

# EL Cotidiano

119

Revista de la realidad mexicana actual

el gobierno del cambio

→ el gobierno del cambio ↻

UNIVERSIDAD  
AUTONOMA  
METROPOLITANA  
Casa abierta al tiempo



ISSN 0186-1840  
mayo-junio, 2003  
año 19, \$35.00

# Presentación

Los resultados electorales del 2 de julio de 2000 obligaron a proyectar, en el futuro inmediato, escenarios políticos que consideraran este suceso como el referente obligado en la consolidación de la democracia en nuestro país. El hecho que en esa coyuntura triunfara un partido diferente al que predominó en los últimos setenta años hizo suponer que el avance de la democracia se iba a traducir, inmediatamente, en cambios concretos en la racionalidad del Estado sobre la cual se instrumentarían nuevas políticas tendientes a crear mejores condiciones de vida para la mayor parte de los mexicanos. Se trataba de un momento donde nuestra sociedad idealizó este urgente paso en la construcción de la democracia, como si se tratara de la culminación de un complejo proceso que por su sola conclusión nos permitiría resolver la complicada crisis económica, política y social que nos aqueja desde hace veinticinco años.

El nuevo partido en el poder, y por ello el presidente Fox y su gabinete, enfrentaron el dilema político en el cual queda a prueba las promesas de la campaña y las acciones concretas de un *partido del cambio* que ahora le toca demostrar su capacidad para gobernar. Y con ello resulta inevitable preguntarnos ¿hasta qué grado el *partido del cambio* representa una transformación de un gobierno realmente comprometido con su sociedad? o ¿en qué medida el partido del cambio consolida la *continuidad del despotismo* que nos mantiene hundidos en la crisis?

En este número, *El Cotidiano* ha reunido un conjunto de artículos que se plantean como objetivo presentar a sus lectores un posible balance sobre el gobierno de Vicente Fox. Para este efecto, en el primer artículo del dossier, *Fox: el costo de la democracia*, se aborda la cuestión ideológica del *gobierno del cambio* reflejando el carácter conservador que lo liga al pragmatismo empresarial y los principios de la Iglesia Católica. Como su propio título lo sugiere, la pasividad gubernamental que vivimos a dos años y medio del sexenio, propone que tal ineficacia en la toma de decisiones es un costo que la sociedad mexicana está pagando al ejercer su derecho a elegir gobernantes.

En el segundo caso, *La economía mexicana, 2000-2002: las continuidades del gobierno del cambio*, se ensaya a partir de reconocer la continuidad de un proyecto económico excluyente de las mayorías e ineficiente para recuperar las mínimas condiciones de desarrollo. Evidentemente, se llama la atención sobre la persistencia de una política económica que no se distingue en lo esencial de las políticas de gobiernos anteriores.

En el tercer artículo, *Ley Abascal 2002. El nuevo dominio del capital sobre el trabajo*, se aborda la problemática del proyecto de la Nueva Ley Federal del Trabajo, que impulsa el nuevo gobierno, desde la legitimidad que le confiere el empresariado mexicano, lo que se

expresa en la amenaza concreta de eliminar los intereses de las clases trabajadoras, alertando, por tanto, sobre el retroceso de las condiciones generales del trabajo.

En el cuarto artículo, *La política exterior, 2000-2002: análisis y perspectivas*, nos conduce por una clara trayectoria del *gobierno del cambio*, en el cual se advierte la transformación de la práctica diplomática que, en su esencia, confirma la renuncia de los últimos gobiernos al legado de la constitución de 1917, como es el caso del principio de la *no intervención*, además de revelar cómo la política exterior de México pretende constituirse en la punta de lanza de un desarrollo económico vertido hacia el proceso de la globalización.

En el quinto artículo, *Los procesos electorales en México, 2000-2003*, se analiza la influencia del “efecto Fox” en los procesos electorales que se observan después del triunfo del PAN del 2 de julio de 2000. En esa misma línea de lo electoral y el sistema de partidos tenemos el sexto artículo, *Relaciones políticas entre el jefe de gobierno de la ciudad de México y el Ejecutivo Federal, 2000-2002*, que nos sitúa en un interesante ámbito de las relaciones que establecen dos partidos políticos cuando comparten las estructuras del poder, generando, permanentemente, conflictos políticos que rompen con la lógica anterior de un sistema de partidos no competitivo. Se trata de un jefe del gobierno de la capital de la República, quien intentará sacar provecho de su gestión para las siguientes elecciones presidenciales, y un presidente de la nación, cuya gestión comprometerá necesariamente el partido al que representa. Por su parte, el séptimo artículo, *Fox y Acción Nacional: la difícil relación*, destaca los conflictos políticos derivados de la distancia que Fox tomó al integrar su gabinete de gobierno, y su partido de origen al que relegó a las funciones de la cámaras locales, la de diputados federales y senadores.

