobredimensionamiento que la administración del Presidente Fox la ha dado a la necesidad de impulsar la reforma de este sector, "so pena" de frenar el crecimiento y desarrollo del país. Ello debería alertarnos sobre el rol que se quiere juegue la inversión extranjera y la velada propuesta de marginación del Estado como promotor del crecimiento y complemento de la inversión privada. Al parecer, atrás de esta propuesta del Ejecutivo están los intereses de los grandes capitales transnacionales. Seguramente del derrotero que siga este polémico tema, en el cual la próxima legislatura tendrá que dar su dictamen y propuesta energética, se definirá el contenido y dirección del papel que jugará el Estado en el desarrollo socioeconómico de México.

Entre los aspectos sobresalientes del activismo diplomático foxista en materia de desarrollo económico está el éxito de la Cumbre de Monterrey por el consenso internacional alcanzado. Evento en el que además de la ciudad de Monterrey, estuvieron como protagonistas el Gobierno de México y el expresidente Zedillo quien en calidad de directivo de un panel de expertos redactó uno de los documentos centrales.

Entre los aspectos innovadores que el Gobierno del Presidente Fox ha impulsado en el marco de las relaciones bilaterales México-Estados Unidos destaca el Plan conjunto denominado "Sociedad para la Prosperidad". El Plan fue dado a conocer públicamente en la Cumbre de Monterrey, y busca canalizar recursos financieros de los Estados Unidos hacia proyectos productivos, apoyos a PyMES de los dos países, infraestructura, y equipamiento urbano y rural en las zonas de mayor marginación en México, con la finalidad de generar empleos productivos en estas regiones, combatir la pobreza y frenar la expulsión de migrantes mexicanos hacia los Estados Unidos. Al parecer este Plan reconoce las asimetrías entre los dos países y propone mecanismos para transferir recursos a las zonas críticas de México. Se le augura un éxito a este Plan y no será sino hasta finales del 2003 cuando se de a conocer su primer informe de avance.

Otro aspecto sobresaliente en fechas recientes ha sido la cancelación anticipada que el Gobierno Mexicano ha hecho de los Bonos Brady. Este hecho además de eliminar presiones financieras para las finanzas públicas del país; le permitirá al país mejorar su categoría de emisor soberano y mejorar la calificación riesgo-país. Con esta medida se mejorara la perspectiva que sobre el país tiene el sector financiero internacional y le facilitará tener un mejor acceso futuro al mercado internacional de capitales.

A manera de conclusión se tiene que si bien en el frente latinoamericano se empieza a conformar un grupo de países que, a partir de la crisis argentina y el ascenso de Lula en Brasil, son renuentes a seguir dogmáticamente con los lineamientos del "Consenso de Washington", el Ejecutivo Mexicano al parecer se mantendrá fiel al modelo neoliberal por lo que resta del sexenio.

La política exterior del gobierno de Vicente Fox hacia América latina

Bibiana Gómez Muñoz*

El arribo de la oposición en México supuso cambios importantes en la manera en que el Estado mexicano se relacionaría con el exterior. Sin duda, la política exterior de Vicente Fox ha presentado transformaciones importantes que se reflejan tanto en el diseño de sus estrategias internacionales como en la orientación programática hacia determinadas regiones. En el caso de la actuación hacia América Latina, la administración foxista ha desarrollado una política exterior que se caracteriza, por un lado, por el continuismo económico de la liberalización comercial con magros resultados, pero que también expresa, por otra parte, las nuevas líneas de acción en el ámbito político y de su nueva fundamentación democrática.

A casi dos años y medio del inicio del gobierno de Vicente Fox, han comenzado ya a aclararse algunas de las conjeturas que surgieron tras el triunfo electoral de la oposición en julio de 2000. La alternancia partidista en México supuso, en muchos sentidos, una transformación importante en torno al nuevo papel que tendría la política en un contexto democrático, tanto al interior del país como fuera de sus fronteras. En el ámbito de la política exterior, que es el tema que nos ocupa, se generaron diversas expectativas en torno a las prioridades internacionales del nuevo gobierno.

Como bien se sabe, el primer destino internacional de Vicente Fox como presidente

electo fue América del Sur. No era la primera vez que dicha elección figuraba entre las primeras acciones de los gobiernos a conformarse, ya que así lo hicieron algunos de sus antecesores priístas como Miguel de la Madrid. Pero el caso de Vicente Fox fue distinto, por dos razones: la primera de ellas porque era el primer gobierno surgido de la oposición y la idea de "continuidad" se vio rápidamente eclipsada por la de "cambio", y la segunda, porque el llamado "bono democrático" legitimaba con facilidad las acciones del nuevo gobierno.

Así, tal viaje provocó diversas expectativas en torno a las nuevas preferencias de la política exterior del gobierno de la alternancia. En efecto, América Latina retomó un lugar importante tanto en el discurso de la administración foxista como en la orientación de la política exterior mexicana, pero, ¿cuá-

* Subdirectora, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE.

les han sido los resultados de esa primera intención?

El presente artículo busca hacer una evaluación de la política exterior hacia América Latina a la mitad del gobierno de Vicente Fox, con el fin de valorar sus alcances, limitaciones, grados de transformación y efectividad, en el marco general del diseño e instrumentación de la política exterior mexicana, misma que, adelantamos, se ve fuertemente influida, sobre todo en el plano económico, por la compleja relación que México mantiene con Estados Unidos.

Creemos que es necesario considerar desde el principio el factor de los nexos con Estados Unidos porque, indefectiblemente, cualquier intento por incrementar los lazos con otras naciones o grupos de países se ve mediado por dicha relación y el esfuerzo que ello representa para la política exterior mexicana. Pero no obstante esta priorización hacia América del Norte, el gobierno de Vicente Fox ha establecido una línea de acción clara hacia el Sur del continente, por lo que analizaremos brevemente el discurso orientado hacia la región.

Tanto por razones históricas como geográficas, América Latina siempre ha tenido un lugar importante en las agendas de la política exterior de nuestro país. En el caso de la administración foxista, Latinoamérica se constituyó, al menos en el plano discursivo, en una prioridad de su actuación externa, a través de la búsqueda del fortalecimiento de los esquemas de concertación y diálogo político y el impulso de los intercambios económicos, comerciales y culturales con la región¹. Si se observa bien, este planteamiento general no es del todo novedoso, pues dichos propósitos formaron parte de los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo en sus respectivas estrategias de diversificación, prácticamente con los mismos lineamientos.

La idea de ampliar los vínculos externos de México con otros países o regiones, tanto en el plano político como en el económico, tiene como objetivo central equilibrar la agenda de política exterior. En este sentido, como

¹ Véase *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006*, p. 62.

en muchos otros intentos por diversificar los nexos del país, la administración de Vicente Fox pretende ampliar los márgenes de manobra a través del fortalecimiento de los contactos bilaterales y regionales y así poder crear nuevos ejes de acción política². De este modo, la política exterior de Vicente Fox hacia América Latina, en su planteamiento más general, ha tenido como trasfondo la diversificación de las relaciones económicas y políticas del país; pero en un plano más específico, la actuación mexicana hacia la región ha introducido como fundamento otro tipo de consideraciones políticas que nos hablan de una variación cualitativa de la política exterior mexicana: nos referimos, por supuesto, al tema de la democracia y los derechos humanos³, tema en el que observamos un verdadero cambio conceptual de la actuación internacional del Estado mexicano y que ha encontrado en América Latina una especie de laboratorio experimental.

Bajo esta consideración, nos parece importante ubicar con mayor precisión los alcances de la política exterior mexicana a través de la realización de un análisis sincrónico de los resultados económicos y políticos de la relación de México con la región, ya que con el fin de desarrollar una evaluación de la mitad del sexenio foxista, es necesario analizar tanto los aspectos cuantitativos como los cualitativos. Comenzaremos, pues, por desarrollar la valoración cuantitativa de las acciones y resultados de la política externa del gobierno de Vicente Fox para después ubicar las transformaciones y la naturaleza de la política exterior hacia la región. Así, por ser el ámbito comercial mensurable iniciaremos con el examen de los resultados obtenidos hasta el momento.

Las relaciones comerciales de México con América Latina

En materia económica, la política exterior de Vicente Fox continuó con la tendencia gene-

² *Ibid.*, p. 60.

³ La defensa y promoción de la democracia y los derechos humanos es uno de los principales objetivos de la política exterior mexicana, tal como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo, *Id.*

ral heredada de los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, esto es, aquella que continúa con la reforma estructural de la economía, misma que tiene entre uno de sus instrumentos principales a la liberalización comercial. En esta lógica de *global trader*, se ha continuado con la búsqueda de acuerdos comerciales tanto con la región latinoamericana como con otros países como Japón.

Así, el objetivo del gobierno de Vicente Fox de ampliar y profundizar las relaciones económicas con América Latina se ubica en la estrategia de diversificación⁴, a la cual debe entenderse como un proceso paralelo a la integración económica con Estados Unidos y Canadá en el marco general de la lógica de la globalización económica —en la que se hace necesario entablar contactos con todo tipo de agentes económicos—, y no como un sustituto de los nexos comerciales de nuestro país con sus socios de Norteamérica, pues en función de la lógica de la liberalización económica, diversificar los nexos económicos y comerciales ya no significa contrapesar sino complementar, aunque no hay que soslayar el efecto que a largo plazo puede provocar la diversificación comercial si logra reequilibrar los nexos de México con el exterior.

Pero es tal la dependencia estructural de la economía mexicana con respecto a la estadounidense, que difícilmente se podrá experimentar en el corto plazo e incluso en el mediano, una verdadera diversificación, por lo que cualquier intento que se realice para incrementar los flujos comerciales con América Latina, de manera dramática, será insuficiente para revertir el patrón comercial del país con el exterior.

⁴ En una perspectiva más amplia, la diversificación puede concebirse como el cuerpo de acciones que se encamina a reordenar las relaciones internacionales de México, con el fin de equilibrar sus contactos económicos y políticos con el exterior, así como de minimizar su vulnerabilidad internacional, frente a una real o potencial concentración de sus asuntos internacionales en un país o más. Pero también debe entenderse como un proceso que busca la generación de un comportamiento mediante el cual el país amplíe sus espacios de acción y/o vinculación internacional a través del establecimiento de relaciones sustantivas con otros actores.

El Cuadro 1 muestra que los movimientos comerciales con la región no se han modificado. En el año 2000, México comerció con los países latinoamericanos un total de 8,347.8 millones de dólares, cifra que constituyó el 3% de la totalidad del comercio del país. En 2002, si bien la cifra aumentó a 10,543.5 millones de dólares, el porcentaje en relación con el comercio total se mantuvo en el mismo nivel, en 3.19%. Además, en estos años, México experimentó una situación deficitaria con países como Argentina y Costa Rica, con los cuales había obtenido un superávit en los años noventa. Con Brasil y Chile, sus principales socios comerciales, México no logró revertir el déficit que ha caracterizado a los intercambios con esos dos países. Asimismo, estos intercambios provocaron un déficit con toda la región. (Véase Cuadro 2)

Aquí valdría la pena resaltar que en el mismo periodo, el comercio absoluto de México con el mundo disminuyó en un 4%, al pasar de 340,912.7 mdd que se experimentó en 2000 a 329,761.8 mdd en 2002. Asimismo, se observó una baja en los flujos comerciales con Estados Unidos, representando éstos en 2002 el 75.7%⁵ del comercio total frente al 82% que se alcanzó en 2000. Pero lo que llama la atención no es la disminución del porcentaje del comercio con Estados Unidos —pues ello puede explicarse en función de la desaceleración de la economía estadounidense en 2001—, sino el aumento experimentado con los países asiáticos⁶ de la Cuenca del Pacífico, pues de un 5% del comercio con esa región en 2000 se pasó a un 8.4% hacia el 2002. Tal aumento es explicable debido al extraordinario dinamismo comercial de la región y el aumento de las importaciones de México procedentes principalmente de China y Japón. Lo que hay que destacar, más bien, es que con ninguno de los países de esta región México ha firmado un acuerdo comercial.

En el caso de América Latina, México tiene acuerdos comerciales con Chile, Costa

⁵ Si se toma en cuenta a Canadá, el comercio con ambos países representa el 78% del total de los flujos con el exterior.

⁶ En este grupo de países se encuentran Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Japón y China.

Cuadro 1						
Comercio total México-América Latina 1990-2003						
(millones de dólares)						
	1990	1995	2000	2001	2002	2003*
<i>Total AL</i>	2,718.5	5,078.2	8,347.8	9,881.3	10,389.1	2,306.5
Aladi	2,163.1	4,267.8	6,670.7	7,569.1	7,929.3	1,850.9
Argentina	516.4	503.6	536.1	685.1	799.0	208.9
Bolivia	8.8	29.3	39.9	38.5	43.9	14.6
Brasil	650.2	1,365.5	2,320.3	2,686.2	3,045.9	789.1
Colombia	144.8	550.9	735.2	850.7	908.1	214.6
Chile	152.2	644.0	1,325.1	1,349.4	1,268.9	342.7
Ecuador	73.3	184.8	183.2	238.2	184.4	38.0
Paraguay	98.8	24.4	11.1	14.5	10.8	2.0
Perú	141.6	277.6	386.7	313.7	347.9	66.5
Uruguay	68.0	94.1	191.2	191.2	201.6	42.6
Venezuela	309.0	593.6	941.9	1,200.9	1,118.8	132.1
América Central	555.4	810.4	1,740.1	2,132.2	2,459.8	455.6
Belice	11.0	24.2	45.9	37.5	63.9	12.5
Costa Rica	102.7	157.5	466.3	522.4	760.4	22.9
El Salvador	109.6	155.6	264.9	304.2	302.0	65.6
Guatemala	148.8	361.3	625.6	654.9	631.0	154.8
Honduras	55.8	72.3	217.0	197.7	233.1	60.9
Nicaragua	30.3	39.5	120.3	123.1	118.1	46.6
Panamá	159.2	233.0	402.3	292.4	351.3	92.3

Fuente: Secretaría de Economía. a/ Cifras del periodo enero-marzo.

Cuadro 2						
Balanza comercial México-América Latina 1990-2003						
(millones de dólares)						
	1990	1995	2000	2001	2002	2003*
<i>Total AL</i>	-156.3	2,072.1	-234.4	-244.1	-1,435.9	-621.5
Aladi	-399.6	1,438.8	-1,308.3	-1,566.5	-2,578.2	-878.6
Argentina	-286.6	122.2	41.3	-197.7	-575.6	-148.0
Bolivia	-1	19.0	13.2	10.5	-3.3	-3.9
Brasil	-313.4	235.0	-1,285.7	-1,516.3	-2,084.1	-592.9
Colombia	75.8	356.0	188.4	161.9	203.2	31.8
Chile	30.0	335.5	-462.4	-600.6	-751.6	-225.4
Ecuador	40.7	47.3	32.8	17.5	118.2	22.7
Paraguay	96.2	18.9	8.7	10.4	7.3	0.8
Perú	-10.7	80.1	33.3	31.4	43.3	22.5
Uruguay	5.0	59.2	24.8	22.4	18.5	11.2
Venezuela	-35.6	165.6	97.1	194.0	54.1	-52.9
América Central	243.3	633.3	1,073.9	1,322.4	1,142.3	257.1
Belice	16.6	20.3	44.6	34.4	60.7	10.5
Costa Rica	25.9	126.3	106.1	154.0	-72.2	-51.4
El Salvador	103.0	139.7	225.8	244.4	229.1	45.5
Guatemala	67.6	259.1	444.4	464.4	397.7	100.4
Honduras	51	65.1	190.5	163.0	182.3	34.2
Nicaragua	-4.5	22.7	66.5	60.2	63.9	31.3
Panamá	-16.2	215.2	163.2	201.9	280.8	86.5

Fuente: Secretaría de Economía. a/ Cifras del periodo enero-marzo.

Rica, Bolivia, Venezuela y Colombia, Nicaragua y los países del Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador). Estos acuerdos forman parte de una estrategia “integradora” que se plantean sobre la base de una filosofía económica de apertura y liberalización y se acuerdan en el marco de procesos de estabilización y ajuste⁷. Con la misma lógica, durante los primeros años del gobierno de Vicente Fox se han iniciado (o continuado) negociaciones comerciales con distintos países. En 2002 se avanzó con Uruguay al perfeccionar el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) entre ambas naciones. Con Brasil se firmó un ACE y un acuerdo automotriz que del mismo modo se signó con Argentina, en la perspectiva de firmar un tratado de libre comercio con el Mercosur. Con Panamá se continúa con las negociaciones para concretar un acuerdo comercial y con Perú ha quedado manifiesta la intención por comenzar la negociación comercial.

Si estas negociaciones llegaran a concretarse durante el sexenio de Vicente Fox, México y América Latina conformarían una extensa zona de libre comercio que, sin embargo, podría no tener ninguna importancia si dichos acuerdos no se ven acompañados de flujos comerciales significativos⁸, mismos que precisarían de una política comercial orientada, efectivamente, hacia otros mercados distintos del estadounidense⁹.

⁷ Cfr. Ricardo Zapata Martí, “Balance y perspectivas de la integración: la opción del regionalismo abierto en América Latina y el Caribe”, en Salvador Rodríguez y Alfredo Guerra (comps.) *El desarrollo en América Latina y los procesos de integración subregional*, México, IIEC, UNAM, 1999, p. 26.

⁸ *Ibid.*, p. 28.

⁹ En efecto, una limitante importante de la diversificación comercial del país la encontramos en la orientación de la estructural comercial. Al respecto, Germán de la Reza señala que “muchos de los productos de exportación están estrechamente vinculados con la economía estadounidense por medio de la producción maquiladora. Su importancia reside en el hecho de que ésta representa alrededor de 50% del total de las exportaciones, con tendencia al incremento frente a otros rubros de manufactura...”. Véase Germán de la Reza, “México y la nueva integración latinoamericana”, en Víctor López y Carlos Uscanga (coords.) *México frente a las grandes regiones del mundo*, México, Siglo XXI, pp. 184-185.

Como puede desprenderse de todo lo anterior, los resultados comerciales con América Latina son magros y no parece que el flujo de bienes y servicios se incremente considerablemente en el futuro inmediato.

En el afán de fortalecer tanto los nexos de México con otras regiones como la posición del país a nivel internacional, el reequilibrio de los contactos del país con el exterior no encuentra su *factotum* en el aspecto comercial, pues como señalara Jorge Castañeda, canciller durante la primera mitad del sexenio de Vicente Fox, si bien:

todas las naciones tienden a equilibrar sus relaciones bilaterales asimétricas fortaleciendo vínculos con otros países u otras regiones; ello resulta prácticamente imposible para México. Por su ubicación geográfica y sus estrechos vínculos con Estados Unidos, nuestro país no puede proponerse equilibrar su política exterior mediante otro esfuerzo bilateral, dando mayor peso a otro país o, incluso, región, toda vez que éste necesariamente tendría un efecto limitado, dada la asimetría de nuestra relación y la posición hegemónica de Estados Unidos en el sistema internacional. La única forma en que nuestro país puede realmente equilibrar su agenda de política exterior y sus intereses en el extranjero es desarrollando una actividad más intensa en el escenario multilateral¹⁰.

De hecho, es en el plano de la política bilateral y multilateral en donde se pueden observar resultados si no positivos, por lo menos esclarecedores con respecto a la nueva relación con América Latina. Aquí advertimos una transformación cualitativa importante y un cambio conceptual en la política exterior mexicana. Dos planteamientos son centrales en este punto: la política de la promoción de la democracia y de los derechos humanos y la búsqueda de convergencias en foros multilaterales a través de la idea del *bilateralismo multilateral*, mismos que serán abordados en el siguiente apartado.

¹⁰ Jorge Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, en *Nexos*, núm. 88, diciembre de 2001, p. 67.

La relación política con América Latina

Como la mayoría de los gobiernos en transición a la democracia lo ha hecho, los valores y principios democráticos se han convertido en una de las banderas de los gobiernos que están en proceso de consolidación democrática¹¹. En este contexto, la política exterior se convierte en un instrumento que busca fuentes de legitimidad internacional. En el caso de México, a través del “bono democrático” generado por el triunfo de Vicente Fox, nuestro país buscó reinsertarse en el sistema internacional bajo condiciones que parecían ampliar sus márgenes de maniobra.

El tema de la promoción de la democracia y el respeto por los derechos humanos se ha constituido en uno de los objetivos centrales de la política exterior mexicana, tanto en los organismos internacionales como en sus relaciones bilaterales. Este nuevo criterio ha orientado el tipo de vinculación de México en sus relaciones con otros países. América Latina parece ser el destino más inmediato de esta política, pues tal como establece el Plan Nacional de Desarrollo: nuestro país “está decidido a desempeñar un papel vigoroso y activo en la promoción y profundización de la democracia en la región, lo cual permitirá garantizar la paz y la seguridad en América Latina”¹².

Este nuevo planteamiento discursivo difiere del elaborado en los últimos gobiernos priistas en torno al fortalecimiento de las relaciones políticas con Latinoamérica, pues éste se enfocaba en la concertación y diálogo políticos, así como en la cooperación con el fin de equilibrar los nexos externos del país. El gobierno de Vicente Fox continúa con estos propósitos, pero el respeto por los derechos humanos y el fomento de la democracia se han colocado en un lugar central de la agenda con la región. De hecho, uno de los temas nodales de las agendas internacionales de los países en transición es el relativo al de las violaciones a los derechos humanos¹³, tema que,

¹¹ Para una profundización sobre el tema, véase Miles Kahler (ed), *Liberalization and Foreign Policy*, Nueva York, Columbia University Press, 1997.

¹² *Plan Nacional de Desarrollo*, p. 62.

¹³ Véase la ponencia de Luis Maira, “Transición política y política exterior”, dictada en el Foro *Hacia una*

además, debe ser congruente tanto al interior como al exterior de los países en procesos de consolidación democrática¹⁴.

En efecto, el tema de las violaciones a los derechos humanos se convirtió en un instrumento útil para diferenciar la política exterior de Vicente Fox de la de sus antecesores.

De manera muy particular, la relación con Cuba se vio forzosamente modificada por este tipo de consideraciones. El anuncio en torno a que el gobierno mexicano ya no sostendría relaciones con la Revolución cubana sino con la República de Cuba derivó en una transformación radical en la manera en que el gobierno mexicano se relacionaría con el régimen de Fidel Castro. Con ello, México dejó de considerar al principio de la no intervención como uno de los ejes rectores de su actuación internacional.

Lo notable de esta situación no es que se hayan deteriorado los lazos tradicionales con la isla, pues tanto con Carlos Salinas como con Ernesto Zedillo se experimentaron momentos de crisis, sino que, como lo sugiere Ana Covarrubias, “es que si bien la política exterior mexicana hacia Cuba empezó a transformarse desde la década pasada, es ahora cuando el cambio se da más concientemente, de manera más coherente y con propósitos más claros”¹⁵. Esto se enmarca en un nuevo diseño de política

política exterior de Estado, México, D.F., Cámara de Diputados, 6 de julio de 2001.

¹⁴ Valdría la pena señalar aquí que las violaciones a los derechos humanos en México siguen siendo un problema sustantivo para el régimen democrático, pues se han vivido casos que socavan la legitimidad del gobierno de Vicente Fox y ponen en duda al Estado de derecho en nuestro país. No obstante ello, la administración foxista ha aceptado, sin ninguna oposición, la visita de observadores internacionales con el fin de vigilar y evaluar la situación de los derechos humanos en México. Así, se han recibido las recomendaciones de titulares de organismos internacionales como el Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en julio de 2002, y del representante del Secretario General de la ONU para personas internamente desplazadas, en agosto de 2002. Del mismo modo, en julio de 2002 se instaló en nuestro país la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU, con el fin de tener un mayor acercamiento con ese organismo.

¹⁵ Ana Covarrubias, “Cuba: el cambio en la política exterior”, en Rafael Fernández de Castro (coord.) *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel, 2002, p. 253.

exterior bajo el argumento de que: “lo que México enfrenta es el surgimiento de un nuevo sistema internacional normativo, uno de cuyos principales temas es el de los derechos humanos. De esta forma, el sistema internacional ya no descansa en principios como la no intervención...; las nuevas reglas que se están formulando tienden a ser ‘injerencistas, más que antiintervencionistas; particulares más que generales; concretas más que abstractas’”¹⁶.

Si bien la actuación hacia Cuba es un caso muy particular, es de notarse que la política de derechos humanos del gobierno de Vicente Fox va más allá del discurso y se ha convertido en una línea de acción importante.

Así, el respeto por los derechos humanos y el régimen de la democracia ha quedado plasmado en declaraciones regionales que buscan institucionalizar las relaciones en la región desde una perspectiva democrática. En esta lógica encontramos la Declaración de San Salvador, de junio de 2001, en la que se establece que “cualquier alteración o ruptura del orden democrático en un Estado Mesoamericano, constituye un obstáculo para la participación del Gobierno de dicho Estado en el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, incluyendo las iniciativas del Plan Puebla-Panamá”¹⁷. En este mismo sentido se encuentran otro tipo de declaraciones hemisféricas, que por supuesto integran a los países latinoamericanos, y que fueron fuertemente promovidas y apoyadas por México, como la Declaración de Quebec, de abril de 2001 y la Carta Democrática Interamericana de septiembre de 2001.

Otro eje del diseño de la política exterior que se refleja en las relaciones bilaterales con América Latina y que propugna por la diversificación de las relaciones del país, lo encontramos en lo que se ha denominado “bilateralismo multilateral”, el cual se refiere a “la búsqueda de convergencias políticas, principalmente con naciones de Europa y América

Latina, en temas de la nueva agenda”¹⁸, con el objeto de influir en la toma de decisiones a nivel internacional. Argentina, Brasil y Chile son prioridad para México en esta estrategia.

Particularmente con Chile y Brasil, el gobierno de Vicente Fox ha intentado entablar una relación que soporte tanto las posturas del país en determinados temas, como la posición general de la región. Con Chile, por ejemplo, México logró concertar una postura común —aunque por momentos titubeante por parte del gobierno mexicano—, en torno a su actuación en el Consejo de Seguridad sobre la intervención de Estados Unidos y sus aliados en Irak. Como se sabe, la postura del gobierno mexicano de evitar un conflicto bélico con Irak, coincidía con los intereses de países como Francia y Chile.

Si bien es cierto que México no tuvo que emitir su voto en función de las acciones adelantadas de los aliados, quedó claro que la postura de México era contraria a los intereses estadounidenses. En todo caso, lo que se buscó fue legitimar la participación de México en el Consejo de Seguridad como miembro no permanente y, con ello, dar cumplimiento a uno de los objetivos establecidos en materia de política exterior que busca diferenciar la actuación internacional del gobierno foxista¹⁹, tema que, por cierto, ha dividido a la opinión pública mexicana en torno a la necesidad de participar en este tipo de foros.

Por otro lado, con Brasil, en la pasada Reunión Cumbre del Grupo de Río, celebrada en mayo de este año en Perú, ambos países fueron designados, por los demás miembros del G-Río, como sus interlocutores frente al Grupo de los Ocho en la Reunión de Evian, celebrada a principios de junio. Al evento, al que ambos presidentes fueron invitados junto con otros líderes regionales, Vicente Fox y Luiz

¹⁸ Véase el discurso del ex canciller Jorge G. Castañeda ofrecido al cuerpo diplomático acreditado en México, el 27 de junio de 2002. http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc_2002/disc_jun/d-05-06.htm

¹⁹ En el *Plan Nacional de Desarrollo* se establece a la participación en foros multilaterales como uno de los ejes de acción fundamentales de la política exterior de México, pues con ello se busca contribuir a la revitalización del sistema internacional, así como promover posiciones comunes sobre asuntos de interés nacional. Véase *Plan Nacional de Desarrollo*, p. 61.

¹⁶ Ibid. La autora cita el texto de Jorge G. Castañeda, Op. cit., p. 66.

¹⁷ Véase Declaración conjunta de la Cumbre Extraordinaria de los países integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. http://www.sre.gob.mx/ape/d_ape/d_ctuxtla.htm

Inácio da Silva tuvieron la encomienda de plantear las resoluciones del *Consenso de Cusco*²⁰ frente a los países del G-8. En la reunión, Vicente Fox pidió apoyo para impulsar a las economías de tamaño medio como la mexicana a través de lo que denominó “Alianza Internacional por la Prosperidad”. Si bien los efectos positivos de esta reunión no se percibirán en lo inmediato, cabe resaltar que, para efectos prácticos, Vicente Fox fue invitado a participar en las próximas reuniones del G-8.

Otro eje de acción de las relaciones políticas con América Latina tiene que ver con los programas de cooperación con la región. La iniciativa más importante de la administración foxista es, sin duda, el Plan Puebla-Panamá, programa que busca vincular el desarrollo de los estados del sur de la República²¹ con los países centroamericanos. Al respecto, los avances han sido menores y, de prosperar la iniciativa, sus resultados podrán ser observados a mediano y largo plazos. Pero lo que resulta interesante es que el Plan Puebla-Panamá da un giro a la cooperación de México hacia Centroamérica.

En el caso del Grupo de los Tres, integrado por México, Colombia y Venezuela, en abril de 2001 se signó la *Declaración de Caracas*, en la que se reafirmó el compromiso de los tres países de dinamizar la relación trilateral, a través del fortalecimiento de la democracia, la profundización de los procesos de integración y la búsqueda de un mayor diálogo político.

En este marco, la actuación de México con respecto a las crisis políticas que han sufrido Colombia y Venezuela, se ha guiado por los principios de la democracia. Con motivo del golpe de Estado en contra de Hugo Chávez en Venezuela, en abril de 2002, el presidente Fox hizo la siguiente declaración: “... México —sin abdicar de ninguna de sus obligaciones de carácter humanitario ni de solidaridad con el pueblo de Venezuela, en aplicación estricta

de la Doctrina Estrada en su acepción precisa y única— se abstendrá de reconocer o no al nuevo Gobierno de Venezuela y se limitará a continuar las relaciones diplomáticas con dicho Gobierno”²². Si bien se buscó seguir el espíritu de la Doctrina, a diferencia de otros momentos en que ésta se aplicó, el gobierno de Vicente Fox anunció que solicitaría a la Organización de Estados Americanos la aplicación de la Carta Democrática Interamericana ante la ruptura del orden democrático, lo que significa la exclusión temporal en las decisiones del organismo²³. En el caso de Colombia, a México le ha interesado participar en el proceso de pacificación a través del Grupo de Países Amigos y Facilitadores del Proceso de Paz en Colombia, grupo que surgió en 2001 para buscar fórmulas de negociación entre la guerrilla y el gobierno colombiano²⁴, pero que a raíz de los acontecimientos recientes en los que se recrudeció la violencia, ha quedado prácticamente desactivado.

Comentarios finales

Como puede observarse, el gobierno de Vicente Fox ha intentado tener una presencia política importante en la región con tres objetivos primordiales: la creación de espacios de entendimiento y diálogo, el establecimiento de canales de comunicación y un desempeño vigoroso en la promoción y profundización de la democracia en la región²⁵. Pero, más allá de los efectos prácticos que ello pudiera tener, la actuación internacional del gobierno de Vicente Fox hacia América Latina ha mostrado tener resultados más evidentes en este ámbito de lo político que en el campo de lo económico, y es precisamente en este espacio en donde se pueden experimentar algunos cambios conceptuales de la política exterior mexicana en relación con el cambio de régimen al interior del país como en la interacción de este mismo con el exterior.

²⁰ En la reunión se acordó una Agenda estratégica que incluye temas como la superación de la pobreza y la exclusión, la paz y la seguridad en el escenario internacional emergente, la consolidación de la democracia, la promoción de un sistema de comercio internacional libre y equitativo, y el desarrollo, entre otros. Véase, <http://www.sre.gob.mx/dgomra/grio/Cusco.htm>

²¹ Los estados que se incluyen en la iniciativa son: Puebla, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

²² Véase el comunicado de prensa del 12 de abril de 2002. <http://www.presidencia.gob.mx/?P=42&Orden=Leer&Tipo=&Art=2873>

²³ Artículo 19 de la Carta. Véase http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

²⁴ En este Grupo participan los siguientes países, incluyendo a México: Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela.

²⁵ Véase Plan Nacional de Desarrollo, p. 62.

La política exterior de Fox hacia la Unión Europea ¿cambio o continuidad?

Laura Lozas Muñoz*

La llegada del Partido Acción Nacional al poder después de más de 70 años de gobiernos priístas trajo —una entre varias consecuencias— la especulación sobre la posibilidad de imprimir un cambio o darle continuidad a la política exterior del Estado Mexicano. En el caso de la Unión Europea, el presidente Fox, desde el inicio de su administración, manifestó su voluntad de promover una política exterior de mayor compromiso y acercamiento con la Unión. Sin embargo, la experiencia muestra que no ha existido un cambio sustancial en esta relación y que los propósitos iniciales se han quedado en el discurso gubernamentalista al igual que en administraciones pasadas.

Este trabajo tiene como objetivo fundamental analizar los casi tres años de la administración del Presidente Fox en materia de política exterior concretamente hacia la Unión Europea. A pesar de que es un tiempo relativamente corto y un poco arriesgado hacer una evaluación absoluta, sí hay elementos que nos permiten identificar las principales tendencias y las líneas básicas de acción de la política exterior de Fox hacia la Unión Europea. Este trabajo parte de la premisa de que existe más continuidad que cambio en la política exterior hacia la Unión Europea.

Sin embargo, a pesar de esta marcada continuidad hay elementos que le imprimen a la política de Vicente Fox rasgos novedosos. En primer lugar, el triunfo democrático del 2000

le otorgó a México una mayor capacidad de negociación internacional, especialmente frente a Estados Unidos. La llegada de un partido no priista fue vista con buenos ojos en el exterior y ello mejoró notablemente la imagen de México. En segundo lugar, una división de poderes modificaba sustancialmente el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México. Ahora, el Congreso Mexicano no estará completamente a la disposición del Ejecutivo y tendrá un papel preponderante en las decisiones trascendentales. En tercer lugar, el ímpetu democrático hizo que Vicente Fox colocara dos temas en la agenda de política exterior que anteriormente no tenía tanta importancia: derechos humanos y democracia¹.

¹ Velázquez Flores, Rafael, “¿El proyecto de política exterior de Vicente Fox: Continuidad o cambio?”, en Rafael Velázquez Flores (coord.), *La política exterior de México bajo un régimen democrático ¿cambio o continuidad?*, México, Plaza y Valdes, 2002, p. 9.

* Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales por la UNAM.

Así, el trabajo consta de tres apartados, en el primero se hace un breve señalamiento teórico-metodológico de los enfoques utilizados en nuestro país para el análisis de la política exterior. En el segundo apartado se analizan las propuestas y planteamientos en materia de política exterior realizadas desde su campaña electoral como candidato a la presidencia, poniendo mayor atención a su Discurso de Toma de Posesión y al Plan Nacional de Desarrollo (PLANADE) puesto que en ellos se establecieron los objetivos y las estrategias en materia de política exterior hacia la Unión Europea. En el tercer apartado se describen las acciones diplomáticas emprendidas por el Pre-

Algunas consideraciones teóricas en torno al análisis de la política exterior

Los estudios realizados sobre el análisis de la política exterior a través del tiempo se han caracterizado por su eclecticismo ya que utilizan en la mayoría de los casos elementos teórico-metodológicos que pertenecen a más de un enfoque², lo anterior debido a que no existe una teoría para el análisis de la política exterior.

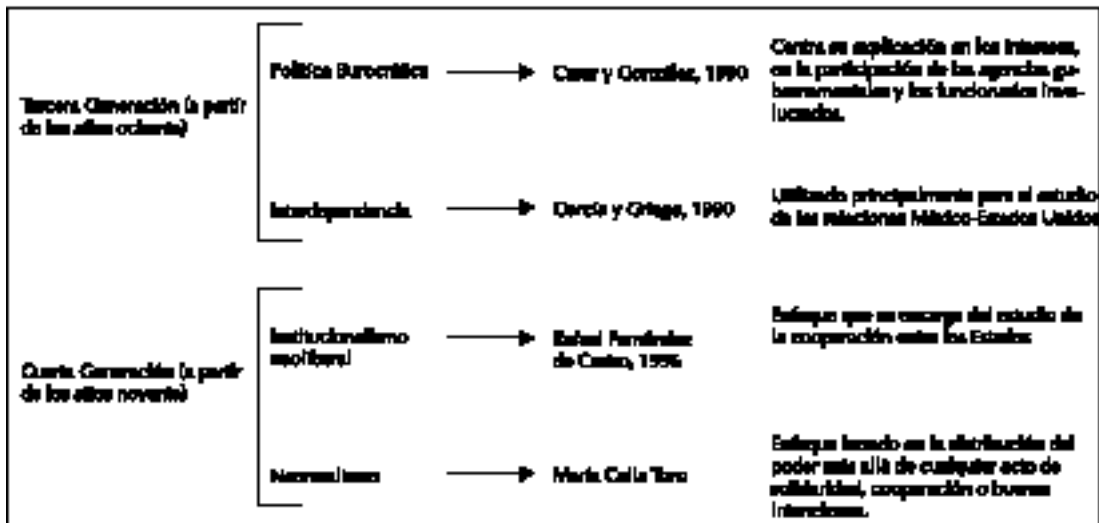
De esta manera, tenemos que cuando se habla del análisis de política exterior exis-

Cuadro 1
Enfoques teóricos implícitos y explícitos en los estudios de política exterior en México

Categorización	Enfoque	Ejemplos	Particularidades
Primera Categorización (predominante hasta los años sesenta)	Jurídico-normativo	Castañeda, 1956 Barrera Viquez, 1969	Basan su análisis en elementos del Derecho Internacional.
	Realismo Clásico	Mario Cifredo, 1976	Basan su estudio en el postulado de la búsqueda de poder internacional, más que en el concepto de Realismo nacional, que permite a los realistas clásicos como Morgenthau asumir al Estado como un actor unitario que se comporta racionalmente.
Segunda Categorización (a partir de los años sesenta)	<p>Economía Política</p> <p>Mercados Dependencia</p>	John Scott Fernández, 1980	Antes de buscar explicar el comportamiento del Estado desde "afuera" se busca la causalidad interna (el sistema imperante) que condiciona lo que sucede en los países de la periferia, a partir de la cual la explicación se busca en factores económicos (los flujos del capital que condicionan la forma en que el sistema internacional cambia).
	Dependencia	Luis Carlos Meyer, 1972	Estudian la influencia del sistema internacional sobre la economía política mexicana.
	Continuidad interna	Olga Pallares, 1972	Explican la política exterior mexicana a partir de variables internas, entre ellas pueden mencionarse el régimen político, la ideología del Estado mexicano o los grupos de interés que buscan influir en la diplomacia mexicana.

sidente Vicente Fox hacia la Unión Europea y, finalmente, se hace una evaluación en donde se establecen las reflexiones más importantes.

² En lo que se refiere a los enfoques utilizados para el estudio de la política exterior en nuestro país, Arturo Borja Tamayo realizó, desde una perspectiva de la disciplina de las relaciones internacionales, una revisión crítica de los estudios realizados por autores mexicanos acerca de la política exterior del país.



Fuente: Cuadro elaborado con información de Arturo Borja Tamayo, "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas", en *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. México, El Colegio de México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1997.

ten varios modelos (análisis individual, burocrático, organizacional o sistémico de los tomadores de decisiones), o bien se enmarcan en las grandes teorías de las Relaciones Internacionales (realismo, liberalismo, interdependencia, institucionalismo, neorrealismo, etc.). Sin duda, más de uno podría aplicarse a esta investigación, por ejemplo este trabajo lo podríamos enmarcar dentro del neorrealismo, ya que como lo menciona Alejandro Chanona tomando en cuenta las acciones de política exterior hacia la Unión Europea podríamos pensar que México sostiene un enfoque neorrealista al buscar privilegiar un acercamiento hacia los Estados más influyentes de Europa³.