Por último, y como es costumbre en *El Cotidiano*, se presenta una perspectiva de la coyuntura, así como otros tópicos de interés para la misma, con lo que esperamos brindar a nuestros lectores un digno material de análisis y crítica.

**Rafael Montesinos**

# Fox: los daños de la democracia

Rafael Montesinos\*

*El propósito de este artículo es reflexionar en torno al gobierno que emerge después del 2 de julio del 2002. De tal forma que la presente interpretación se recrea en el contexto de una obligada comparación entre un gobierno que se institucionalizó a partir de un partido político que monopolizó el poder durante 70 años, y un nuevo partido político que se cobija bajo la bandera de un “cambio” impulsado por una pretendida eficacia empresarial que ofrece resolver la crisis. Por lo tanto, la continuidad de un proyecto de nación de corte claramente neoliberal, excluyente de las mayorías, y la ideología del nuevo gobierno, son dos ejes que guían esta exposición.*

*Cada uno de nosotros viene a este mundo a trascender, a dejar huella, aportando su grano de arena para hacer de esta tierra un lugar para ser felices.*

Vicente Fox<sup>1</sup>

Quizás la interpretación más recurrente sobre la transición política mexicana sea la evolución de un proceso electoral cada vez más apegado a los principios formales de la democracia. Sobre todo ahora, que se presencia el ascenso al poder de un partido de oposición a partir de las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2002.

Evidentemente, la complejidad de la política que se pretende sintetizar en la definición de un proceso electoral cada vez más

competitivo, da por sentada, a veces, una transición que todavía tiene un largo trecho por recorrer. El elemento que constituye un referente general en este tipo de reflexiones, es la discusión sobre la democracia que parte de las limitantes, y hasta las deformaciones, de un sistema que posibilita a una élite monopolizar el poder y marginar a las mayorías en los procesos de toma de decisiones. De esa forma, se comprende la necesidad de discutir la diferencia entre la *democracia representativa* y la *democracia participativa*, lo cual obliga a reconocer la superficialidad política que se puede deducir de lo estrictamente electoral, si tal proceso es contemplado tan solo como la persistencia o cambio de las preferencias partidistas.

\* Profesor-investigador, Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa.

<sup>1</sup> Vicente Fox, *A los Pinos. Recuento autobiográfico y político*, Océano, México, 1999. Pág. 13.

En última instancia, los principales partidos políticos en México constituyen representaciones en el imaginario colectivo que suponen, entonces, diferentes concepciones de lo que es el país, del rumbo de la nación a seguir, del proyecto de nación que ha de redefinirse con base a la coyuntura económica, política y cultural, pero sobre todo de las posibilidades que tienen los partidos para dar cuenta de una crisis que agobia al país desde 1982 y que cada vez se torna más amenazante para la “estabilidad” posrevolucionaria que parece resquebrajarse en el marco de una globalización que pretende consolidarse enarbolando la bandera de la democracia, pero reproduciendo las abismales diferencias en el desarrollo de las naciones bajo la “nueva lógica” del mercado internacional que continúa privilegiando la concentración de la riqueza en un número extremadamente limitado de naciones.

Vista así, la discusión respecto de la continuidad de un proyecto de nación o del “cambio” propone reconocer la persistencia de una filosofía y, por tanto, de una práctica de gobierno, o la transformación del concepto de gobierno que posibilite el ejercicio realmente democrático del poder. Se trataría, entonces, de generar una crítica a las formas autoritarias de ejercer el poder, y con ello a los rasgos prácticos de los gobiernos, sin importar el origen partidista de frente a una crisis social que cada vez exige mayor compromiso y responsabilidad de los gobernantes. De ahí que, en este ensayo, el propósito fundamental sea proponer un balance de lo que ha sido el “gobierno del cambio” en sus dos años y medio de vida, desde el punto de vista de las *representaciones* que se reproducen en el imaginario político, la filosofía y las estrategias del poder de la nueva élite gubernamental.

### *Los símbolos de la transición*

Uno de los principales símbolos en todo sistema político es el del Estado-Nación, mismo que adquiere una significación más precisa a partir de otros símbolos que, de manera particular y en conjunto, dan forma a ese *hiper-símbolo*. De esa forma, la figura presidencial, en compañía del ejecutivo, la imagen de los principales partidos políticos, de las instituciones

que predominan en el escenario político nacional en cada coyuntura, así como los líderes sociales más representativos de la sociedad, constituyen las representaciones más significativas en el imaginario colectivo nacional respecto a las *representaciones del poder*.

En la medida que las representaciones son importantes en esta interpretación, recordaré una idea de las voces más autorizadas en el manejo de lo simbólico, como es el caso de Víctor Turner, quien señala: Los símbolos instigan la acción social. *En un contexto de campo podríamos incluso llamarlas ‘fuerzas’, en la medida que son influencias determinables que inducen a las personas y a los grupos a la acción. En ese mismo contexto de campo es además donde las propiedades que hemos descrito, a saber, la polarización de sentidos, la transferencia de cualidades afectivas, la discrepancia entre sentidos y la condensación de sentidos, resultan importantes*<sup>2</sup>.

En esta oportunidad, no podré atender los diferentes aspectos de la transición, dada la complejidad de tal proceso societal, pero intentaré fundamentar las representaciones mínimas latentes en tres momentos de la transición y que en una línea causal sugieren una posible interpretación respecto al desenlace electoral del 2 de julio de 2000. Evidentemente, me refiero a la trayectoria electoral 1988, 1994 y 2000, momentos de la coyuntura política que generalmente se reconocen a partir de los términos del *voto de castigo*, el *voto del miedo* y el *voto “útil”*. Tales referencias aluden necesariamente a la cuestión del imaginario colectivo, a ese espacio de la subjetividad colectiva convertido en el blanco de las diferentes élites políticas sin el cual es imposible mantener, reproducir u obtener el poder.

Se trata del indispensable ámbito de la política que permite, desde el poder, garantizar la legitimidad de quienes lo ejercen, de la forma como se plasma en las relaciones sociales, de cubrir la direccionalidad de la toma de decisiones, del proyecto de nación que se enarboló detrás de los modelos económicos que guían el desarrollo de las naciones, etc. Cuando se hace referencia al *voto de castigo*, se supone la

<sup>2</sup> Turner, Víctor, *La selva de los símbolos*, S. XXI, Madrid, 1980. Pág. 40.

presencia de una sociedad de tal nivel de madurez política, que ya ve los procesos electorales como instrumentos para ejercer la cuota de poder que legítimamente le corresponde. Sugiere una conciencia de la sociedad mexicana que descubre los velos de las élites políticas a quienes responsabiliza de la crisis económica que aqueja a la nación desde 1982.

En ese sentido, cabe acotar que, si bien el binomio PRI-gobierno se asocia a la idea *Estado-Nación*, el desgaste sufrido por esa estructura de poder a lo largo casi 60 años, provoca la asociación del máximo símbolo del poder nacional con los principales males que aquejan a nuestra sociedad: los abusos del poder, la corrupción, la incertidumbre, el desempleo, la miseria, etc. De otra forma, no sería posible calificar los resultados electorales de 1988 a partir del término *voto de castigo*, el cual abrió las puertas de un sistema paternalista al paso de la *oposición real*, lo que también devela cómo la presencia de una *oposición formal* representaba tan solo un signo en la reproducción de los rituales del poder posrevolucionario. En ese sentido, los resultados de las elecciones federales de 1988 pueden considerarse como un síntesis de un complejo proceso cambio estructural que nuestra sociedad comenzó a vivir desde la década de los sesenta.

Entonces, la asociación en el imaginario colectivo del PRI-gobierno como representación de la crisis de nuestro sistema, contraria a la representación del desarrollo, el progreso y la democracia, apunta a la conformación de una *nueva cultura política* que supera una condición subordinada de la sociedad civil, el agotamiento del autoritarismo y, por tanto, la construcción de nuevas estructuras socioculturales que permiten avanzar a nuestra sociedad sobre los caminos de la democracia.