El enfoque teórico utilizado en este trabajo es sobre el proceso de formulación de la misma, ya que nos permite entender, explicar y evaluar la relación con la Unión Europea, utilizando las herramientas teórico-metodológicas. Una primera definición es la de política exterior, misma que va a estar conformada por todas aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras; fundamentadas en el interés

nacional y en objetivos concretos; delimitadas por un proyecto específico; basadas en la capacidad de negociación internacional, y determinadas por los factores de situación tanto internos como externos⁴.

Establecida la definición entramos al proceso de formulación. De acuerdo con Rafael Calduch, el proceso de la política exterior se conforma de tres fases; a) *Elaboración*, b) *Ejecución* y c) *Control*. La primera etapa de *Elaboración* o proceso decisorio se refiere a la forma, al cómo y quién o quienes hacen la política exterior. Esta etapa va a ser el conjunto de interacciones entre los diversos órganos político-administrativos y grupos sociales del Estado mediante las cuales se definen los objetivos y se eligen los medios necesarios para llevar a cabo la política exterior⁵.

Es importante mencionar que en la elaboración o diseño de la política exterior es necesario un profundo conocimiento de la realidad interna (tipo de sistema político, situación económica, política y social, grupos de interés) e internacional (momento específico,

³ Alejandro Chanona Burguete. "La política exterior de México hacia la Unión Europea", en Carlos Uscanga (coord.), *Los nuevos desafíos de la política exterior de México en los escenarios regionales*, México, Institución Paradigma de Actividades Científico Culturales S.C. 2000, p. 168.

⁴ Rafael Velázquez Flores, "Algunas reflexiones en torno al análisis de la política exterior de México", en *Relaciones Internacionales*, No. 62, México, UNAM-FCPys, abril-junio, 1984, p. 8.

⁵ Rafael Calduch, *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1996, p. 6.

intereses de otros Estados y otros sujetos internacionales), para definir los fines y los objetivos de la acción externa del Estado, así la forma en que se llevará a cabo para el logro de sus fines y objetivos⁶.

En esta misma etapa se definen los objetivos o metas de política exterior. Para Rafael Velázquez los objetivos de política exterior van a ser aquellos propósitos que un gobierno establece para satisfacer las necesidades de la población. Estos deben ser formulaciones concretas derivadas de los intereses nacionales y de la situación internacional prevaleciente en relación con la capacidad de negociación internacional del Estado. Dichos objetivos deben ser claros y tendientes a la solución de un problema o al logro de un fin específico⁷.

Tomas Peñaloza sostiene que la política exterior de un Estado debe partir del principio de que su objetivo es el de crear o encontrar, en el exterior, la satisfacción de las necesidades para que, al interior, el Estado logre sus metas de desarrollo económico, político y social. Además, estos objetivos deben ser realistas, ya que es inútil proponerse metas imposibles de alcanzar⁸.

En esta etapa también se definen la estrategias, entendidas como el conjunto de objetivos, metas e instrumentos seleccionados entre un rango de posibilidades para promover determinados intereses o hacer frente a problemas (o amenazas) provenientes del exterior. La selección de estas alternativas está condicionada por la urgencia u oportunidad de su puesta en marcha, y por la capacidad de los Estados para lograr sus objetivos.

La siguiente etapa de la política exterior corresponde a la *Ejecución*, misma que se refiere a la conducción de la política exterior que se desarrolla a través de un conjunto de acciones sucesivas mediante las cuales los

estados intentan realizar la política exterior previamente elaborada⁹. Esto es, son las acciones concretas correspondientes sólo al terreno de la diplomacia.

La tercera etapa es la del *Control* que se refiere a la evaluación de los logros alcanzados y de su adecuación a los objetivos que justifiquen la adopción de esa política; esta etapa resulta imprescindible para reforzar aquellas decisiones y actividades que se han demostrado eficaces y corregir aquellas otras que se consideran ineficaces y/o perjudiciales para el país¹⁰.

Planteamientos en materia de política exterior

a) Propuestas de campaña y discurso de toma de posesión

Los lineamientos básicos que orientaron la política exterior de Vicente Fox desde su campaña¹¹ fueron plasmados en su plataforma electoral, el candidato presidencial de "Alianza por el Cambio" planteaba un papel activo en el mundo, estableciendo propuestas concretas: una política exterior proactiva y diversificada, mayor participación en organismos internacionales, ampliación del comercio exterior, defensa de los derechos de los mexicanos que viven en el extranjero y dinamizar el papel de las embajadas y consulados de nuestro país.

⁹ Calduch, Op. cit. p. 14.

¹⁰ Ibidem, p. 17.

¹¹ Rafael Velázquez menciona que durante las campañas presidenciales del 2000, la política exterior no fue un tema central de la agenda puesto que los asuntos internos tuvieron más relevancia. Las campañas se enfocaron básicamente a cuestiones de desarrollo económico, a la propuesta de cambio político y a asuntos de carácter social, Vicente Fox ni siquiera tenía un proyecto claro de política exterior, ya que en los inicios de su campaña, a pregunta expresa en un foro del ITESM Vicente Fox contestó que todavía no tenía un proyecto definido de política exterior. Asimismo, en una conferencia, Agustín Gutiérrez Canet aseveró que el mismo Vicente Fox le comentó que no tenía un proyecto de política exterior ya avanzada la campaña. Velázquez Flores Rafael. "¿El proyecto de política exterior de Vicente Fox: Continuidad o cambio?", Op. cit., pp. 32-33.

⁶ Consuelo Dávila. "La política exterior de México. Toma de decisiones y partidos políticos", en Rafael Velázquez Flores (coord.), *La política exterior de México bajo un régimen democrático ¿cambio o continuidad?*, Op. cit., p. 169.

⁷ Rafael Velázquez Flores, "Algunas reflexiones en torno al análisis de la política exterior de México", Op. cit., p. 10.

⁸ Ibid., p. 11.

En lo que se refiere a la estrategia que seguiría con relación a la Unión Europea establecía que “una de las tareas prioritarias será la ampliación y diversificación de nuestras relaciones con el mundo entero. Esto incluye las relaciones con Europa, Asia y África. Debemos aprovechar nuestra posición geográfica y política en el mundo. En este sentido, es claro que somos el puente natural entre Norteamérica y Latinoamérica, entre la Unión Europea y la Cuenca del Pacífico; daremos prioridad a la relación con América Latina promoviendo la Comunidad Latinoamericana de Naciones y la conclusión de una zona de libre comercio en todo el continente¹².”

Con esto se dejaba establecido desde el punto de vista del candidato Fox que América Latina sería una prioridad para la política exterior mexicana, pasando la Unión Europea a un tercer término en comparación con el sexenio de Ernesto Zedillo en donde fue una de las prioridades.

Otro planteamiento importante sobre el rumbo que tomaría la política exterior fue en su Discurso de Toma de Posesión en donde estableció que en materia de política exterior, rechazamos todo intento de injerencia en nuestros asuntos internos; condenamos cualquier intención de hacer valer un criterio extraterritorial en la aplicación de las leyes de terceros; nos oponemos a las visiones unilaterales y a cualquier trato que infrinja la regla máxima del derecho internacional: igualdad soberana entre las naciones¹³.

Otra buena oportunidad para conocer la nueva ruta del actual gobierno en materia de política exterior, fue el trabajo denominado “Apuntes de política exterior para el gobierno de Vicente Fox: 2000-2006”, realizado por Jorge Castañeda, en donde anticipó algunas de las principales estrategias a seguir en materia de política exterior. En este trabajo Castañeda maneja dos tesis básicas: la primera es que la inercia geográfica nos ha llevado a una rela-

ción económica, comercial, financiera, fronteriza y hasta turística con Estados Unidos, que es prácticamente imposible de cambiar. Desde finales del siglo XIX no ha prosperado ninguno de los intentos por diversificar nuestro comercio exterior, nuestras fuentes de crédito o de inversión, y es difícil pensar que algún esfuerzo a futuro en este mismo sentido pueda fructificar. Esta es una realidad más o menos inamovible de nuestra historia y de nuestro porvenir. Por tanto, la política exterior de México no puede ni debe basarse en la búsqueda de una diversificación de nuestras relaciones económicas; la tentativa sencillamente carecerá de éxito. En cambio, la política exterior si puede tener como propósito el contrarrestar, reequilibrar y diversificar nuestras relaciones políticas y culturales, nuestra fuerza como país y nuestra presencia en el mundo en otros ámbitos¹⁴.

Esta tesis resulta importante porque por primera vez se reconoce que la diversificación de nuestras relaciones exteriores ha sido un mito, pero también como lo menciona Rafael Velázquez es muy riesgoso reconocer que la intención del nuevo gobierno es depender de una sola relación y no hacer esfuerzos por compensar seriamente la relación económica con Estados Unidos¹⁵.

La segunda tesis enfatiza la especificidad de la política exterior, esto es, posee propósitos, instrumentos y ámbitos propios. No debe ser confundida con la indispensable tarea de allegarnos en el extranjero los recursos que exige nuestro desarrollo, ni con las negociaciones comerciales y financieras internacionales que México debe llevar constantemente a cabo. Es preciso coordinar y adecuar la política exterior con esas —y muchas otras— tareas, pero no subsumirla a ellas¹⁶.

¹² *Propuesta Política 2000-2006, Alianza por el Cambio*, Pagina en Internet: http://www.vicentefox.org.mx/alianzaporelcambio/paginas/papel_en_el_mundo.html.

¹³ *Presidencia de la República. Discurso de Toma de Posesión*, Dirección en Internet: <http://www.presidencia.gob.mx>.

¹⁴ Jorge G. Castañeda, “Apuntes de política exterior para el gobierno de Vicente Fox: 2000-2006”, en Carlos Elizondo y Luis Maira (eds.), *Chile-México. dos transiciones frente a frente*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Grijalbo, 2000, pp. 333-347.

¹⁵ Velázquez Flores Rafael, “¿El proyecto de política exterior de Vicente Fox: Continuidad o cambio?”, *Op. cit.*, p. 36.

¹⁶ Jorge G. Castañeda, “Apuntes de política exterior para el gobierno de Vicente Fox: 2000-2006”, *Ibidem*.

A partir de estos límites, se presentan seis desafíos de la política exterior de México para el principio del nuevo milenio, que son a la vez seis tareas por cumplir: a) un país seguro, honesto y en paz, esto es, tratar de proyectar al mundo una visión diferente de México; b) construir nuestra propia agenda con Estados Unidos, es decir, imponerle ciertos ajustes a nuestra relación con Estados Unidos; c) un mercado común de la Cuenca del Caribe, es decir, ubicar dentro de un marco conceptual estratégico más ambicioso, los procesos de negociación comercial, económica y financiera que se han llevado a cabo durante los últimos años con los países de Centroamérica y el Caribe; d) fortalecer nuestra presencia en los organismos internacionales, es decir, hacer mas activa nuestra presencia; e) una nueva mirada hacia América Latina y, f) potencias medias y una mirada común, esto es, brindarle un marco conceptual a nuestra relación con el resto del mundo, más allá de las negociaciones inmediatas como con la Unión Europea¹⁷.

b) Plan Nacional de Desarrollo en materia de política exterior

Como presidente electo, Vicente Fox propuso en política exterior cinco objetivos estratégicos: promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales; utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política; y apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento. Una vez establecidos estos objetivos nos podemos dar cuenta que tienen gran similitud con los dos planes nacionales anteriores, la única diferencia es que la administración foxista le concede una mayor prioridad a los asuntos de

democracia y derechos humanos en la agenda de la política exterior mexicana¹⁸.

Este documento también contemplaba a la diversificación como una necesidad frente a los cambios en el ámbito externo e interno contradiciendo la idea de Jorge Castañeda establecida en el documento citado. El PLANADE mencionaba que la estrategia de la diversificación de nuestras relaciones exteriores incluye también una ampliación e intensificación de nuestra relación con *Europa* y la región Asia-Pacífico. Por un lado, al tiempo de intensificar los vínculos políticos con *Europa*, tras la firma de los acuerdos de comercio con la *Unión Europea* y la Asociación Europea de Libre Comercio, México buscará fortalecer las relaciones económicas y comerciales, a fin de diversificar nuestros mercados internacionales, así como las fuentes de inversión extranjera. Por otro lado, la región Asia-Pacífico representa un área de enorme potencial para México en lo económico. Por ello es necesario intensificar y ampliar los vínculos con los países de esa zona, que ofrecen grandes oportunidades de cooperación y la posibilidad de establecer alianzas para impulsar nuestras posiciones en la sociedad internacional del futuro¹⁹. Así, quedaba de manifiesto en este planteamiento gubernamentalista que la diversificación significaría una estrategia prioritaria para el gobierno foxista al igual que lo fue con Salinas y Zedillo.

Acciones diplomáticas en materia de política exterior hacia la Unión Europea

Hasta aquí los planteamientos, una de las siguientes fases de la política exterior es la *Ejecución* es decir las acciones correspondientes sólo al terreno de la diplomacia. En lo que va de enero de 2001 a abril de 2003 el Presidente Fox realizo a Europa 16 giras las cuales tuvieron como objetivo central una mayor captación de inversión extranjera europea, en el marco del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea.

¹⁸ Para un análisis más detallado Véase Velázquez Flores Rafael. "¿El proyecto de política exterior de Vicente Fox: Continuidad o cambio?", Op. cit. p. 40.

¹⁹ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, <http://www.presidencia.gob.mx>.

¹⁷ Ibid.

Cuadro 2
Giras del presidente Vicente Fox a países integrantes de la Unión Europea
enero 2001-abril 2003

No.	Fecha	Destino de la visita
1.-	26-27 de enero de 2001	Davos, Suiza
2.-	28 de enero de 2001	Lombardía, Italia
3.-	29 de enero de 2001	Frankfurt, Alemania
4.-	12 de octubre de 2001	Hamburgo, Alemania
5.-	13 de octubre de 2001	Toulouse, Francia
6.-	14-16 de octubre de 2001	Toledo, Madrid y Valladolid, España
7.-	17-18 de octubre de 2001	Roma, Italia
8.-	14 de mayo de 2002	Bruselas, Bélgica
9.-	15 de mayo de 2002	Estrasburgo, Francia
10.-	15-18 de mayo de 2002	Madrid y Valencia, España
11.-	11-12 de noviembre de 2002	Londres, Reino Unido
12.-	13 de noviembre de 2002	Dublín, Irlanda
13.-	14-15 de noviembre de 2002	París, Francia
14.-	23-26 de enero	Davos, Suiza
15.-	26-28 de enero de 2003	Países Bajos (La Haya y Rotterdam)
16.-	28-31 de enero de 2003	Alemania (Berlín y Munich)

Fuente: Este cuadro fue elaborado con información de los comunicados de la Presidencia.
<http://www.presidencia.gob.mx>

La actividad hacia la Unión Europea ha sido intensa, su primera gira por Europa la realizó del 26 al 29 de enero de 2001 para participar en la XXXI Reunión Anual del foro Económico Mundial con el lema "Sosteniendo el Crecimiento y Eliminando Divisiones". La participación de Vicente Fox en este foro le sirvió para mostrar a su "nuevo México", para posicionarlo ante los grandes líderes económicos, políticos y sociales del mundo y para presentarse como el presidente del cambio ante el mundo financiero, manifestando que "hasta el 2 de julio, México era visto como nación de pobreza, corrupción, analfabetismo y delincuencia. A partir de esta fecha se eligió trabajar para convertirse en una nación de prosperidad, democracia, educación, donde prevalezca el estado de derecho. La caída del partido único después de 71 años, afirmo "trajo consigo el bono democrático de la madurez política y el Estado de derecho, un compromiso total con el libre comercio, un gobierno honesto y desarrollo social realmente benéfico para todos con respecto a los derechos humanos y a la prosperidad"²⁰.

Con respecto a la relación de nuestro país con la Unión Europea, el presidente Fox

estableció que su gobierno dará mucha importancia al TLCUEM, indicando que el intercambio comercial entre la Unión Europea y México igualará antes de 10 años al que existe entre México, Estados Unidos y Canadá en el TLCAN. El presidente mexicano no dejó de insistir que si se invirtieron 7 años para construir el TLCAN, el está dispuesto a dedicar los próximos seis años para trabajar y fortalecer el Tratado con la Unión Europea, así hizo un llamado a los empresarios europeos a fortalecer el intercambio comercial con México. Asimismo, manifestó que el país está listo para recibir inversión "México disfruta de una situación única, ningún país en el mundo dispone de sus ventajas, puedo afirmar que México es el lugar del mundo que dispone de mayores ventajas estratégicas para la inversión"²¹. Sin embargo, reconoció que por el momento las inversiones europeas son modestas.

Este primer viaje a Europa no estuvo exento de incidentes, en palabras del diplomático Gutiérrez Canet hubo dos errores de forma, el primero "la descortesía del presidente de México a su colega y al Primer Ministro de Italia... El jefe de Estado mexicano visitó territorio italiano y alemán ignorando a las

²⁰ "Compromiso total con el libre mercado ofrece Fox en Suiza", en *La Jornada*, 26 de enero 2001, p. 19.

²¹ "México, el mejor país para invertir: el Presidente", en *Unomásuno*, 26 de enero de 2001, p. 7.

autoridades del país. Por ejemplo, fue a Milán, la capital financiera de Italia, pero no a Roma, la capital política, para exclusivamente entrevistarse con empresarios. El gobierno italiano manifestó su molestia por la actitud del gobierno mexicano, según reporto el diario *La Repubblica*²². Además, Fox debió haber tomado en cuenta las tendencias separatistas que prevalecen en Lombardía, cuya capital es Milán...un segundo error pretender que el comercio con Europa pueda sustituir de manera inmediata las exportaciones mexicanas que no se harán a Estados Unidos por su desaceleración económica, tal como lo declaro Fox...establecer nexos y mercados de exportación requiere de tiempo y esfuerzo, de mayor productividad, de controles de calidad, no solamente de voluntad²³.

A pesar de estos incidentes, Fox cumplió bien su objetivo en ir a Europa a promover una imagen nueva y positiva de México. Sin embargo, falta mucho por hacer para que nuestro país se parezca al *México nuevo* que Fox fue a exponer a Davos. Con su discurso gubernamentalista creo altas esperanzas a los líderes del orbe sobre México, que lo malo no es crear altas esperanzas, lo malo surge cuando a largo plazo éstas no coinciden con la realidad.

Su segunda gira por Europa la realizó del 12 al 18 de octubre de 2001, con el propósito de promocionar las oportunidades económicas y de estímulo a la cooperación como resultado del Tratado de Libre Comercio entre nuestro país y la Unión Europea. El primer país que visito fue Alemania en donde ofreció a los empresarios un México con estabilidad económica y política, y sobre todo apertura a la inversión privada en los sectores sensibles como el energético, principalmente en el de la generación eléctrica, y en la extracción y explotación de gas natural no asociado al petróleo, hoy controlado por PEMEX.

Del 14 al 16 de octubre visito Toledo, Madrid y Valladolid, en España el Presidente

²² Para más detalles, véase, *El Universal*, "Causa Fox roce entre autoridades italianas", 30 de enero de 2001, p. 8.

²³ Agustín Gutiérrez Canet, "Fox y la diplomacia empresarial", en *El Universal*, 6 de febrero de 2001, p. 24.

Fox cometió algunos errores inconcebibles, el primero durante la inauguración del II Congreso Internacional de la Lengua Española en la Ciudad de Valladolid, al referirse a Jorge Luis Borges como José Luis "Borgues", y dijo que Praga era la capital de Checoslovaquia, en lugar de la República Checa. Asimismo, Vicente Fox "se metió en un aprieto al involucrarse en asuntos internos de ese país (España). El presidente Vicente fox se puso "a las ordenes" del gobierno español para combatir a la organización ETA. Como consecuencia, el Partido Nacional Vasco reaccionó inmediatamente²⁴.

En Italia, el presidente Vicente Fox hablo nuevamente de las ventajas de invertir en México, no obstante, de que el empresariado italiano reconoció los esfuerzos de Fox para ampliar la participación privada en los sectores estratégicos en México, Franco Buzzi (presidente de un consorcio que tiene fuertes inversiones en nuestro país) advirtió que a sus colegas les preocupa mucho la seguridad pública y condicionó nuevas inversiones en el país a un combate más efectivo de la delincuencia organizada.

Su tercera visita a Europa (14 al 18 de mayo de 2002) tampoco estuvo exenta de incidentes, el primero en Bruselas en donde se conoció el encuentro entre el ex Secretario de Relaciones Exteriores Jorge G. Castañeda y el ex presidente Carlos Salinas de Gortari, en un principio Jorge G. Castañeda acepto que se produjo dicho encuentro pero dijo que fue "casual" y "banal", más tarde se corroboró que la entrevista ya había sido programada con antelación²⁵, calificando de esta manera a Castañeda de "mentiroso y oportunista"²⁶.

²⁴ Rafael Velásquez Flores, "¿El proyecto de política exterior de Vicente Fox: Continuidad o cambio?" Op. cit. p.60. Para más detalles, véase *El Universal*, "Rechazan Vascos moderados las afirmaciones de Fox en España", 18 de octubre de 2001, p. 19.

²⁵ Véase José Luis Ruiz y Jaime Hernández, "Reunión 'casual' Castañeda-CSG provoca incidente", en *El Universal*, 15 de mayo de 2002, p. 1.

²⁶ Diputados del PRI, Carlos Jiménez Macías, y del PT, José Narro, calificaron a Castañeda de "mentiroso y oportunista", además, José Narro lo señaló como un sujeto que se mueve en torno al momento y de la oportunidad. *El Universal*, "Lamentable, la reunión casual de Castañeda y Salinas: PAN", 16 de mayo de 2002, p. 1.

Asimismo, en Bruselas el primer mandatario estableció “la economía de México es fuerte, estable y esta lista para invitar y aceptar la inversión...y ese es precisamente el mensaje en Europa: que tenemos este fuerte potencial frente a nosotros, ya sea para la inversión extranjera directa o para una asociación estratégica...indico que su gobierno esta trabajando en reformas que serán discutidas por el Congreso en junio próximo...”²⁷. Ante estas declaraciones partidos políticos del PRI y del PRD en el Senado mexicano, así como en la Cámara de Diputados criticaron al Ejecutivo Federal y deploraron que Fox “acostumbre a mentir a los inversionistas extranjeros”²⁸, y desmintieron que este decidido el que se abra un período extraordinario de sesiones en el Congreso para discutir dichas reformas.

Posteriormente, Vicente Fox viajó a España para participar a la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea-América Latina y el Caribe. En una conferencia titulada “*Política exterior de México en el nuevo siglo*”, en la sede de la Fundación Siglo XXI en Madrid, el presidente Vicente Fox criticó la política exterior de los gobiernos priistas señalando que hubo incapacidad de los gobiernos anteriores para reconocer que el mundo estaba cambiando lo cual derivó en “cerrazón” y “perdida de liderazgo” de México en el mundo. También Fox criticó la imagen de una política exterior priista sin rupturas pues señaló, hubo “profundas diferencias” entre los propios gobierno del PRI y comparó la política exterior de Echeverría con la de Salinas de Gortari y la de López Portillo con la de Zedillo²⁹.

En esta misma tesitura, durante una entrevista en una radiodifusora de Madrid manifestó que sufre de “oposición acelerada”, responsabilizando a los partidos de oposición, entre ellos al PRI y al PRD, de obstaculizar programas de gobierno y de privilegiar sus intere-

ses partidistas a los de la nación. En respuesta a estas declaraciones partidos del PRI, PRD y PVEM criticaron que el presidente Fox de nueva cuenta, aproveche un foro internacional para desestimar a la oposición y aclararon que lo más preocupante es la imagen que va dejando de México.

En entrevista con la televisión Española Fox considero que la actual Constitución responde al régimen anterior que encabezó durante 71 años el PRI y la juzgo de obsoleta, ya que ante las nuevas circunstancias democráticas, con la nueva agenda internacional de derechos humanos y de protección de la naturaleza es necesario revisarla y actualizarla. Legisladores del PRI, PRD y PVEM volvieron a emitir críticas al presidente Fox por sus reiterados resbalones, aseverando que “Fox quiere una Constitución de acuerdo a las presiones internacionales...una acorde a los grupos económicos que le están pidiendo entregar la energía eléctrica y el petróleo...”³⁰.

Su cuarta gira a Europa la realizó del 11 al 15 de noviembre de 2002. En esta ocasión Fox propuso que los legisladores mexicanos puedan ser reelectos con el fin de obligarlos a cumplir a sus votantes, afirmando que “muchos responden más a intereses y a los de sus partidos, que a la sociedad”. Esta declaración fue interpretada por la presidente nacional del PRD, Rosario Robles como un intento del presidente Fox de volver a contender por la Presidencia. Sin embargo, en Francia el mandatario mexicano señaló “Aprovecho para la prensa, que seguramente anda por aquí, para decirles que no pretendo reelegirme,...no habrá reelección presidencial”³¹.

En su visita a Dublín, en una Conferencia Magistral denominada “*La transición democrática en México*” en la Universidad de Trinity, el presidente Fox tuvo que enfrentar la crítica por no haber resuelto el conflicto en Chiapas en los 15 minutos que prometió en su campaña y más aún, en dos años de su

²⁷ *El Universal*, “Fox ofrece a UE abrir energía”, 15 de mayo de 2002, p. 1.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Jorge Chabat, “Eran necesarias las definiciones” en *El Universal*, 24 de mayo de 2002, p. 30.

³⁰ *El Universal*, “Fox quiere una constitución acorde a grupos económicos”, 19 de mayo de 2002, p. 7.

³¹ *El Universal*, “Término y me voy al rancho”, 15 de noviembre de 2002, p. 1.

gobierno. El mandatario mexicano sostuvo “Yo dije que iba a solucionar en 15 minutos el problema de Chiapas si Marcos y los zapatistas tenían voluntad también para alcanzar la paz”³².

Como de costumbre en sus giras por Europa esta visita tampoco estuvo exenta de incidentes, en París en un discurso pronunciado ante el Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) Vicente Fox aseguró: “Hoy me arrepiento un poco de haberme comprometido a ese crecimiento de 7 por ciento, porque todos los días la gente, la opinión pública, los medios de comunicación me recuerdan mi compromiso”.³³ Es importante destacar que este discurso fue traducido del inglés por la Presidencia y consignado en una versión estenográfica distribuida por la Oficina de Comunicación Social de los Pinos, sin embargo, Fox negó todo lo que había dicho sosteniendo “que jamás virtió tal afirmación, que fue un error de traducción”³⁴. Así, el vocero presidencial, Rodolfo Elizondo, quien había respaldado todas y cada una de las afirmaciones del Presidente Fox, ahora negaba y sostenía que había un error de traducción.

En enero de 2003 realizó su quinta visita a Europa (23 al 31 de enero de 2003) para participar en el foro Económico Mundial en Davos, esta vez acompañado por el nuevo Secretario de Relaciones Exteriores Luis Ernesto Derbez tras la dimisión del anterior Canciller, Jorge G. Castañeda. En esta ocasión un poco más moderado el mandatario mexicano aseguró “que su gobierno continuará impulsando las reformas estructurales que el país requiere para detonar la economía, pero señalando que buscará su aprobación con dialogo e inteligencia”³⁵.

³² *El Universal*, “Inaugura Fox polémica escultura”, 14 de noviembre de 2002, p. 1.

³³ *El Universal*, “Vicente Fox se arrepintió de haberse arrepentido”, 16 de noviembre de 2002, p. 1.

³⁴ *El Universal*, “Vicente Fox dice...y se desdice”, 16 de noviembre de 2002, p. 8.

³⁵ *El Universal*, “Impulsaré las reformas: Fox”, 25 de enero de 2003, p. 22.

Como parte de su estrategia para promover inversiones extranjeras en México, el presidente Fox visitó La Haya, en donde la Reina Beatriz le expuso su reconocimiento porque su llegada al poder hace dos años significó una ruptura con el pasado. “El pueblo mexicano demostró estar abierto al cambio, sobre usted recae la tarea de dar forma a ese cambio... México se perfila cada vez más como un Estado de derecho, lo que exige estabilidad política, elecciones libres y democracia, también dentro de los partidos (políticos)”³⁶.

No obstante, de estos enaltecimientos en su visita a Alemania el Canciller Federal Gerhard Schröder desairó al mandatario mexicano al dar por terminada una conferencia de prensa sin darle oportunidad a Vicente Fox de responder preguntas sobre el tema de Irak. Este incidente generó la reacción de la delegación mexicana, quién pidió al gobierno alemán una explicación sobre el cambio de programa, que incluía una sesión de preguntas y respuestas ya pactadas y que serían dirigidas tanto al Canciller Federal Gerhard Schröder como al presidente Vicente Fox.

Además de este incidente, cansados los alemanes de tantas promesas (en materia de apertura) que les propuso desde su visita a esta nación como presidente electo, en octubre de 2000, integrantes del Club Económico-Político Alemania, le demandaron una mayor apertura del mercado petroquímico y le pidieron acciones efectivas para combatir la inseguridad pública, porque ésta podría incidir en detrimento de las inversiones dirigidas a México, además le recomendaron tomar acciones para reducir el burocratismo y permitir que las empresas mexicanas aumenten su competitividad, por ser Europa uno de los mercados más exigentes del mundo.

Otro incidente registrado en esta gira y que por cierto no fue nada agradable para el presidente mexicano, fue cuando a la entrada de la Universidad de Humboldt, donde dictaría una conferencia, un grupo de jóvenes inte-

³⁶ *El Universal*, “Garantiza Fox seguridad a inversionistas holandeses”, 28 de enero de 2003, p. 11.

grantes de Organizaciones No Gubernamentales enfrentaron con consignas al presidente Fox, lanzándole gritos de “¡A-se-si-no!”, “¡A-se-si-no!”. Al iniciar su conferencia en dicha Universidad, Vicente Fox expuso: “...no es nada agradable escuchar la palabra asesino dirigida a su servidor, pero me sorprende el desconocimiento amplio de estos jóvenes de la realidad que estamos viviendo en México, la realidad democrática, de los cambios sustantivos que se han hecho en materia de derechos humanos...”³⁷.

Así, concluía una más de sus giras por Europa, en donde, haciendo un balance, el presidente Fox manifestó “que valió la pena porque permitió impulsar y promover el poderoso Acuerdo de Libre Comercio entre México y la Unión Europea”³⁸. Hasta aquí las acciones diplomáticas en materia de política exterior hacia la Unión Europea. La última fase de la formulación de la política exterior es la del *Control* es decir la evaluación, a continuación las reflexiones más importantes.

Consideraciones finales

Haciendo una evaluación de lo que ha sido la política exterior hacia la Unión Europea en casi tres años podemos establecer que ha habido más continuidad que cambio por las siguientes razones:

Desde los planteamientos en materia de política exterior se sigue con el mismo discurso gubernamentalista tendiente a la diversificación de nuestra relaciones exteriores, a pesar de que el ex canciller Castañeda haya admitido que ninguno de nuestros intentos por diversificar nuestro comercio, nuestras fuentes de crédito o de inversión, han prosperados y que es difícil pensar que algún esfuerzo a futuro pueda fructificar. Sin embargo, dentro del PLANADE aparece como una estrategia priori-

taria al igual que en el sexenio de Salinas y Zedillo.

En lo que se refiere a los objetivos en materia de política exterior estos siguen siendo los mismos, haciendo un comparativo de los tres últimos planes nacionales tenemos que: los tres consideran a la política exterior como un instrumento básico para promover el desarrollo económico...el que siempre estuvo presente fue el de proteger los derechos de los migrantes mexicanos en el extranjero. También los tres se proponían una participación activa de México a nivel mundial, y un mejoramiento de la imagen internacional del país. En los tres documentos hay alusiones en la defensa de la soberanía y la seguridad nacional. La única diferencia es que la administración foxista le concedía una mayor prioridad a los asuntos de democracia y derechos humanos en la agenda de la política exterior mexicana³⁹.

En cuanto a las acciones diplomáticas realizadas por el presidente Vicente Fox han sido muy dinámicas y emprendedoras, ha realizado 16 visitas a países integrantes de la Unión Europea, en los cuales la prioridad más importante ha sido presentar a un México democrático, seguro para la inversión, con estabilidad económica, es decir, ha promovido una imagen nueva y positiva de México, sin embargo falta mucho por hacer para que nuestro país se parezca al *México nuevo* que Fox fue a presentar a Europa.

Otra prioridad importante de sus viajes a Europa ha sido la captación de mayor inversión extranjera, para ello, ha prometido reformas que permitan el acceso al capital privado en la industria eléctrica, en la petroquímica, en el gas natural y en el gas natural no asociado al petróleo, sin embargo es importante mencionar que para cumplir estas promesas el presidente Fox necesita la cooperación del Congreso Mexicano, en donde por cierto no cuenta con la mayoría absoluta. Si bien es cierto que una mayor captación de inversión produc-

³⁷ *El Universal*, “No es grato escuchar esa palabra, dice Fox”, 31 de enero de 2003, p. 10.

³⁸ *Milenio*, “El presidente, complacido con los resultados de su gira”, 04 de febrero de 2003, p. 7.

³⁹ Para un análisis detallado Véase, Rafael Velásquez Flores, “¿El proyecto de política exterior de Vicente Fox: Continuidad o cambio?”, Op. cit., p. 40.

tiva extranjera es benéfica para el desarrollo del país, también es cierto que primero se debe contar a nivel interno con una economía sólida. Así, más que realizar nuevas formas de acciones concretas como en materia de cooperación y dialogo político Fox se esta centrando únicamente en el comercio, al igual que en los sexenios anteriores.

De esta manera, si uno de los objetivos ha sido la captación de inversión extranjera, hasta el momento, no se han visto resultados tangible, ya que de acuerdo con cifras de la Secretaria de Economía los flujos de inversión europea han disminuido en el periodo que va de enero-septiembre de 2002, México recibió apenas 1,302 millones de dólares por concepto de inversión extranjera directa proveniente de la Unión Europea, en comparación con el año 2001 en donde el monto fue de 3,773 millones de dólares.

En cuanto al comercio bilateral (México-Unión Europea) este también disminuyo, de acuerdo con cifras de la Secretaria de Economía en el periodo que va del 2000 a septiembre de 2002 tenemos que las exportaciones disminuyeron de 5,620.8 millones de dólares a 3,965.0 millones de dólares, en lo que se refiere a las importaciones provenientes de la Unión Europea estas también disminuyeron de 14,775.1 millones de dólares a 12,127.5 millones de dólares. Así el comercio total entre las partes disminuyo de 20,385.2 millones de dólares a 16,092.5 millones de dólares. De esta manera, la balanza comercial fue deficitaria para nuestro país por un total de —8, 1625 millones de dólares.

Si analizamos estas cifras se deduce que el efecto inmediato en materia comercial ha sido negativo para nuestro país, sin embargo de acuerdo con un estudio que realizo el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas IRELA⁴⁰, esta situación no nos debe de extrañar ya que las exportaciones mexicanas a la Unión Europea tenderían a reaccionar con menos celeridad en las primeras fases del libre comercio, subrayando

como factores determinantes: los mayores grados de internacionalización de la PYMES europeas en relación con las mexicanas; el hecho de que una gran parte de las exportaciones mexicanas son producto del comercio intra firma por parte de grandes transnacionales estadounidenses; y los altos grados de internacionalización económica entre México y Estados Unidos, que inducen a la empresas exportadoras mexicanas con escasa experiencia transnacional a concebir el mercado estadounidense como su mercado natural.

Es importante destacar que también los incidentes ocurridos y más en su última gira por Europa, en donde por cierto ya no causo la expectativa de hace dos años, son signos de que le esta llegando a su fin, si no es que ya se le venció su famoso “*bono democrático*” y hasta su propia legitimidad ya que lo que les interesa a nuestro socios económicos y mucho más a los europeos es invertir, de ahí la visita que realizo el rey de España al Congreso el 19 de noviembre de 2002 para recordarles a nuestros legisladores que la clave de una transición está en que todos los sectores antepongan los intereses de la nación a cualquier otro, con el fin de que se puedan alcanzar acuerdos. Es decir, nuestros socios comerciales quieren resultados concretos a nivel interno.

La relación con la Unión Europea requiere esfuerzo, no buena voluntad: contamos con un gran marco institucional con la Unión Europea, el cual debemos de aprovechar al máximo, sin embargo, esto implica grandes retos para nuestro país, por eso es necesario trabajar primero a nivel interno para podernos proyectar al exterior.

Por todo lo anterior podemos afirmar que Vicente Fox sigue llevando a cabo el mismo plan económico que le dejaron sus predecesores, como lo precisó adecuadamente Susan Kaufman, *Fox es la mejor garantía de continuidad del modelo zedillista*⁴¹.

⁴⁰ Informe IRELA, “El Acuerdo de Libre Comercio México-UE: pieza clave de una asociación integral”, IRELA 21 de marzo de 2000.

⁴¹ Citado por Felipe Gascón, “Fox, la mejor garantía de continuidad del modelo zedillista”, en *El Financiero*, 7 de julio de 2000, p. 11.

D

esencuentros de la política exterior mexicana: presidente y senado 2000-2003

Carlos Enrique Casillas*

Decía Octavio Paz, a propósito de la relación entre México y Estados Unidos, que la geografía nos juntó, pero la historia nos separó y sólo el interés común podría volver a reunirnos. En ese sentido, toda la agenda en la relación de México con los estadounidenses, fue bruscamente trastocada por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. En juego de fuerzas entre el Congreso y el Presidente, el debate giró en torno de si México debía o no separarse de su tradicional diplomacia antimilitarista y pacifista. Mientras desde el Gobierno, específicamente desde la cancillería, se opinaba que lo correcto era ponerse del lado de Estados Unidos, para estar protegidos en caso de nuevos ataques, desde el Legislativo se decía que una lección importante de nuestra historia era que, a pesar de compartir frontera de 3 mil kilómetros con la primera potencia del planeta, la neutralidad de México había sido la mejor vacuna contra ataques del exterior. Desde luego, hubo voces que alertaron sobre que el terrorismo no tiene nacionalidad, pero otros sostuvieron que, debido a que sus intenciones son finalmente políticas, lo mejor era seguir con la tradicional postura mexicana.

Corría el mes de abril de 2002 y el gobierno del Presidente Fox cumplía 18 meses en el poder cuando en una histórica votación, mayoritaria por necesidad, 71 votos contra 41, el Senado de la República resolvió, en uso de sus facultades constitucionales, negar su consentimiento para que el presidente de la

República se ausentara del país para acudir a una gira de trabajo a Estados Unidos de América y Canadá. A la controvertida decisión de la Cámara Alta, le siguió un mensaje presidencial, donde el primer Mandatario en cadena nacional y en horario estelar, además de aclarar sus motivos para el frustrado viaje y de fijar su posición política sobre la negativa del Senado, aprovechó también para apuntar sus baterías contra el Congreso, contra todo lo que a su juicio se oponía a su proyecto de gobierno. Fue la crónica de un rompimiento largamente anunciado y en una sola exhibición, la

* Profesor, Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

oposición parlamentaria en el Senado cobró todas cuentas que con paciencia habían venido guardando contra el primer mandatario desde el primero de diciembre de 2000.

Detrás de aquel diferendo había una historia de confrontaciones y choques sobre la manera en que la política exterior estaba siendo manejada por el primer gobierno diferente del PRI, desde 1929. Las facturas por la crisis diplomática con Cuba, que incluía desde la *toma* de la Embajada mexicana en aquella nación, la escandalosa salida del Presidente Fidel Castro de la Cumbre de Jefes de Estado Monterrey, y finalmente, un editorial del periódico cubano *Granma*, convencieron a los legisladores de que era el momento de mandar un mensaje al primer mandatario para que atendiera con mayor cuidado la política exterior.