Vale recordar que el “sistema” tuvo la necesidad de recurrir abiertamente al fraude por lo que, quizás, se evito desde entonces la posibilidad que un partido de oposición llegara al poder. Lo que todavía nos permite confirmar que el *voto de castigo* refleja una nueva condición de la sociedad civil respecto de las élites políticas.

Sin embargo ¿qué significa el *voto del miedo* de 1994? Si nos referimos al *voto de*

*castigo* como un avance en la conciencia de la sociedad mexicana, habremos de pensar que se dio un retroceso en la *nueva cultura política*. O el gobierno mexicano y las élites empresariales desarrollaron una estrategia en los medios de difusión para aprovechar la incertidumbre que provocaba la precaria situación nacional de la coyuntura de 1994. Me refiero a la emergencia de la violencia política que prevaleció desde principio de ese año con el levantamiento indígena en los Altos de Chiapas, los secuestros de importantes empresarios y que alcanzó su punto más álgido con el secuestro de Harp Helú, así como el mismo asesinato de Colosio, candidato oficial (recordemos, además, que en septiembre de ese mismo año asesinaron al secretario general del PRI).

En mi opinión, se trataba de un escenario que desde el principio sugería la posibilidad de que el partido oficial perdiera el poder. Quiere decir que entre el periodo que va de abril al 2 de agosto, cuando se celebraron las elecciones, el “sistema” desarrolló una estrategia que le permitiera mantenerse en el poder, y ésa apuntó hacia un *imaginario colectivo* preso de la incertidumbre que la violencia provocó en esa coyuntura. No es gratuito que la campaña que desató el *Consejo Nacional de la Publicidad* (donde evidentemente se encuentran un nutrido grupo de importantes empresarios) extrapolara las imágenes de la violencia contra los beneficios de la unidad nacional, notoriamente lograda por el binomio PRI-gobierno. El manejo de los medios de comunicación masiva, como televisión y radio, fundamentalmente, fueron decisivos para reproducir, en el *imaginario colectivo*, la incertidumbre necesaria para generar las suficientes dudas respecto al beneficio que tendría la nación con un posible cambio de gobierno. El *miedo sobredimensionado* por las estrategias mediáticas fue la causa de un resultado electoral que permitió al partido oficial mantenerse en el poder. Pareciera como si la incertidumbre vivida en 1994 permitiera a las élites gubernamentales recuperar las referencias simbólicas que le confirieron la legitimidad requerida para ejercer el poder sin necesidad de recurrir al uso de la violencia; como si esa experiencia permitiera borrar del *imaginario colectivo* las asociaciones negativas que provocaron la erosión de la hegemonía de la burocracia política.

Entonces ¿qué pasó con la conciencia política de la sociedad mexicana? ¿la madurez política sugerida en las elecciones de 1988 fueron producto de un espejismo interpretativo más? O los mismos resultados permiten seguir afirmando que la decisión electoral de la colectividad por mantener al PRI-gobierno en el poder, hablan por sí solos de una madurez política que supone cierta capacidad reflexiva por parte de la sociedad mexicana. Lo que parece insoslayable desde 1994 es el importante papel que juegan los medios de difusión masiva en la configuración de la opinión pública y las preferencias electorales. Sin negar, desde luego, la influencia en el *imaginario colectivo* de las condiciones objetivas que viven las sociedades en las diferentes coyunturas por las que atraviesa su propio proceso de reproducción.

Las elecciones del 2 de julio de 2000 son un hecho consumado en el cual se hace evidente la contundencia de los medios masivos de comunicación en la política, en el ejercicio del poder y la competencia por el mismo. El éxito de la campaña propagandística del Partido Acción Nacional, y particularmente por el equipo de campaña de Fox, demuestran cómo las representaciones socioculturales, inmersas en el *imaginario colectivo* son el referente sustancial para revertir las posiciones de predominio de un partido o élite política. En esas campañas se pudo apreciar el peso que tiene las condiciones materiales de una sociedad, en nuestro caso la patética crisis arrastrada de años atrás, y las necesidades sociales que pudieron sintetizarse en una bandera que el equipo de campaña de Fox supo canalizar a su favor: la necesidad del *cambio*, el *ya basta*. Que en un manejo propagandístico de los más pragmático posible, hizo blanco en las emociones y necesidades más urgentes de nuestra sociedad<sup>3</sup>.