También desde el inicio de la administración del Presidente Vicente Fox el nivel de conflictividad entre el Congreso y la Cancillería fue incrementándose gradualmente hasta alcanzar límites nunca antes vistos. Los choques entre el primer secretario de relaciones exteriores del sexenio Jorge Castañeda y el Poder Legislativo fueron creciendo en intensidad conforme los primeros meses en la vida del gobierno del cambio avanzaban. Al viraje en la política exterior de México hacia Cuba, así como sus secuelas, se unieron la controversia por la salida de buques mexicanos para prácticas militares sin el consentimiento del Senado y la tibia-reacción de la diplomacia nacional por un fallo de la Suprema Corte de Estados Unidos contra un mexicano inmigrante, que lo privó de ejercer sus derechos laborales. La negativa al viaje presidencial debió ser leída un veto implícito, pero categórico, contra el canciller Castañeda y en general con su manera de conducir la Política Exterior.

Vale la pena señalar que las divergencias entre los poderes, Ejecutivo y Legislativo, que se manifestaron desde el comienzo de la administración Fox, fueron paulatinamente llegando a un punto de inflexión. Los choques entre el Presidente y la oposición parlamentaria, primero discretos y cuidadosos, fueron quedando al descubierto y tanto aquella negativa senatorial, como la intempestiva reacción presidencial, eran el síntoma de un conflicto profundo que amenazó con paralizar la vida política nacional.

Analogías imposibles

Una práctica muy funcional que opera en Estados Unidos, cuando el Presidente de aquella nación no tiene mayoría en el Congreso, es que el mandatario, en un razonamiento estratégico se aleja de los asuntos internos del país y se concentra en la política exterior. Con ello, el Jefe de Estado opta por evitar choques innecesarios, que eventualmente lo llevarían a ver frustrados sus intentos. Así, el terreno de la diplomacia o de la guerra, se convierten en una válvula de escape para liberar de presiones en su relación con los congresistas y brindan al Ejecutivo un aliciente político¹. Es una división racional del trabajo, pero que en su operatividad inciden más de dos siglos de práctica democrática.

En nuestro país, en cambio, desde siempre, el Senado de la República estuvo ausente de la vida parlamentaria y lejos de influir las decisiones, funcionaba como mero sancionador de disposiciones previamente acordadas. Cementerio político, lugar para el asilo o el exilio, la Cámara Alta tuvo siempre un papel secundario, sólo útil para la formalidad de un sistema donde los equilibrios fueron siempre escasos. A pesar de que la Constitución le otorgó la representación de los estados y facultades para contrarrestar los excesos del poder —es el jurado de sentencia en los procesos de juicio político— por su composición y aún por su dinámica, la democratización no había pasado por el Senado de la República hasta el año 2000 y es comprensible que su reactivación significara el ejercicio de algunas de sus facultades, que aun añejas y obsoletas, significaban la integración efectiva de uno actores centrales en la política exterior de nuestro país.

En buena parte de los sistemas presidenciales del mundo —Estados Unidos no son la excepción— los legisladores hacen uso de sus facultades para controlar, limitar y presionar al Ejecutivo. Lo hacen para evitar excesos y para tener rendimientos. Es la manera en que se justifican frente a sus electores y que siem-

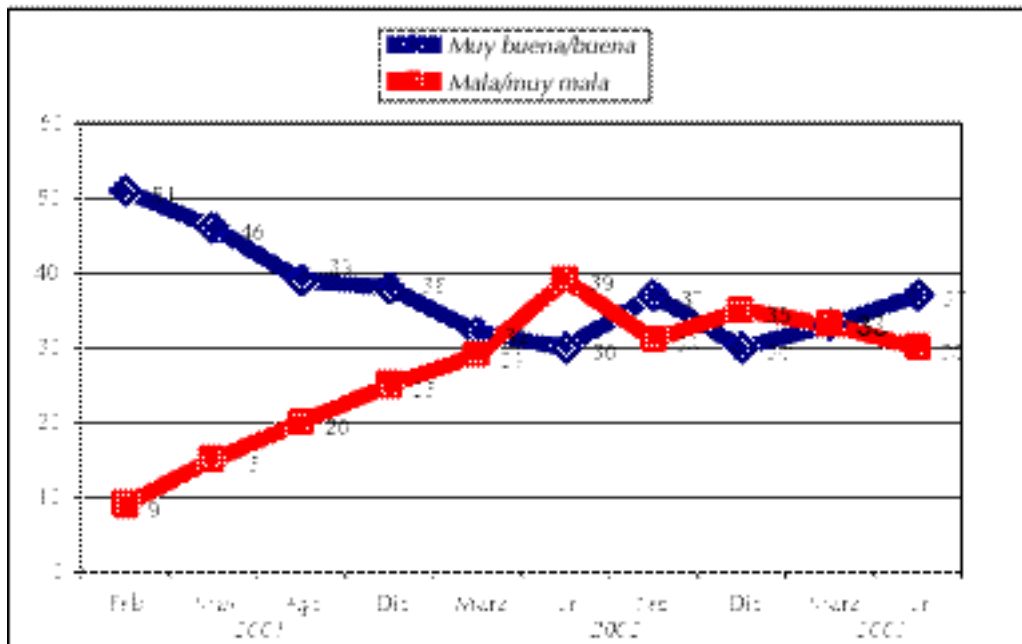
¹ Arend Lijphart, "Presidencialismo y Democracia Mayoritaria: observaciones teóricas", en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps), *La Crisis del Presidencialismo*, T. 1, Alianza Editorial, Madrid, 1997, pp. 160-161.

bran el terreno para cosechar más tarde en la siguiente elección. En las democracias las estrategias, los bloqueos, los vetos, los pesos y contrapesos, son la regla que sustituye a la fuerza y el control autoritarios. Por eso, era evidente que la inédita diversidad política en la Cámara Alta influiría en su desempeño y las relaciones con el Ejecutivo tendrían que pasar por un ajuste, derivado de la conformación de un Senado sin mayoría.

Pero esa situación no fue comprendida a cabalidad por el Gobierno Federal que desde el arranque del sexenio se empeñó en mostrar, dentro y fuera del país, sus diferencias con el Congreso en general y con el Senado en particular. Fue tan insistente el mensaje que apenas unos meses después del diferendo por la gira del Presidente se dio conocer en nuestro país, un reporte de la Unión Europea, donde se como conclusión de su análisis que, en nuestro país, los partidos políticos y el Poder Legislativo obstaculizaban el trabajo del nuevo del Presidente Vicente Fox.

El aire de escándalo que un diario mexicano intentó darle a la información y la vaguedad de un juicio que a final de cuentas parecía muy subjetivo, produjo una suerte de reacción en cadena. Para algunos legisladores mexicanos y no pocos periodistas, la nota fue un auténtico polarizador de las opiniones, que sirvió para confrontar aún más las relaciones entre los poderes. Es verdad que aquel análisis pasó por alto varios detalles, entre ellos que los Parlamentos de todo mundo tienen en la pluralidad su denominador común y que, en tanto cuerpos deliberativos, los Congresos se significan por la diversidad de opiniones, corrientes ideológicas y grupos sociales, pues son, en un sentido amplio, reflejo de la pluralidad social. Parecía ingenuo pensar que los europeos, acostumbrados al fragor de las batallas legislativas se sorprendieran porque los partidos políticos mexicanos buscaban hacer empatar sus intereses políticos, con las preferencias de los electores y en el camino ajustar cuentas con el Presidente Fox.

Gráfica 1
Opinión la relación de Presidente con el Congreso



Fuente: Encuestas nacionales de Grupo Reforma, Publicada en Junio de 2003 www.reforma.com/encuestas.

Diplomacia parlamentaria

Las tensiones entre el Senado y la Presidencia tuvieron como origen la orientación que, en materia de Diplomacia, el gobierno del Presidente Fox quiso dar a la política exterior de México. Para los opositores del Partido Revolucionario Institucional y del Partido de la Revolución Democrática, los principios de nuestra política exterior estaban claramente señalados en la Constitución, forman parte de una tradición diplomática que había orientado las relaciones de México con el mundo. Para el Gobierno, en cambio, la Política exterior debía orientarse más hacia los intereses nacionales, que hacia principios rígidos que poca significación podían tener en un mundo globalizado.

Para quienes desde el Congreso se oponían al Gobierno señalaban que la política exterior mexicana estaba siendo conducida por el simplismo, la superficialidad y el capricho. En ese ejercicio, la diplomacia no podía caer sino en capricho, la confusión y la incongruencia. Se criticaba especialmente que en la relación con Estados Unidos se intentara colocar el tema migratorio en el centro de la agenda, mientras otros temas de la relación, como el comercio, los derechos humanos de los migrantes y todo lo relacionado con la frontera estaban siendo postergados.

Un punto especialmente de disputa fue la sustitución de la idea tradicional del multilateralismo como eje rector de la participación de México en el mundo, por un concepto más laxo que, a decir de los parlamentarios, significaba dejar en manos de los intereses norteamericanos las acciones de la política exterior nacional. La Conferencia sobre el Financiamiento para el Desarrollo, celebrada en 2001 en Monterrey, el cambio en la relación con Cuba, y las conclusiones la Cumbre Ministerial del Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC), en los Cabos. Fueron puestos como ejemplos del viraje que México estaba teniendo hacia lo que desde el gobierno se denominaba *bilateralismo multilateral*.

Para el gobierno, en cambio, los objetivos parecían claros. La búsqueda de un

relineamiento estratégico con Estados Unidos era el principio para mejorar la relación *bis a bis* con los norteamericanos, colocar a México a la cabeza de las naciones latinoamericanas en la agenda mundial y diferenciarse del ejercicio tradicional de la política exterior privilegiando los conceptos de democracia y derechos humanos como fundamento para evaluar las relaciones de México con otros Estados. Para el Gobierno Federal era una prioridad ajustar la política exterior según los tiempos y los interlocutores, porque en un ejercicio doble buscaba darse vigencia y, al mismo tiempo, censurar la continencia de México en el pasado, porque desde su perspectiva era más una justificación para evitar la condena sobre el viejo régimen, que un ejercicio racional fundado en el respeto hacia otras naciones. El argumento fue que México nuevo, abierto y democrático, no podía continuar con una política exterior que escudada en ciertos principios, lo único que hacía era minusvaluar el papel de nuestro país en el mundo.

Para los opositores parlamentarios toda la argumentación del Poder Ejecutivo, vertida por la vía de la chancillería, no era sino una cortada para cubrir la inexistencia de objetivos claros, y la crítica hacia las acciones y principios del pasado, era un mecanismo para golpear insistentemente al Congreso y debilitar su ejercicio de control sobre la política exterior. Se ponía como ejemplo que la censura dirigida a naciones que violaban los derechos humanos se concentraba en Cuba, mientras en Rusia y en China, por así convenir a los intereses norteamericanos, simplemente se obviaban.

Un nuevo conflicto habría de desatarse a propósito de la participación de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Se dijo que pelear por asiento para nuestro país en el Consejo de Seguridad era un objetivo equivocado, porque era previsible que Estados Unidos, tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, buscarían mediante una campaña militar el desmantelamiento de las zonas de riesgo. Ello pondría en constante confrontación los principios de la política exterior mexicana con el afán bélico estadounidense. A los ojos de los legisladores opuestos al presidente, no parecía saludable

abrir un frente de conflicto con nuestros principales socios comerciales y casa de 20 millones de mexicanos, porque tarde o temprano exigirán lealtad a cambio de nada y caso de no ocurrir el apoyo podrían sobrevenir represalias. Para el gobierno, sin embargo, el asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU significaba la posibilidad de relanzar el tema del acuerdo migratorio con Estados Unidos quizá como un eventual pago por los servicios prestados a favor de la causa norteamericana.

No ocurriría ni lo uno ni lo otro. En el momento decisivo México no tuvo que pronunciarse a favor de los estadounidenses, que decidieron por la vía unilateral ir a la guerra contra Irak. Observando el ánimo de la opinión pública el gobierno se realineo y optó por la tradición. México se ajustaría a los principios de su política exterior y el Gobierno condenó la campaña militar para derrocar al régimen de Sadam Hussein. Lo mismo hubo de ocurrir meses atrás cuando un golpe de Estado amenazaba con derrocar a Hugo Chávez del gobierno de Venezuela. Con ello el Ejecutivo Federal mostraba la ambivalencia y el margen de maniobra que la propia tradición diplomática mexicana le permitía. En la que se podía pasar por alto las violaciones los derechos humanos de los presos en Guantánamo por parte de Estados Unidos y al mismo tiempo pronunciarse cautelosamente respecto al obstruccionismo estadounidense para el desarrollo de la Corte Penal Internacional.

En los saldos de la relación del Presidente con el Senado no se refleja, con mucho, la lucha de posiciones políticas que caracterizó a la LVIII Legislatura, pues en términos cuantitativos el comportamiento de los legisladores frente al presidente, se ajustó en gran medida a los cánones tradicionales del Senado. Un permiso negado y una iniciativa en comisiones, fueron el único remanente de un periodo agitado.

El fin del bono democrático

Al iniciar 2003, el Presidente Fox inició una nueva gira de trabajo por Europa. Como en ningún otro viaje, el Jefe del Ejecutivo hubo de enfrentar auditorios fríos o francamente hostiles. En esta ocasión, la asistencia al Foro Económico de Davos fue el principal destino de un recorrido por varias capitales del viejo continente, en las que la indiferencia fue la nota distintiva. Los medios de comunicación europeos apenas dieron cuenta, en los espacios de segunda, de los discursos y pronunciamientos del mandatario mexicano.

Aquella fue también la primera gira del nuevo canciller Luis Ernesto Derbez, que en sustitución del polémico Jorge G. Castañeda había tomado posesión de su cargo apenas unas semanas antes. La salida de Castañeda y la llegada de Derbez fueron leídas desde el Con-

Cuadro 1			
Asunto de la Presidencia de la República en el Senado			
LVIII Legislatura			
<i>Asunto</i>	<i>Presentadas</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>Rechazadas</i>
Iniciativas	17	16	0*
Solicitudes para ausentarse del país	25	24	1
Nombramientos diplomáticos (embajadores y cónsules)	106	106	0
Funcionarios de la administración pública	26	26	0
Magistrados	50	50	0
Grados militares	264	264	0
Grados navales	64	64	0
Total	552	550	1

Fuente: Senado de la República, página internet: www.senado.gob.mx. Abarca desde septiembre de 2000 hasta diciembre de 2002, en total 2.5 años de la LVIII Legislatura.

* Una iniciativa se encontraba en Comisiones y pendiente de dictamen.



greso como un mensaje doble de Presidente de la República dirigido hacia su partido y hacia el Gobierno de Estados Unidos. Para los miembros del Partido Acción Nacional, significaba que la campaña electoral por las elecciones intermedias había iniciado y que el equipo gobernante cerraba filas con su partido. No habría más polémicas entre el PAN y el Presidente por el eclecticismo ideológico de Castañeda, por que era evidente la necesidad de unidad entre el mandatario y su partido de cara a los comicios federales.

Por otra parte, para la oposición parlamentaria el Congreso, la llegada de Luis Ernesto Derbez era un mensaje está destinado por partida doble al gobierno de Estados Unidos y a los inversionistas extranjeros. Un canciller con poca experiencia de la política exterior, pero con amplias relaciones con las instituciones financieras internacionales, se pensó, facilitará una posición flexible de nuestro país hacia la guerra de Estados Unidos contra Irak y le permitirá al gobierno vender la idea de que los vasos comunicantes entre la cancillería y los financieros internacionales fluirían ahora con normalidad.

La gira por Europa mostró, que todos esos supuestos no eran del todo correctos. Porque aún con los descabros que conllevó el activismo del exsecretario de Relaciones Exteriores, en las giras presidenciales por el mundo siempre hubo una Agenda de temas significativos en el esquema de Gobierno del Presidente Fox. Parecía como si la estrategia y el cuidado en la selección de los personajes que se reunía y con los lugares que visitaba el mandatario, hubieran sido dejado a la buena fortuna. En ocasión de una conferencia en la Universidad Humboldt de Alemania, el primer mandatario mexicano fue recibido con gritos de “asesino”. En ese mismo país durante una conferencia de prensa conjunta entre el primer ministro alemán Gerhard Schröder y el Jefe del Ejecutivo mexicano, el canciller teutón bruscamente dio por terminada al surgir el tema de la guerra, sin que el Presidente Fox expusiera sus puntos de vista sobre un conflicto que ya estaba en el horizonte.

Todos esos acontecimientos fueron el reflejo de que el llamado *bono democrático*,

traducido como el reconocimiento y la confianza internacional hacia el Presidente de México, luego los comicios de 2 de julio de 2000, se había terminado. En la opinión pública internacional, la sensación de que México se había estancando comenzaba a permear y parecía que ni la voz de nuestro país era importante en Davos, ni en las Naciones Unidas, donde el Embajador en el Consejo de Seguridad de la ONU, Adolfo Aguilar Zinser, repetía que México, en el conflicto Estados Unidos-Irak, apoyaba incondicionalmente la posición de Alemania, mientras para los norteamericanos parecía no importantes lo desde este lado de la frontera se pensara. Eran todos signos de que dentro y fuera del país, el gobierno no estaba sabiendo distinguir con claridad a sus aliados, ni estableciendo sus prioridades frente a ellos.

Todavía vecinos distantes

Decía Octavio Paz, a propósito de la relación entre México y Estados Unidos, que la geografía nos juntó, pero la historia nos separó y sólo el interés común podría volver a reunirnos. En ese sentido, toda la agenda en la relación de México con los estadounidenses, fue bruscamente trastocada por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. En juego de fuerzas entre el Congreso y el Presidente, el debate giró en torno de si México debía o no separarse de su tradicional diplomacia antimilitarista y pacifista. Mientras desde el Gobierno, específicamente desde la cancillería, se opinaba que lo correcto era ponerse del lado de Estados Unidos, para estar protegidos en caso de nuevos ataques; desde el Legislativo se decía que una lección importante de nuestra historia era que a pesar de compartir frontera de 3 mil kilómetros con la primera potencia del planeta, la neutralidad de México había sido la mejor vacuna contra ataques del exterior. Desde luego hubo voces que alertaron sobre que el terrorismo no tiene nacionalidad, pero otros sostuvieron que debido a que sus intenciones son finalmente políticas, lo mejor era seguir con la tradicional postura mexicana.

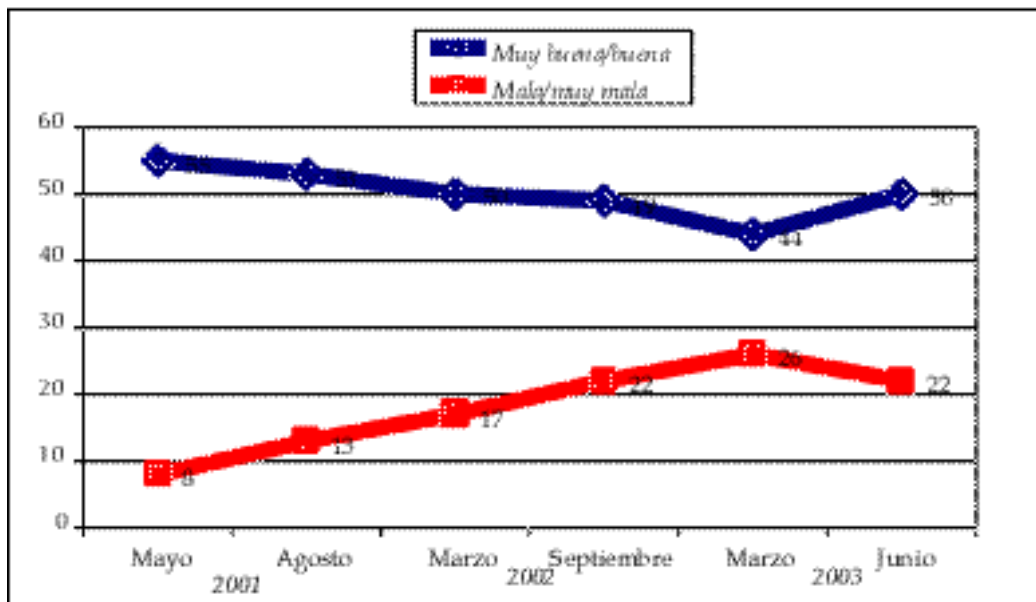
Para buena parte de los legisladores, los acontecimientos del 11-S tendrían consecuencias importantes para la relación México-Estados Unidos. Frente a un nuevo contexto, parecía claro que uno de los primeros damnificados sería el acuerdo en materia migratoria que se proyectaba entre nuestro Gobierno y el de Washington. Pero no fue sólo eso, los atentados endurecieron la política migratoria de la Unión Americana y significaron también mayores restricciones fronterizas al tránsito de personas, vehículos y mercancías.

Un segundo impacto comenzó a sentirse en la búsqueda que Estados Unidos hicieron por un realineamiento de los países Latinoamericanos con el objetivo de incrementar la seguridad y defensa de todo el hemisferio. Atrapado entre contradicciones el Gobierno mexicano no supo bien a bien solidarizarse con el dolor y la tragedia que enlutaban a los estadounidenses y al mismo tiempo establecer con claridad sus diferencias de principios, respecto de una política de derecho a la venganza.

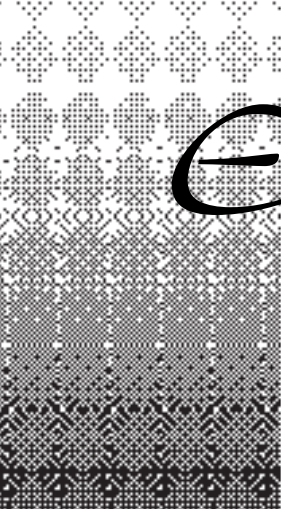
Así la polémica sobre la guerra contra Afganistán, la no intervención y el uso de la violencia, fue el punto de inflexión entre el Congreso y la Presidencia en materia de política exterior. Un debate sobre principios y estrategias políticas, que hubo de dejar lesionada para todo el sexenio el papel de la Chancillería en la diplomacia nacional. Fue Jorge G. Castañeda y su propuesta de no regatear su apoyo a Estados Unidos cuando sobreviniera la inminente represalia por los atentados terroristas el elemento que abriría un debate interminable sobre el papel que debía jugar México en su relación con los estadounidenses.

Fue un debate que inundó la tribuna pública y que desde entonces continuó reproduciéndose. El resultado al final fue que nuestro país quedó atrapado en una suerte de indefinición sobre si apoyaba a los Estados Unidos y hasta donde estaba con ellos, pero que también sirvió de catalizador para que otros temas de política exterior fueran interpretados a la luz de esa polémica nunca resuelta.

Gráfica 2
Opinión sobre el desempeño Presidencial
(relación México-Estados Unidos)



Fuentes: Encuestas nacionales de Grupo Reforma, Publicada en Junio de 2003, www.reforma.com/encuestas



El fin de bono democrático, sin expectativas reales de cambio

José Javier Gutiérrez Rodríguez*

Hoy la opinión pública es hijastra de los medios de comunicación; éstos fabrican un cierto tipo de historia, pero no podemos observar la gran Historia a través de los agujeros de las puertas que plantea la sola información. Hemos pasado de la Historia Grande a las historias, luego a las anécdotas; estamos hoy en plenas fábulas: hemos pasado del sustantivo al adjetivo.

Ikram Antaki, *Manual del ciudadano contemporáneo*

Los más recientes acontecimientos del actual periodo de “alternancia política sin cambio estructural”, abierto a partir de la elección presidencial de hace tres años, parecen darle la razón a la autora de la cita. Las señales que nos manda la realidad nos hacen pensar que cada vez estamos más lejos de la consolidación del nuevo esquema político-institucional en ciernes, porque el Estado, el régimen y el sistema de partidos no pueden ver y actuar más allá de las fábulas y de la anécdota cotidiana.

La gran mayoría de las opiniones —informadas o no— apunta una conclusión pesimista sobre la primera mitad del sexenio del cambio, al decir que han sido prácticamente tres años perdidos para el país, en los que el Presidente no supo explotar a su favor el “bono democrático” que le otorgó la ciudadanía perdonando toda clase de pifias en virtud de que era el inicio de un nuevo período en el que las

reglas estaban aún poco claras y las inercias y dificultades serían difíciles de superar. Pero al paso de los meses, que suman ya prácticamente la mitad del sexenio, las expectativas que sembró Vicente Fox en sus partidarios no están ni lejanamente cubiertas.

Y lo más grave es que las posibilidades de que esta situación cambie significativamente son muy pocas. Los diferentes agentes del entramado político nacional (gobierno federal, gobiernos locales, partidos, medios de información, grupos de presión y movimientos so-

* Investigador de *El Cotidiano*.

ciales, entre otros) metidos en la dinámica del corto plazo, las acusaciones y los golpes publicitarios han sido, voluntaria o involuntariamente, responsables de estas circunstancias.

Las constantes pugnas anecdóticas entre personajes del poder, así como el irresponsable manejo de la agenda nacional desde las diferentes esferas del Estado, además de una sociedad civil mayoritariamente apática, poco compenetrada en la cultura democrática y sumamente ineficaz en sus acciones políticas, hacen pensar que, a este ritmo, nuestro país muy difícilmente conseguirá los cambios de fondo que requiere en sus estructuras económicas, políticas y socioculturales para conquistar y sostener un lugar destacado en esta modernidad global.

En este análisis de coyuntura abordaremos algunos elementos de la realidad mexicana actual que nos permiten hacer el “seguimiento de proceso” para esta fase del período abierto por la coyuntura del 2 de julio de 2000. Primeramente, revisaremos la situación en los partidos políticos y movimientos sociales más importantes en la recta final de las campañas político electorales rumbo a la elección de diputados federales el próximo 6 de julio. En segundo término, haremos el seguimiento de la agenda económica, que muestra signos inequívocos de que el estancamiento y el malestar social van a continuar. Y finalmente revisaremos las perspectivas para el segundo trienio del gobierno foxista a la luz de los más probables resultados electorales.

Más que política, politiquería

Si decimos que las señales de la realidad nacional son pesimistas respecto a un posible cierre del período, no es porque estemos esperando un cisma político, una catástrofe nacional o un supremo acto fundacional para cerrarlo. Bastaría con una decente coyuntura, en la que —ya sea mediante la consolidación de la hegemonía pan-foxista, o mediante la construcción de consensos entre las principales fuerzas políticas hoy confrontadas—, se logaran establecer las bases elementales (jurídicas y polí-

ticas) de un nuevo proyecto nacional, que defina la nueva agenda para el desarrollo y la estrategia para afrontarla.

Para estas alturas de sexenio, en las administraciones anteriores se tenía muy avanzada la consolidación del proyecto gubernamental o se estaban definiendo sus cambios más relevantes. En 1991, Salinas coronaba su hegemonía imponiendo a su partido el proyecto que denominó como *Liberalismo Social*; recuperaba en las elecciones intermedias la legitimidad perdida en 1988, y preparaba el terreno para la importante serie de reformas constitucionales que modificarían de raíz las bases de sustentación económica, jurídica, política y hasta ideológica del Estado mexicano.

En el régimen Zedillista, a las mismas alturas del partido, las elecciones legislativas sentaron un precedente irreversible de democratización, con la elección de la primera Cámara de Diputados de mayoría opositora y la multiplicación del pluralismo en gobiernos estatales, incluyendo de forma destacada el triunfo del PRD en la capital del país. Además, pasando ese proceso electoral, comenzó la inédita y larga precampaña de Vicente Fox en busca de la candidatura de su partido a la Presidencia de la República.

Pero nada hay en el horizonte actual que advierta alguna posibilidad de que se registre en el corto plazo una coyuntura de tal naturaleza, ni por la vía de la consolidación hegemónica del régimen ni por la del consenso o del fortalecimiento de una alternativa político-electoral. El Estado mexicano en estos aciagos tiempos de campaña sigue sumido en el marasmo de su atropellada agenda diaria, marcada siempre por el escándalo mediático en turno y por las constantes intrigas de pasillo, retrasando, administrando o restando importancia a los problemas nacionales de fondo.

El país sigue siendo entonces, rehén de la clase política y de sus intereses grupales y personales, sin que hasta hoy podamos decir que el “gobierno del cambio” está en la ruta de la consolidación hegemónica. El propio bloque de poder gobierno-PAN hace evidente su confusión sobre el estado de las cosas cuando su publicidad política pregona simultáneamente por

un lado que “el cambio se nota” y por otro que hay que “quitarle el freno al cambio”.

En lo que no hay duda es que la contienda electoral de este año ha intensificado las luchas internas entre las distintas corrientes del PAN y acelerado anticipadamente los ánimos sucesorios, debilitando así al que debería ser el principal bloque de poder. Los más destacados líderes de ese partido, así como sus operadores, han antepuesto sus intereses particulares a la definición de un proyecto político de largo plazo, congruente y fuertemente defendido. Esto ha impedido unidad en el mensaje, orden en el programa y efectividad en la actuación política de todos los cuadros panistas en esta campaña electoral, además de un desgaste generalizado del PAN-foxismo a raíz del muy ineficiente manejo político, jurídico y mediático que ha dado al escándalo de los *Amigos de Fox*.

Prueba de lo anterior es que, mientras a fines de abril y durante todo mayo el senador Diego Fernández de Cevallos, principal antagonista del foxismo al interior del PAN, recibía la metralla periodística de medios proclives a Los Pinos (especialmente TV Azteca) que lo acusaban, entre otras cosas, de tráfico de influencias, el legislador respondía insinuando a los medios de información que en el asunto de los Amigos de Fox la opinión pública conocía apenas la punta de un enorme iceberg de cientos de millones de dólares.

Al mismo tiempo, el protagonismo político exacerbado de Martha Sahagún, alcanzaba niveles caricaturescos, cuando anunciaba en el matutino programa del payaso Brozo que su principal objetivo en la vida es *la continuidad del proyecto de Fox* (insinuando con ello sus intenciones de ser la sucesora de su esposo en la Presidencia) y que si por eso “y por ser mujer” se le atacaba, pues estaba dispuesta a sacrificarse “por México” y pagar ese precio.

El mensaje de Sahagún intentaba dar fin al escándalo suscitado por la publicación de dos libros (uno de ellos basado fundamentalmente en entrevistas concedidas por la propia esposa del Primer Mandatario a la periodista argentina Olga Wornat) exponiendo presuntos

pasajes de su vida privada y pública, y señalando abiertamente sus ambiciones políticas. Nepotismo, manipulación, abuso de poder, uso indebido de recursos públicos y señales de una ambición desbordada por parte de Sahagún y de sus hijos, fueron los elementos que amarillistamente —con o sin fundamento; y con o sin aprobación de la propia *primera dama*— fueron exhibidos a la opinión pública, convirtiéndose en materia de largas notas y columnas periodísticas, pláticas morbosas de sobremesa y numerosos espacios en publicaciones y programas de chismes sobre celebridades durante semanas enteras; mientras en las oficinas presidenciales se ponían en marcha diferentes mecanismos de control de daños (boletines de prensa y declaraciones del propio Presidente Fox) que en lugar de apagar el fuego terminaron echándole gasolina.

Los escándalos en torno a la figura y el papel de Martha Sahagún, así como la disputa entre los Pinos y el *Jefe Diego* desviaron durante varias semanas la atención de la opinión pública y dieron color a las secciones políticas de los medios y a las publicaciones *del corazón*. Efectivamente, entonces, las noticias no nos permiten ver la Historia, sino apenas las anécdotas.

No obstante, si hacemos un esfuerzo para quitar la paja del grano, nos daremos cuenta de que en el fondo de esos chismes y escándalos se puede apreciar una tremenda lucha interna por el poder dentro del PAN, de cara a la sucesión presidencial. Además de una crisis que, apuntábamos en números anteriores de *El Cotidiano*, deriva de la incapacidad del PAN para administrar adecuadamente una victoria tan relevante como la que obtuvo en el 2000. Hoy el PAN está sin rumbo, sin proyecto y tironeado por sus corrientes internas que han dejado de ser corrientes de pensamiento para convertirse en grupos de interés.

Pero no solamente el régimen de Fox y su partido se han desgastado seriamente en este periodo. Desde los primeros meses del año hemos sido testigos de fuertes batallas internas por el poder que se viven también en los otros partidos políticos importantes (PRI y PRD).

Las pugnas y forcejeos entre la cúpula priísta (el dirigente nacional Roberto Madrazo, la secretaria general Elba Esther Gordillo, los gobernadores, líderes legislativos, de sectores, de organizaciones y de grupos de poder) por la conformación de la lista de candidatos plurinominales de ese partido a la Cámara de diputados, hicieron crisis a fines de abril por el avasallamiento del madracismo sobre las demás corrientes internas, abriendo viejas heridas que demuestran cómo en ese partido también se sigue anteponiendo, hoy más que nunca, la ambición de poder al proyecto político y partidista.

En una abierta medición de fuerzas, el 5 de mayo, al tomar la protesta a los candidatos plurinominales de una lista confeccionada a su gusto y conveniencia, Madrazo censuró a quienes cuestionaron el mecanismo y el resultado de la supuesta auscultación hecha a las bases del tricolor, y advirtió que no admitiría presiones de priístas que pretenden reeditar “cacicazgos regionales”, ni chantajes de los que, “en su mezquina pelea por arrebatar posiciones a la militancia, patean el pesebre y amenazan con romper”. Citó incluso a Jesús Reyes Heróles para plantear que las puertas del partido están “abiertas para que se vayan los oportunistas”¹.

Simultáneamente, la mayoría de los aspirantes mexiquenses tuvieron su propio acto paralelo en Toluca, encabezado por el dirigente estatal Isidro Pastor, fiel escudero del Gobernador Arturo Montiel, éste último confrontado con la dirigencia nacional, aspirante a la candidatura presidencial e importante cuadro del mermado pero aún influyente sector labastidista.

Con esos y otros importantes signos claros de confrontación interna, pero unificado en su afán de revancha frente a un PAN que viene en caída en la preferencia ciudadana, el PRI se inserta en la disputa por el control del Congreso Federal y la renovación de nada menos que seis gubernaturas.

¹ *Reforma*, 6 de mayo de 2003.

Podemos pensar que una lucha igual de intensa, aunque tal vez menos ruidosa, tiene lugar en el partido del Sol Azteca, evidenciada por las fuertes críticas que desde el extranjero Cuauhtémoc Cárdenas lanzó hacia aquellos perredistas que reconocen en Andrés Manuel López Obrador al líder natural de ese instituto, abrazan su *slogan* de gobierno como bandera partidista y lo perfilan una y otra vez como la más fuerte carta presidencial del partido para el 2006².

Y más importantes todavía fueron los señalamientos que hizo el propio Cárdenas en el sentido de que él no podía pertenecer a un partido que lanza candidatos identificados con el Salinismo o que tiene acuerdos con el mismo. Muchos pensaron que tales críticas estaban orientadas a censurar las candidaturas hechas por el PRD nominando a ex priístas que crecieron a la sombra de Salinas, entre ellos Manuel Camacho Solís quien fuera regente del DF y Socorro Díaz Palacios, ex subsecretaria de gobernación y es directora del ISSSTE.

Pero otros más perceptivos han entendido que los ataques de Cárdenas apuntan a las alianzas que López Obrador está tejiendo con sectores de poder fuera del PRD con miras a la construcción de una plataforma fuerte hacia 2006, especialmente con el poderoso empresario Carlos Slim, quien compró la empresa Telmex al inicio del régimen de Salinas en una operación que el PRD y específicamente Cárdenas denunciaron como lesiva para el interés nacional³.

Otra señal importante de las tensiones que se viven en ese partido comenzó con el desplegado publicado en diarios de circulación nacional el pasado 5 de mayo, fecha en que se conmemoró el XIV aniversario de la funda-

² Véase al respecto el artículo de René Delgado en *Reforma*, 31 de mayo de 2003.

³ Véase al respecto el artículo de Jorge Fernández Menéndez en *Milenio Diario*, 19 de junio de 2003 citando una entrevista que le hizo a Cuauhtémoc Cárdenas antes de su salida a una gira de tipo académico por los estados unidos.

ción del PRD, firmado por una larga lista de militantes encabezados por conocidos integrantes de ese instituto político, entre ellos Marco Rascón, Salvador Nava y Julio Moguel.

En el texto, plantearon la exigencia de “rescatar” a su partido ante el grave riesgo de corrupción de su democracia interna. Reconocieron que en el PRD se permitieron, por omisión o tolerancia mal entendida, vicios que lo exhiben como una organización “simuladora, traficante de candidaturas y predispuesto a las componendas cupulares”. La paralización, señalaba el desplegado, ha sido la condición de la “transición pactada”, por la que la burocracia partidista recibe prebendas y protección para autoreproducirse. Llamaron a una Convención Nacional para Rescatar al Partido y construir un amplio frente nacional que vaya más allá de lo coyuntural a levantar un proyecto nacional que unifique la lucha por la democracia y retomaron el llamamiento al pueblo mexicano del 22 de octubre de 1988 (Aquel en el que el Cuauhtémoc Cárdenas convoca a la formación del partido y señala las aspiraciones y orientaciones generales de su organización).

Los señalamientos de esta fracción perredista subieron de tono un mes después, en la primera asamblea organizativa que llevaron a cabo, en la que un irritado Marco Rascón reclamaba que por una tolerancia mal entendida o por errores, el PRD “se ha convertido en espacio de grupos administrativos que se reparten los recursos y que mantienen inmovilizado al partido, mientras tienden alianzas con gente del salinismo. Manuel Camacho y Socorro Díaz pueden cambiar de partido, pero no de ideas”. Salvador Nava completaría el reclamo diciendo: “ahora se abre la puerta a aquéllos que nos golpearon en el pasado”⁴.

La dirigencia nacional, encabezada por Rosario Robles intentó acallar estas voces críticas reiterando que el acuerdo entre las corrientes internas del partido en el más reciente Congreso Nacional había sido que la reforma

interna del PRD sería ampliamente discutida y aprobada después de los comicios de Julio, y en un tono semejante al empleado por su colega Roberto Madrazo ante sus detractores, aseveró: “estamos en la recta final de la campaña; quienes en este partido no entiendan que es momento de la unidad y de cerrar filas no tienen nada que hacer aquí”⁵.

Y mientras esto pasa en el régimen y en el subsistema de partidos, la llamada “sociedad civil” se encuentra absolutamente rebasada por la realidad y prácticamente aislada de los espacios importantes de decisión. Cuando logra ingresar a esos espacios, pierde efectividad y capacidad de transformación, cayendo en el juego del poder que, simulando apertura, diálogo y concertación, consigue mediante acuerdos que no van más allá del papel, desactivar la presión de los movimientos sociales y de paso sumarse una pequeña dosis de legitimidad democrática.

El ejemplo más claro de esto fue la movilización nacional campesina, la cual una vez que logró sentar al gobierno y captar la atención del país hacia sus demandas, terminó firmando el 28 de abril un Acuerdo Nacional para el Campo, sobre el cual los propios dirigentes de las organizaciones firmantes aceptaron que no resolvería los problemas de fondo que se habían planteando desde el inicio de la movilización: competencia desleal de agricultores de EU vía subsidios, revisión de contenidos del TLCAN que afectan la soberanía alimentaria, esquemas multianuales y flexibles para la presupuestación de programas de inversión pública; apoyos sustanciales para mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales, definición de una política integral de desarrollo agropecuario sustentable.

Festivo, como siempre, el Presidente Fox ponderó la firma el Acuerdo Nacional para el Campo como si se estuviera anunciando la llegada al paraíso, cuando en el fondo el citado acuerdo es poco más que un listado de buenos propósitos. Según lo dio a conocer el Presiden-

⁴ *La Jornada*, 8 de junio de 2003.

⁵ *La Jornada*, 9 de junio de 2003.

te, entre otras cosas este acuerdo establece que el presupuesto público anual para el campo en este año, originalmente fijado en 117 mil millones de pesos, tendrá un increíble y sustancial incremento de ¡2 mil 800 millones más!, es decir 2.4%, porcentaje inferior incluso que la tasa de inflación anual esperada.

En cuanto al capítulo agrario del TLCAN, Fox se limitó a señalar que en “la defensa” de los intereses y los ingresos de los productores mexicanos, “vamos a aplicar todos los mecanismos de defensa establecidos en las leyes correspondientes, para reducir el efecto de las asimetrías que causan los apoyos y subsidios en el exterior sobre nuestros productos y productores agrícolas y, en particular, atenderemos de manera prioritaria los cultivos de maíz blanco y frijol”⁶. Es decir, el gobierno se compromete a hacer aquello que por ley, y no por buena fe está obligado a hacer, con o sin acuerdo para el campo.

Diferentes voces no tardaron en señalar cómo con este acuerdo la *sociedad civil* se derrotaba a sí misma una vez más, por su propia incapacidad de articular propuestas políticas más allá del espíritu reivindicativo y más allá de la ruidosa denuncia. Luis Hernández Navarro, por ejemplo, señaló cómo los dirigentes del campesinado nacional “perdieron en la mesa de negociación con el gobierno lo que habían ganado en las calles, carreteras y plazas públicas”, pues luego de haber “puesto los problemas del agro en el centro del debate político nacional, forjar una amplia unidad de acción nunca antes vista, ganar a la opinión pública a su causa, converger con una parte significativa del movimiento sindical y obtener el apoyo del episcopado... perdieron, en pocos días, la resolución de sus demandas centrales: revisión del capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y del artículo 27 constitucional y reorientación de la política hacia el campo”.

Más allá de la derrota en su lucha por una política agropecuaria diferente, la firma del documento por parte de varias de las más

importantes centrales del movimiento campesino, otorgó sin duda una pequeña dosis de legitimidad adicional al gobierno, que sin haber comprometido más de un 3% adicional al presupuesto que ya se tenía previsto destinar al sector, consiguió desactivar uno de sus frentes políticos internos más complicados ante la cercanía del proceso electoral intermedio.

Si el proceso de negociación y los resultados de este acuerdo se toman como referentes de lo que será la discusión de los demás temas estructurales del país (hacienda, agua y energía, legislación laboral, reforma del Estado) que seguramente comenzará una vez instalada la siguiente legislatura federal, el escenario es verdaderamente pesimista. Seguiremos viendo a los partidos y organizaciones sociales discutiendo hasta el infinito, en un juego de vencidas que dará por resultado acuerdos intrascendentes que nada van a cambiar. Y el tiempo sigue su marcha.

La economía estancada, la burguesía encrespada

Mientras el frente político está en el impasse electoral, el económico no deja lugar a dudas sobre su principal problema: la falta de un proyecto claro de desarrollo y la carencia de una base social y económica que lo sustente.

Ahora no solamente los partidos de oposición atacan los pobres resultados de la gestión gubernamental foxista, sino que los apoyos al régimen por parte de grupos de poder clave también están siendo revisados, a la luz del desalentador panorama del país.

La alta burguesía nacional —especialmente aquella fracción de grandes empresarios que apoyaron financieramente la campaña de Vicente Fox para “sacar al PRI de Los Pinos”— ha estado subiendo el tono de sus reclamos al gobierno, porque muy poco se ha avanzado en asuntos estratégicos para el desarrollo nacional, como la reactivación del crecimiento económico, la disminución de la pobreza y de la inseguridad, la mejoría de la administración pública y la vigencia del Estado de Derecho.

⁶ *La Jornada*, 29 de abril de 2003.

Fuertes aseveraciones en este sentido fueron las de Dionisio Garza Medina, Presidente del poderoso grupo Alfa, durante el foro anual del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF). En alusión directa, pero no explícita, al slogan electoral del PAN y su gobierno que pide al elector *quitarle el freno al cambio*, el empresario señaló durante su intervención que "...no es cierto que el país no esté creciendo porque no hay reformas. Creo que también hay cosas que se pueden hacer... México podría crecer a tasas de entre 6 y 7% del PIB, aplicando una serie de medidas que no requieren aprobación por parte del Congreso, además de las reformas estructurales"⁷.

Otro empresario nacional del mismo nivel —y también entusiasta patrocinador, según diversas fuentes, de la campaña foxista— Lorenzo Servitje, Fundador de Grupo Bimbo, censuró sin miramientos la temeraria afirmación del Presidente hecha en el extranjero a fines de mayo pasado en el sentido de que nuestro país podría tener una economía como la japonesa en una década y como la norteamericana en 18 años. Servitje cuestionó que Vicente Fox hiciera tales afirmaciones sólo para convencer a sus homólogos del Grupo de los Ocho países más industrializados (G-8) de aceptarlo como miembro del mismo, antes de esforzarse en hacer crecer la economía y abatir la pobreza en que viven 53 millones de mexicanos.

Señaló contundente que es "una vergüenza" que México esté entre los países con más pobreza y desigualdad, mientras las autoridades se jactan de la estabilidad macroeconómica y de que México es la novena economía mundial. "En este país no estamos creciendo. Nuestras autoridades, Hacienda y el Banco de México, se preocupan de que el balance de las cuentas esté bien, pero el estado de resultados está mal: no tenemos ingresos suficientes para los tremendos egresos que se hacen necesarios. Es indispensable que se resuelva la bajísima recaudación del país. Es una vergüenza lo que obtenemos a través de impuestos... Hemos estado muy preocupados

por la inflación, pero nos estamos acercando al umbral de la deflación, y si entramos a ese punto sí que será difícil salir. No creo que nuestra política sea la correcta en estos momentos. Somos la novena economía mundial, pero la 55 en competitividad. Algo anda mal"⁸.

Al reclamo de la gran burguesía se suma también el de los mandatarios estatales, incluyendo a los panistas, quienes el 5 de junio, en el marco de la novena reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) de plano emplazaron al régimen a establecer un régimen fiscal diferente porque el actual está totalmente rebasado. El secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, fue señalado por los asistentes a la reunión como el auténtico "freno al cambio", pues lo acusaron de retener recursos de los estados, así como de ocultar información precisa sobre el monto real de los excedentes petroleros obtenidos durante los primeros meses del año. En consecuencia, los miembros de la CONAGO lograron un punto de acuerdo calificado de histórico: exigir al Presidente la realización de la Convención Nacional Hacendaria apenas se instale la nueva Cámara de Diputados, "ya que el espacio político se redujo ante los tiempos de la sucesión presidencial" para materializar una acción que acercaría a la gran reforma fiscal⁹.

Ante estas fuertes críticas, provenientes de importantes grupos de presión y factores de poder que son claves para sacar adelante los consensos nacionales, el Jefe del Ejecutivo y sus principales voceros sólo han sabido responder que son injustas, que no ven los grandes esfuerzos que se han hecho y los logros que se han obtenido. "Hay que reconocer la cosas, hay que ver las (dos) caras de la moneda... Sin dejar de reconocer los pendientes, habrá que reconocer lo que se ha logrado. Ésa es una visión justa..." Es triste que los empresarios de afuera tengan mejor visión que los de adentro"¹⁰. Esa fue la respuesta del secretario de Gobernación a los empresarios mexicanos.

⁷ *Reforma*, 3 de junio de 2003.

⁸ *La Jornada*, 30 de mayo.

⁹ *El Financiero*, 6 de junio.

¹⁰ *Ibid.*

Pero además de los molestos actores políticos y sociales, la terca realidad también insiste en contradecir la fábula de un exitoso proyecto económico foxista en marcha, lleno de inversiones extranjeras, mágicas creadoras de empleos y prosperidad, y nos arroja en la cara los datos duros del crecimiento frenado, de la pérdida de plazas laborales y del estancamiento salarial, de la creciente inequidad que amenaza constantemente con romper la paz social, del imparable deterioro ambiental, de la pérdida de competitividad del país, del atraso jurídico y administrativo que ahuyenta las inversiones, del abandono del mercado interno, de la falta de acuerdos de fondo para establecer un modelo de desarrollo económico que atienda las necesidades reales de la población con una visión de largo plazo.

Las perspectivas

El 6 de julio se eligen 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, pero también se renuevan seis gubernaturas (cuatro en manos del PRI y 2 del PAN), 253 ayuntamientos y 6 congresos locales.

Si los resultados de la elección legislativa y la nueva composición de los gobiernos estatales y congresos locales configuran, como todo parece indicar, un tablero general de posiciones de poder otra vez sin mayoría para ningún partido, habremos confirmado que, en efecto, el bono democrático emitido por los votantes el 2 de julio de 2000 ya no tiene vigencia; y que la meta foxista de aprobar las reformas estructurales en lo que resta del sexenio no se conseguirá por la vía de construir una *nueva mayoría*, como fue la manifiesta intención del Presidente en su segundo informe de gobierno.

Por el contrario, un legislativo dividido hará que los cambios constitucionales e institucionales dependan fundamentalmente de la habilidad que tenga el régimen para lograr aquello en lo que ha demostrado fallar una y otra vez durante estos tres primeros años: construir, mediante una negociación política de alto nivel con los principales partidos de oposición

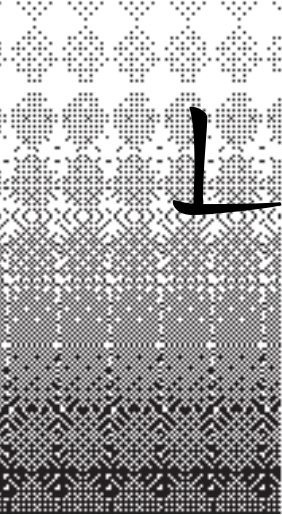
y con los agentes sociales clave, un amplio acuerdo de reformas nacionales al que concurren también las más importantes organizaciones económicas, sociales y políticas del país.

En la segunda mitad del sexenio Fox tendrá que buscar alianzas y concertar acuerdos con una nueva estructura de liderazgos políticos, entre los que serán fundamentales los coordinadores parlamentarios: el ex secretario de la Contraloría, Francisco Barrio Terrazas, como coordinador del PAN; Elba Esther Gordillo Morales, secretaria general del PRI y a la sazón coordinadora de esa bancada en San Lázaro, y en el PRD aún no hay una decisión definitiva, pero las columnas de prensa apuntan que hay una alta posibilidad de que esa posición la ocupe Amalia García, ex presidenta del partido del sol azteca.

Tres figuras importantes, que a pesar de su indiscutible ascendencia dentro de sus respectivos partidos, no podemos pensar que vayan a lograr con facilidad ni rapidez acuerdos al interior de sus fracciones y luego convertirlos en acuerdos parlamentarios. Menos aún se puede pensar que estas tres coordinaciones legislativa vayan a conseguir que las reformas estructurales apunten en la dirección que el Presidente busca, y en ese escenario, Fox podría hacer uso de su derecho a vetar los cambios jurídicos provenientes del Legislativo.

Pero además del factor clave que representan las coordinaciones de bancada está también la situación en el senado, el papel de agentes económicos y sociales relevantes involucrados en cada reforma (sindicatos, cámaras empresariales, paraestatales energéticas, por citar apenas algunos de los más importantes).

No es pecar de pesimistas, pero lo cierto es que las señales que vienen del sistema político nacional no nos permiten pensar que el cierre de período esté cercano. Sería deseable que estuviéramos equivocados y que luego del 6 de julio el país se sacudiera el polvo, diera vuelta a la página y con una inteligente estrategia política (impulsada desde el Estado y desde la sociedad) dejara atrás la fábula y la anécdota, para comenzar a hacer la Historia.



L

os mitos de la industria maquiladora fronteriza

Luis H. Méndez B.*

Desde que se inició el programa de maquila, el discurso neoliberal difunde que los municipios y los condados colindantes en la frontera compartida pueden presentar un proceso de desarrollo equivalente, y al margen de las evidentes desigualdades que a simple vista se revelan, a sabiendas de que en el contexto en que se ubica el desarrollo maquilador esto nunca será posible, se insiste en este objetivo común a alcanzar. Se martilla sobre el imaginario para hacer crecer una esperanza, más bien una fantasía: que de las barriadas de casas pobres agolpadas contra el muro fronterizo, puedan surgir los freeways, los cuadrículados barrios de clase media y los deslumbrantes malls que a sólo 15 minutos exhibe la sociedad americana. Modernidad subordinada que imagina paraísos inalcanzables. Juego de sagrados que desde lo figurado disimula lo inevitable. Enlace ineludible de absolutos sociales que comparten, y a veces rechazan, la centralidad que en el ámbito de lo sagrado ocupa el mercado. Mito esperanzador permanentemente contradicho por realidades desesperanzadas.

El mito de la libre contratación de la fuerza de trabajo

En la industria maquiladora de exportación fronteriza, con más claridad que en otras ramas de la producción nacional, las formas de contratación de la fuerza de trabajo abandonaron, casi en su totalidad, el esquema laboral de protección creado por el absoluto social nacionalista que engendró la Revolución Mexicana, para sustituirlo por los nuevos diseños propios del absoluto social mercado sustentados en la libre movilidad de esta fuerza de trabajo¹. Ob-

* Profesor-Investigador, Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

¹ Vale recordar que si bien es cierto en la cotidiani-

viamente, cabría suponer que este proceso de modernización laboral en la industria maquiladora, sería acompañado de un proceso paralelo de modernización de la estructura sindical, que se adecuara a las nuevas relaciones establecidas entre el capital y el trabajo, transformando así, de manera radical, los desgastados patrones corporativos de organización obrera. No ha sucedido así. Los inciertos mecanismos

del mundo laboral en México el esquema de protección al trabajo se substituye paulatinamente por el diseño neoliberal de libre movilidad de la mano de obra, jurídicamente, los ordenamientos laborales plasmados en la Constitución y en su ley reglamentaria mantienen en esencia el espíritu original de protección al asalariado. Esta es una de las muchas ambigüedades, que se vuelven ambivalentes, propias de la modernidad subordinada.

de comportamiento de una sociedad en estado de modernidad subordinada, han procurado salidas difusas a la problemática obrera. La contratación de la fuerza de trabajo maquiladora se realiza, en lo general, de acuerdo a los moldes neoliberales, sin embargo, difícilmente se podría hablar en sentido estricto de libre movilidad de la mano de obra en esta rama productiva, y por otro lado, el sindicato maquilador es una caricatura del poderoso sindicalismo obrero del nacionalismo revolucionario, a pesar de ello, su sola presencia oscurece los valores de la cultura obrera neoliberal. Reitero: es lo uno y es lo otro y no es ni lo uno ni lo otro.

Situemos con más claridad este proceso de ambigüedad/ambivalencia, dentro del absoluto social mercado, en una sociedad de modernidad subordinada, a través de las formas de contratación de la fuerza de trabajo en la industria maquiladora. Se trata de observar el peso de lo rígido y lo flexible en los contratos colectivos de trabajo de la industria maquiladora, por medio de cuatro indicadores básicos: gestión de la fuerza de trabajo, empleo, proceso de trabajo, salario y prestaciones².

Respecto al primer indicador, los estudios coinciden que, en lo general, los sindicatos poco o nada tienen que ver con la manera como se maneja la fuerza de trabajo al interior de los espacios maquiladores, cualquier tipo de cambio de turno o actividad que afecte a los procesos de producción es responsabilidad de la autoridad empresarial, el sindicato no participa en la toma de este tipo de decisiones. En relación a la injerencia del sindicato en la contratación del personal, se observa lo siguiente: en algunos casos, es el sindicato quien proporciona la fuerza de trabajo a emplearse, en otros, la contratación de personal es privilegio de la empresa y, en ella, el sindicato no interviene. Sin embargo, en los dos casos, el sindicato siempre es el representante del sector obrero en la maquiladora³,

² Ver Sergio Guadalupe Sánchez Díaz, *Del nuevo sindicalismo maquilador en la ciudad de Chihuahua. Un ensayo sobre el poder entre la nueva clase obrera*, CIESAS-SEP CONACYT, México, 2000, Capítulos 4 y 5, "Del neocorporativismo en el nivel fabril: flexibilidad contractual y sindicalismo de nuevo tipo", pp. 147-212.

³ "Afiliarse al sindicato...es una obligación para quienes ingresen y está pactado en los cct. Es una disposi-

ción que contraviene un artículo de la ley (358), que establece la libertad del trabajador de afiliarse o no a algún sindicato", ver idem, p. 151.

aunque la empresa tiene el derecho para modificar el empleo o para despedir a los trabajadores según se comporten los índices de productividad y competencia en la industria⁴. Por lo que toca a la presencia del sindicato en los procesos de trabajo, se observa cierta influencia sobre la movilidad del personal obrero, que no se traduce en control sobre sus oscilaciones al interior de los procesos de producción. Por lo general, la disposición se reduce a que la empresa avise al sindicato, en un determinado tiempo, de los cambios que pretende realizar, no a ponerlos a su consideración. Por lo que toca a la asistencia y puntualidad de los trabajadores, el sindicato no interviene; en cuanto al tabulador, no es escalafonario, se rige por pruebas y exámenes en los cuales el sindicato nada tiene que ver; respecto a la capacidad de la dirigencia sindical de hacer trabajo dentro de las plantas, es prácticamente nula, y su única intervención directa señalada por ley, es su participación en las comisiones de seguridad e higiene y de capacitación y adiestramiento, comisiones que, se sabe, no ejercen ningún tipo de control de parte del sindicato sobre la planificación empresarial. Por último, en relación a salarios y prestaciones, se advierte que, además del salario base, comúnmente las empresas otorgan bonos por premios y estímulos a los trabajadores, concesión en la que, por lo general, participan sindicato y empresa, salvo en lo que se refiere a los bonos de productividad, aunque las reglas siempre las pone la autoridad maquiladora. En cuanto a las prestaciones, se percibe que este espacio se ha convertido en el terreno prioritario de la actividad sindical⁵.

ción que contraviene un artículo de la ley (358), que establece la libertad del trabajador de afiliarse o no a algún sindicato", ver idem, p. 151.

⁴ "...en todos los cct existen cláusulas de exportación que se dice claramente que la maquiladora de exportación está sujeta a los ciclos de demanda en el extranjero. Por lo mismo, la maquiladora de exportación está obligada a adaptarse y a modificar toda su organización en función de esa demanda cambiante de productos y servicios. Entre otras cuestiones, puede verse obligada a modificar su personal...suspender temporalmente sus operaciones o cancelarlas de manera definitiva", Véase Idem, p. 151.

⁵ Algunos investigadores matizan lo aquí expresado. Aunque coinciden en lo general con el papel subordinado del sindicalismo oficial, hablan de que en algunas regiones como en Piedras Negras Coahuila, este sindicalismo corporativo adopta algunas posiciones ofensi-

Con base en el breve análisis realizado acerca de las formas de contratación en la industria maquiladora, se advierte la continuación de una política laboral impuesta desde el poder, principalmente a partir de los años 90, sustentada en los llamados acuerdos concertados⁶, sólo que, en esta industria, por las características particulares que la definen, se impuso prácticamente sin resistencia: el sindicalismo maquilador está fuera de las decisiones que tienen que ver con la planeación y el desarrollo de los procesos de producción y con las políticas salariales, limitando en los hechos su acción al campo de las prestaciones. En algún momento se pudo haber pensado que la condición de derrota que hoy determina el comportamiento del sindicalismo mexicano⁷, era propicia para que se consolidara en el país la estrategia sindical tan en boga desde hace algunos años en otros países de América Latina: la diversificación sindical. Esto es, que la organización sindical reconozca y acepte que la lucha por el salario directo e indirecto, es una lucha con muy escasas posibilidades de éxito, por tanto, se hace necesario abandonar la idea de que sólo a través de este tipo de acciones se puede lograr la identidad de la clase. Se propone entonces arrancarle a la acción sindical su tradicional carácter gremial, impulsando en cambio otro tipo de demandas:

vas. Véase Cirila Quintero Ramírez, "Experiencias organizativas en la industria maquiladora de México", en *Nueva Antropología*, N° 59, Vol. XVIII, México, abril 2001, pp. 75-92.

⁶ Por *Acuerdo Concertado* entendemos la política gubernamental que, a partir de 1989, emprende el gobierno salinista, a través de la autoridad laboral, para allanar el camino a los proyectos empresariales de reconversión productiva. Esta estrategia estatal de no confrontación en la relación capital-trabajo, logró, entre lo más destacado, descalificar y hacer peligroso e ineficiente el uso del recurso de huelga, minar el derecho obrero a la contratación colectiva y facilitar a las direcciones empresariales el desarrollo de sus políticas de despido masivo de trabajadores y cierre de fuentes de empleo. La imposición de esta política expresó la debilidad de la respuesta obrera y, por tanto, la magnitud de su derrota. Ver Luis Méndez, "Crisis del Estado y perspectivas del sindicalismo en México", en *El Cotidiano* N° 69, mayo-junio, 1995, División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 61-69, ver nota 4.

⁷ Véase Luis H. Méndez Berruela y José Othón Quiroz Trejo, *Modernización estatal y respuesta obrera: historia de una derrota*, Libros de El Cotidiano, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, 1994, pp. 397.

formación profesional y técnica, condiciones de trabajo, participación de los trabajadores en las decisiones referentes a innovación tecnológica y cambios en los procesos de producción, la capacitación, la acción cultural, el deporte y la recreación, etc. (por supuesto, el etc. no contempla ni la acción política ni la lucha por el control de los procesos de trabajo), para generar nuevos espacios de identidad obrera⁸. Al menos en la industria maquiladora, ni siquiera esta salida emergente existe: el control empresarial es prácticamente absoluto, y el sindicalismo oficial, ese sindicalismo corporativo poderoso, político y negociador, juega en este territorio el triste papel de un sindicato blanco.

Al interior de la actividad maquiladora, se muestra con claridad la ambigüedad y la ambivalencia propia de un fenómeno productivo distintivo de una sociedad de modernidad subordinada. El funcionamiento de esta especialidad productiva impuesta como política industrial prioritaria por el orden globalizado, no es pero sí es neoliberal, y mantiene a través de la organización sindical la presencia de rasgos importantes del absoluto social nacionalista, sin ser lo que esta opción llegó a ser a lo largo de los llamados gobiernos de la Revolución. Y de tanto ser lo uno y lo otro han terminado por no ser ni lo uno ni lo otro. En contra de sus principios, el absoluto social mercado se muestra autoritario, y el absoluto social nacionalista revolucionario, representado por el corporativismo sindical, ve disminuido su viejo poder político, y, de manera oportunista, juega el deformado papel de controlar a una fuerza de trabajo para insertarla en los modernos modelos laborales. Control que tiene como principal fin, evitar que dentro de los trabajadores maquiladores pueda adquirir fuerza uno de los principales valores del sagrado mercado: la libertad del individuo para elegir de qué manera puede establecer sus relaciones laborales con el empresario maquilador.

El juego de los absolutos sociales en una sociedad de modernidad subordinada, confun-

⁸ Revisar la revista *Nueva Sociedad* N° 124, *El Trabajo en la Encrucijada*, marzo-abril, Caracas, Venezuela, 1993; en especial, Eugenio Díaz Corvalán, "Nuevo sindicalismo, viejos problemas. La concertación en Chile".

de. México, fiel a las disposiciones de los organismos internacionales hizo suyo el ideario del absoluto social mercado. A lo largo de tres sexenios ha intentado crear un nuevo orden que se legitime a través de sus valores. Es cierto, la ideología de libre mercado logró la centralidad sobre el ámbito de lo sagrado, mas tuvo que hacer demasiadas concesiones al otro absoluto social dominante al menos hasta fines de los años 70. Así, entre negociaciones y enfrentamientos, el nuevo sacro desdibuja sus perfiles originales. Para el caso de la industria maquiladora, el juego entre absolutos ha dejado indefinido el conjunto de valores que la legitima.

El mito de la calidad total

Formalmente, el Estado mexicano hizo suya la cultura de la calidad total como meta en el proceso de modernización de la estructura productiva nacional. Obviamente, se incluía a la industria maquiladora de exportación en estos planes. Más aún, se pensaba, esta rama productiva era la más proclive a llevarlos a cabo. Este novedoso conjunto de procedimientos laborales orientados a incrementar la productividad y la competencia internacional, eran mucho más que un esquema técnico-organizativo pensado para modernizar los procesos de producción. En realidad se constituyeron como un conjunto de comportamientos, conductas y valores relacionados con el mundo del trabajo, que, desde este importante espacio social, pretendían justificar la presencia del absoluto social mercado en México.

El 20 de junio de 1991, el Diario Oficial de la Federación publicó el Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1991-1994. El eje central que lo articulaba era el concepto de calidad total. A través de él, el programa adquiriría sentido y marcaba las metas a alcanzar. Su contenido permitía comprender el nuevo papel que debían jugar empresarios y trabajadores en la producción, y con esta guía se pretendió imponer, como en los países desarrollados, una nueva cultura del trabajo. Este concepto considera a la empresa.

Como una unidad orientada al servicio, cuyo primer requisito es el de producir eficiente-

mente bienes y servicios de calidad...Parte de un criterio de eficiencia que antepone en forma inteligente, a beneficios financieros de corto plazo altamente aleatorios, una noción empresarial de largo plazo que procura la permanencia de la fuente de trabajo y su engrandecimiento⁹.

La calidad total, se explica, tiene que entenderse como un proceso integral que incluye tanto la selección de insumos, como materiales, equipos, herramientas y procedimientos de trabajo, incluyendo los sistemas de comercialización y distribución. Vale hacer notar que el concepto se refiere más que al proceso técnico de la producción, al trabajo de las personas: sus conocimientos y la organización de la producción alrededor de su capacidad de análisis y su creatividad. Una fuerza de trabajo flexible capaz de aplicarse no sólo en cualquiera de las etapas de la producción, sino preparada también para participar en el diseño de la organización del proceso productivo¹⁰.

Sin duda, la preocupación central del programa se coloca en la productividad de la empresa y la capacitación de la fuerza de trabajo, dependientes de la aplicación eficiente de los principios y los métodos que orientan la filosofía de la calidad total. Esto es, el valor absoluto de la calidad total, expresado en cada una de las etapas de los procesos productivos, repercutirá directamente en los niveles de productividad de la empresa; y de manera similar, los niveles de aplicación de la calidad total, dependerán de los niveles de capacitación que observe el trabajo ocupado.

Se entiende entonces que el Programa se oriente hacia la capacitación del trabajo, entendida como asimilación y adaptación del trabajador a los cambios; como opción frente a ocupaciones profesionales rígidas; como alternativa frente a la especialización en tareas fraccionadas, tan común todavía hoy en los sistemas de organización del trabajo de los establecimientos que integran la planta productiva nacional. Se pretende en suma, una

⁹ Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1991-1994, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de junio de 1991, p. 41.

¹⁰ *Idem*, p. 42.

capacitación guiada por esta filosofía de la calidad total, dirigida a crear un trabajador con una participación más amplia en los procesos productivos y, en consecuencia, con una mayor capacidad de decisión¹¹.

Una filosofía de la calidad total en la que se apoya una nueva cultura del trabajo acorde con las necesidades y los valores propios del absoluto social mercado. Sin embargo, una cosa son los principios, el deber ser propio de cualquier filosofía, y otra cosa muy distinta las realidades concretas de lo que realmente es. Si por sus características específicas, en las sociedades de modernidad tardía la filosofía de la calidad total encontró campo fértil en el mundo del trabajo después de la gran derrota obrera de los años 70¹², en los países de modernidad subordinada, en este caso México, la filosofía de la calidad total ha encontrado enormes dificultades, no sólo para su aceptación como valor absoluto que rige el mundo del trabajo, sino primordialmente para su implementación real en los diversos procesos productivos de las distintas ramas de producción que integran la planta productiva nacional.

El problema resulta tan evidente, que en el mismo Programa al que se viene haciendo referencia se señala la enorme brecha que existe de niveles y tasas de crecimiento de productividad entre nuestro país y las economías con las que México compite en los mercados internacionales. Desniveles que tienen que ver, en lo esencial, con el alto grado de heterogeneidad de la planta productiva, diferentes condiciones de acceso al capital y a la tecnología, diferente calificación de los recursos humanos, diferentes condiciones de trabajo y diferentes formas de inserción en los mercados. Todo esto producto de la todavía importante presencia del esquema económico y laboral de protección, impulsado desde el

¹¹ Idem, p. 12

¹² Cuando hago referencia a la gran derrota obrera de los años setenta en el mundo occidental, advierto no sólo la lucha entre las organizaciones sindicales y las patronales por el control de los procesos productivos, sino también la lucha entre capitales por revertir la tendencia de crecimiento negativa de la tasa de ganancia. Hablo del tiempo de las sorprendentes innovaciones tecnológicas y organizativas que derrotaron a la clase obrera en su lugar de trabajo, y lograron trascender la etapa del capitalismo industrial para acceder a lo que aquí llamo modernidad tardía.

absoluto social nacionalista, bajo la forma de un patrón de acumulación de capital sustentado en la sustitución de importaciones. Resultado: una industria que, salvo excepciones como las de la industria maquiladora de exportación, sobrevive aislada de la competencia externa; así lo muestra la existencia de mercados regulados, sobreprotegidos y concentrados, y la fuerte participación del Estado en la economía, su política de subsidios y el manejo artificial de los mercados. Por otro lado, se enfrentan grandes obstáculos para que el sector privado invierta en el desarrollo de la ciencia y la tecnología, actividades que aún dependen del Estado; y ni que decir de los graves rezagos educativos¹³ y el limitado desarrollo de la capacitación¹⁴. En suma: no existe un ambiente social que favorezca el impulso a la productividad¹⁵, y, en consecuencia, no existe tampoco una conciencia colectiva al respecto, entendida no como una forma de ser coercitiva o impuesta por la necesidad, sino como una forma de vida orientada a la realización plena de las facultades humanas y al aprovechamiento óptimo de los recursos.

Ante tal panorama, no es aventurado suponer que lo que en realidad se busca es una fuerza de trabajo productiva, capacitada, que acceda de manera torcida a la calidad total y, sobre todo, que no pierda su atractivo de continuar siendo barata; y en este proceso, lo que sí se pierde rápidamente son los rígidos esquemas de organización y defensa de los trabajadores, pero no en su beneficio. No resulta extraña entonces la reiterada propuesta empresarial, su particular forma de entender la filosofía de la calidad total y la nueva cultura del trabajo haciendo caso omiso de las reali-

¹³ Según el Programa Nacional de Capacitación y Productividad, sólo el 15% de los habitantes urbanos mayores de 12 años posee niveles de educación orientada a su inserción en el mercado laboral. En consecuencia, se afirma, del millón de mexicanos que cada año aspira a incorporarse a la actividad económica, una alta proporción sólo tiene acceso al sector informal de la economía.

¹⁴ Se estima que cada año 30% de la fuerza de trabajo que ingresa a la actividad productiva ha tenido una formación terminal o egresado de cursos de capacitación; y entre la población ocupada, la capacitación prácticamente no existe.

¹⁵ Me refiero a remuneraciones adecuadas, condiciones de trabajo favorables y aceptables condiciones e vida para el trabajador y su familia.

dades antes descritas: en cuanto al salario, considerarlo individual, relacionarlo con la productividad y con la situación de competencia de la empresa; en cuanto a las condiciones de trabajo, imponerle al obrero ocupaciones múltiples, flexibilizar la jornada diaria y establecer la libre duración de contratos individuales de trabajo, flexibilizar el principio de estabilidad en el empleo, creación de centros de adiestramiento, reducir días festivos; en cuanto a la sindicalización, propiciar la libertad de afiliación sindical, eliminando las cláusulas de exclusión y de sindicalización obligatoria, limitar la intervención de los sindicatos a los conflictos colectivos dando más libertad de interacción a la relación empresa-trabajadores; en cuanto a la productividad, promover la capacitación orientada hacia la productividad del individuo, eliminar el escalafón ciego, incentivar la eficiencia y la competitividad.

Nos topamos entonces con un aparato estatal que, fiel a las disposiciones internacionales, pretende, desde el mundo del trabajo, darle legitimidad al absoluto social mercado, a través de un programa de gobierno que eleva a rango de filosofía la calidad total, y la convierte en fundamento de una nueva cultura laboral; pero es imposible no advertir las dificultades económicas, sociales, políticas y culturales de tal empeño, y sin embargo, se impone el nuevo valor absoluto: no existe otra opción, la calidad total es la única salida para fortalecer la desarticulada y arcaica planta productiva nacional; la flexibilidad laboral, la reestructuración productiva, la desregulación, la productividad, la competitividad, la capacitación, la libertad sindical e individual, entre otros muchos términos más relacionados con esta filosofía, se convierten en cruzada nacional informativa que nos avisa —o advierte— sobre los verdaderos, los únicos modos posibles de realizar las actividades productivas. Desde el poder del absoluto social mercado, la calidad total toma su lugar también como centralidad en el ámbito de lo sagrado, y los empresarios hacen suyo el discurso y a nadie le importa el mundo de contradicciones que este fenómeno engendra, y nadie parece discernir entre lo real y lo posible, y todos parecen acostumbrarse a vivir en un mundo ambiguo y ambivalente. La calidad total convive con el sindicalismo corporativo, y los dos

difunden el nuevo credo, aunque les resulte imposible crear un ambiente social propicio para hacerlo llegar a la conciencia de los trabajadores, al imaginario obrero. La calidad total aprende a ser autoritaria, y el sindicalismo corporativo a simular flexibilidad, y lo único que importa en realidad es una mano de obra barata y, para nuestro caso, el impulso a una rama industrial transnacional, la industria maquiladora de exportación, beneficiada por un sinnúmero de ventajas comparativas y protegida por el nuevo sagrado, la calidad total, ahora convertida en mito¹⁶.

Hablar de calidad total en la industria maquiladora, o en cualquier otro centro de producción, significa, doctrinariamente, toparse en los diferentes procesos productivos con el compromiso conciente, no discursivo, de trabajadores y directivos con los principios que articulan esta filosofía laboral. Comportamientos, conductas y actitudes que, en situaciones concretas, expresen los valores de la nueva cultura del trabajo, en especial, con aquella condición que exige del trabajador la incorporación, además del trabajo colectivo, de sistemas de autoadministración para controlar, por sí mismos, el mejoramiento de su propia labor. Por supuesto, esto presupone no solo capacita-

¹⁶ Cuando hablo de mito me refiero, en abstracto, y desde la antropología, a narraciones sagradas que tratan del origen de todas las cosas. Relatos que cuentan cómo una situación pasó a ser otra. Siguiendo a Víctor Turner, voy a considerar los mitos como fenómenos liminales porque se relatan cuando un tiempo o un lugar está entre una cosa y otra, el individuo, o el grupo social (voy a considerar que también una nación) no se encuentran ni aquí ni allá sino en el limbo; el iniciado ya no es el titular de una posición social culturalmente definida y tampoco ha pasado a ocupar otra, es una transición que muestra un periodo de empobrecimiento estructural. En otro capítulo analizaré con más detenimiento el mito en general y los mitos del absoluto social mercado relacionados con la industria maquiladora de exportación. Por lo pronto, con lo hasta aquí expuesto, la relación mito transición es en mi discurso condición de lo que aquí llamé modernidad subordinada, y tiene que ver con las particularidades que definen al absoluto social mercado en una modernidad de este tipo. Por supuesto, voy a considerar también que la maquila es un absoluto social, es un sagrado que construye mitos que la ubican en una situación liminal. Véase Víctor Turner, *La selva de los símbolos*, Siglo XXI, México, 1980; y del mismo autor, *Mito y símbolo*, en la *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Volumen 7, pp. 150-154.

ción, sino principalmente la existencia de un ambiente social que favorezca, desarrolle y fortalezca entre los trabajadores, una conciencia individual de competencia y productividad que conduzca a una mística laboral, a una creencia en las verdades difundidas por el nuevo absoluto social mercado que centraliza el ámbito de lo sagrado. La maquila sería entonces una hierofanía para la clase obrera fronteriza, algo más trascendente que un centro de trabajo, un lugar sagrado que, desde lo laico, edificaría una concepción del mundo absoluta e indiscutible.

No es así. Lo común es observar que la calidad total deja a un lado su pretensión filosófica para traducirse en algo más inmediato y menos trascendente. La concientización se reduce a propaganda empresarial que, dentro y fuera de los centros de producción, repite slogans publicitarios acerca de algunos elementos centrales que definen la calidad total, pensando que, de tanto repetirlos, trabajadoras y trabajadores lo introyectarán en su imaginario. Se crean mitos productivos con raíces poco profundas, como los círculos de calidad, no compartidos por la clase obrera maquiladora, que mantienen un nivel de apariencia en cuanto a la participación colectiva en los destinos de la empresa, en la organización de la producción y en su destino; mitos simbólicamente languidecidos por una estructura empresarial tradicional que, desde la cúpula, sigue decidiendo, organizando y controlando el proceso de producción.

...los círculos se basan supuestamente en la participación de los trabajadores, pero los espacios de participación que brindan estas nuevas formas de organizar el trabajo son más ilusorias que reales: se puede discutir para mejorar la calidad...para aumentar la producción y temas afines, pero no existe ninguna posibilidad de discutir ni opinar (y por supuesto menos aún decidir) como se reparten las ganancias, en que se invierten, como se fijan los salarios, cantidad de puestos de trabajo, organización de la empresa, etc. Los temas sobre los cuales pueden opinar los miembros de los círculos, así como aquellos que están expresamente prohibidos son decididos unilateralmente por la empresa. Es decir que el carácter democrático de estas técnicas es absolutamente restringido y sólo

apunta a mejorar la rentabilidad de la empresa¹⁷

Pero por encima de convencimientos doctrinarios o instrumentales, por encima incluso de la incentivación a los programas de capacitación laboral, crear el ambiente requerido para engendrar la conciencia de competencia y productividad que se requiere, alcanzar el misticismo deseado, poder llegar a ver el centro de trabajo desde los ojos de lo sagrado, exige de algo muy elemental y, por desgracia, poco frecuente en los países de modernidad subordinada: la remuneración suficiente para hacer vivible la existencia. Dice un consultor empresarial especializado en calidad total:

Si la calidad total no se traduce en una mejora visible del ingreso de la persona, no funciona por que no se puede no distribuir el éxito. Se debe reconocer el aporte a ese mejoramiento de procesos, y el reconocimiento se tiene que traducir en plata, además del abrazo, el aplauso, 'la galería de héroes' y todo lo demás. En Estados Unidos es impensable un programa de *Total Quality* que no tenga una contrapartida de tipo económico para la gente; la pura mística no basta. Ni siquiera en el socorrido ejemplo de Japón, al que siempre se alude, allí tampoco funciona así. El japonés no sólo tiene mística, está muy bien pagado; las dos cosas van juntas, le gusta cantar el himno de la empresa, pero con el bolsillo lleno¹⁸

Sabemos que nada de esto ocurre en el territorio maquilador fronterizo. No sólo es barata la fuerza de trabajo del obrero de la maquila, y su calidad de vida deja mucho que desear, además, se enfrenta al autoritario control de una vieja forma de organización sindical que, de principio, se convierte en un verdadero obstáculo para crear condiciones favorables desde donde se construya la nueva cultura laboral. Es cierto, los esquemas de tra-

¹⁷ Oscar A. Martínez, *Los trabajadores frente a las nuevas formas de organización del trabajo. El mito de la gestión participativa*, en <http://www.herramienta.com.ar/6/6-4.html>

¹⁸ *Calidad total, una cuestión de supervivencia*. Entrevista con Emilio Bertoni, Consultor Especializado en Calidad Total, www.calidad.org/artides/doc97.

bajo empleados en las diferentes plantas tienen un marcado corte neoliberal y responden, en parte, a los requerimientos de la calidad total, pero basta con recordar lo antes dicho acerca de la contratación en la industria maquiladora de exportación a lo largo de la franja fronteriza, es suficiente repasar cómo se gestiona la fuerza de trabajo, bajo que condiciones se emplea y se desemplea al trabajador, su absoluta dependencia a las decisiones empresariales en los procesos de trabajo, y su escaso poder de influencia en la determinación de salarios y prestaciones, para concluir en que las nuevas formas flexibles de organización laboral en esta especialidad productiva, no alcanzan la cualidad de cultura del trabajo que la calidad total implica. No hay mística, existe necesidad, la fábrica no es imaginada desde lo sagrado, es pensada como recurso de sobrevivencia. Esto no quiere decir que el mercado deje de ser un absoluto social y que deba desocupar la centralidad que en el ámbito de lo sagrado mantiene, tampoco nos impide reconocer que, para este absoluto, la maquila es un recinto sagrado-laico, enturbiado, es cierto, por la presencia de otros absolutos que disimulan su presencia o disminuyen su poder de convocatoria, pero sí se puede asegurar que, para el trabajador, el mito de la calidad total carece de fuerza, lo mismo que el mito obrero del trabajador organizado en los sindicatos corporativos, o el otro mito, el de los contingentes del sindicalismo independiente que, en los años 70-80, luchaban por la autonomía obrera y las libertades sindicales.