El equipo de campaña de Fox explotó la asociación negativa que tenía el binomio PRI-gobierno en beneficio propio, pues supo proyectar su propuesta de gobierno a lo que parecía un consenso de la sociedad mexicana: *sacar al PRI de Los Pinos*. En esa idea tan elemental se expresa la asociación simbólica que la socie-

dad mexicana tenía con el partido oficial y los aparatos de gobierno. Sacar al PRI de Los Pinos representaba en el imaginario colectivo la posibilidad de terminar con la corrupción y la ineficiencia gubernamental, ponerle fin a la crisis. Y en ese mismo sentido se entiende, que Fox simbolizó la posibilidad de generar tal cambio. Así que referirse a los resultados electorales a partir del calificativo el *voto útil* suponía la claridad del equipo de campaña de Fox, de hacer un llamado a un sector del electorado que mantenía sus dudas respecto a votar por *Alianza por México* (encabezada por el PRD) y *Alianza para el Cambio* (PAN-Partido Ecologista).

Se trataba, después del debate en el que ya se advertía una disminución del PRI en las preferencias electorales, sobre todo, de ganar el margen que va del *voto duro* del PRD y los votantes de izquierda. Evidentemente, Fox ganó una parte importante de los indecisos, en detrimento de la imagen de Cárdenas, lo que sugiere la capacidad del primero para representar y, por tanto, convertirse en símbolo del cambio, y la incapacidad del segundo para crearse una imagen que ganara la credibilidad requerida para vencer al partido oficial.

### *Del conservadurismo al pragmatismo ideológico empresarial*

La ideología empresarial, sobre todo a lo largo del siglo pasado y el despunte del siglo XXI, siempre ha sido definida como una posición de derecha. De hecho, esta vertiente es uno de los eslabones más fuertes, junto con la Iglesia Católica, que da forma al espectro de la *derecha mexicana*. Y, por ende, en la medida que la ideología empresarial es el referente más evidente en la fundación del Partido Acción Nacional, desde su origen queda claramente definido en ese mismo lado del espectro político mexicano (Véase el cuadro *Convergencias Ideológicas de la Derecha*).

La certeza en ubicar políticamente a la Iglesia Católica, el empresariado mexicano y al PAN, radica en una cuestión histórica en la cual el primer caso tiene que ver con el proceso de secularización del estado mexicano en el siglo XIX, donde la resistencia de la Iglesia a la Reforma juarista que atentaba contra la

<sup>3</sup> Ortiz, Francisco, *Comprender a la gente. Por qué ganó Fox*, Aguilar, México, 2002.

concentración de su riqueza, antepuso de manera “natural” su posición a la de los gobiernos mexicanos, situación que se refrenda en la Guerra Cristera<sup>4</sup> de los años veinte, así como su posición de defensa en contra de gobiernos posrevolucionarios etiquetados por la Iglesia Católica como comunistas o socializantes, calificativos que al menos compartía una buena parte de los empresarios mexicanos, como fue el caso de Cárdenas, López Mateos y Echeverría.

El caso de los empresarios mexicanos se expresa también por su relación contestataria respecto de los gobiernos posrevolucionarios, pues, a lo largo del siglo XX, invariablemente vieron en las políticas gubernamentales acciones atentatorias contra sus intereses de clase. La relación del gobierno con las clases trabajadoras a partir de las estructuras corporativas que explican la relación del binomio PRI-gobierno, situaron a los empresarios mexicanos como enemigos políticos del desarrollo y el progreso. Como bien lo demuestran las coyunturas en que se formaron organizaciones empresariales tan importantes como la *Coparmex*, *Consejo Mexicano de Hombres de Negocios* y el *Consejo Coordinador Empresarial*, que respondían a las coyunturas de la promoción de una Ley Federal del Trabajo a finales de los veinte, la política de apoyo a la revolución cubana en el contexto de la Guerra Fría a principios de los sesenta, la intención de reforzar el papel económico del gobierno mexicano a mediados de la década de los setenta, por sólo referirnos a unos de los ca-

sos más significativos de las relaciones Estado-empresarios.

De tal manera que si el gobierno mexicano, y por tanto el PRI, simbolizaron el desarrollo y el progreso, las fuerzas opositoras al modelo de desarrollo propuesto por la *burocracia política*, necesariamente se ha de ubicar como una expresión *conservadora* y de *derecha*. Por lo que aquí nos interesa, a los empresarios los definimos políticamente como uno de los principales actores sociales que le dan forma a la *derecha*.

En el caso del PAN, su propia procedencia, es decir, la influencia empresarial en su fundación, misma que se refleja en su ideario político respecto a importantes organizaciones empresariales como el CCE y la Iglesia Católica, lo sitúan de manera natural dentro del espectro de la *derecha* y, por ello, dentro de las fuerzas conservadoras de nuestra sociedad (Véase *Tabla de Convergencia Ideológica de la Derecha*).

Sin embargo, en México todavía no es del todo posible, como en otras partes del mundo, un ejemplo de ello es el caso de Francia, afirmar que las ofertas políticas de la *derecha* y la *izquierda* son tan semejantes que, prácticamente, deje sin sentido definir a un partido o a otro tipo de organización a partir de esos extremos políticos<sup>5</sup>.

Se trata de un proceso de transformación de las estructuras políticas donde los sím-

### Convergencias ideológicas de la derecha

Aspectos	Iglesia Católica	PAN	CCE
<i>Propiedad privada</i>	Poseer algo como propio y personal es un derecho que dio la naturaleza al hombre. El derecho de propiedad individual de los hombres emana no de las leyes humanas, sino de la misma naturaleza... porque poseer algo propio y con exclusión de los demás es un derecho que dio la naturaleza al hombre ( <i>Encíclica Rerum Novarum</i> de León XIII). El derecho de la propiedad privada fue otorgado por la naturaleza. O sea, por el mismo creador de los hombres ( <i>Encíclica Cuadragésimo Anno</i> de Pío XI).	La propiedad privada es el medio más adecuado para asegurar la producción nacional y constituye el apoyo y la garantía de la persona, y de la existencia humana fundamental, que es la familia. Debe promoverse, por tanto, la mayor formación de patrimonios familiares suficientes ( <i>Principios de Doctrina</i> ).	El hombre tiene un derecho natural, primario e inviolable, para satisfacer sus necesidades y alcanzar su fin, mediante la propiedad privada y el uso de los bienes materiales. Este derecho comprende igualmente los bienes de producción y los de consumo. Siendo la propiedad privada un derecho natural y no efecto de leyes humanas, el Estado no puede abolirla, sino sólo regular su uso, inspirándose siempre en exigencias claramente impuestas por el bien común ( <i>Declaración de Principios</i> ).

<sup>5</sup> Giddens, Anthony, *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Cátedra, Madrid, 1996.

<sup>4</sup> Meyer, Jean, *La Cristiada*, Clío, México, 1997.

Convergencias ideológicas de la derecha			
Aspectos	Iglesia Católica	PAN	CCE
Concepto de libertad	La economía no es por naturaleza una institución del Estado; es, por el contrario, el producto viviente de la libre iniciativa de los individuos y de las agrupaciones libremente constituidas (Pío XII, alocución a la Unión Internacional de Asociaciones Patronales Católicas, mayo 7 de mayo de 1949)	Para la existencia de un orden económico justo es condición necesaria, pero no suficiente, la libertad de competencia en la libertad de los particulares, limitada de acuerdo con el bien común. ( <i>Principios de Doctrina</i> )	En el ámbito económico, la libertad y la dignidad del hombre son conculcadas cuando no se le permite ejercer su propia iniciativa y su acción creadora en la producción de bienes y servicios, o cuando se le impide realizar un trabajo acorde con la vocación personal. ( <i>Declaración de Principios</i> )
Iniciativa privada	Ante todo afirmamos que el mundo económico es creación de la iniciativa personal de los ciudadanos, ya en su actividad individual, ya en el seno de las diversas asociaciones para la prosecución de intereses comunes ( <i>Encíclica Mater et Magistra de Juan XIII</i> )	La iniciativa privada es la más viva fuente de mejoramiento social. El Estado debe promover su mejor y más ordenado desenvolvimiento y garantizarlo. En donde la iniciativa privada sea imposible o insuficiente, el Estado ha de urgir la organización de actividades sociales, sin matar, estorbar ni desplazar esa iniciativa, pues en estos casos, la acción administrativa oficial resulta agotante y destructora ( <i>Principios de Doctrina</i> )	En un régimen democrático, la actividad económica corresponde fundamentalmente a los particulares y son ellos quienes tienen a su cargo, de manera directa, la creación de la riqueza ( <i>Declaración de Principios</i> )