El trabajador maquilador sigue atrapado en su rito de paso: no es el obrero politizado y con tradición sujeto al corporativo control del absoluto nacionalista, tampoco forma parte del obrero independiente sujeto al absoluto social engendrado desde la tradición marxista y determinado por la teleología de sus leyes de la historia; por otro lado, resta mucho de ser el individualizado obrero de la calidad total, pero no deja de pertenecer al nuevo orden laboral flexibilizado, corporativamente controlado desde una arcaica organización sindical en la que no se reconoce, y sujeto a una trastocada ideología de calidad total contradictoriamente definida por su carácter autoritario. Sin identidad, sin tiempo, sin un lugar definido en el espacio socialmente construido, el obrero maquilador vive un alargado pre-

sente, una transición interminable que ya terminó por definir su ser. El obrero maquilador es prototipo del sujeto social de la modernidad subordinada.

Una vez más la presencia de lo ambiguo y lo ambivalente; una vez más las contradicciones a veces extremas del símbolo maquila cuando se manifiesta en su carácter instrumental; una vez más la negación en los hechos cotidianos de la validez de la maquila como símbolo dominante. Es un peso significativo demasiado grande para el símbolo maquila, tener que aceptar la extraña convivencia que se expresa entre lo rígido y lo flexible en el mundo laboral fronterizo. Las contradicciones pueden hacerse insoportables aunque su expresión no sea espectacular. Por razones que más adelante analizaremos, el territorio fronterizo no ha sido, ni será, un paisaje de lucha obrera abierta abanderada por las organizaciones sindicales, asistimos a una resistencia cerrada a través de formas ocultas de resistencia que el trabajador maquilador ejerce; no reflejará el mundo laboral de la calidad total y sus promesas, registrará más bien la violencia de una sociedad desestructurada; no se ocupará de crear identidades, por el contrario, se encargará de hacerlas difusas. En estos momentos de prácticas sociales específicas, el carácter dominante del símbolo maquila disuelve su condición abstracta para transformarse en símbolo instrumental colmado de significaciones concretas dentro del campo de la acción social. Nada mejor que estos tiempos en que los colectivos o los individuos imponen sus fines privados, para entender lo que es el atributo polisémico que todo símbolo expresa; para conocer su discrepante, paradójica y no siempre comprensible esencia.

El mito de las ciudades gemelas¹⁹

El proceso de internacionalización del capital en México, cuya más sentida expresión ha sido

¹⁹ Este apartado se apoya en un trabajo de investigación realizado en la ciudad fronteriza de Matamoros, cuyos resultados fueron publicados en Miriam Alfie C. y Luis H. Méndez B., "Matamoros-Brownsville ¿ciudades gemelas? El porvenir de una ilusión", en *El Cotidiano*

el TLCAN, creó en la mente de los representantes del absoluto social mercado la ilusión —o el engaño trastocado en ideología— de que las ciudades fronterizas mexicanas, a través del impulso a la industria maquiladora, podrían compartir las bondades del desarrollo que beneficia a las ciudades americanas situadas justo al otro lado de la zona limítrofe. Pero la dramática evidencia de una y más desigualdades sin soluciones posibles en el corto plazo —considerando que el mediano y largo plazo hoy se acercan más a la fantasía o a la muerte que a la planeación tecnocrática— traiciona cualquier forma de utopía. La idea de ciudades gemelas que comparten espacio y beneficios sólo existe en el imaginario neoliberal, la realidad es muy distinta: la industria maquiladora de exportación ubicada en la frontera norte del país, ha generado riquezas golondrinas a cambio de un mal pagado empleo y del envenenamiento constante y sin control del medio ambiente. Más allá de sus promesas, este modelo industrial sólo ha logrado que la región y sus habitantes compartan la enfermedad y el deterioro ecológico creado por una rama productiva que, del lado mexicano, actúa al margen de cualquier tipo de normatividad real. Un proyecto de modernización salvaje, una muestra concreta de modernidad subordinada, que en poco ha ayudado al fortalecimiento de la industria nacional y mucho menos al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

En lo general, la frontera norte del país sufre de tres problemas fundamentales en cuanto a medio ambiente se refiere: el consumo de agua, la disposición de la basura y la contaminación del aire, y por diferentes fuentes se sabe que en la conservación y desarrollo de estas tres grandes contrariedades mucho tiene que ver el incontrolable crecimiento de la industria maquiladora y la irresponsable actitud de las autoridades —municipales, estatales y federales— ante el fenómeno.

Respecto al consumo del agua en la región, se advierte una de las grandes desigualdades entre las ciudades limítrofes ubicadas en los dos lados de la frontera: las ciudades

fronterizas norteamericanas consumen el doble o más de litros de agua por habitante que las ciudades fronterizas mexicanas; en especial observamos que es Matamoros el municipio que menor cantidad de agua consume (ver cuadro N° 5).

Cuadro 5
Consumo de agua en algunos condados y municipios

Condado	Lts. x Día x Habitante	Municipio	Lts. x Día x Habitante
San Diego	629	Nogales	370
El Paso	702	Ciudad Juárez	396
Maverick	344	Piedras Negras	600
Webb	739	Nuevo Laredo	648
Hidalgo	556	Reynosa	256
Cameron	573	Matamoros	216

Fuente: Dr. Enrique Suárez y Toriello y Dr. Octavio E. Chávez Alzaga, *Perfil de la Frontera México- Estados Unidos*, FEMAP, 1996.

En lo que se refiere a la disposición de la basura, otro de los problemas ambientales relevantes, son diversas las formas de producción de desechos por persona en los diferentes municipios, lo destacado para nuestro caso resulta del hecho de que mientras la mayoría de los municipios fronterizos disponen de sus desperdicios en rellenos sanitarios —con excepción de los varios tiraderos clandestinos no considerados en esta información— los municipios de Nogales, Piedras Negras y Matamoros concentran su basura en tiraderos a cielo abierto, con los consiguientes riesgos a la salud²⁰. Sin embargo, lo más preocupante resulta de lo que no se tiene registro estadístico pero que se ve, se toca, se siente y se respira en cada uno de los municipios fronterizos que han servido de estación de desarrollo a la industria maquiladora: los desechos peligrosos, sólidos o líquidos de origen industrial que, con muy escaso control sanitario se aparecen hoy como la más peligrosa fuente de contaminación de la zona. Se sabe que en contra de la normatividad ambiental vigente, no pocos basureros municipales de la franja fronteriza son utilizados de manera clandestina para disponer de

N° 93, enero-febrero, 1999, y, por los mismos autores, *Maquila y movimientos ambientalistas...*, Op. cit., capítulo 5, pp. 210-228.

²⁰ Véase Dr. Enrique Suárez y Toriello y Dr. Octavio E. Chávez Alzaga, *Perfil de la Frontera México- Estados Unidos*, FEMAP, 1996, p. 78.

desechos peligrosos²¹; amenazantes despojos fabriles que, por supuesto, se presentan como agentes de contaminación no sólo del suelo, sino también del agua y del aire.

En Matamoros, por ejemplo, se coincide en el hecho de que las plantas maquiladoras de este municipio carecen de sistemas de drenaje adecuados para el desecho de sus residuos y no existen plantas de tratamiento de aguas; consecuencia, los desechos tóxicos son arrojados a los canales de riego y de ahí van a parar al Río Bravo, o bien son dispuestos en tiraderos abiertos, clandestinos o no, que se convierten en fuente propicia de contaminación ambiental y enfermedad²².

En este contexto, no resulta difícil ubicar en su real sentido el engañoso discurso construido desde el absoluto social mercado inserto en un país de modernidad subordinada como México, que considera ciudades gemelas que comparten territorio y desarrollo a todos aquellos espacios urbanos separados sólo por la línea fronteriza. Es claro que lo único que comparten es la suciedad ambiental y la enfermedad que engendra, fabricada en territorio mexicano, por la impune e irresponsable actividad de las industrias maquiladoras. Es evidente que modernidad subordinada y modernidad tardía se reparten los riesgos, desde luego que sí, pero en condiciones de absoluta desigualdad: los bajos salarios, la cada vez más disminuida calidad de vida de los habitantes del territorio, el desorden urbano, la vivienda improvisada, los escasos servicios y, en suma, la situación de pobreza generalizada a cambio de una remuneración que sólo alcanza para mal comer, son situaciones exclusivas

del lado mexicano de la frontera —Matamoros, Ciudad Juárez o Tijuana— que no se comparten con sus hermanas gemelas, Brownsville, El Paso o San Diego. La supuesta hermandad no excluye el trato preferencial propio de un país desarrollado. Más que gemelas, las ciudades mexicanas fronterizas se comportan ante su contraparte americana como ciudades *cenicientas*. Conglomerados urbanos terriblemente mal planeados, caóticos y, por decisión internacional, dedicados, desde la maquila, a la creación de una riqueza industrial que inevitablemente emigra al lado norteamericano. Ciudades que en su afán por servir al capital a cambio de la generación de empleo, limitan la posibilidad de un desarrollo propio y permiten la impunidad industrial en materia de medio ambiente, con los altos costos sobre la salud antes mencionados y sobre los equilibrios ecológicos hoy peligrosamente alterados.

El viejo concepto de ciudades gemelas, retomado y difundido por los ideólogos del sacro mercado a partir de la firma del TLC, refleja una asimetría permanente entre las ciudades de los municipios mexicanos y los condados estadounidenses que se manifiesta y se hace patente en todos los niveles y alcanza a todos los rincones. Veamos nuevamente el caso de Matamoros y su relación con el condado de Cameron en la ciudad de Brownsville, como un ejemplo de dependencia asimétrica que cobra auge con el proceso de globalización mundial²³.

Para el condado de Cameron (Brownsville) el TLCAN y la industria maquiladora representan varias ventajas:

a) Se considera que las 300,000 personas que habitan en Matamoros son una parte

²¹ Idem, p. 82.

²² La observación directa, el testimonio y la información técnica que existe acerca del peligro que entrañan algunas sustancias tóxicas sobre el medio ambiente y la salud de trabajadores y habitantes, son elementos de gran peso para afirmar que un particular modelo industrializador impuesto con escasa o nula planeación, ha pervertido el desarrollo económico, social, político y cultural no solo en la ciudad de Matamoros, sino en general en las zonas maquiladoras a lo largo de la frontera norte del país. Al respecto, ver Miriam Alfie C. y Luis H. Méndez B., *Maquila y movimientos ambientalistas*, Op. cit., particularmente “Los desechos tóxicos y la salud”, pp. 110-122, “la Normatividad jurídica y la realidad ambiental”, pp. 123-140, y “Desequilibrio ambiental y enfermedad”, pp. 200-209.

²³ El término de interdependencia asimétrica ha sido estudiado por Robert Keohane y Joseph Nye, para ellos “la interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países. Se hace hincapié en que los efectos del intercambio dependerán de los costos que éstos impliquen. Cuando los costos son recíprocos en los intercambios (y no necesariamente simétricos) hay interdependencia; así las relaciones interdependientes siempre implican costo, pues reducen la autonomía. Estas relaciones interdependientes no pueden caracterizarse como de “beneficio mutuo”, pues éstas implican poder y competitividad marcando la posibilidad de control sobre los recursos o el potencial que puede afectar los resultados. Cfr. Keohane, R., *The concept of*

del activo de las empresas que contribuye al auge de la industria maquiladora; por supuesto, para los inversionistas es gente trabajadora que gusta superarse y sus ventajas son la calidad de su trabajo y la flexibilidad para disponer de ella, pero sobre todo —y eso no lo dicen— les encanta el trabajador de Matamoros por los bajos salarios que recibe y, por lo tanto, por el poco peso que representan en el costo de producción.

b) El municipio de Matamoros representa una fuente de energía alternativa pues, recientemente, se ha descubierto un pozo petrolero y hoy se intenta la construcción de un gasoducto de Matamoros directo a las refinerías norteamericanas del condado de Cameron, Brownsville.

c) El puerto de Brownsville, netamente industrial, conecta a industrias químicas altamente industrializadas de los dos lados de la frontera. Sólo que es del lado mexicano donde se llevan a cabo los procesos productivos, mientras del lado estadounidense se planean las cuestiones técnicas, gerenciales y comerciales. Así, es del lado mexicano donde se sufren los efectos que la industria química provoca a la salud y la calidad de vida de los habitantes de Matamoros.

d) La ubicación de la región permite una salida directa por mar a los mercados mundiales y por tierra a través de los puentes internacionales. Se trata de aprovechar la cercanía del Golfo de México y la infraestructura carretera para llegar a mercados como el de Monterrey y el de la ciudad de México.

Desde que se inició el programa de maquila, el discurso neoliberal difunde que los municipios y los condados colindantes en la frontera compartida pueden presentar un proceso de desarrollo equivalente, y al margen de las evidentes desigualdades que a simple vista se revelan, a sabiendas de que en el contexto en que se ubica el desarrollo maquilador esto nunca será posible, se insiste en este ob-

jetivo común a alcanzar. Se martilla sobre el imaginario para hacer crecer una esperanza, más bien una fantasía: que de las barriadas de casas pobres agolpadas contra el muro fronterizo, puedan surgir los *freeways*, los cuadriculados barrios de clase media y los deslumbrantes *malls* que a sólo 15 minutos exhibe la sociedad americana²⁴. Modernidad subordinada que imagina paraísos inalcanzables. Juego de sagrados que desde lo figurado disimula lo inevitable. Enlace ineludible de absolutos sociales que comparten, y a veces rechazan, la centralidad que en el ámbito de lo sagrado ocupa el mercado. Mito esperanzador permanentemente contradicho por realidades desesperanzadas. Y volvemos al inevitable enlace de lo ambiguo y lo ambivalente que toda sociedad de modernidad subordinada presupone: nunca se será lo que se promete y nunca se volverá a ser lo que se era: ¿y qué es este territorio maquilador? ¿Cómo definirlo? Resulta difícil aventurar una tesis cerrada. El espacio y el tiempo maquilador son muchas cosas menos lo que presume el sagrado mercado. La relación que se establece entre las llamadas ciudades gemelas, no es de competencia en igualdad de circunstancias como supone el credo neoliberal, es resultado de un orden mundial que, deliberadamente, designa el papel que cada una de estas ciudades jugará: una complementariedad de economías, una interdependencia de sectores, una mundialización de los procesos comerciales y financieros, una alta tecnología, junto a una gran desigualdad, una terrible asimetría y una brecha abismal que se manifiesta en los ingresos, niveles de vida, bienestar social y medio ambiente. Las ventajas comparativas que nuestro país ofrece, ya no radican únicamente en los bajos salarios que la industria maquiladora ofrece, el marco de la globalización y el TLC han modificado nuestro perfil en el contexto continental y mundial.

Y todo esto, a su manera, lo sabe el trabajador de la maquila, y siente su indefinición, y sólo sabe de su no pertenencia al mundo prometido, y de la pérdida de su mundo anterior. Está congelado en el momento liminal de su rito de paso.

Interdependence and the Analysis of Asymmetrical Relations, Papper para el COLMEX, abril, 1989. Y Keohane, R., y J. Nye, "Power and Interdependence, World Politics in Transition", en *International Organization*, vol.41, New York, 1987.

²⁴ Estas son descripciones comunes de los propios habitantes de la franja fronteriza.

El agua del río Tlalmanalco: despojo y demanda social

Gerardo García González*
Yolanda Massieu Trigo**

En este artículo se presentarán los resultados de un estudio que se realizó de 1998 a 2001, respecto de la calidad del agua del río Tlalmanalco y las condiciones necesarias para su reutilización en riego agrícola. Dicha investigación fue solicitada por pobladores de Tlalmanalco integrantes del Consejo Social Iztaccíhuatl (CSI) e investigadores de la UAM del proyecto de desarrollo UAM—Comunidad.

Tlalmanalco, ubicado entre Chalco y Amecameca, con una superficie total de 15,786 hectáreas, es una comunidad convulsionada por las dinámicas de apropiación del agua debidas a la industrialización temprana en los alrededores de la Ciudad de México. La historia de los recursos naturales de este municipio del Estado de México durante el siglo XX radica en la lucha de la población por el recurso agua, proveniente de los deshielos de la Volcana Iztaccíhuatl, contra de la papelera San Rafael como usurpadora, como agente contaminante; en la generación por parte de los pobladores de una conciencia de apropiación del recurso. Dichos actos se suman a las nuevas relaciones, actores y usos que se entretejieron a raíz de que la población logró el acceso al preciado líquido. Entre ellos se encuentran: la aparición de grupos interesados en el desarrollo rural y comunitario, así como en el buen empleo de los recursos naturales de la región, junto a la inquietud de al-

gunos campesinos de realizar riego agrícola con agua del río Tlalmanalco, el cual ha sido empleado como receptor de aguas de servicio, residuos líquidos de la papelera y las cartoneras, además de la basura generada por la población.

En este artículo se presentarán los resultados de un estudio que se realizó de 1998 a 2001, respecto de la calidad del agua del río Tlalmanalco y las condiciones necesarias para su reutilización en riego agrícola. Dicha investigación fue solicitada por pobladores de Tlalmanalco integrantes del Consejo Social Iztaccíhuatl (CSI) e investigadores de la UAM del proyecto de desarrollo UAM—Comunidad.

El proyecto fue planteado inicialmente desde el aspecto meramente técnico. En lo que se refiere al aspecto social, fue menester conocer los cambios generados por la apropiación del recurso agua y el proceso de industrialización, así como los movimientos sociales relacionados con ello. Para ello, se investigaron las interacciones que se dan entre los campesinos y el mercado de lo que siembran (maíz principalmente), cómo es su organización ejidal, su

* Maestro en Desarrollo Rural, UAM-Xochimilco.

** Profesora-investigadora, Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

relación con las autoridades locales y grupos de poder; cuál es la visión de la actividad que desempeñan; el papel actual que desempeña la papelera San Rafael en el municipio, tanto en la economía, como en lo que respecta a su vinculación con el agua del río y cómo están relacionados todos estos aspectos con la visión de apropiación del río por parte de cada uno de los actores de la comunidad.

Finalmente, el aspecto técnico se encargó de determinar si la calidad fisicoquímica del agua del río es la adecuada para el riego de los terrenos de cultivo. Para ello se llevó a cabo un estudio de muestreo, aforo y caracterización del agua en diferentes puntos del río —desde el lugar conocido como Dos Aguas hasta el ejido de San Lorenzo— con el fin de determinar la concentración y el tipo de contaminantes que contiene y sus variaciones a lo largo de un año. Además de determinar el estado de contaminación del río, los resultados de este estudio proporcionan la información para decidir si el agua puede emplearse tal cual viene o si es necesario darle algún tratamiento previo antes de usarla en el riego.

Hasta dónde llegar

El objetivo consistió en realizar un diagnóstico de la visión e interacción que los pobladores del municipio de Tlalmanalco tienen respecto al río, su creciente contaminación, su manejo y los usos del agua de su cauce para riego y servicios, así como la relación entre los actores interesados en el agua. Ello permitió que, junto con la determinación de la calidad de ésta, se prospecten las actividades y tecnología adecuadas, con carácter de desarrollo sustentable, para la reutilización del agua en riego agrícola.

Metodología

Para cumplir con el encargo hecho por los ciudadanos promotores del desarrollo en Tlalmanalco, buscamos los indicadores económicos y agrícolas de la región, no solamente información reportada en las referencias estadísticas del país, del Estado de México, de este municipio, sino también a través de entrevistas

y encuesta con los diversos actores alrededor del agua río, en especial con los campesinos (as) y gente que viviera y sembrara cerca de él, al respecto de estos puntos y sobre los aspectos referentes al río, la tierra de cultivo, sus historias y las del agua.

A partir del análisis de las entrevistas se pudo generar el panorama de la realidad cotidiana de la actividad agrícola de Tlalmanalco, asociada con el riego y el agua del río, además de identificar a los principales agentes contaminantes de la misma. Intercalando con las actividades antedichas, fueron recolectadas muestras de agua del río durante las cuatro estaciones de un año en cinco distintos puntos, al tiempo en que se iban registrando las condiciones de su cauce y entrevistando a las personas que se encontraron cerca del área de trabajo¹.

Comparando los resultados obtenidos en los análisis con los límites máximos permitidos por la NOM-001, como pauta para emplear algún tratamiento para la reutilización del agua del río en riego y con los límites propuestos por normas de organizaciones de Estados Unidos (NAS, NAE, NTCA, USDA) y de la FAO, como indicadores de precaución para usar el agua sin tratamiento alguno, fueron determinados los efectos que tienen los contaminantes en la salud, en la tierra, en los cultivos. Al final, con los resultados de la investigación social y del estudio técnico, se determinó el mejor sitio, condiciones, tratamiento y fundamentos sociales para reutilizar el agua del río Tlalmanalco por medio de un análisis de decisiones.

¹ Posteriormente, cada una de las muestras fueron analizadas para determinar las concentraciones de los parámetros indicados en la Norma Oficial Mexicana NOM-001-ECOL-1996, que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales (pH, sólidos sedimentables y suspendidos totales; metales tóxicos: cadmio, cobre, cromo, níquel, plomo y zinc; nitrógeno y fósforo totales y coliformes fecales), suponiendo que el agua del río es un agua residual que se descarga a suelo para uso agrícola y los que impiden el crecimiento robusto de las plantas, tales como la Relación de Adsorción de Sodio (RAS), que modifica la velocidad de infiltración del agua en el suelo y la Conductividad Eléctrica (CE) y salinidad que afectan la capacidad de las plantas para absorber agua del suelo debido a la dificultad para ajustar las sales en el interior del tejido vegetal.

Actores alrededor del agua del río Tlalmanalco

La mitad de las tierras que no pertenecen al bosque son de uso agrícola, algunas bordeadas por el río, y contrastan con la undécima parte de esa superficie, que es urbana-industrial, dedicada a la industria del papel y terciopelo.

Las caminatas por Tlalmanalco, por las calles de sus cinco ejidos, Tlalmanalco, San Juan Atzacualoya, Santo Tomás Atzingo, San Antonio Tlatecahuacan, San Lorenzo Tlalmimilolpan y el poblado de San Rafael nos llevaron a encuentros regionales, a las fiestas de chinelos, al contacto con la gente; al palacio municipal y con integrantes de las asambleas ejidales, quienes nos platicaron sobre sus labores. Conocimos la papelería San Rafael y a campesinos, a ofertores de servicios, a voluntarios protectores de turistas, alpinistas y gentes de pensar urbanizado. A partir de las entrevistas, determinamos quiénes tienen algún interés en el agua del río, los cuales se muestran en la Figura 1, además del nivel de influencia en las dinámicas regionales y las generadas alrededor del recurso.

A nivel regional, los ejidos tienen una gran influencia en la vida de la comunidad, ya que a través de las decisiones tomadas por los comisariados ejidales se afecta la forma de administrar la tierra de labor agrícola (aunque a veces correspondan a intereses políticos de los dirigentes y no al beneficio de los ejidatarios) y la de los recursos naturales que en los límites del ejido se encuentren, como el bosque y fragmentos del cauce del río, de los cuales son los responsables, los “dueños—albaceas” y, aunque la población rural es tan sólo el 12% de la total del municipio, los terrenos de siembra y de bosque pertenecientes a los diferentes ejidos, suman el 84% del total de su superficie, aunado a que las zonas urbanas también están anexadas a alguno de los ejidos. Es por esto que todo lo que se haga en el espacio de cada ejido tiene que informarse a sus representantes, razón por la cual se relacionan los ejidos con cada uno de los otros actores alrededor del agua.

Tradicionalmente las autoridades municipales fueron priístas, hasta que en el periodo

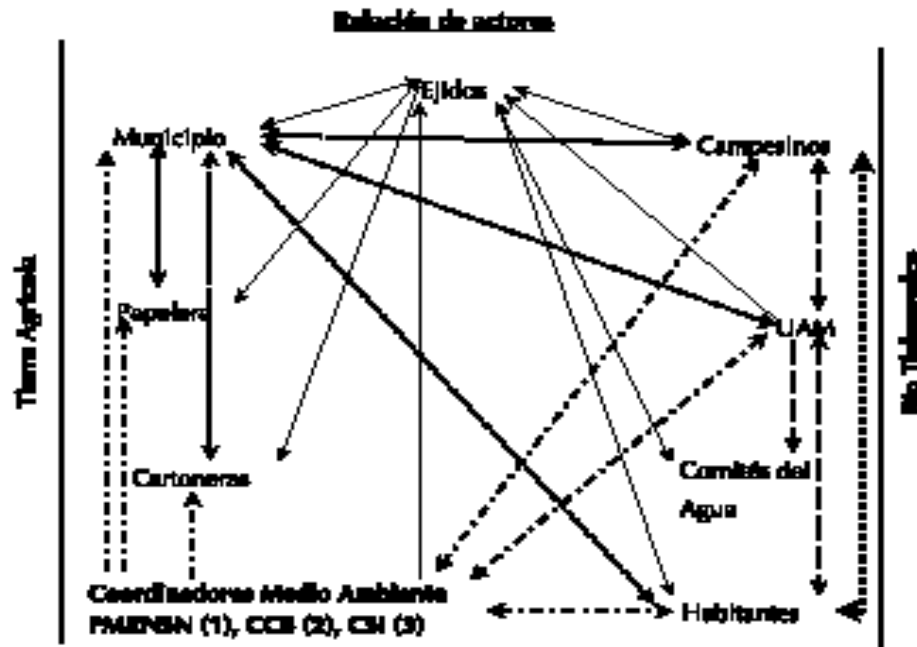
1997-2000 ganó el PRD. A decir de los ciudadanos, este cambio no trajo consigo beneficios políticos—democráticos, tan es así que en el 2000 se recuperó el PRI. Esta autoridad es quien representa al gobierno federal, brinda servicios y los administra, maneja la distribución del agua potable de manera proselitista. Al respecto de la contaminación, es quien no tiene planes para afrontarla y con quien se tienen que hacer convenios políticos para llevar a cabo proyectos de desarrollo, aunque no sean gubernamentales.

Ligados con el agua del río, los campesinos han tenido presencia en la lucha por el acceso y administración de ella en contra de la papelería San Rafael, por medio de la participación en los Comités del Agua. También con sus denuncias por la contaminación que provoca la papelería. En la actualidad la emplean para cubrir sus necesidades domésticas, para lavar sus animales en los puntos y días que creen que no viene muy sucia. Algunos la usan cuando preparan su tierra de cultivo para la siembra, aunque por la historia del agua, también tienen la inquietud de conocer su nivel de contaminación.

Se respira todavía con cierta fuerza en la comunidad a la papelería San Rafael, a la cual se le concesionaron los bosques y las aguas de Tlalmanalco en el porfiriato. A pesar de que ya no controla los recursos, sigue usando un caudal máximo fijo de 100 litros por segundo, a lo que se suma la responsabilidad de tratar sus aguas de proceso, además de que sigue dando empleo a varios tlalmanalquenses, incluidos algunos campesinos. Con la pasta de desperdicio de la papelería, se genera un tipo de microempresas locales no reguladas, que reprocesan el desperdicio de papel, el proporcionado por aquella y el que compran al relleno sanitario de Santa Catarina. Estas envían sus aguas residuales al río y rentan tierras a campesinos para secar las láminas de cartón que fabrican.

A raíz de la lucha que sostuvo la población en contra de la papelería para que dejara de manipular el agua para sus intereses, lo cual les limitaba el recurso para cubrir sus necesidades domésticas, surgieron los Comités de Agua, integrados por pobladores de los ejidos de Tlalmanalco una vez que la empresa perdió la concesión porfirista. Estos Comités fue-

Figura 1
Diagrama de relación de actores sociales alrededor del agua del río Tlalmanalco



Donde: (a) \blacklozenge indica que la relación entre los actores es unívoca
 (b) \circ indica que la relación entre los actores es biunívoca
 (1) PMRNSN: Programa de Manejo de Recursos Naturales de la Sierra Nevada 1999-2001
 (2) CCB: Comisión de Conservación de Bosques
 (3) CSI: Consejo Social Iztaccíhuatl

ron los encargados de la distribución del agua de manera gratuita y del mantenimiento de la red, para lo cual solicitaban una cuota directamente a la gente. Su periodo de funciones formalmente inició en la década de 1960 y terminó en 1996. En la actualidad queda uno en el ejido de San Antonio, más que nada como una organización de intereses partidistas y otro en el ejido de San Lorenzo, en donde se trabaja con faenas en coordinación con el fontanero municipal.

Durante 1997 se firmó el convenio UAM—Comunidad para promover el desarrollo regional entre la Universidad Autónoma Metropolitana y la autoridades municipales (aunque éstas no participaron activamente), el cual establece la realización de cuatro programas: de activación económica, del medio ambiente, para el desarrollo social y para el control territorial y desarrollo urbano. Para ello se coordinaron maestros y alumnos con miembros de la comunidad en favor de un modelo de desarrollo

sustentable regional. El convenio finalizó en el año 2000, pero a partir de éste, se desarrolló un espacio físico de vinculación muy importante entre la UAM y la comunidad: la Casa UAM—Comunidad, con el fin de fomentar proyectos de desarrollo, investigación y servicio social en un espacio propio.

El trabajo iniciado en Tlalmanalco por la UAM fue a nivel del municipio, pero a finales de 1998 se extendieron a nivel regional para beneficiar la zona de la Sierra Nevada, correspondiente al Estado de México, potenciando sus expectativas y planes de trabajo respecto al manejo sustentable de los recursos naturales, extendiéndose a los municipios de Amecameca, Atlautla, Ecatingo, Ozumba y Tepetlixpa. Es así que surge el Programa de Manejo de Recursos Naturales de la Sierra Nevada 1999-2001 (PMRNSN), con el objetivo de elaborar estudios en los que se analice la problemática de los distintos recursos de la región (bosque, agua, suelos y economía lo-

cal), a fin de presentar planes de desarrollo para los municipios que participan en éste.

La Comisión de Conservación de Bosques (1998) (CCB) y el Consejo Social Iztaccíhuatl (CSI), que tiene como meta la conservación del ambiente, la promoción de oportunidades de trabajo y el estímulo al desarrollo de la cultura en sentido amplio, que incluya cultura ambiental, de salud integral, promoción de desarrollo económico sustentable, de conservación y fomento del patrimonio y de los valores culturales de la región, son ejemplos de organizaciones locales integradas por habitantes de Tlalmanalco, sin compromisos ni intereses partidistas. Son sus participantes ejidatarios, amas de casa, empleados, personas de la zona urbana, cuyo objetivo común es proteger los recursos naturales regionales y promover actividades que permitan la apropiación de éstos de manera racional y sustentable. En la actualidad el CCB ya ha desaparecido, pero durante su gestión diseñaron estrategias y planificaron alternativas viables para la protección del bosque, que sirvieron de base para la creación de un Bosque Escuela, actualmente en servicio, que busca ser un modelo participativo de trabajo por el recurso bosque.

Todo proyecto de desarrollo comunitario para la región tendrá impacto en primer lugar sobre el grupo interesado, pero también sobre los pobladores en mayor o menor medida, ya que las relaciones se replantean en el momento en que el proyecto se pone en funcionamiento, en especial cuando se refieren a manejo de recursos y servicios locales. Esto se refiere a los habitantes en general, pero tratándose específicamente de los urbanos, la relación que tienen con el río va más en función de la estética, de lo mal que se ve sucio y lo molesto de su olor, pues de manera inconsciente interactúan con éste usándolo como basureo y drenaje.

Historia del agua en Tlalmanalco

Dueños del agua, no importa si está limpia o no: la visión de la población en general es así. Hablar de agua es delicado en Tlalmanalco, los habitantes saben históricamente del dolor

de no tener la necesaria, con ámpulas en el recuerdo de cuando la papelerera se bebía la mayoría, de donde deriva la herencia defensora del vital líquido, barrera contra la mala planeación que del gobierno municipal surgiese, pero que a veces la confunde toda con gratuidad, amnesia del pago y la faena para mantener la red de distribución cuando los Comités de Agua. El por qué de todo esto lo aclara la revisión histórica de finales del siglo XIX a la actualidad respecto al tema. Los recursos hídricos en el distrito están asegurados por el deshielo de los volcanes, que con su caudal alimentan varios manantiales como los de Tlapacoya, Almoloya y Ayotzingo, así como el gasto de los ríos Tlalmanalco (también llamado Apipiza o de la Compañía) y Temamatla, cuyos cauces naturales desembocaban en el lago de Chalco todavía a principios del siglo XX.

Durante el proceso de inserción del capitalismo en la región, en 1884, José Sánchez Ramos, Andrés Ahedo y otros capitalistas españoles adquirieron las instalaciones de la ferretería San Rafael y ahí instalaron la fábrica de papel San Rafael, que empezó a funcionar en 1892, canalizando los principales ríos de la zona hacia ella por un lado y por otro contaminando el río Tlalmanalco, al arrojar sus desechos en éste, dando inicio a su deterioro. Además se apoderaron de otros recursos naturales de la región, como el bosque, cobijados por una concesión hecha por el gobierno de Porfirio Díaz, y la tierra, para el levantamiento del pueblo de San Rafael para sus empleados.

La compañía entubó el agua del río para que pudiera ser empleada en su proceso y para los servicios de la fábrica y de los habitantes de San Rafael, y la que seguía corriendo por el cauce natural, que servía de abasto del líquido para los pueblos subsecuentes, estaba contaminada. Por todo ello, la gente de Tlalmanalco y San Lorenzo se organizó, presentando su protesta en la presidencia de la República, presidida por Porfirio Díaz. El resultado de tal acción fue la imposición a la fábrica de la obligación de proveer de agua al resto de los pueblos que circundaban San Rafael, mediante una red de agua potable. Sin embargo, el agua no fue suficiente para cubrir las necesidades de consumo, tanto de la papelerera como la de los pueblos y en 1934 se firma un decre-

to² en el que la compañía se compromete a explorar, captar y canalizar las aguas subterráneas del monte como alternativa para el abasto de agua, estando de acuerdo la recientemente formada asamblea ejidal.

En 1936, debido a una gran escasez de agua, se dio una fuerte organización entre los pueblos del municipio para exigir una nueva redistribución del agua del río Tlalmanalco a la papelerera, el pueblo de San Rafael no se une al movimiento, puesto que su abasto de agua estaba directamente vinculado con el de la fábrica. En 1940 se origina un Comité del Agua cuyo objetivo es ampliar la red de agua potable y el alcantarillado en Tlalmanalco. Dicho proyecto fue financiado con fondos del ejido y desde entonces el Comité tuvo bajo su responsabilidad la ampliación de las obras y su mantenimiento, hasta 1965 que surge la comisión gestora.

El 16 de julio de 1940 se firma un contrato entre la compañía y los ejidos, en donde la empresa se compromete al desarrollo de los estudios y trabajos necesarios para la canalización de los ríos nacientes de los deshielos y que el agua se destine a la fábrica y al uso doméstico del ejido. Este último se compromete a enajenar a la papelerera los materiales, madera, arena y leña necesarios para construir y conservar las obras, mientras que no le presente perjuicio alguno. También se incluyó en el convenio que la ejecución de la obra sería realizada por miembros del ejido.

Las válvulas que usaban para controlar la distribución del agua se ubicaron dentro del terreno de la papelerera, como quedó establecido en los acuerdos de 1934, por lo que ésta manejaba la cantidad de agua para su proceso y la que se distribuía a los pueblos. En los setentas nuevamente el agua fue insuficiente para cubrir las necesidades de los habitantes, pero la empresa negó el aumento del suministro, generándose un fuerte conflicto entre las dos partes, hasta que se demandó legalmente a la compañía. El resultado de esta demanda fue la revocación de la concesión de las aguas del río Tlalmanalco y se estipuló que el agua proveniente de los manantiales debe cambiar su uso de industrial a doméstico; que

estas aguas serían manejadas por la Comisión de Aguas del Valle de México y que una vez que se satisficieran las necesidades de los pueblos, los excedentes podrían ser usados por la fábrica. Con esto el caudal de agua del río quedó limitado a 100 L/s para la papelerera. La compañía, no conforme con el acuerdo del 10 de junio de 1976, interpone un amparo, concluyendo la disputa legal en el año de 1984, con la autorización por parte del Gobierno del Estado al Municipio de Tlalmanalco para aprovechar las aguas del río; aunque se tuvo que llegar a un acuerdo con la factoría, que aún controlaba las válvulas de distribución del agua, por estar dentro de sus instalaciones.

Debido a la revocación de la concesión del agua a la papelerera y al cambio de uso de industrial a doméstico, la gestión del servicio ya no se tenía que dirigir a la fábrica (a excepción del pueblo de San Rafael), sino al Municipio a través de los Comités de Agua, que se formaron para obtener el suministro de agua potable para los pueblos. Dicho suministro, a partir de 1996, ha sido controlado totalmente por la administración municipal y ahora todas las obras, ampliaciones y mantenimiento están a su cargo pero, a diferencia del interés predominantemente económico de la papelerera, el interés principal del municipio al tener el control del agua es proselitista.

Rebeca López, quien formó parte de la dirección de uno de los comités del agua, al ser entrevistada respecto de la conveniencia de que el Municipio se haga cargo del agua, comentó que a los pobladores les afecta “en el sentido de que las autorizaciones de los fraccionamientos grandes, cuando no hay una contemplación buena de lo que es una red de distribución, a veces toman medidas arbitrarias que afectan, pero a veces ya los vecinos tienen idea de lo que representa una ampliación de red o un nuevo asentamiento, entonces ponen sus condicionantes y la autoridad reconoce esas condicionantes. (No nos afecta) Económicamente, pues seguimos sin pagar el servicio del agua, el mantenimiento se está dando por parte del Ayuntamiento igual y las ampliaciones igual, todas las inversiones vienen por parte de las autoridades, ya sean municipales o federales”. En el cuadro 1 se resume la historia del manejo del agua en Tlalmanal-

² Soria Benitez, Silvia y Jaime Flores, Jorge, Op. cit., Capítulo III, p. 2.

Cuadro 1 Cronología del manejo del agua en Tlalmanalco

Año	Suceso
<i>Dominio del recurso agua por la papelería San Rafael</i>	
1892	Durante el porfiriato, Fomento Industrial promueve la formación de la papelería San Rafael con acceso a los bosques y agua de la zona
1906	Se inicia la lucha por el agua, entre la fábrica y la población
1936	Financiado por el ejido, se inicia la primera red de agua potable para Tlalmanalco y San Juan
1940	Se instala el sistema hidráulico en la cabecera municipal a través de la Comisión del Agua con asesoría técnica de la SARH
1965	Hay una crisis de agua. La papelería controla el suministro, surge la Comisión Gestora
1976	Se reemplaza y amplía el sistema de agua potable. Se revoca la concesión a la Papelería
<i>Dominio del recurso agua por los Tlalmanalquenses</i>	
1985	El Ayuntamiento busca controlar el servicio de agua de manera unilateral, desaparece la Comisión del Agua y se instala el Fontanero Municipal
1987	Resurge la Comisión del Agua del pueblo (como gestora)
1988	Por iniciativa de la población se logra independizar el agua del control de la fábrica. Se rehabilita el sistema de agua potable
1992	Construcción del depósito de agua las Conchitas en San Juan Atzacualoya
<i>Consolidación del dominio del recurso agua por las autoridades políticas</i>	
1994	Se inician las obras de las nuevas cajas de captación (sistema complementario), por gestiones de la Comisión del Agua, financiado por PRONASOL
1996	Se construye el sistema complementario. Por factores políticos y por evitar enfrentamientos, se disuelve la Comisión del Agua en los ejidos (menos en San Lorenzo), la administración Municipal queda a cargo del manejo del agua
1998	Se inaugura el sistema complementario. Hasta la fecha no se cobra el agua en las áreas que la reciben de los escurrimientos de la Volcana
1999	En mayo se inician las obras de la segunda etapa de la red de agua potable de San Antonio y Santo Tomás Octubre-noviembre. Conflictos entre militantes del PRI y el PRD por obras hidráulicas
2000	Abril. El secretario del Ayuntamiento de Tlalmanalco reconoce que el pozo 321, que surte de agua a la parte sur del municipio, se encuentra por debajo de su capacidad debido principalmente, a la poca captación de aguas de lluvia como consecuencia de la tala clandestina de árboles

Fuente: Cuadro hecho con información obtenida a través de entrevistas con habitantes de Tlalmanalco, del diagnóstico del recurso agua en la región de los volcanes realizado por integrantes del PMRNSN y CSI y de notas periodísticas

co, desde que se concesionó la del río a la papelería San Rafael hasta el año 2000.

Indicadores agrícolas

El municipio de Tlalmanalco cuenta con 3016 hectáreas de vocación agrícola, de las cuales el 99.7% son de temporal (3007 hectáreas) lo que significa la existencia de un periodo de siembra-cosecha al año (periodo primavera-verano). Durante la investigación se buscó información sobre la logística con la que se trabaja para mantener las tierras de siembra en pie de vida, hasta empaparse de la organización no legislada, con la cual decidir socialmente el reuso del agua en riego. Se entrevistó a los campesinos y de las entrevistas surgió la siguiente información.

El producto de la cosecha se destina principalmente para autoconsumo. En el caso de tener excedentes, las opciones de comercialización, en especial del maíz, que es el

principal producto agrícola del municipio, son las siguientes:

1. *Mercado local.* Venta en alguno de los mercados públicos, molinos, tortillerías o a miembros de la comunidad que lo soliciten. El costo de la carga³ de maíz es de 300 pesos.

2. *Maiceros.* Personas que no son de la localidad y compran la producción al precio que les convenga y no al que realmente corresponde. Estos fungen como intermediarios, que aseguran de alguna forma la venta del producto y llegan a comprar el maíz a 200 pesos la carga cuando la gente tiene mucha necesidad de venderlo, ya sea porque necesita dinero o porque se le empieza a 'engorgojar'.

3. *Vecinos y Transeúntes.* Gente que solicita el maíz más bien por completar la comida del diario o para cubrir algún "antojo".

³ Una carga = 100 cuartillos = 150 kg

Del total de tierras con vocación agrícola, 99.45%, es decir 2,999.34 hectáreas, son las que realmente están habilitadas para la siembra. De estas tierras, 77% se dedican a maíz, 14% a trigo y 9% a otros cultivos como cebada, frijol, haba (SEDAGRO, 1995), alfalfa y frutales como durazno, manzana, pera y nogal de Castilla. El cultivo del haba se hace dedicando una fracción del terreno donde se siembra el maíz, raras veces se ocupa el total de hectáreas del terreno para este producto, algunos campesinos lo hacen y otros, más atrevidos, siembran algunos vegetales no tradicionales, como tomate verde o flores, con el fin exclusivo de vender la cosecha y obtener una ganancia extra.

Los campesinos Tlalmanalquenses no se dedican exclusivamente a la siembra de la tierra, tienen actividades paralelas que les reportan ingresos, otros oficios como músicos, peluqueros o empleados como obreros en industrias de diversos giros. Los hay, tal vez pocos, que son maestros adultos-jóvenes y que siembran para consumir algo de vegetales frescos. Los más grandes son jubilados de la papelería o alguna otra empresa y por ello cuando transmitieron los conocimientos del campo a sus hijos, les enseñaron la dualidad de trabajos para darle vigencia a la siembra.

Existen quienes venden carbón, pulque, leche o que se dedican más a sembrar avena, alfalfa o maíz forrajero, porque lo emplean para alimentar a sus animales: caballos y burros que les sirven para carga y transporte; vacas y borregos que, si se reproducen, les dan ingresos por la venta de los críos o más tarde la venta de la carne, del semental, de la leche o del animal mismo, es como un ahorro "en especie". Los puercos son para el mercado entre los vecinos, sea lechón o la carne del adulto. Las gallinas y guajolotes les sirven para consumirlos en sus fiestas, para alimento y ocasionalmente los comercian.

La tierra se fragmenta y corresponde a cada campesino registrado en el ejido al que pertenecen, la superficie que les toca es de 1 a 2 hectáreas, que aun antes del PROCEDE⁴ y por sobre él han rentado: de 300 a 400 pesos la

hectárea por periodo de siembra, cuando el terreno se encuentra lejos de alguno de los pueblos y de 500 a 800 pesos, cuando está cerca del pueblo. Unos así logran tener tierras de cultivo y otros expandir las propias, beneficiándose el campesino concesionario de la tierra. Ha habido resistencia al programa por parte de los ejidos de Tlalmanalco y San Lorenzo; San Juan se niega a aceptarlo, mientras en San Antonio están en proceso de escrituración y Santo Tomás ya está dentro. No solamente se renta la tierra, se rentan los implementos de labor, los que tienen tractor lo rentan, aunque pertenezca al ejido, se renta incluso la yunta a 120 pesos por día. También se da el intercambio de instrumentos de labor entre conocidos y familiares, para poder realizar la siembra y cosecha.

Hay ocasiones en que un campesino compra a otro lo que se ha sembrado pero sin cosechar, se lo compra en el terreno, se hace el trato de que el comprador tiene que ir a cosechar el producto. Este tipo de acciones reduce el gasto que tiene que hacer el comprador, porque no tiene que pagar el valor agregado que se genera si el dueño del terreno cosechara el producto, le evita pagar renta de tierra y le asegura el producto. Este tipo de trato es muy conveniente cuando alguien necesita alimento para su ganado, puesto que es así más barato el forraje que si lo comprara en el mercado.

Cada vez más son menos las personas que se emplean como peones, debido al aumento en el uso de tractores, los que prestan sus servicios así cobran entre 30 y 50 pesos por día, más la comida (1998-1999). A veces también se llega a arreglos en los cuales se trabaja en la preparación del terreno y en la siembra y con el producto de la cosecha se les paga en especie, por ejemplo, las hojas y tallos de la planta del maíz que se emplean como forraje. Los acuerdos entre familiares o amigos para ayudarse al trabajo del campo también existen y son gratificados por lo general con algún subproducto, como forraje en el caso del maíz. No necesariamente un peón es el sin tierra, también los que tienen tierra propia son contratados, en especial cuando dominan alguna técnica para preparar el terreno o para sembrar. Y, a pesar de todo, existen los jóvenes que se interesan por continuar el trabajo en el

⁴ Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.

campo, otros buscan asegurar su sustento y para ello estudian o se van a trabajar a las fábricas como obreros, con apoyo o no de sus progenitores campesinos, ayudándoles poco en las faenas, siendo los niños y las niñas los que más van al campo. En la Tabla 1 se muestra, por ejido, los aspectos socioeconómicos e históricos relevantes que relacionan el agua del río con las actividades agrícolas y con la organización de cada uno de ellos.

Nivel de interés de los campesinos para utilizar el agua del río en riego y agentes contaminantes

En esta sección se presenta, a manera de resumen, lo que respecta a las inquietudes de los campesinos sobre el riego con agua del río, los puntos más relevantes en lo que se refiere a sus usos, su aspecto desde 1997 al 2001; así como los agentes que a lo largo de su historia han contribuido a su contaminación. Se preguntó a 25 campesinos de los diferentes ejidos del municipio de Tlalmanalco, interesados todos ellos en seguir laborando en su tierra, que si regaban con agua del río o que si lo harían, de los cuales 18 tienen su parcela cerca del río. Las respuestas se resumen en la cuadro 2. Los resultados muestran que el 16% riegan o han regado con agua del río, la tendencia respecto a los deseos de regar con ella es positiva, bajo ciertas circunstancias y con la condición de recibir la información y orientación adecuadas.

Las personas que dejaron de regar lo hicieron porque no hubo realmente una organización que les permitiera una distribución adecuada del agua en los terrenos, a veces al que estaba en el último terreno, respecto a la entrada del agua ya no le tocaba, porque los dueños de los otros terrenos se tardaban en regar. El argumento predominante para el uso del agua del río en el riego de los terrenos de cultivo, es la sequía: en caso de que ésta se presentare, entonces si se regaría con esa agua y preferentemente avena, alfalfa, ebol y maíz para forraje.

Hasta antes de la aparición de la papelera San Rafael, el agua del río cubría las necesidades hídricas de Tlalmanalco, primer

Cuadro 2
Resumen de respuestas sobre el uso del agua del río para riego

Pregunta	Respuesta
¿Riega con agua del río?	Riegan actualmente: 3 Regaron (hace 3 ó 4 años): Uno, junto con 6 de sus vecinos No riegan: 20 No se sabe: 1 7 no están cerca del río. De ellos 1 si regaría para forraje 1 si hay sequía 4 definitivamente no regarían 8 si lo harían de los cuales: 4 si hay sequía 2 si estuviera tratada
¿Regaría con agua del río?	1 si se organizan los vecinos 1 en época de lluvias 2 quieren información sobre riego con agua del río 1 no dijo

Fuente: Trabajo de campo

pueblo por el que pasaba desde su nacimiento, sin que ningún factor deteriorara su calidad de forma apreciable. Al momento en que la papelera se instala se produce un gran impacto ambiental en el ecosistema y en la cultura de la región, cuyas causas y efectos se mencionan a continuación:

1) *Impacto sobre el bosque.* Para obtener la celulosa empleada como materia prima en la fabricación de papel, la empresa San Rafael talaba los árboles del bosque, desde su fundación hasta la década de los setentas, con lo que contribuyó a la deforestación de la zona, porque la reforestación que hacía era precaria. Actualmente emplean celulosa importada como materia prima.

2) *Impacto sobre el agua del río.* Los desechos del proceso de la papelera en un principio y antes de que implementara un tratamiento adecuado de sus aguas residuales, se descargaban al río, generando un aspecto desagradable, aumentando la materia sólida suspendida y la alcalinidad del agua. En la actualidad, el agua que la papelera vierte al río está dentro de los límites establecidos por la NOM-001, aunque a veces hay derrames de fibra con agua en los patios de la papelera que son vertidos al cauce del río.

3) *Impacto sobre la región.* A la sombra de la papelera San Rafael se levanta el pueblo del mismo nombre, como espacio habitacional y de recreación de los empleados de la empresa, lo cual causa la desaparición

ción de una porción del bosque y los efectos correspondientes de la urbanización, tales como generación de desechos sólidos, desaparición de áreas verdes, generación de ruido y estrés, tanto en los seres humanos como en la fauna silvestre, entre otros. Además de la contaminación del río por medio de las aguas de servicios generadas por los habitantes del pueblo, pues éstos han sido vertidos en su cauce desde su fundación.

4) *Impacto socio-cultural.* A raíz de que la papelerera hizo uso del agua del río, además de que tuvo el control de la distribución y que la contaminó con sus residuos, a éste se le nombró “el río de la Compañía”, lo cual representa que los habitantes de la región admitieron, aunque fuera de manera inconsciente o de costumbre, la influencia y el poder de la fábrica en la zona, más no la conformidad de que el agua se la apropiara la empresa.

El material de desecho del tratamiento de aguas de la papelerera, conocido como “pasta” (fibra de mala calidad y excedente de los productos químicos del proceso) más los desperdicios de papel, es la materia prima para las 24 cartoneras que existen en la zona Tlamanalco-San Rafael. Desde el punto de vista del reciclaje de desechos de la papelerera es una oportunidad excelente de conservación del medio ambiente y fuente de activación de la economía regional, sin embargo, como parte de la materia prima que usan estas microempresas son los residuos no tratados de la fábrica de papel, el lixiviado (“escurrido”), que resulta del proceso de las cartoneras, lleva los contaminantes que la papelerera ya no trató más los de la cartonera misma. Los lixiviados se arrojan al río, contribuyendo a la contaminación del agua, de esta manera la fábrica de papel contamina indirectamente, a pesar de que contar con un buen tratamiento de aguas. Pero no son sólo la papelerera ni las cartoneras las que contaminan, también existe contaminación por las aguas de servicios⁵ que generan los habitantes de la región y que han hecho de la corriente del río su canal de desagüe y su basurero: arrojan todo tipo de desechos, desde envolturas hasta latas, residuos de comida, papeles, pañales y colchones.

⁵ Se define como “aguas de servicio” al agua que se ha empleado para actividades domésticas (lavado de trastes y ropa, para bañarse, para el excusado y para la cocina).

Estos impactos han provocado que el agua del río tenga un aspecto desagradable a partir del pueblo de San Rafael, generando en la gente un sentimiento de desconfianza de la calidad de ésta. Para la población en general es un agua inútil, con la excepción de algunos campesinos que la emplean para regar sus tierras de cultivo, con el fin de prepararlas para la siembra y humedecerlas, lo que les ha dado buenos resultados. Sin embargo, les queda la inquietud de si esta agua daña al maíz, frijol, tomate o haba que siembran o si causa daños a la salud de las personas. Lo que no se han preguntado es si el agua contaminada causa daños o beneficia a la tierra agrícola. La insalubridad del río se observa a simple vista, sin embargo para poder determinar con exactitud el estado del agua y saber si puede ser recuperada para uso agrícola y de servicios, se analizó y caracterizó la concentración de los contaminantes en diferentes periodos del año y puntos de muestreo.

Puntos de muestreo y resultados del estudio de caracterización

De la observación del río supimos a qué nivel de contaminación llegaba. Se hizo un muestreo en cinco puntos del cauce del río⁶ y se

⁶ 1. *San Rafael.* Se encuentra ubicado en el Barrio de San Rafael cerca de la iglesia del santo patrono. En este punto se observa basura que las personas han arrojado al cauce del río e incluso usan como “excusado público”. Aquí no llega agua de la papelerera ni de las cartoneras, solamente lleva el vertido de aguas de servicios de la comunidad.

2. *Entrada Pape.* Se encuentra a una altitud de 2650 msnm⁶ y sus coordenadas UTM son: X = 527520 e Y = 214077. Se ubica frente a lo que fue la planta generadora de electricidad de la papelerera San Rafael en el sitio conocido como 2 aguas. El agua que corre por este punto es cristalina.

3. *Salida Pape.* Se ubica a unos 100 metros después del límite de la papelerera San Rafael, en terrenos del ejido de Santo Tomás. Por ahí pasa el agua de la corriente del río que la empresa no usa, el agua proveniente de su tratamiento de aguas que no reciclan y a veces, el agua con fibra de algún derrame ocasional dentro de la fábrica.

4. *Torno.* Sus coordenadas UTM son: X = 522256 e Y = 2124000 a una altitud de 2410 msnm. Se encuentra en terrenos de cultivo que pertenecen al ejido de San. El agua que corre por este punto lleva las aguas de servicios de San Rafael y Pueblo Nuevo, además del agua residual de algunas cartoneras. En este lu-

encontró un problema serio de coliformes fecales, determinados por el método del filtro de membrana⁷, así como presencia de cadmio, un carcinógeno cuyos compuestos solubles son altamente tóxicos. A largo plazo se concentra en hígado, riñones, páncreas y tiroides, también se sospecha que provoca hipertensión.

Gracias a la comparación de la concentración de cada uno de los contaminantes mencionados en la metodología para cada sitio de muestreo, con los límites máximos permitidos de las normas de Estados Unidos, la FAO y la NOM-001, se determinó si el agua del río causaría ensolvamientos en las tierras para sembrar, su toxicidad por presencia de metales, su restricción de uso por salinidad y sodicidad, la presencia de organismos patógenos en ella y su contenido de nutrientes. Además se determinó qué nivel de tratamiento se puede emplear por punto de muestreo, las limitaciones de espacio para instalarlo; así como la ubicación, por ejido, de las tierras de labor a las que el agua extraída de cada uno de estos pudiera ser dirigida. Todos estos resultados se muestran en la Tabla 2.

Alternativas biotecnológicas para la remediación de aguas contaminadas en Tlalmanalco

Respecto a la materia orgánica biodegradable, expresada como Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO), y a la materia en suspensión o Sólidos Suspendedos Totales (SST), las aguas residuales de origen urbano no necesitan ser tratadas previamente para ser aplicadas al suelo. Sin embargo, se hace preciso un tratamiento para reducir a límites adecuados estos dos parámetros cuando se pueda presentar un ensolvamiento del suelo o terreno de cultivo

gar algunos campesinos han utilizado el agua del río para regar sus parcelas.

5. *Salida Tlalma.* Ubicado en la calle de La Rosa, en al colonia del mismo nombre, ejido de Tlalmanalco, a unos 100 metros de la fábrica de terciopelo La Martine, en la zona urbana. A este punto llegan las aguas de los otros cuatro más el agua tratada que sale de la Martine y la de servicios de la zona urbana de Tlalmanalco. Después de este sitio, la continuación del río Tlalmanalco pasa por las tierras de cultivo del ejido de San Lorenzo y de ahí va hasta Chalco.

⁷ Metcalf & Eddy inc., Ingeniería de las aguas residuales, México, 1996, T. 1, pp. 11-118.

objeto del riego y cuando las personas vayan a tener contacto ocasional con el agua⁸, como sucede con los campesinos que han regado con agua del río su parcela.

El tratamiento biológico de aguas por medio de microorganismos, también denominado tratamiento secundario, es el nivel de tratamiento previo exigido cuando existe un riesgo moderado de que el campesino o cualquier persona pueda entrar en contacto con el agua residual, cuando se emplea en riego de pastos y forrajes para ganado productor de leche y riego superficial de cultivos comestibles, en los que no existe contacto entre el agua y la parte comestible. En general, el tratamiento secundario se efectúa a continuación de un tratamiento primario y consiste en la eliminación de la materia orgánica consumible por los microorganismos, tanto disuelta como coloidal, además de que contribuye a la disminución de la concentración de organismos patógenos. Un sistema biológico que pudiera ser efectivo para el tratamiento del agua del río Tlalmanalco, en función del volumen de agua necesario para riego por hectárea, es el denominado estanque de estabilización o laguna de oxidación, de uso muy frecuente en pequeñas comunidades debido a sus reducidos costos de construcción y su operación sencilla. El sistema se basa en mantener condiciones aireadas en lagunas de superficie extensa con amplia luminosidad y viento.

Otro tratamiento posible es el denominado "Tratamiento de Aguas Negras con Plantas Acuáticas" que funciona tal y como lo hacen las ciénagas o pantanos naturales, las cuales actúan como un gran filtro tanto mecánico como biológico natural: los terrenos pantanosos son terrenos inundados con profundidades de agua normalmente inferiores a 60 centímetros, con plantas emergentes como las espadañas, juncos y aneas. La vegetación proporciona superficies para la formación de películas bacterianas, facilita la filtración y la adsorción de los constituyentes del agua residual⁹. El oxígeno es transportado de la parte superior de las plantas hacia las raíces, las cuales se alimentarán de los organismos vivos y sustancias químicas depositadas.

⁸ Seoanez, Calvo, M., Aprovechamiento y tratamiento de las aguas residuales urbanas, INIA, Madrid, España, 1978, p. 96.

⁹ Metcalf, Op. cit., p. 1060.

Tabla 1
Resumen de factores sociales para determinar la reutilización del agua del río Tlalmanalco en riego agrícola por ejido

Ejido / Pueblo	Autoridad comunitaria	Organización comunitaria	Interés de los campesinos	Comité del agua	Manejo del agua	Cultivos	Objetivo del cultivo	Programa gubernamental
San Lorenzo	Si	Si	Mucho: comunitario	Si	Comité -/ Ayuntamiento	Maíz, trigo, frijol, haba. amaranto	Autoconsumo y venta	PROCAMPO
Tlalmanalco	No	No	Si	No	Ayuntamiento	Maíz, trigo	Autoconsumo y venta	PROCAMPO
San Rafael (Tlalmanalco)	No	No	Mínimo	No	Ayuntamiento	Zona Urbana	—	Zona Urbana
San Juan	Relativamente, el comisariado ejidal	Redes de apoyo entre familiares y conocidos	Mucho: por grupos o individual	Si (político)	Ayuntamiento	Maíz, haba, forrajes (avena, alfalfa)	Autoconsumo venta local	No aceptaron el PROCEDE
Santo Tomas	Muy poco, el Comisariado ejidal	No	Si, pero quieren información	No	Ayuntamiento	Maíz, haba, alfalfa	Autoconsumo venta local	PROCEDE
San Antonio	No	Si	Mínimo	No	Ayuntamiento	Maíz	Autoconsumo	PROCAMPO Les interesa el PROCEDE

Tabla 2
Resumen de factores técnicos para determinar la reutilización del agua del río Tlalmanalco en riego agrícola por punto de muestreo

Punto de muestreo	Problemas generados por sólidos	Metales tóxicos	Problemas de salinidad	Restricción Sodicidad (USDA)	Coliformes fécales (# colonias)	Nutrientes (nitrógeno y fósforo)	Tratamiento del agua Tipo ¿Hay espacio para (p,s,t)?	Ubicación punto de muestreo (ejido)	Tierra de labor a la que puede llegar el agua (ejido)	
Entrada pape	Ninguno	Cadmio	Ninguno	Ninguna	20	Benéficos	Ninguno	No	Tlalmanalco	Ninguno. Dominio de la Papelera San Rafael
Salida pape	Ensolve tierra	Cadmio	Ninguno	Ninguna	Incontables	Benéficos	p, s, t?	Si	Santo Tomas	Santo Tomas
San Rafael	Ninguno	Cadmio	Ninguno	Ninguna	Incontables	Benéficos	p	Limitado	Tlalmanalco	Con una complicada red hidráulica desviarla a parcelas de San Juan
Torno	Ninguno	Cadmio	Ninguno	Ninguna	Incontables	Benéficos	s, t?	Si	San Juan	San Juan - Tlalmanalco
Salida Tlalma	Ninguno	Cadmio	Agua calidad condicionada	Ninguna	Incontables	Benéficos	s, t?	Hasta San Lorenzo	Tlalmanalco - San Lorenzo	San Lorenzo

7 p: primario. Cribado y eliminación de partículas sólidas gruesas
s: secundario. Tratamiento biológico que elimina los desechos orgánicos degradables y clarifica el agua a través de la acción de bacterias sobre ellos
t: terciario. Para eliminar color y desinfección del agua tratada con cloro

Elementos de ingeniería y sociedad respecto al agua del río Tlalmanalco

La toma de decisiones al respecto del uso del agua del río Tlalmanalco —por ejemplo para riego agrícola como factor de desarrollo de la comunidad— debe considerar los aspectos sociales y técnicos, ya que cada uno de ellos por separado afecta al otro, por lo menos en los elementos contenidos en el conjunto $S \square T^{10}$; con lo cual se demuestra que la relación entre sociedad e ingeniería no es de dependencia, sino de continuidad: una no depende de la otra, más bien una le da continuidad a la otra en las actividades que se realicen para la promoción del desarrollo en las comunidades.

Análisis de decisiones para determinar el sitio y nivel de reutilización del agua del río Tlalmanalco

Para decidir el sitio y las condiciones más adecuadas para el reuso del agua del río en riego agrícola, consideramos que los factores sociales acotan las actividades técnicas, pero los factores técnicos precisan las actividades en las que interviene la sociedad con dicho fin. De ahí que para obtener una conclusión certera es necesario tomar en cuenta la información contenida en la Tabla 1 y 2.

En la Tabla 1 se muestran los factores sociales de los ejidos, respecto a sus cultivos y al agua del río, considerando como factores importantes, por un lado, la existencia de representantes elegidos y reconocidos como líderes en la comunidad y, por el otro, que la comunidad misma sea capaz de organizarse y solicitar apoyo respecto a actividades de su interés, ya que eso les otorga a las personas la capacidad de decidir y de trabajar sobre sus recursos naturales. En la tabla 2 se anotan los factores técnicos al respecto: la ubicación de cada punto de muestreo y a qué tierras puede

¹⁰ S-aspectos sociales: movimientos sociales por el agua, uso eficiente, costos del agua, propietarios, actores alrededor del agua, industria, captación y distribución

T-aspectos técnicos: muestreo, análisis, red de captación y distribución, tratamiento, reutilización, uso eficiente, costos del agua, ingenieros, industria

beneficiar; si existe alguna restricción en el uso del agua causada por alguno de los parámetros contaminantes que se cuantificaron en el análisis del agua del río y si es necesario algún tratamiento del agua y de qué tipo.

La justificación es que cada uno de los puntos de muestreo y los factores técnicos de la tabla 2 tienen una ubicación geográfica, que a su vez pertenece a un ejido en el que la sociedad genera actividades e intereses alrededor del río y de la tierra agrícola, según sus circunstancias económicas y el momento histórico, por el elemento común (ubicación geográfica) entre los factores técnicos y los sociales, que se afectan mutuamente, aunque de distinta forma.

Considerando la información contenida en las dos tablas para la toma de decisiones acerca del nivel y ubicación de reutilización del agua del río Tlalmanalco, si la información técnica se acota con la social, la determinación del punto más adecuado para emplear el agua en riego será:

1) En primer lugar, el ejido de San Antonio queda descartado definitivamente, porque no existe punto de muestreo que esté dentro de sus límites, además de que políticamente las condiciones no son adecuadas, puesto que el Comité de Agua es manejado con fines partidistas.

2) Otro punto del cual definitivamente no se podría emplear el agua, es el que corresponde al punto de muestreo “Entrada Pape” debido a que esa corriente de agua es la dotación del líquido que se le concedió a la papelera en 1984.

3) En el sitio “San Rafael”, tanto los factores sociales como los técnicos indican que este es un punto con mucha dificultad para de ahí extraer agua del río y emplearla para riego: se necesitaría, principalmente, una gran participación comunitaria de la gente de San Rafael, que no está manifiesta y trabajar en conjunto con los ejidos de Santo Tomás y San Juan.

4) Para el caso del sitio “Salida Pape”, se puede hacer un plan de trabajo con los campesinos para iniciar el reuso del agua del río, aprovechando el interés que tienen de obtener información respecto a la calidad del agua del río y lo que se necesita para regar sus tierras (los que aún las conservan), además de hacer énfasis en la necesidad del trabajo en equipo,

no solamente para el manejo del líquido, sino también para la operación y mantenimiento del tratamiento de aguas, que se instalará principalmente para la eliminación de sólidos.

5) El mejor sitio que se puede considerar en función de los factores técnicos, es el punto de muestreo "Torno", porque la calidad del agua que por ahí corre es la que, con excepción de la presencia de cadmio, física y químicamente no presenta ninguna dificultad para riego. Sin embargo, los interesados y las autoridades ejidales tienen una percepción de sus relaciones sociales parcialmente comunitaria, conjuntamente con el manejo político y proselitista del Comité del Agua por parte de sus integrantes; por lo tanto, la organización para la distribución del líquido y para la construcción y operación de algún sistema de tratamiento de aguas para disminuir la concentración de cadmio y la población de bacterias o la promoción de un programa de salud laboral para los campesinos que riegan con el agua del río, queda supeditada a las actividades políticas del ejido y a la capacidad de integración a éstas por parte de los grupos o personas interesadas que laboran en el campo.

6. Aunque el agua que corre por el punto de muestreo "Salida Tlalma" podría generar problemas de salinidad en el suelo si éste no tiene un buen drenaje y en la calidad de los cultivos si no son tolerantes, además de la presencia de cadmio y de bacterias coliformes fecales, ésta beneficiaría a los terrenos de San Lorenzo. Por lo anterior puede considerarse como la base para concebir a éste como el mejor sitio de donde se extraería agua para el riego, ya que la forma de trabajar y regirse en comunidad de los pobladores de ese ejido permitiría que las actividades referentes al lavado de suelo, tratamiento del agua y cuidados de la salud se llevarán a cabo por convicción propia de los pobladores y no dependerían de las actividades políticas de las autoridades.

Conclusiones

1. Relaciones de poder local y el recurso agua proveniente del río Tlalmanalco

El manejo del recurso agua y las fuentes de donde proviene es un acto preponderante para el

control que la cúpula política de una comunidad rural con presencia industrial ejerce sobre sus integrantes y representa, para la lógica del capital, asegurar la continuidad de un proceso industrial que reporta ganancias monetarias. Ello no significa que los dirigentes, tanto de la actividad política como de la económica, aseguren la distribución del recurso a los habitantes de la comunidad que no estén directamente vinculados a sus intereses. Esta circunstancia se convierte en factor detonante de conflictos respecto a la apropiación y distribución del recurso agua, en donde la población marginada de él se transforma momentáneamente en el propietario lícito que logra obtenerlo, así como en su administrador, hasta que se haga común el acceso al vital líquido, con lo cual la comunidad se aproxima al equilibrio de intereses al acceso y manejo de un recurso natural, que sucede cuando:

a) La población tiene acceso cotidiano al recurso y ha adquirido conciencia de propiedad respecto a él;

b) Los industriales tienen el agua suficiente y necesaria para su proceso, pero no son los administradores del recurso, y

c) Sobre la autoridad política de la comunidad recae la responsabilidad de administrar el recurso y protegerlo de actividades que afecten negativamente su calidad, con lo cual se fortalece su autoridad, pero no su poder debido a la conciencia de propiedad del recurso por parte de la población.

II. La ingeniería y sociedad como eventos secuenciales

Dentro del campo de las relaciones sociales y medioambientales en las que los seres humanos nos desenvolvemos, la ingeniería y la tecnología no son consecuencia de lo social, sino una secuencia de eventos respecto a ello, con efectos en la sociedad. Es así que los procesos sociales requieren de la tecnología (supuesta como ingeniería aplicada), para poder ser y para poder predeterminar la aparición de nuevas aplicaciones de la ingeniería que satisfagan, directa o indirectamente a través de los bienes materiales, las necesidades político-económicas-culturales de los habitantes de las comunidades.

No se trata de separar sociedad o tecnología, la una o la otra, porque eso implica eventos excluyentes; es más bien sociedad y tecnología, sociedad intersección tecnología, lo cual significa que son eventos que tienen puntos en común que les dan continuidad. En el diagrama de la Figura 2 se esquematiza la dinámica sociedad-ingeniería como eventos secuenciales.

Antes que nada se ubica a la Naturaleza, integrada por seres vivos y materia sin vida (1a) en un primer plano, como el gran conjunto al que pertenecen los grupos organizados e identificados con una idiosincrasia, creados por los seres humanos, en donde el vínculo entre éstos y aquella es precisamente la especie humana, ya que por su categoría de ser vivo, como los animales y plantas con los que cohabita, es parte de la Naturaleza y no dominador de ella, a pesar de su razón y de los esfuerzos con los que haya pretendido conseguirlo.

En un segundo plano de la Naturaleza, se encuentran los elementos que las sociedades formadas por los seres humanos requieren para asegurar su existencia, antes que las normas generadas por cada sociedad en particular (1b). El medio ambiente es uno de esos elementos, el cual representa los factores físicos y los recursos que necesitan los grupos sociales para poder sobrevivir en un lugar determinado, tales como el agua, los bosques, el clima, las precipitaciones, la vegetación y el tipo de suelo, que se relacionan directamente con el ecosistema¹¹ de una región, aunque dentro de un ecosistema en particular puede haber otro que se diferencie de las características generales. Por esto es que la tecnología debe avanzar con miras a que la apropiación de la Naturaleza sea más justa y equitativa.

De la naturaleza los seres humanos también extraen o se apropian de los materiales que requieren para satisfacer sus necesidades de habitación, vestido, alimento, medicación y accesorios para el desarrollo de sus actividades productivas (2b), las cuales tienen un valor en el momento de intercambiarse entre miembros del mismo grupo o con otros.

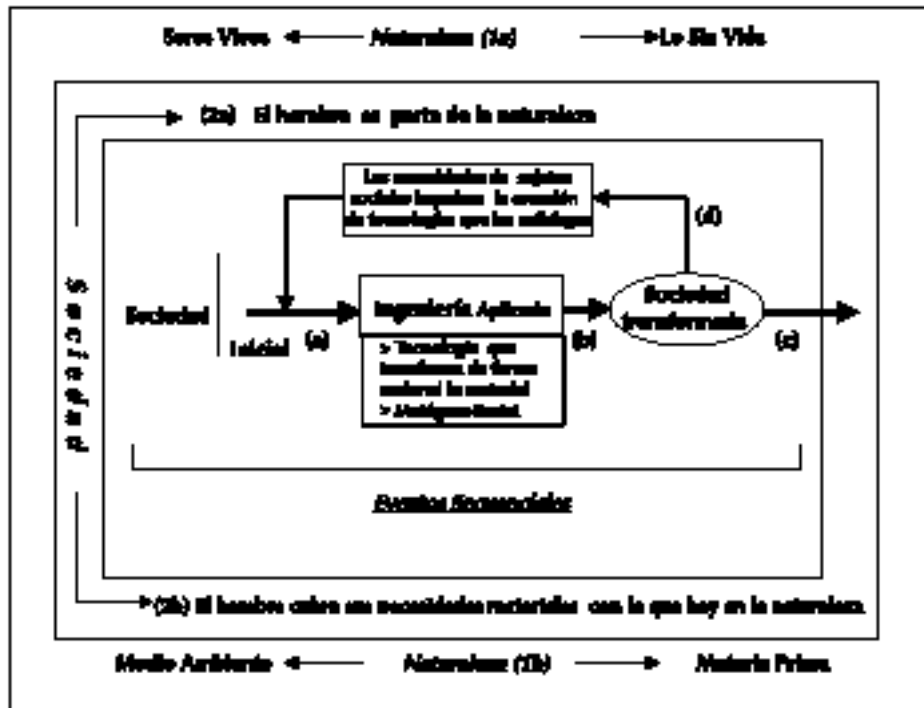
¹¹ Un *ecosistema* es cualquier unidad que incluya a todos los organismos que se encuentran en un área determinada, los cuales interactúan entre sí y con el medio físico a través del intercambio de materia y energía.

La transformación de las diversas materias primas requiere una justificación social para que sean útiles a las necesidades de los hombres, esta metamorfosis de la materia se hace por medio de la tecnología o ingeniería aplicada, lo cual le da un valor agregado al recurso del que se parte, que comprende el trabajo de las personas que intervienen en su elaboración, el gasto de energía y otros materiales empleados. Por esto, la tecnología inicialmente es un proceso que debe estar ligado a las necesidades de la sociedad antes que a las de el capital.

Para explicar la interacción de la ingeniería y la sociedad se considera, en el diagrama de la Figura 2, un punto en la historia de una sociedad como una sociedad inicial (a), en el cual surge una necesidad específica en la que tenga que intervenir algún tipo de tecnología para satisfacerla.¹² En el momento en el que la ingeniería aplicada interviene para satisfacer la necesidad específica, genera una mutación en la sociedad inicial, la transforma, la cambia, entonces se convierte en un mutágeno en lo social, es decir, el agente que es responsable de la mutación (b). Al respecto de la sociedad transformada, una porción de ésta se adapta a los cambios y continúa su devenir histórico (c), pero otra parte, como consecuencia de la transformación, sumada a las dinámicas propias de ésta y a los diversos requerimientos de los distintos sujetos sociales, produce nuevas necesidades, para las cuales es menester aplicar nuevamente algún tipo de tecnología (d). Esto es, entonces, un ciclo y una secuencia en la que se sigue la siguiente fórmula: {...sociedad inicial necesita tecnología ♦ tecnología transforma sociedad y genera nuevas necesidades a una parte de la sociedad transformada se vuelve una sociedad inicial ♦ sociedad inicial necesita tecnología...}.

¹² Cabe aclarar que no todo lo que necesitan los hombres y las mujeres para su desarrollo intelectual y colectivo lo puede solucionar la tecnología, como por ejemplo, la valorización de las cosas y los sentimientos, la organización y planeación de un grupo social, las necesidades espirituales, la convivencia, la confianza en uno mismo entre otras cosas. La tecnología podría ser un medio para generar objetos que ayuden a encontrar una respuesta en esos casos

Figura 2
Diagrama Ingeniería y Sociedad



III. Sitio y condiciones para reutilizar el agua del río Tlalmanalco en riego agrícola

Dada la visión de autoridades y trabajo comunitario, así como el interés en la comercialización de los productos cosechados y arraigo en la localidad; las tierras de cultivo con mayores posibilidades de ser regadas con agua del río Tlalmanalco, de manera organizada y responsable, son las que pertenecen al ejido de San Lorenzo, considerando las siguientes circunstancias que sus pobladores deben asumir.

- a) Construcción, operación y mantenimiento de una planta de tratamiento secundario de aguas, que puede ser una laguna de oxidación o un 'tratamiento de aguas negras con plantas acuáticas', para disminuir la concentración de bacterias patógenas
- b) En el caso de no tener una planta de tratamiento secundario, la aplicación del agua del río para riego se deberá hacer con equipo de seguridad: guantes, tapabocas y botas de hule, evitando el contacto directo con el agua, lo cual significa un proceso de educación al respecto.

- c) Si se detectaran daños a la salud de los pobladores del ejido por cadmio, se debe de considerar la construcción, operación y mantenimiento de un filtro de carbón activado para disminuir la concentración del metal
- d) Para el riego se debe de hacer estrictamente un lavado de suelo y sembrar vegetales tolerantes o que tienden a ser tolerantes a la salinidad del agua
- e) En caso de la construcción de una planta de tratamiento, se debe de ofrecer una compensación al dueño del terreno en donde se realizara la obra

Respecto a la sustentabilidad se deben de reforzar y/o realizar campañas permanentes para el cuidado del agua del río, a través de trípticos, spots en radio, cursos, talleres, carteles en las calles y ser conscientes de que dicha actividad y, si es necesario, la instalación de un sistema de tratamiento de aguas, necesario para que les quede agua limpia y útil a las siguientes generaciones.

Recordemos que no hay mejor planta de tratamiento de agua, que el cuidado que las personas hagamos del agua del río Tlalmanalco.

Algunas precisiones sobre el mercado cambiario, el bursátil y la Banca en México

Agustín Cue Mancera*

El propósito de este artículo es realizar un recorrido sucinto por algunos aspectos centrales de la economía mexicana, relacionados con la manipulación de la información estadística y con ciertas imprecisiones y equívocos frecuentes sobre el funcionamiento del mercado de divisas, el de valores y del sistema bancario en México. Asimismo, analiza algunas ideas polémicas vinculadas al tema del régimen cambiario más conveniente para nuestro país y al de la grave crisis ocurrida hace pocos años, cuando gobernaba el PRI, el partido “que tiene experiencia” y “que sí sabe gobernar”, como dice con desvergüenza la propaganda electoral de ese organismo político.

La manipulación de la información y de las estadísticas

Es ampliamente conocido que la forma en que los gobiernos presentan la información estadística, puede dar lugar a percepciones engañosas sobre el desempeño económico de una nación. Esto se debe al gran interés de los gobernantes por convencer al electorado de que los resultados de su gestión son inmejorables o que, por lo menos, “son los más satisfactorios, dadas las restricciones prevalientes”. El objetivo de permanecer en el poder es el incentivo más poderoso para maquillar cifras, ocultar información y realizar diversos malabares que pueden confundir a la población y lograr “embellecer” situaciones. Por su parte, los analistas de la oposición a cualquier gobierno tienen la inclinación permanen-

te de “ennegrecer” panoramas y culpar de los malos resultados a la gestión del gobierno en el poder. Se exageran carencias, se enfatizan los errores y no se reconocen los aciertos, e incluso se llega a distorsionar el análisis para lograr que el electorado retire su apoyo a quien gobierna.

Sin duda, la búsqueda de una situación intermedia entre las dos posiciones arriba descritas es una tarea ardua e ingrata, que expone a quien la busca al inmisericorde fuego cruzado de los análisis provenientes del gobierno, por un lado, y de los opositores al mismo, por el otro. Para que la idea anterior sea fácilmente comprensible daremos a continuación un par de ejemplos. Si un analista académico sostiene que la política de “cortos monetarios” del Banco de México no es ningún retiro masivo de circulante, sino una “señal restrictiva” de la autoridad monetaria, puede ser fácil, e injustamente señalado como “defensor” de la política monetaria imperante, aunque se demuestre con las estadísticas fidedignas de la base mo-

* Profesor-Investigador. Departamento de Economía, UAM-Azcapotzalco.

netaria que, a lo largo del año, ésta en realidad ha aumentado y no disminuido.

Asimismo, si los analistas críticos señalan que la economía nacional pasa por un período recesivo debido a que los *datos desestacionalizados* del PIB muestran, durante dos trimestres consecutivos, una tasa negativa de su crecimiento, puede ocurrir que altos funcionarios del gobierno descalifiquen de entrada lo antes dicho y lleguen a calificar como “extraña” dicha forma de determinar la existencia de una recesión¹. Lo que debe de quedar claro para el analista de la realidad nacional, así como para toda persona interesada en mantenerse al tanto de lo que ocurre en su entorno, es que estará siempre presente la influencia de la política, con sus múltiples intereses creados, en la formulación de interpretaciones que, la mayoría de las veces, deberán ser analizadas con extrema cautela.

Un ejemplo reciente en el cual se observa con claridad la manipulación de las cifras por parte del gobierno mexicano, es el reporte del flujo de inversión extranjera directa por parte de la Secretaría de Economía. De acuerdo con ella, en el año 2002 la inversión referida ascendió a 13 mil millones de dólares, habiendo crecido en 10.9% en relación con el año previo. El artificio para llegar a esa tasa de crecimiento tan elevada consistió en eliminar, del flujo de inversión correspondiente al 2001, la operación atípica de la compra de Banamex por parte de Citigroup. Es decir, se descontaron más de 12 mil millones de dólares en el 2001, aduciendo que constituía un ingreso atípico, esto es, que no se repetirá y que, en caso de no descontarlo, distorsionaría la comparación con el año 2002. El problema es que en el propio 2002 ocurrió también otra operación

¹ Aunque parezca sorprendente los dos ejemplos utilizados en los párrafos anteriores no son hipotéticos, sino reales. Los opositores han insistido en que el Banco de México retira diariamente millones de pesos de la circulación, sin percibir que, si así fuera, hace tiempo habrían desaparecido todos los billetes y monedas en poder del público. Por otra parte, hace un par de años el Secretario de Economía negaba la existencia de una recesión en México y consideraba “extraña” la forma estándar que la mayoría de los economistas utilizan para determinar la existencia de una recesión. Consulte el artículo de este autor titulado “Algunos equívocos básicos en torno a la economía mexicana”, en *El Cotidiano* 117, enero-febrero 2003.

atípica, pero ésta no se descontó, como correspondería hacerlo para mantener la congruencia del análisis. Nos referimos al ingreso de 1,800 millones de dólares por concepto de la adquisición de Bital por parte del grupo HSBC. De esta manera, descontando una cifra en el 2001 y no descontando otra en el 2002, se llega a la tasa de crecimiento indicada al principio de este párrafo. No cabe duda que es preciso mantenerse atento para lidiar con las malas artes del maquillaje gubernamental de las cifras².

El mercado de divisas

En México existe, de manera parcial, el control de cambios

Recordemos que al finalizar el gobierno de José López Portillo, cuando la economía nacional y la confianza de la población naufragaban con la nacionalización bancaria, la fuerte recesión y los denominados “mexdólares”, se destituyó al Director del Banco de México y se estableció el control de cambios en nuestro país. De la noche a la mañana lo que era legal dejó de serlo, mediante un fulminante decreto presidencial. La posesión de dólares se convirtió así en un acto ilegal, debiendo ser vendidos éstos obligatoriamente al Banco de México, al tipo de cambio oficial. De la misma manera, quien deseara adquirir dólares tenía que recurrir a la mencionada autoridad monetaria, justificar la necesidad de su adquisición y aceptar la cotización correspondiente de la divisa. Posteriormente, el gobierno de Miguel de la Madrid revirtió parcialmente la nacionalización bancaria, reincorporó a la dirección del Banco de México a Miguel Mancera y eliminó el control de cambios generalizado. Desde esas ya lejanas fechas dejó de hablarse en los medios de comunicación de las bondades o defectos del régimen de control de cambios. Sin embargo, el control de cambios nunca ha desaparecido del todo en nuestro país.

² El lector puede consultar el artículo de David Páramo en *El Economista*, 21 de febrero del 2003. El articulista argumenta que la cifra de la inversión del 2002 es en sí misma buena, por lo cual resulta más aberrante aún el “maquillaje” al que es sometida.



En efecto, la ley imperante en México determina que la poderosa empresa Petróleos Mexicanos y el propio Gobierno Federal en encuentren sometidos a un estricto control de cambios. Cada dólar que ingresa a nuestro país por concepto de exportación petrolera, es vendido obligatoriamente al Banco de México, quien nutre sus reservas de divisas mediante esta importante fuente de abastecimiento. De igual manera, cada dólar que el Gobierno Federal requiere para realizar el pago oportuno del servicio de su cuantiosa deuda externa proviene, de su adquisición en el Banco de México.

La justificación del control de cambios parcial en México

Para quien piense que en México los mercados determinan con toda libertad, sin interferencia gubernamental alguna, los movimientos de divisas y, en consecuencia, el tipo de cambio, los párrafos anteriores serán una oportunidad interesante para reflexionar. ¿Cuál es el propósito del Banco de México para mantener un régimen cambiario parcialmente controlado? El propio Banco de México mantiene que, en su búsqueda de la estabilidad cambiaria en nuestro país, es de gran importancia controlar los movimientos de divisas de las dos grandes entidades públicas: Gobierno Federal y PEMEX. El primero, como hemos dicho, debe realizar elevados pagos predeterminados sobre el servicio de su deuda externa a lo largo del año, de tal manera que si tuviera que recurrir al mercado privado de divisas, el precio del dólar subiría desproporcionadamente en esos momentos. El segundo, por su parte, recibe cantidades considerables de dólares de acuerdo con un calendario anual, por lo cual si vendiera los dólares adquiridos en el mercado privado de divisas, el precio del dólar caería significativamente en esas fechas.

En suma, el Banco de México considera que el tipo de cambio del dólar fluctuaría demasiado, e innecesariamente, a lo largo del año, si desapareciera el régimen parcial de control de cambios que prevalece en nuestro país. De esta forma, las reservas del Banco de México aumentan cuando el flujo de entrada de los

dólares de PEMEX supera al flujo de salida de los dólares que demanda el Gobierno Federal; y cuando la relación anterior se invierte, se produce un descenso de las reservas de divisas de nuestro país.

El diferencial entre el precio de compra y el de venta de una divisa

En las ventanillas bancarias y en las Casas de Cambio se observa diariamente la cotización vigente para el dólar, medido en términos de pesos, de dos formas distintas: una como precio de compra y la otra como precio de venta. Como el precio de compra es siempre menor que el precio de venta, queda claro que dichos precios refieren la postura de la entidad cambiaria y no la del usuario. El cambista requiere de una comisión por el servicio que presta y mientras mayor sea el diferencial, mayor será dicha comisión. El dólar que vende un banco a 11.25 pesos por dólar y el que es comprado a 11 pesos por dólar, representa para él una comisión ligeramente superior al dos por ciento.

Si por cualquier motivo un individuo pagara 11.25 pesos por un dólar y se arrepintiera de inmediato, podría venderlo a 11 pesos en la misma ventanilla bancaria. Su pérdida obviamente ascendería a 25 centavos de peso por dólar. Esta reflexión, aparentemente trivial, nos ayuda a entender una función adicional que tiene la existencia de un diferencial cambiario: el comprador de dólares tendrá que esperar una depreciación del peso superior al porcentaje de dicho diferencial, para comenzar a obtener una ganancia cambiaria. De esta manera, el diferencial cambiario desalienta, en tiempos normales, al especulador en divisas, de la pretensión de obtener una ganancia cambiaria demasiado fácil.

Mercados de divisas líquidos frente a mercados poco líquidos

La existencia de cotizaciones cambiarias del peso frente a monedas diferentes del dólar, puede conducir con facilidad a equívocos res-

pecto de los mercados de divisas. El usuario puede creer que si le venden en la ventanilla bancaria libras esterlinas a cambio de pesos, es porque el banco previamente adquirió la moneda extranjera mediante la entrega de pesos. En la realidad la transacción ocurre de una manera totalmente distinta. Debido a que los diferentes mercados de divisas gozan de niveles de liquidez diferenciados, al cambista especializado le convendrá obtener las libras u otra moneda diferente del dólar, mediante la entrega de dólares, los cuales adquirió previamente a cambio de pesos. De esta forma, el dólar sirve de intermediario para las transacciones de divisas. Como el mercado libra/dólar y el mercado peso/dólar son más líquidos que el mercado libra/peso, los costos de transacción son menores cuando se usa al dólar como intermediario, que si se prescindiera de él y se realizara directamente el cambio de divisas. Ésta es una de las ventajas de comerciar en mercados que gozan de amplios niveles de liquidez.

La liquidez fluctuante de los mercados de divisas en el mundo

Existen diversos centros internacionales en los que se intercambian volúmenes enormes de divisas, con horarios de operación diferenciados a lo largo del día. De esta manera, en cualquier momento del día, no importa la hora, siempre habrá abierto al menos un mercado cambiario internacional; debido a la característica anterior, se dice que el “mercado cambiario es un mercado de 24 horas al día”. Todas las mañanas el mercado cambiario comienza con su apertura en Sidney y en Tokio, continúa hacia el oeste a Hong Kong y Singapur, sigue con dirección a Bahrein, llega a Frankfurt, Zurich y Londres, se desplaza al Atlántico hasta Nueva York, se traslada a Chicago, para terminar en San Francisco y los Ángeles, y así volver a empezar al comienzo del nuevo día. En determinado momento el mercado cambiario internacional se vuelve más líquido o, para usar la terminología de los expertos, éste se vuelve *más profundo*. Se alcanza la mayor profundidad del mercado en las primeras horas de la tarde europea, cuando tanto los centros cambiarios de Europa como los de la

costa oriental de EEUU están abiertos. En esta fase del día se puede asegurar una ejecución uniforme, es decir, con una leve fluctuación del tipo de cambio, de un pedido muy grande de divisas. En cambio, el mercado experimenta su punto *menos profundo*, es decir, menos líquido, cuando termina el día en California, Europa duerme y los cambistas en Tokio y Hong Kong apenas se preparan para comenzar el nuevo día. Es el momento en que especuladores desafiantes o bancos centrales intrépidos, realizan operaciones importantes con la confianza de que podrán tener un impacto más significativo en las cotizaciones cambiarias, ya que, como dijimos anteriormente, el mercado vive su punto menos líquido y la cotización cambiaria está sujeta a mayores vaivenes. Dependiendo de los objetivos que se pretendan, los grandes participantes en el mercado cambiario internacional elegirán el momento del día en que se vuelva más probable conseguirlos³.

La función del arbitraje y la especulación con divisas

En los diversos centros cambiarios internacionales se establece una intrincada red de intercambios que impide que las cotizaciones de las divisas se vuelvan independientes unas de las otras. Esto significa que el euro, por ejemplo, no podría costar simultáneamente 1.1 dólares en Alemania y 1.5 dólares en California, debido a que dicha diferencia excede los costos de transacción que establecen los mercados competitivos. Un diferencial de esa magnitud atraería compradores de euros baratos en Alemania los cuales se venderían caros en California, simultáneamente, obteniendo una ganancia apreciable. La compra y venta simultánea en los mercados indicados, terminaría por acercar las cotizaciones entre los dos centros cambiarios internacionales, hasta el punto en que su diferencia equivaliera solamente al costo de la transacción misma: podría ter-

³ Para mayores detalles sugerimos consultar de Ted Walter, *The World Economy*, 2000, Ed. Wiley, pp. 218-326. Asimismo, consulte la interesante obra de J. Orlin Grabbe, *International Financial Markets*, 1998, Prentice Hall, USA.



minar costando el euro 1.22 en Alemania y 1.24 en California.

El anterior proceso de nivelación de los tipos de cambio en distintos centros cambiarios internacionales es conocido como arbitraje y a quien lo practica se le conoce con la nada eufónica palabra de “arbitrajista”. Esta función niveladora de las paridades debe distinguirse de lo que es la actividad de especulación con divisas. Por un lado, quien practica el arbitraje *conoce* las cotizaciones de las divisas en los centros cambiarios relevantes y realiza *en forma simultánea* la transacción. Por lo tanto, calcula de antemano la ganancia cambiaria que obtendrá sin correr ningún riesgo. Por otro lado, quien recurre a la *especulación* conoce el tipo de cambio del día de hoy y *desconoce* el de mañana; es decir, su expectativa es la de comprar la divisa barata hoy y venderla cara mañana, pero de ello no tiene seguridad absoluta, ya que las dos etapas de la transacción no son simultáneas, sino diferidas en el tiempo. Por tanto, si el especulador se equivoca, puede perder, mientras que el arbitrajista necesariamente obtiene una ganancia.

Por lo general, quienes practican el arbitraje son los grandes bancos internacionales quienes, compitiendo entre sí, mantienen alineadas las cotizaciones de las divisas internacionales; en cambio, la especulación es practicada por una gran variedad de agentes que incluye, por supuesto, a los grandes participantes, así como a los pequeños ahorradores que, desconfiando del valor futuro de su moneda nacional, intentan protegerse de los vaivenes cambiarios apostando a alguna divisa fuerte⁴.

La vinculación entre el mercado de divisas y la balanza de pagos

Una más de las imprecisiones frecuentes con que solemos encontrarnos se refiere a la balanza de pagos, debido a que se confunden sus

⁴ Una excelente referencia sobre estos temas la encontrará el lector en la obra de Maximo Eng., et al., *Global Finance*, 1998, Addison Wesley, USA.

fundamentos contables con su perspectiva económica. Por ello el punto de partida debe comprender que la Balanza de Pagos posee tanto una dimensión contable, que es importante en sí misma, como una dimensión de índole económica, que también es esencial para el economista. Desde un punto de vista contable, la balanza de pagos siempre está en equilibrio debido a la metodología con la cual ésta se construye. Sin embargo, el análisis económico requiere de una perspectiva analítica que, ayudada por la dimensión contable, nos permita ubicar diversos desequilibrios, que podrían poner en peligro la estabilidad de una economía.

En la balanza de pagos aparecen registros de débito y de crédito; mientras los primeros representan pagos al exterior, los segundos constituyen ingresos provenientes del mismo. Todos los rubros de débito generan demanda de divisas, mientras que todos los de crédito determinan oferta de divisas. La balanza de pagos se construye de acuerdo con el principio contable de la partida doble. Es decir, cada transacción efectuada se registra como un crédito (signo positivo) en alguna cuenta de la balanza de pagos y como un débito (signo negativo), en la misma o en otra cuenta de dicha balanza. Debido a que este principio se aplica a todos los asientos de la balanza de pagos el saldo total debe ser, por definición, exactamente de cero. Esto significa que, en términos contables, la balanza de pagos salda siempre en cero.

Por lo anterior, cuando se afirma que existe déficit o superávit en la balanza de pagos de algún país, sabemos de inmediato que dicha aseveración no se refiere a la totalidad de la balanza de pagos, sino únicamente a un subconjunto de las cuentas que la conforman. De esta manera, podemos tener déficit o superávit en la balanza de cuenta corriente, o en la suma de esta última y la cuenta de capital de largo plazo, o en la suma de la primera y toda la cuenta de capital (netas de reservas), etc.

Algunos ejemplos de asientos contables por partida doble

Como una transacción involucra a dos partes, lo primero que debe hacerse es precisar en la

balanza de pagos de qué país se desea hacer el registro. Si nos piden que registremos una exportación de manufacturas en la balanza de pagos de México, la cual se le paga al exportador mexicano mediante un cheque depositado en su cuenta en un banco de Nueva York, procederemos a hacer lo siguiente. Anotaremos un asiento de crédito (signo positivo) en la cuenta de mercancías y uno de débito (signo negativo) en la cuenta de capital de corto plazo. El primer asiento es de crédito (oferta de divisas) porque implica un pago hacia México por concepto de una venta y el segundo es de débito (demanda de divisas) porque implica la adquisición de un activo externo, es decir, el depósito bancario en Nueva York.

Otro ejemplo interesante es el de los turistas nacionales que viajan al extranjero y gastan en servicios de hotelería, compran regalos, etc. Si suponemos que pagan sus gastos con Mastercard, los asientos contables se realizarán de la siguiente manera. Su gasto en los bienes y servicios aludidos representará un débito (signo negativo) en la balanza de servicios no factoriales, en el renglón de turismo hacia el exterior. Por su parte, su pago con Mastercard implica un crédito (signo positivo) debido a que es un aumento de pasivos de México con el exterior. Este último asiento se registra en la cuenta de capitales de corto plazo de nuestro país.

Una regla de gran utilidad para el lector interesado en el análisis de la balanza de pagos de un país es la siguiente: todo aumento de activos o disminución de pasivos se registra como débito (signo negativo); asimismo, toda disminución de activos o aumento de pasivos se registra como un crédito (signo positivo). En este punto podemos disipar la confusión frecuente respecto a la variación de las reservas del banco central y el signo contable que le corresponde. Cuando aumentan sus reservas corresponderá *contablemente* un *signo negativo*, ya que es una adquisición de activos extranjeros, es decir, una compra (igual que cuando se compran autos al exterior). Por el contrario, cuando disminuyen las reservas el signo *contable* que procede anotar es un *signo positivo*, puesto que se trata de una venta de activos al exterior (igual que cuando se venden hortalizas). El lector atento encontrará que en el Informe Anual del Banco de México no

se anota el signo contable correcto, sino que se anota el signo contrario. Tal vez la razón de esta imprecisión sea la de evitar que quien lee el Informe cometa el error de asociar el *signo menos contable* con la disminución de divisas, cuando dicho signo implica precisamente lo contrario.

El significado del rubro errores y omisiones en la balanza de pagos

Una última fuente de confusión que abordaremos en este inciso es el del significado del rubro "errores y omisiones". Sabemos que la información necesaria para construir la Balanza de Pagos se recopila recurriendo a la información proporcionada por fuentes de muy diversa procedencia: aduanas, bancos, encuestas a turistas extranjeros y nacionales, entre otras. En estas condiciones poco idílicas, la información sobre el total de créditos y débitos generalmente no coincide. Pero como el principio metodológico de la construcción contable de la balanza es el de la partida doble, se sabe que debe saldarse en cero. Así, el rubro de «errores y omisiones», es una partida de ajuste que equilibra adecuadamente la columna de créditos con la de débitos. En ella se localizan aquellas actividades que son ilegales, como el contrabando y el narcotráfico, o bien aquellas que han sido incorrectamente cuantificadas.

El mercado de valores

Un lugar destacado entre los diversos errores e imprecisiones que con frecuencia se cometen acerca de la economía mexicana, lo tiene el énfasis excesivo que le otorgan los medios de comunicación a los vaivenes de la Bolsa Mexicana de Valores. En verdad existe una obsesión por informar de todos los movimientos del Índice de Precios y Cotizaciones de dicha Bolsa, lo que termina desafortunadamente por hacer creer a muchos que éste es un indicador imprescindible para evaluar la marcha de la economía mexicana. De esta manera, el incremento del Índice de Precios y Cotizaciones se interpreta como un indicador del buen desem-

peño de la economía mexicana, así como su decremento se entiende como la evidencia de su mal funcionamiento. Sin embargo, éste es otro de los errores en que se puede caer cuando se analiza a la economía mexicana.

En primer lugar, el número de empresas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores es reducido, y lo es aún más el de las empresas que intercambian volúmenes significativos de sus acciones. La mayor parte de la actividad diaria de la Bolsa corresponde a los intercambios de Certificados de la Tesorería (Cetes), siendo minoritaria la que constituye el segmento accionario. En segundo lugar, las pocas grandes empresas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores que, como hemos dicho, representan el grueso de los intercambios del segmento accionario, son empresas que también cotizan en la Bolsa de Valores de Nueva York. Por lo anterior, un aumento del Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana se puede deber simplemente a que en Nueva York aumentó la demanda de acciones de, por ejemplo, TELMEX. Por lo tanto, dicho aumento significa necesariamente un dato positivo relevante para la economía mexicana en su conjunto. Asimismo, una caída en la demanda internacional de las acciones de la empresa referida llevará a la baja al Índice de la Bolsa Mexicana de Valores, sin que ello indique un mal desempeño de nuestra economía.

Podemos ilustrar con dos ejemplos pertinentes el que el desempeño de la economía mexicana y el de su Bolsa de Valores no están necesariamente correlacionados. Por ejemplo, el año de 1999 fue un año bueno para la economía nacional, no así para la Bolsa Mexicana de Valores, cuyo Índice de Precios y Cotizaciones se redujo considerablemente. Por otro lado, el año 2000 no fue tan bueno como el anterior para la economía mexicana; sin embargo durante dicho año se incrementó el referido índice accionario. Por tanto, es un error tanto en la apreciación conceptual como en la evidencia fáctica, considerar que el comportamiento de la Bolsa Mexicana de Valores refleja el buen o mal desempeño de la actividad económica en México⁵.

⁵ A todos los lectores recomendamos ampliamente la lectura de los editoriales de Jonathan Heath, los martes

La Importancia de la bolsa de valores como mecanismo de financiamiento

Ahora que hemos explicado que el comportamiento de la Bolsa Mexicana de Valores no es un indicador relevante del desempeño de la economía mexicana, podremos apreciar cuál es su importancia para la actividad económica. El crecimiento de una empresa, por ejemplo la Bimbo, puede financiarse de diversas formas. Una de ellas es la de recurrir a la búsqueda de nuevos socios, en cuyo caso emite acciones y las coloca en la Bolsa de Valores, o bien, puede emitir instrumentos de deuda, como bonos, que también se pueden adquirir en dicha institución. Los compradores de estas colocaciones primarias de acciones y de bonos las adquieren a través de las Casas de Bolsa, quienes participan directamente en la Bolsa a nombre de sus clientes, servicios por los cuales les cobran comisiones. Es esencial entender que las acciones y los bonos tienen una naturaleza diversa: los accionistas son *socios* y los tenedores de bonos son *acreedores* de la empresa. Los primeros comparten la suerte de esta última, percibiendo dividendos en los buenos tiempos y dejando de percibirlos en los malos, así como beneficiándose del aumento del precio de las acciones y perjudicándose por su disminución. Los segundos tienen derecho a un pago claramente estipulado, sin importar que la empresa sufra una buena o una mala racha en los negocios. Debido a las características diferenciadas entre acciones y bonos, es muy importante que la empresa logre una combinación equilibrada de ambos instrumentos⁶.

El mercado primario y el mercado secundario de valores

Después de que la Bimbo ha conseguido financiamiento primario mediante la venta de bonos o de acciones, el mercado bursátil permite

y los jueves, en la sección *Negocios* del periódico *Reforma*.

⁶ Aun cuando la empresa obtenga beneficios el Comité Directivo puede decretar su reinversión, lo cual significa que no es obligatorio distribuirlos entre los accionistas.

la reventa de dichos instrumentos. Esta posibilidad proporciona un gran aliciente para la adquisición primaria de bonos, puesto que permite su venta en cualquier momento sin tener que esperar hasta su fecha de vencimiento. El mismo beneficio ocurre con las acciones que, aunque son instrumentos de capital *sin fecha de vencimiento*, el mercado secundario le permite al comprador original venderlas también cuando lo desee. Las Casas de Bolsa desempeñan un papel decisivo también en este mercado, representando los intereses de sus clientes⁷.

En el caso de las acciones, su precio de venta puede ser menor al que pagó el dueño en el momento de adquirirlas, en cuyo caso sufre una pérdida de capital. Es por eso que se considera como inversión de riesgo a la adquisición de acciones. Calcule el lector la pérdida en el siguiente caso: un accionista compra una acción a 100 pesos, y después de un año la vende a 90 pesos, habiendo recibido un dividendo de 5 pesos en ese lapso. ¿A cuánto asciende el porcentaje de su pérdida?

En el caso de los bonos que se venden antes de su vencimiento, habrá una pérdida si la tasa de interés de mercado se eleva respecto del nivel que tenía cuando se adquirió dicho instrumento. Nuevamente un ejemplo numérico ayudará a explicar la idea anterior. La Bimbo emite un *bono* a un año con valor nominal de 100 pesos, y promete un pago de 10 pesos al cabo de un año, así como la redención de los 100 pesos prestados. Este ofrecimiento se hace cuando la tasa de interés de mercado es del 10 por ciento anual. Si al día siguiente de haber comprado el bono su dueño decide venderlo y la tasa de interés de mercado ha subido al 12 por ciento, el precio al que podrá vender el bono será de 98 pesos aproximadamente, sufriendo una pérdida de capital de casi dos pesos. En general, conviene tener presente que el precio de los instrumentos de renta fija (como los Cetes que emite el Gobierno Federal) *varía inversamente* con la tasa de interés.

Consulte el libro de Arturo Rueda, *Para entender la bolsa: financiamiento e inversión en el mercado de valores*, 2001, Ed. Thompson

⁷ El que las acciones sean instrumentos de capital *sin fecha de vencimiento*, significa que un accionista no puede presentarse ante la empresa que las emitió a "reclamar" el pago de lo que desembolsó por las mismas.

¿Pero no son los bonos instrumentos de renta fija?

Otra de las imprecisiones frecuentes que aparecen cuando se habla de conceptos económicos consiste en darle un sentido literal el término "*instrumentos de renta fija*". Se considera que en cualquier circunstancia dichos instrumentos garantizan un precio fijo a su propietario. En efecto, los bonos son instrumentos de renta fija, pero sólo si su tenedor los conserva hasta su vencimiento y entonces procede a redimirlos. En el caso del bono de la Bimbo a un año, si su dueño lo mantiene en su poder durante todo ese lapso, obtendrá los 110 pesos pactados de antemano, es decir, los 10 pesos del rendimiento anual y los 100 pesos que le prestó a la Bimbo. El problema de sufrir una pérdida (o ganancia) de capital con un instrumento de renta fija, surge cuando su dueño decide venderlo antes de su vencimiento. En este caso, si la tasa de mercado ha subido, el bono resentirá una baja de su precio, pero si dicha tasa ha bajado, entonces el bono incrementará su precio⁸.

El infundado estigma de los mercados secundarios de valores

Un error más, que se comete con frecuencia, es el considerar que a una empresa que cotiza en la Bolsa de Valores lo único que debe importarle es lo que ocurra con sus acciones en el mercado primario, haciendo caso omiso de lo que suceda en el mercado secundario. A simple vista parecería que así es, ya que quien venda o compre en el mercado secundario no le quitará ni le allegará recursos financieros a la Bimbo. Sin embargo, es claro que a la Bimbo le interesa financiarse mediante la emisión de acciones en forma repetida y no por una sola ocasión, por lo que le conviene que los valores que ha emitido tengan una buena cotización en el *mercado secundario*. Si se cotizan bien sus valores en este último, se garantiza que las

⁸ Una buena fuente de consulta es el libro de Robert Zippf, *How the Bond Market Works*, 1999, New York Institute of Finance, USA.

nuevas emisiones de valores se venderán a un buen precio en el mercado primario. Nada sería más desalentador para la Bimbo que necesitar mayor financiamiento mediante emisión de valores, y encontrar que sus valores emitidos en el pasado se cotizan miserablemente en el mercado secundario. Por lo anterior, resulta equivocado estigmatizar a los mercados secundarios, considerándolos como lugares que no cumplen ninguna función útil relacionada con la actividad productiva.

Sin embargo, lo anterior no significa necesariamente que los mercados secundarios de valores deban funcionar con libertad irrestricta. Los movimientos de entrada y salida de capitales que son demasiado cuantiosos y muy veloces, no sólo afectan a los individuos que invierten en esos mercados, sino que el efecto nocivo sobre el conjunto de la economía puede ser de tal magnitud, que convenga establecer algunas medidas regulatorias, tanto para la entrada como para la salida de los capitales volátiles⁹.

El régimen monetario adecuado para México

Cuando en una economía priva la estabilidad de sus principales variables económicas, a nadie se le ocurre debatir sobre la conveniencia de sustituir la moneda nacional por alguna moneda extranjera, o promover alguna otra alternativa. Se necesita, en realidad, una crisis económica de gran magnitud para que se discuta acerca del régimen monetario más apropiado para una nación. La economía mexicana experimentó una crisis que alcanzó con rapidez niveles catastróficos, y que suscitó un enconado debate en el que distintos sectores sociales cuestionaron la existencia misma del peso mexicano en su calidad de moneda nacional.

En efecto, la crisis de diciembre de 1994, conocida por el eufemismo de “el error de di-

⁹ Como puede apreciarse, la importancia de este punto es enorme, en particular para los países atrasados, por lo cual ameritará que realicemos en el futuro un análisis más detallado.

ciembre”, dejó amplias secuelas negativas en la sociedad mexicana, algunas de las cuales perduran hasta la actualidad. Conviene recordar las características más dañinas de dicha crisis, en particular ahora que en las campañas electorales de los priistas se nos quiere hacer creer, con absoluta impudicia, que “ellos sí saben gobernar”. Muchos mexicanos perdieron su empleo cuando las empresas en que trabajaban se volvieron insolventes, ante el incremento abrupto de las tasas de interés las cuales pasaron, en unos cuantos meses, del 15 al 110 por ciento anual. Otros mexicanos perdieron sus autos o sus departamentos, o bien se vieron envueltos en deudas enormes en sus tarjetas de crédito. Quienes negociaron sus deudas de largo plazo en Unidades de Inversión (UDIS) pronto se percataron del grave problema de que sus deudas se *indizan* a la inflación, mientras que sus salarios crecen de manera sistemática por debajo de ella.

El gobierno de Ernesto Zedillo se dedicó con prontitud a estabilizar las variables macroeconómicas de la economía nacional, poniendo en práctica las siguientes medidas: redujo el gasto de gobierno, elevó los impuestos, incrementó los precios y tarifas de los bienes y servicios proporcionados por el gobierno, y siguió una política monetaria restrictiva cuyo resultado fue un pronunciado incremento de las tasas de interés. Adicionalmente, rescató en forma onerosa al sistema bancario, con repercusiones fiscales para un largo periodo venidero. En suma, la política estabilizadora consistió en pasarle la cuenta de la crisis a la sociedad mexicana.

Las propuestas frente a un PRI que no sabe gobernar

En un contexto de crisis grave como el descrito con anterioridad, no es sorprendente que la irritación social fuera en aumento y que se propusieran al debate diversas alternativas para evitar la repetición de la debacle económica que se vivía. Una de las críticas más importantes fue dirigida contra el gobierno y el Banco de México. Al primero se le acusaba de no haber modificado oportunamente el régimen cambiario consistente en una banda de flotación

cambiaría, y al segundo se le culpaba de no haber actuado con la energía que la situación requería durante el aciago año de 1994, a pesar de su autonomía conferida en abril del mismo año. En particular, se consideró necesario que el Banco de México dejara de contar con el poderoso instrumento de la política monetaria, ya que se desconfiaba de su buen juicio para aplicar adecuadamente su discrecionalidad.

La primera variante de la propuesta de anular el poder del Banco de México en cuestiones monetarias fue la de eliminar al peso mexicano, considerándolo como la inveterada fuente de los males de la economía mexicana, y sustituirlo por el dólar estadounidense. A esta variante se le denomina comúnmente «dolarización» y es, esencialmente, una medida que un país puede adoptar de manera unilateral. Consiste en la promulgación de un decreto, al estilo de Ecuador, en que se avisa a la población que su moneda nacional será cambiada por el dólar estadounidense, a un tipo de cambio determinado. En consecuencia, la moneda nacional deja de ser de curso legal y las transacciones de la economía se realizan en la nueva moneda.

La segunda variante provino de quienes admitían la conveniencia de mantener al peso mexicano por razones políticas o de identidad cultural; sin embargo, proponían que su presencia fuera de carácter meramente formal, ya que detrás de él estaría el respaldo directo e irrestricto del dólar estadounidense. Es decir, por cada peso en poder del público existiría una cantidad fija de dólares que se entregaría incondicionalmente al vendedor de pesos. En esta variante, el Banco Central deja su lugar a una Caja de Conversión o Consejo Monetario, el cual es incapaz de conducir ninguna política monetaria, limitándose estrictamente a respetar el tipo de cambio fijo y a ser un cambista de monedas: vender pesos a cambio de dólares y comprar pesos a cambio de dólares. Argentina experimentó en fechas recientes, aunque en forma poco ortodoxa, con el mecanismo de la Caja de Conversión¹⁰.

¹⁰ Para un análisis detallado de los temas referidos, consulte el artículo de este autor titulado "Guía Básica

La tercera variante de la propuesta de despojar de poderes monetarios al Banco de México, fue la de establecer una Unión Monetaria con Estados Unidos. En ella también se prescindiría totalmente del peso mexicano, como en la dolarización unilateral, pero la diferencia es que la Unión Monetaria se daría en el marco de una negociación directa con la Reserva Federal estadounidense. En esta variante, el Banco de México se constituiría en un distrito más del amplio sistema monetario estadounidense, contando con voz y voto. Ese nivel de acuerdo monetario se alcanza, generalmente, cuando se ha transitado por un proceso de integración económica, en el cual se permite la libre movilidad de todos los factores productivos, incluida la fuerza laboral. El ejemplo pertinente es el de Eurolandia, es decir, el área de doce países pertenecientes a la Unión Europea que recientemente sustituyeron sus monedas nacionales por el euro.

Como es evidente en la relación de propuestas precedentes, es recurrente la gran desconfianza social frente a la autoridad monetaria, es decir, el Banco de México, en su calidad de gestor de la política monetaria nacional, así como el carácter salvador de la divisa estadounidense.

La difícil elección: ¿el peso mexicano al basurero de la historia?

Detrás de la propuesta de deshacerse del peso mexicano, en cualquiera de sus variantes, está presente el gran debate que aun en la actualidad divide a los economistas en dos grandes campos: ¿funciona mejor el sistema capitalista conducido por un gobierno hábil, o bien, los mecanismos automáticos son más eficaces, y menos riesgosos, que la conducción de cualquier gobierno? De la manera como se responda a esa pregunta se desprenderá la filiación del analista social respecto del grave problema que nos ocupa.

para entender las propuestas de la dolarización y del Consejo Monetario para la economía mexicana", en *El Cotidiano*, núm 95, mayo-junio 1999, México.

En cualquiera de las tres variantes que hemos expuesto anteriormente: dolarización, Consejo Monetario, o Unión Monetaria, la política monetaria nacional desaparece y las variaciones de la base monetaria mexicana dependen del superávit o déficit de nuestra balanza de pagos. El primero llevaría a aumentar la base monetaria y el segundo conduciría a su reducción, siendo éste el mecanismo automático al que aludimos en el párrafo anterior. En consecuencia, se eliminaría la autoridad monetaria que pudiera abusar de sus poderes de crear dinero, eliminándose también la posibilidad de que ocurrieran inflaciones altas, así como los perniciosos episodios de fuertes devaluaciones cambiarias, como los que han ocurrido en otras épocas. Lo anterior representa, sin duda, una importante ventaja que traen consigo los arreglos monetarios automáticos en cualquiera de las tres variantes que hemos señalado.

Por otra parte, cuando el dólar estadounidense se convierte en la moneda de uso corriente, como en los casos de la dolarización o de la Unión Monetaria, o bien, cuando es el respaldo directo de la moneda nacional, como en la Caja de Conversión, la economía nacional depende estrechamente de la política monetaria de la Reserva Federal. La expansión monetaria estadounidense se traduciría en una expansión automática de la base monetaria mexicana, de la misma forma que una contracción monetaria en aquel país, redundaría en una contracción monetaria en México. Los defensores de estas alternativas consideran positiva la dependencia respecto de la política monetaria estadounidense, ya que ese país cuenta con un buen desempeño monetario en las últimas décadas. Consideran que la reducción de la inflación, las menores tasas de interés y el estímulo a la confianza en la economía nacional, son factores fundamentales a considerar en el momento de tomar una decisión entre las reglas de política monetaria o las medidas discrecionales.

Sin embargo, los costos asociados a la adopción de alguna variante que depende del dólar, como las que hemos visto anteriormente, están presentes y no es correcto soslayarlos. Los arreglos monetarios automáticos

limitan severamente la conducción de la política monetaria cuando más necesaria se hace su presencia. Consideremos el caso de una recesión de la actividad económica, proveniente de causas internas o externas, en que la política económica esté ausente. El gobierno sería incapaz de evitar o suavizar la intensidad de la recesión, al no contar con los instrumentos de la política monetaria. Por ejemplo, ante una fuerte disminución de los precios del petróleo, las divisas serían escasas y la carga del ajuste económico recaería exclusivamente en la tasa de interés, la cual se elevaría desencadenando una recesión. En cambio, cuando se dispone de una política monetaria nacional, el ajuste al choque externo puede amortiguarse compartiendo su impacto entre un aumento de la tasa de interés y la depreciación cambiaria; esto último sólo puede hacerse cuando se cuenta con una política monetaria nacional y el tipo de cambio puede modificarse. Cuanto mayor sea el número de instrumentos efectivos de política económica, menor será la carga que cada uno de ellos resienta cuando se usen para amortiguar un desajuste económico recesivo, lo cual ayudará a aliviar la presión que recaiga sobre el sistema en su conjunto.

En lo que se refiere a la alternativa de formar una Unión Monetaria de América del Norte, es verdad que México tendría la posibilidad de influir en la política monetaria regional, ya que dispondríamos de un asiento en la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal. Sin embargo, la asimetría de poder es tan evidente y de tal magnitud que, tanto Canadá como México, estarían imposibilitados para modificar la dirección de la política monetaria acordada por la mayoría de los integrantes de la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal. Por ejemplo, si la mayoría de los integrantes estadounidenses de dicha Junta determinaran una política monetaria que no conviniera a México, sería nula la posibilidad de que nuestro país pudiera revertir la decisión adoptada. De esta manera, en cualquiera de las alternativas basadas en el dólar, la política monetaria dejaría de ser un instrumento que pudiera utilizarse para compensar los desajustes económicos a los que hemos hecho referencia.

¿Qué conviene hacer con el peso mexicano?

A partir de 1995 el gobierno mexicano estableció un régimen de flotación en el cual el mercado cambiario ha tenido una importancia significativa, junto con una serie de medidas de intervención cambiaria moderada y preanunciadas por parte del Banco de México, las cuales fueron eliminadas hace un par de años. Este régimen cambiario ha funcionado en forma satisfactoria, contribuyendo a atenuar el ímpetu especulativo al no recaer la defensa del tipo de cambio en las reservas del Banco de México. Es decir, a diferencia de lo que ocurre en los sistemas cambiarios predefinidos, es el especulador quien soporta el mayor riesgo al no tener garantizado determinado tipo de cambio. En el momento en que escribimos este artículo, marzo del 2003, el Banco de México anuncia la posibilidad de desacelerar su adquisición de reservas, para canalizar hacia el mercado de divisas el excedente de dólares, que ingresa a dicha institución proveniente de las ventas petroleras. El Banco de México posee en la actualidad alrededor de cincuenta mil millones de dólares, lo cual le permite poner en práctica su nueva disposición respecto de la acumulación de reservas. Este anuncio, por parte de una institución pública tan importante como lo es el Banco de México, puede inducir la expectativa de que en un futuro próximo el peso recuperará parte del terreno perdido frente al dólar, y los especuladores temerosos de sufrir pérdidas cambiarias podrían proceder a vender dólares. Esto último, a su vez, podría lograr la pronta recuperación parcial del peso, incluso antes de que el Banco de México llevara a la práctica su nuevo esquema cambiario. En realidad, el que esto ocurra, depende de que el mercado se convenza de la inminencia de la adopción de la medida y que no se presente un clima de gran desconfianza cambiaria proveniente de las incertidumbres de la guerra en Oriente Medio.

Los analistas económicos han comenzado a expresar su punto de vista sobre el esquema insinuado por el Banco de México. Para algunos es una medida que debió tomarse hace tiempo para atemperar la depreciación que ha sufrido el peso mexicano frente al dólar esta-

dounidense. Para otros, es una medida contraproducente porque redundará en una apreciación del peso que lo alejara del nivel alcanzado en la actualidad, el cual consideran es el nivel adecuado de la paridad.

En realidad el tema es complejo y debería analizarse con mucho cuidado. En ocasiones se le pide a los sistemas cambiarios más de lo que éstos pueden dar. Por ejemplo, cuando existe el régimen de tipo de cambio fijo se alaba la certeza de la paridad cambiaria, al mismo tiempo que se critica su poca flexibilidad; asimismo, cuando se establece un sistema de flotación, se alaba su flexibilidad, al mismo tiempo que se critica su volatilidad. Como se puede apreciar, las exigencias se tornan desorbitadas, debido a que es imposible tener en el mundo contemporáneo un sistema cambiario que reúna las dos cualidades exigidas: que sea capaz de adaptarse a circunstancias cambiantes y, al mismo tiempo, no varíe mucho.

Consideramos que el país debe continuar bajo el actual régimen de flotación, debido al alto costo de experimentar súbitamente con otros regímenes cambiarios, como sería el intentar la dolarización unilateral o el establecer un Consejo Monetario (Caja de Conversión). Respecto de la alternativa de establecer una Unión Monetaria de América del Norte, ésta sólo podría tener sentido como resultado de un largo proceso de negociación, que sopesara cuidadosamente las ventajas y las desventajas, en particular las que se refieren a la libre movilidad de la fuerza laboral. Mientras tanto, existen varios compromisos de los diversos participantes involucrados en la política económica mexicana y en su análisis. El Banco de México está comprometido, por la ley que le confirió independencia del gobierno federal, a utilizar su autonomía en política monetaria para preservar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Además, el propio Banco de México, enfrentado a un intenso escrutinio social, debe mejorar su política de comunicación social. De igual forma, es impostergable que los periodistas financieros y los analistas sociales estudien con seriedad los documentos públicos del Banco de México, lo cual podría evitar los errores que llenan las noticias y editoriales cada vez que se habla de



los llamados *cortos monetarios*, y respecto de las cuales nos hemos referido con amplitud en otra ocasión¹¹.

El sistema bancario

La función de los bancos en una economía de mercado

Entre los múltiples equívocos e imprecisiones que hemos señalado respecto de la economía mexicana, de sus instituciones y de su política económica, están los que corresponden al funcionamiento y a la importancia del sistema bancario. Debido a la trascendencia del tema, es necesario precisar algunos aspectos de la problemática bancaria, por lo que procederemos a explicarlos a continuación .

Los bancos se constituyen para cumplir la función de intermediación financiera, la cual consiste en captar recursos de las entidades superavitarias y canalizarlos a las entidades deficitarias. En lenguaje llano diríamos que los bancos captan los ahorros de aquellas entidades cuyo ingreso supera a su gasto, y lo canalizan a aquellas que los necesitan, debido a que su gasto supera su ingreso. El ingreso principal que obtienen los bancos proviene de que la tasa de interés que pagan a los ahorradores (tasa pasiva) es menor que la que cobran a los demandantes de crédito (tasa activa). A esto último se le conoce como margen de intermediación.

La función de intermediación financiera permite, en principio, que los recursos provenientes del ahorro sean asignados en forma más eficiente de la que ocurriría en ausencia de esas instituciones. Esto es así porque gracias al sistema bancario, los demandantes y oferentes de ahorros no tienen que encontrarse de manera directa, ni sufrir las múltiples

dificultades de concordancia e incertidumbre que surgirían en su ausencia. Debido a su existencia, la captación de numerosos depósitos de montos muy variados y de plazos relativamente cortos, puede transformarse en financiamientos de largo plazo y en los montos requeridos por sus demandantes. Los bancos, además, permiten el funcionamiento eficiente del sistema de pagos al emitir depósitos bancarios que se giran con cheque, con lo que se logra la funcionalidad de los pagos entre residentes de un país, y entre ellos y los residentes del resto del mundo. Por último, el sistema bancario, al estar subordinado a la autoridad del Banco Central, permite que esta última ponga en práctica su política monetaria a través del primero.

La función del capital de un banco

En varios contextos hemos escuchado decir erróneamente que el dinero que los bancos prestan proviene de los banqueros mismos, por lo que si un banco quebrara, la pérdida afectaría exclusivamente a estos últimos. La afirmación anterior evidencia el desconocimiento de la forma como se constituye el capital de un banco. Como todo negocio, un banco cuenta con activos y con pasivos, si los primeros superan a los segundos el banco posee un capital positivo; por el contrario, si los primeros son inferiores a los segundos, el capital del banco es negativo y se encuentra en quiebra. Los principales activos de un banco son los préstamos realizados y los valores adquiridos, mientras que sus principales pasivos son los depósitos de los ahorradores y los préstamos recibidos. De esta manera, como hemos dicho anteriormente, el capital del banco consiste en la diferencia entre sus activos y sus pasivos. El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, impone variadas restricciones a los bancos, como la de requerirles un capital mínimo equivalente al 8 por ciento de sus activos¹².

¹¹ Un artículo de este autor, que podría ser útil para el lector interesado, es "Perspectiva Crítica de la Propuesta de un Consejo Monetario para México", en *Revista del CIECAS IPN*, núm 8 octubre-diciembre 2000, México.

¹² Consulte el libro de Meir Kohn, *Financial Institutions and Markets*, USA, McGraw-Hill, 1997.

El significado de una quiebra bancaria

Cuando un banco otorga un crédito está realizando una actividad de riesgo, ya que no solamente el demandante de crédito puede resultar un rufián que nunca tuvo la intención de devolver el préstamo ni pagar los intereses al banco, sino que incluso personas físicas o morales honorables pueden encontrarse en la imposibilidad de cumplir sus compromisos. Este último es el caso de muchos, quienes se encontraban muy endeudados al estallar la crisis de diciembre de 1994 y que, genuinamente, no fueron capaces de enfrentar el crecimiento desorbitado de sus compromisos con los bancos.

En el momento en que un banco se convence de que no recobrará una parte de sus activos, es decir, cuando aparece la cartera incobrable, procede a reducir el monto de su capital: al contar con un peso menos en sus activos descuenta un peso a su capital. De esta forma, el capital del banco actúa como compensador de los activos incobrables y, en condiciones normales, esto permite sobrellevar la situación sin que se presente la quiebra bancaria: simplemente los dueños de los bancos resienten las pérdidas. El problema surge cuando la situación por la que se atraviesa no es "normal", es decir, cuando se incrementan exorbitantemente las pérdidas producidas por los activos incobrables. En este caso el capital del banco cumple insuficientemente su papel amortiguador, ya que éste representa únicamente el 8 por ciento de sus activos. La quiebra se produce en el momento en que se ha perdido la cantidad suficiente de activos que provoca que desaparezca el capital del banco. Esto ocurrió con la inmensa mayoría de los bancos mexicanos al estallar la crisis de diciembre de 1994 y que se agudizó progresivamente en el periodo subsiguiente.

¿Quién pierde al quebrar un banco?

Quienes primero pierden al aparecer la cartera incobrable son los propios dueños, es decir, los accionistas de los bancos, debido a que desaparece su capital, que es la aportación que realizaron para constituir el banco. Si la pérdi-

da de activos no ha consumido más que el capital del banco, y el Gobierno Federal desea que esta institución permanezca en el sector privado, se procederá a capitalizar al banco. Este procedimiento puede ser de dos formas. La primera involucra a nuevos accionistas que paguen el capital requerido; la segunda, consiste en que los antiguos accionistas compren nuevamente las acciones del banco. Como consecuencia de la quiebra del banco, los accionistas, es decir, los dueños del mismo, son quienes han perdido sus recursos. Por su parte, los ahorradores conservan sus ahorros, ya que los activos existentes son suficientes para res-paldarlos.

El siguiente escenario que presentamos es más complicado. Corresponde al ocurrido en la crisis económica y financiera desatada en diciembre de 1994. Dicha crisis llevó la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés a niveles sumamente elevados, por lo cual la cartera bancaria incobrable eliminó no sólo el capital de los bancos, sino que devoró una parte significativa de los depósitos de los ahorradores. La quiebra bancaria implicaba que no podrían regresarse a los ahorradores los depósitos que habían confiado a los bancos, con lo cual se aseguraba el pánico bancario y la desconfianza generalizada en el sistema bancario. Si el gobierno de un país decide evitar que se materialice este escenario catastrófico, puede poner en práctica lo que se conoce como *rescate bancario*. Éste consiste en que el gobierno utiliza los recursos fiscales que, por su propia naturaleza, proceden del amplio conjunto de contribuyentes, para garantizar los ahorros bancarios. Dependiendo de la magnitud del rescate bancario, los recursos fiscales quedarán comprometidos por cierto número de años. Por ejemplo, si se calcula que el costo de un rescate bancario es equivalente al 10 por ciento del PIB, y que será pagado a lo largo de diez años, el porcentaje señalado representa un cálculo del *valor presente* del rescate bancario aludido y no significa un costo cubierto en una sola exposición.

Los controvertidos rescates bancarios

En realidad el gobierno mexicano no tenía la obligación de realizar rescate bancario algu-

no. Podía haber permitido que los depositantes perdieran la totalidad de sus ahorros; sin embargo, el costo de hacerlo es extremadamente alto, ya que además de hacer que los ahorradores desconfíen por un tiempo indefinido del sistema bancario, implica la desaparición del sistema moderno de pagos. En vista del enorme costo de una quiebra generalizada de los bancos, los gobiernos generalmente intervienen. Estas intervenciones gubernamentales siempre son polémicas y con frecuencia dejan una gruesa estela de *injusticias e irregularidades*.

La principal injusticia de cualquier rescate bancario consiste en que se utilizan los recursos fiscales provenientes, por definición, de los contribuyentes de un país y se canalizan para salvaguardar los recursos de los ahorradores. Es claro que ambos grupos, contribuyentes y ahorradores, no representan el mismo conjunto de individuos, por lo cual se realiza una *transferencia forzada* de recursos de un sector a otro. En lo que respecta a las irregularidades, éstas tienden a ser de diversos tipos. En algunos casos los bancos otorgaron créditos prescindiendo de la normatividad correspondiente y, debido a ello, cuando estalló la crisis encontraron serios obstáculos para lograr la recuperación del empréstito. En otros casos se concedieron créditos con finalidades políticas, en las que se contravenía abiertamente la legislación electoral vigente.

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro, conocido como FOBAPROA, se instituyó a principios de los años noventa como un fideicomiso privado, con el objetivo de respaldar los depósitos de los ahorradores de los bancos que se encontraran en problemas, e incluso en quiebra. Los bancos aportaban una prima a dicho Fondo y éste disponía de recursos suficientes para afrontar problemas no generalizados del sistema bancario. Al estallar la crisis de diciembre de 1994 y acontecer en cadena las quiebras bancarias, los fondos del FOBAPROA fueron por completo insuficientes para afrontar la debacle y, como hemos señalado, el Gobierno Federal dispuso de los recursos públicos para mantener en pie a la gran mayoría de las instituciones bancarias.

El Fobaproa fue sustituido por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), or-

ganismo encargado de darle continuidad al rescate bancario. El IPAB ha establecido un límite máximo al monto de depósitos garantizados con recursos públicos. A partir del 2003, en caso de una quiebra bancaria, los recursos públicos sólo responderán por el equivalente a 400 mil UDIS (unidades de inversión). La UDI es una unidad de cuenta indizada a la inflación, por lo que si en el momento de una quiebra bancaria dicha unidad tuviera un valor de 3, entonces el monto respaldado sería de 1 millón doscientos mil pesos (400 000 por 3 = 1 200 000). La opción que le quedará a quien tenga ahorros superiores a esa suma, será la de distribuir sus ahorros en varios bancos para no exceder el monto máximo protegido por cada banco. Por cierto, cuando se señala que el rescate bancario fue una más de las medidas *neoliberales* de los últimos gobiernos mexicanos, se olvida que lo genuinamente *neoliberal* hubiera sido que los ahorradores bancarios perdieran sus recursos, compartiendo la suerte de los bancos, sin que se emprendiera ningún tipo de salvamento con recursos públicos.

Hemos afirmado que cualquier rescate bancario es sumamente controversial, y es evidente que un gobierno corrupto y torpe para tomar medidas oportunas puede ocasionar que el costo de dicho rescate crezca exorbitantemente, como ocurrió en México a partir de la crisis de 1994. Además, las torpezas, corruptelas e irregularidades del rescate bancario propician controversias en las que se hacen acusaciones imprecisas o equívocas. Por ejemplo, se sostiene que el rescate bancario se realizó nada menos que para salvar los recursos de los banqueros y no de los ahorradores. Esta afirmación olvida que las pérdidas de activos de los bancos afectan en primera instancia al capital de los banqueros, como ya mencionamos antes, quienes pierden el valor de sus acciones al comenzar la crisis. No es posible defender *la forma* en que se llevó a cabo en México el rescate bancario; sin embargo, la pregunta decisiva que nos permitimos hacerle al lector es la siguiente: ¿debe el gobierno de un país permitir que quiebre su sistema bancario?¹³

¹³ Para la versión oficial del rescate bancario consulte el libro de la Secretaría de Hacienda, *Fobaproa, la verdadera Historia*, 1998, México. Para una perspectiva crítica

El futuro del sistema bancario mexicano

Como consecuencia de la crisis de diciembre de 1994 y de las turbulencias del rescate bancario, la banca extranjera adquirió la mayoría de los bancos que hasta entonces fueron propiedad de mexicanos. En la actualidad el sistema bancario se enfrenta a varios problemas, uno de ellos consiste en establecer un marco regulatorio más eficiente. La crisis mostró diversas insuficiencias de la regulación bancaria, entre las que se encuentran las limitaciones para castigar con mayor severidad a los banqueros fraudulentos, así como las que dificultan a los bancos el cobrar con prontitud las deudas de los prestatarios morosos o fraudulentos. Una reactivación efectiva del sistema bancario como oferente de crédito deberá pasar, entre otras cosas, por la puesta en práctica de una reglamentación que permita sancionar oportunamente al que no pague.

En la actualidad, los bancos proporcionan recursos crediticios insuficientes para financiar la actividad económica nacional. El financiamiento proporcionado por instituciones no bancarias ha crecido notablemente, como el que proporcionan las tiendas departamentales para la adquisición de artículos electrodomésticos y de otros enseres. Por su parte, las grandes empresas al tener acceso al crédito externo, no se ven afectadas por la limitación del crédito bancario interno. Sin embargo, como el financiamiento externo es en moneda extranjera, quienes recurren a él están expuestas al riesgo cambiario o bien a tener que protegerse mediante coberturas cambiarias costosas. En suma, la falta de crédito bancario interno se traduce en un funcionamiento ineficiente de la actividad económica nacional. Debido a lo anterior, es preciso reactivar con prontitud la actividad bancaria en el rubro de financiamiento a la actividad productiva¹⁴.

del mismo problema consulte a Luis Rubio, en *Tres Ensayos: Fobaproa, Privatización y TLC*, 1999, Cal y Arena, México. Asimismo, el libro de Gabriel Székely et al., *Fobaproa e Ipab: El acuerdo que no debió ser*, 1999, Océano, México.

¹⁴ El lector puede consultar el libro de Eugenia Correa et al., *Crisis y futuro de la Banca en México*, 2002, Miguel Ángel Porrúa, México.

La crisis de 1994: ¿un error de diciembre?

A las pocas semanas de que Carlos Salinas dejara la presidencia de la República, se desató una grave crisis que superó a cualquier otra que hubiera padecido la economía mexicana. Se desvanecía el escenario optimista promovido por el salinismo; sin embargo, los analistas no se ponían de acuerdo en la causa del desastre económico. Por un lado, Carlos Salinas acusaba a Ernesto Zedillo de haber cometido el “error de diciembre”, que convirtió una situación difícil en una crisis devastadora. Por su parte, Ernesto Zedillo revertía la crítica, argumentando que él había heredado una bomba de tiempo que le había estallado entre las manos.

Por nuestra parte, consideramos que es válida la acusación salinista relativa a la existencia de un «error de diciembre». Éste consistió en la gestión más torpe posible para llevar a cabo una devaluación cambiaria. En primer lugar, el gobierno anunció, frente a un grupo de empresarios, que estaba dispuesto a eliminar el sistema de bandas cambiarias y, al recibir críticas por dicha medida, la corrigió y optó por mantenerlo, realizando un ajuste al techo de la banda en 15 por ciento, con la intención de aliviar las presiones cambiarias que se habían acumulado. El resultado, predecible, consistió en que en pocos días se redujeran las reservas internacionales en varios miles de millones de dólares adicionales, lo que agudizó aún más la ya crítica situación. Finalmente, en el peor momento, cuando las reservas de divisas eran demasiado bajas, se decretó la desaparición de las bandas cambiarias.

Otra de las graves fallas cometidas en el “error de diciembre”, fue devaluar sin contar con un programa de apoyo financiero internacional, que tranquilizara a los inversionistas nacionales y extranjeros y contribuyera a evitar la estampida de los capitales. Dicho programa se estableció en forma demasiado tardía, varios meses después de la detonación decembrina de la crisis, impidiendo con ello que cumpliera cabalmente su cometido. En suma, la forma como se llevó a cabo la devaluación contribuyó a exacerbar las tensiones y

los miedos que se habían venido acumulando a lo largo de todo el aciago año de 1994. La existencia del «error de diciembre» es incontrovertible; sin embargo, esto no significa en modo alguno exculpar de la debacle económica al gobierno salinista. Este último es el responsable de los altos márgenes de vulnerabilidad con que funcionaba la economía mexicana en el periodo previo al estallido de la crisis. Entre otros aspectos, dicho régimen siempre vio con excesiva complacencia la situación deficitaria de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Aunque sostenía correctamente que las grandes entradas de capitales eran las que determinaban el fuerte déficit de la cuenta corriente, subestimó en extremo las consecuencias adversas de una *reducción abrupta* en las entradas de capitales.

Por si lo anterior fuera poco, Salinas heredó a su sucesor un sistema bancario con graves deficiencias, como el problema de la cartera vencida de los bancos, que existía desde varios años antes del llamado «error de diciembre». La venta de la banca a precios altos propició que los nuevos banqueros buscaran recuperar con prontitud lo invertido, por lo que hicieron crecer con desmesura e imprudencia el crédito bancario. Ante esa vulnerabilidad, el Banco de México se vio limitado para adoptar las medidas contraccionistas necesarias para contener las presiones cambiarias. Temía que un incremento significativo de las tasas de interés desatará una cadena de quiebras bancarias, mismas que terminaron por ocurrir con mayor agudeza al poco tiempo de haber asumido la presidencia Ernesto Zedillo. Otro error de Carlos Salinas consistió en liberalizar prematuramente los flujos de capitales, medida que debió tomarse hasta que el país contara con un sistema bancario y financiero sólido. En otras palabras, se invirtió peligrosamente el orden pertinente para proceder con la liberalización financiera. Por su parte, la supervisión y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria fue incapaz de detectar con oportunidad, diversos fraudes e irregularidades cometidos por algunos de los propietarios de bancos de ese momento.

Finalmente, el sistema de bandas cambiarias, implantado por el régimen de Salinas con la finalidad de ayudar a abatir la in-

flación, funcionó adecuadamente mientras las presiones cambiarias no fueran excesivas; en cuanto éstas se agudizaron, dicho sistema cambiario se volvió contraproducente, ya que implicaba fuertes pérdidas de divisas para el Banco de México¹⁵.

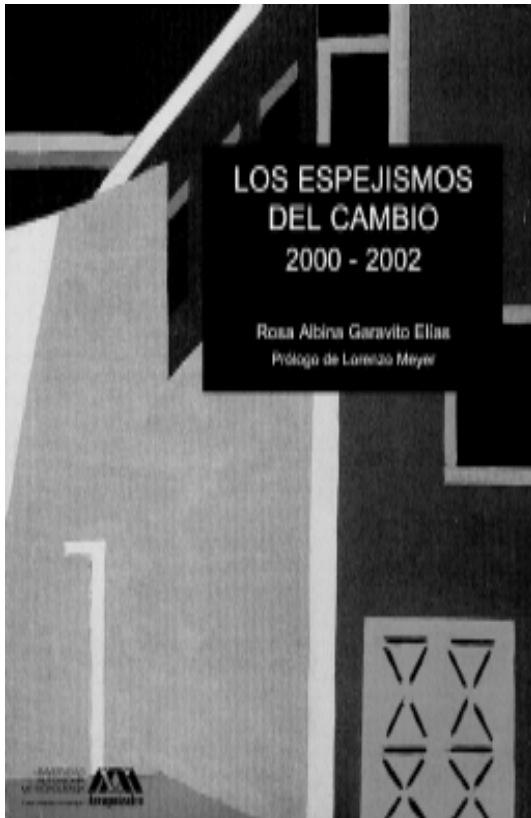
En suma, Salinas heredó a Zedillo varios focos rojos en la economía nacional: los abultados déficits de cuenta corriente de la balanza de pagos, la significativa vulnerabilidad del sistema bancario en un contexto de amplia libertad para los movimientos de capitales, el agobio de la deuda de corto plazo de los Tesobonos, la mala supervisión de la CNB, y un régimen cambiario que permaneció en funciones por más tiempo del que era prudente. A lo anterior debe agregarse la mala conducción de la devaluación cambiaria del gobierno de Zedillo (el “error de diciembre”), para estar en presencia de una combinación altamente explosiva. En lo que respecta al entorno internacional, debe tomarse en cuenta que la Reserva Federal de los Estados Unidos contribuyó a hacerlo más adverso para México, ya que elevó varias veces la tasa de interés en el transcurso de ese aciago año de 1994, año que los mexicanos tardaremos mucho en olvidar¹⁶.

Comentarios finales

El breve recorrido que hemos realizado en este artículo en torno a algunos aspectos fundamentales de los mercados de divisas, de valores y financiero, así como las apreciaciones sobre la manipulación estadística, la polémica sobre el régimen cambiario adecuado para México y sobre el controvertido “error de diciembre”, nos ha permitido hacer algunas precisiones significativas que, con cierta frecuencia, son pasadas por alto. Los medios de comunicación, y no sólo ellos, con gran facilidad difunden ideas

¹⁵ Consulte de Sebastián Edwards *et al.*, Mexico 1994, *Anatomy of an emerging-market crisis*. 1997, Carnegie Endowment, USA y de Macario Schettino, *El costo del miedo, La devaluación de 1994/1995*, 1995, Grupo Editorial Iberoamérica, México.

¹⁶ Recomendamos ampliamente el libro de Jonathan Heath, *La maldición de las crisis sexenales*, 1999, Grupo Editorial Iberoamérica, México.



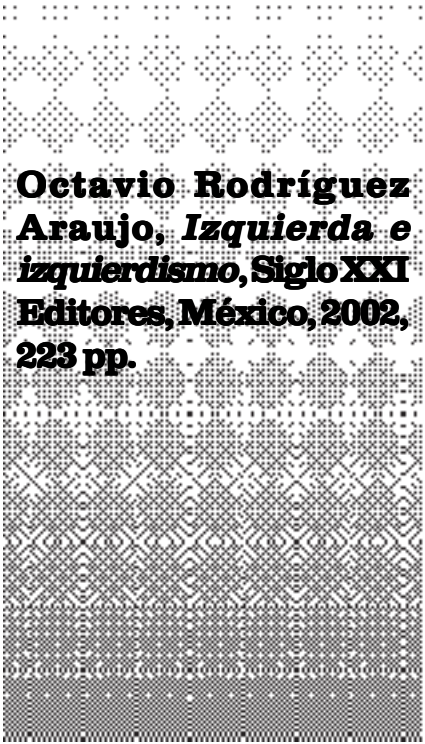
imprecisas y equívocas sobre las características de las instituciones vinculadas al quehacer económico de nuestro país, y también sobre las políticas económicas que se ponen en práctica en el mismo. Una forma modesta pero necesaria, de enfrentar dicha situación, consiste en explicar a los estudiosos de la Economía, y a veces incluso a algunos economistas en activo, las ideas económicas que se han desvirtuado y que tienden a ejercer cierta influencia incluso en algunos medios académicos de nuestra nación.

Hace varios años escuchábamos a un economista que ocupa un alto puesto en un importante organismo público mexicano, en una conferencia sobre la conveniencia o no de establecer un Consejo Monetario, afirmar sin sonrojo que para que este último pudiera establecerse en México se requeriría previamente, entre otras cosas, que la inflación fuera abatida a niveles mínimos. En esa ocasión, un economista que se encontraba entre el público lo cuestionó de manera directa, diciéndole que si la inflación estuviera verdaderamente en un mínimo, la discusión sobre la conveniencia o

no de establecer un Consejo Monetario en México sería irrelevante. Es decir, el funcionario estaba poniendo la carreta delante de los caballos y la economista ahí presente se lo hizo saber. Lo anterior lo referimos como una muestra palpable de la manera en que es posible encontrar razonamientos falaces, equívocos e imprecisiones aun entre especialistas de la Economía.

En otra ocasión escuchábamos en un programa televisivo, a otro economista que explicaba detalladamente las formas más lucrativas de invertir los ahorros del público. Mencionaba una tasa de interés del 20 por ciento anual que pagaban los fondos que él promovía y se refería a una tasa de inflación de la economía mexicana del 15 por ciento anual. Concluía que las personas que mantenían “bajo el colchón” su dinero, perdían cada año la suma de ambas tasas, es decir, el 35 por ciento. El error salta a la vista, las tasas no se suman, solamente se determina *cuál de las dos es la más alta*; en este caso la más alta es la tasa de interés, por lo cual quien ahorra “bajo del colchón” perdía en esa época el 20% y no el 35%.

Los dos casos anteriores, así como todos los que explicamos en este artículo, muestran la vigencia del sabio proverbio que afirma que “al mejor cazador se le escapa la liebre”. Por tanto, se hace necesario, por parte de los académicos, el escrutinio riguroso y permanente de la información y de los análisis económicos que se presentan en forma masiva en los medios de comunicación. En ningún momento hemos pretendido abordar exhaustivamente los casos que presentamos en este artículo, lo cual el lector entenderá dadas las restricciones de espacio que necesariamente rigen la edición de una revista como El Cotidiano. Asimismo, estamos plenamente conscientes de que nosotros no estamos exentos de cometer errores. Sin embargo, en todo momento nos ha impulsado la intención constructiva de enfrentar al lector con planteamientos suficientemente sólidos que esperamos lo ayuden a reflexionar y, en su caso, a enriquecer su perspectiva analítica sobre aspectos económicos que son, sin duda, realmente trascendentales para ayudar a comprender la economía mexicana y su política económica.



Octavio Rodríguez Araujo, *Izquierda e izquierdismo, Siglo XXI* Editores, México, 2002, 223 pp.

El libro de Octavio, que gentilmente me invitó a comentar, *Izquierda e izquierdismo*, es oportuno y honesto. Oportuno porque en este periodo de crisis de la izquierda, el hecho de documentar su desarrollo histórico desde la Primera Internacional hasta el Foro de Porto Alegre, como lo hace el autor, constituye un atinado referente para desarrollar la discusión en torno a qué es la izquierda hoy y hacia dónde va. Honesto porque parte de sus experiencias personales para reflexionar sobre la trayectoria histórica de la izquierda, no sin un cierto dejo de desencanto y parplejidad que asoma desde las páginas de la introducción cuando afirma su honda preocupación "...al percibir no sólo que mucho ha cambiado la izquierda en la que me formé (que) no tiene nada que ver con los movimientos que ahora se dicen de izquierda". No se trata, pues, de una reflexión distante y fría, sino del juicio comprometido de un intelectual de izquierda con su realidad.

Convengo con el autor en la necesidad de caracterizar a los proyectos políticos en el marco de la tradicional geometría de izquierda o de derecha, también en la tesis de que el contenido de esos conceptos tienen una determinación histórica, lo que les otorga un cierto grado de relativismo. Relativismo que, sin embargo, no impide identificar a la izquierda con los ideales de la igualdad, la justicia, la libertad, la dignidad, la democracia, la paz, esto es, que en cualquier periodo histórico la izquierda se distingue por su carácter progresista, frente al conservadurismo de la derecha. Por eso, la tesis del fin de las ideologías y del fin de la historia, preconizada por los posmodernistas, no es más que la envoltura ideológica de una posición política que sólo expresa y reproduce la abigarrada realidad social del capitalismo actual sin entenderla.

El amplísimo periodo que abarca el análisis de la izquierda que hace Octavio, decíamos, desde la I Internacional hasta el Foro Social de Porto Alegre, desde la izquierda marxista hasta la llamada izquierda social con la que finaliza el siglo XX e inicia el siglo XXI, constituye uno de los aportes de su libro: ubicar la discusión actual sobre la izquierda en un marco no sólo histórico, sino además internacional. Más que ubicar, tendría que decir promover la discusión sobre la izquierda en esos parámetros, porque bien sabemos que, en la actualidad, la comunidad de acción ha suplantado a la comunidad de las ideas y que la praxis se coloca por delante de la teoría. El libro de Octavio es una invitación a alejarse de las posiciones acrílicas de que la izquierda, hoy, es lo que es y basta, de la autocomplacencia diría yo, que en los últimos años ha inundado los espíritus y ha encajonado la acción, en la ruta que los partidos imponen, convertidos, como están, en maquinarias electorales.

A propósito del relativismo del concepto de izquierda, un ejemplo muy cercano lo encontramos en el PRD, partido que, antes de su congreso nacional celebrado en Oaxtepec, en 1996, no se definía como un partido de izquierda, sino simplemente como un partido en lucha por la democracia; aunque —sobre todo de 1988 a 1994—, esa lucha por cumplir con un precepto establecido en el artículo 39 de la Constitución: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo", tenía un significado tan radical y subversivo contra el régimen priísta como pudieron ser los objetivos de la guerrilla urbana de los setenta por derrocar el poder de la burguesía. Ciertamente los conceptos son relativos, y ciertamente también lo mejor es tener conciencia de ese relativismo.

Y ya entrando en la discusión a la que el libro invita, Octavio comparte la idea de que en el PRD el proyecto de la izquierda socialista se abandonó por el cardenismo. Hay mucho de purismo y confusión en esta tesis muy generalizada entre la izquierda que se hizo a un lado a la hora del nacimiento del PRD. Purismo ideológico porque se prefiere la fidelidad a un concepto que el compromiso con la

transformación de la realidad. El riesgo de estas posiciones es que se pueden reducir a contemplar desde la ventana cómo pasa la historia. Y confusión, porque no sé dónde estaba el carácter socialista de la izquierda que entró al PRD; más bien creo que esa izquierda, desde la más radical hasta la más reformista, resultó tan nacionalista, populista y clientelar como el mismo PRI. Por eso sostengo que la izquierda mexicana del siglo XX alcanzó para apenas ser compañera de ruta de ese cardenismo. Pero no fue poco. El respeto al voto no se habría logrado sin esa izquierda. Su carácter de izquierda fue su radicalidad democrática.

Y también quiero discutir las tesis de Octavio en torno al papel de la izquierda partidaria y de la izquierda social. Percibo en el libro una descalificación *a priori* del movimiento antiglobalifóbico por, según el autor, su falta de propuesta, su ausencia de organización, su activismo, su espontaneísmo. Me parece que hace falta un mayor esfuerzo por entender su significado.

En primer término es necesario subrayar que se trata de un movimiento de carácter internacional. Y Rodríguez Araujo, como buen seguidor de Trotski, tendría que poner atención a esta característica. No es menor el fenómeno social de las protestas aguerridas y multitudinarias ante las reuniones cumbre de los representantes de los países desarrollados, léase de los dueños del planeta. Tampoco es menor la expresión social ahí representada: jóvenes, sindicatos, feminismos, ecologismos, entre otros. Yo diría que es la expresión internacional del nuevo proletariado en el capitalismo global.

De la misma manera habría que subrayar la función de *lobbying* que esta nueva izquierda desarrolla frente a los representantes de los dueños del mundo, esto es los organismos financieros multilaterales y su incidencia en la definición de las políticas de los mismos. ¿No hemos escuchado al presidente del Banco Mundial, Wolfffenhson reiterativamente afirmar que es necesario destinar mayores recursos al gasto social? Seguramente en la mente de estos representantes apenas está la idea de suavizar alguna arista del salvaje capitalismo apoyado en sus recomendaciones previas, pero sin duda también este puede ser el inicio no sólo de una redefinición de las políticas financieras internacionales, (incluida la aplicación del impuesto Tobin y la condonación de la deuda externa) sino también del rediseño de los organismos internacionales multilaterales emergidos de la Segunda Guerra Mundial, rediseño que es urgente acordar frente a la crisis actual de esos organismos financieros y de la misma ONU, frente a la amenaza del gobierno de EUA de imponer la organización de un mundo unipolar con su hegemonía y sin contrapeso alguno.

Si hoy el capital no tiene fronteras, no veo por qué la acción del nuevo proletariado deba tenerlas, tampoco vería por qué su expresión deba repetir los cauces de los viejos partidos de izquierda, sobre todo cuando estos han terminado por refuncionalizar y colaborar con las políticas del llamado neoliberalismo. Recuérdese la experiencia de los socialdemócratas en el poder, fenómeno que, en su libro, Rodríguez Araujo registra adecuadamente.

Octavio es un especialista en partidos políticos (un muy buen especialista, diría yo), y quizá por eso se aprecia en su libro esa tendencia a reducir la expresión de la izquierda a su expresión partidaria, aunque ciertamente también analiza la nueva izquierda de los sesenta, izquierda fuera de los partidos, y la entiende como la crítica necesaria al anquilosamiento de los partidos, mientras que a la nueva izquierda, la globalifóbica, termina por encajonarla en el izquierdismo. Dice que es necesario categorizar, pero creo que en este caso se queda sólo en la adjetivación.

Al respecto, pienso que no es sano idealizar ni a partidos ni a izquierda social, y sí en cambio hacer un esfuerzo serio por entender la naturaleza y las distintas expresiones históricas de ambos. Pienso también que, en la dualidad entre izquierda partidaria e izquierda social, la mayor tragedia para los partidos es no entender a la segunda. Incluso esa tendencia, por desgracia, es immanente a las organizaciones partidarias porque hay en los partidos la aspiración a ser eternos, a pesar de que, como su nombre lo indica, representan a sólo una parte de la sociedad. El origen de esa aspiración es la confusión entre los intereses de las burocracias partidarias que se van creando y el interés general de la sociedad o de los sectores a los que dicen representar. Seguramente, Octavio estará de acuerdo conmigo en esta tesis, también por su pasado trotskista.



Me extrañó que —a pesar de la importancia que Octavio otorga al EZLN en el escenario de la izquierda mexicana y mundial— en ningún momento se refiera a su demanda de autonomía para los pueblos indios, y sí en cambio lo caracterice como organización de izquierda por sus demandas de tierra, trabajo, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz. Desde mi punto de vista, el EZLN no sólo es de izquierda, sino que, además, su proyecto de izquierda es moderno, mira hacia el futuro —que es hacia donde la izquierda tiene que mirar—, y, cuando exige la autonomía para los pueblos indios, en realidad está planteando cambiar la esencia del Estado mexicano, democratizarlo, hacerlo incluyente mediante la democracia participativa y más allá de la democracia electoral con la que cerramos el siglo XX.

Pensar al EZLN como un movimiento que sólo exige reivindicaciones económicas y sociales, y dentro de las políticas no incluir su demanda de autonomía, es no entender la radicalidad democrática y moderna de su proyecto. Y, a propósito de tragedias partidarias, ese voto perredista en el Senado que no respetó los Acuerdos de San Andrés es muy elocuente de la incapacidad de ese partido de entender y construir un proyecto de país hacia el futuro. Después de la autonomía indígena, lo he dicho en varios foros, ¿cómo decir no a la autonomía sindical? ¿autonomía indígena y autonomía sindical no son acaso las dos piezas indispensables para pasar de la democracia electoral a la democracia participativa? ¿no son acaso los proyectos de una izquierda democrática y moderna? ¿y qué partido los hace suyos de manera central? Efectivamente: ninguno.

La autonomía, como tema central de un proyecto de izquierda para la actual etapa histórica, no es otra cosa que el proyecto de expropiar una gran parcela de poder político a la clase dominante. Para lograrlo, ciertamente es necesario fortalecer la democracia representativa que acabamos de conquistar, pero también es cierto que ella no es suficiente. Es bueno, como hace Rodríguez Araujo, dejar de lado el calificativo de socialista o de marxista para calificar a un movimiento de izquierda, pero es bueno también no olvidar cuestiones básicas del análisis materialista de la sociedad y de la historia; y entre ellas, el significado de los proyectos y de los intereses a los que representan. Digo, mientras siga existiendo el capitalismo, es bueno no olvidar el análisis de clase y las contradicciones en las que esas clases y sus distintas expresiones se mueven.

¿Será útil, me pregunto, discutir como lo hace Octavio con los posmarxistas que niegan la existencia de las clases y reivindican el concepto pluriclasista de sociedad civil? ¿o, en su lugar, será más esclarecedor entender el papel progresista de muchas ONG, sin ir más lejos en el México reciente? ¿que no cuestionan las bases de la economía capitalista? ¿no estará Octavio pecando de maximalista? ¿no ha sido acaso la presencia de estas ONG fundamental en la lucha por la democracia en México? Y, después de conquistada la democracia electoral, ¿no están llenando ahora grandes vacíos en la defensa de los derechos humanos de los migrantes, de las mujeres en Ciudad Juárez? Es posible que sea la nostalgia de Octavio por un partido de izquierda quizá socialista y marxista, inexistente, lo que lo lleve a menospreciar el fenómeno de la autoorganización desde abajo de la sociedad en torno a demandas progresistas y democráticas muy concretas. Pero no creo que un análisis marxista de la realidad política tenga que partir de lo que debe ser, sino más bien explicar lo que existe. Y, sobre las ONG, yo diría que por fortuna existen y seguirán existiendo frente a la pobre realidad partidaria.

Más que discutir con las ONG por no “cuestionar las bases de la economía capitalista”, como afirma Octavio, pienso que la discusión de la izquierda, hoy, sería justamente en torno al significado de un proyecto que con los pies en la historia sea capaz de construir un futuro de igualdad, justicia, libertad, autonomía, paz y dignidad. A esa discusión, sin duda, motiva el libro de Octavio. Por eso mis fraternales felicitaciones y buenos augurios para que su libro se convierta, como estoy segura que sucederá, en un referente obligado en la discusión que mucho necesita la izquierda desarrollar. Porque, por lo demás, mientras el capitalismo exista, habrá izquierda. Como decía Marx, el viejo topo de la historia sigue cavando, y yo agrego: aunque se disfraze con muchos velos.

Rosa Albina Garavito E.

(Comentarios leídos en la presentación del libro en la Feria del Palacio de Minería, el 27 de febrero del 2003).