Fuente: Ideario Político del Consejo Coordinador Empresarial e información vertida en Abraham Nuncio (1986) *El PAN. Alternativa de poder o instrumento de la oligarquía empresarial*, Nueva Imagen, México, 1986.

bolos son sometidos por las mismas fuerzas sociales a un cambio en la lógica-ilógica de su representación. Los símbolos pueden, entonces, emerger en el *imaginario colectivo* como nuevas formas de interpretación del pasado, como una nueva síntesis de la relación entre el pasado y el presente, donde los nuevos herederos del poder son una expresión cultural más actualizada de una sociedad en la cual se depura la tradición en su coexistencia, o relación dialéctica de la realidad social entre dos tiempos sociohistóricamente diferentes.

En ese sentido, como bien sugiere Bobbio, ni la izquierda ni la derecha pueden ser las mismas que en el pasado, por lo cual es posible que en la perspectiva histórica una y otra se encuentren o intercambien<sup>6</sup>. De tal manera que un rasgo claramente distintivo del empresariado mexicano hasta los años ochenta, su carácter conservador, después pueda aparecer como expresión del progreso, de la modernidad. Si anteriormente derecha o conservadurismo se pudieron asociar con posiciones autoritarias o no claramente democráticas, después emergieron como emisarios del “cambio”.

Esta figura que aparece como contradictoria habría de comprenderse en la lógica

<sup>6</sup> Bobbio, Norberto, *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*, Taurus, Madrid, 1995.

de la política y, por tanto, como una de las tantas adaptaciones que las élites han de enfrentar para responder de una manera más eficiente a las diferentes coyunturas que se presentan. Entonces, el dilema es ¿cómo interpretar la trayectoria histórica de actores políticos que en el pasado representaron una posición conservadora y que hoy emergen como agentes del cambio? Tal reflexión se hace necesaria por el propio origen sociopolítico del nuevo gobierno que ha llegado al poder a partir del 2 de julio de 2000, y que por su carácter empresarial nos permite ubicarle a partir de un calificativo correspondiente al *autoritarismo*, por la sola asociación a una posición conservadora, opuesta a procesos de modernización dentro de los cuales se comprenden los caminos a la democracia, a prácticas políticas que transparenten los procesos de toma de decisiones, al abandonar formas oligárquicas de gobierno que cierran el paso a la participación ciudadana en las decisiones de gobierno.

Es por ello que sugiero una línea secuencial entre el conservadurismo histórico del empresariado mexicano y el pragmatismo ideológico que lo llevó al poder al despuntar el nuevo siglo. Esto se relaciona, necesariamente, con la instauración del proyecto neoliberal en México en 1982, que refleja un proceso de derechización a nivel internacional. Se trata del ascenso de la tecnocracia que desde en-

tonces privilegió las condiciones del mercado, sobre lo político y social, legitimando la nueva racionalidad del gobierno mexicano que desarticuló la lógica de un *estado benefactor* comprometido con el grueso de la población mexicana. La apertura de la economía, el adelgazamiento del estado, la privatización, el tope salarial y la protección abierta y directa que garantizó el *bienestar del mercado*, representaron políticas que favorecieron al gran capital (como es el caso del Fobrapoa) en detrimento de los intereses de las mayorías. La cuestión es que el *proyecto tecnocrático* es un proyecto compartido por los empresarios mexicanos y, por lo tanto, un proyecto de nación compatible con la ideología del PAN. No es gratuito que la legitimación de un proyecto de tal naturaleza, sobre todo a partir de las elecciones de 1988, haya quedado a cargo, fundamentalmente, de los empresarios mexicanos y de sus principales organizaciones como es el caso del CCE, Coparmex, Concanaco, Concamin, y en menor medida de Canacintra.

En ese sentido, es fundamental considerar, como ya lo he señalado en otros momentos, que el hecho que se instaure un nuevo modelo de desarrollo adverso a las pretensiones de la *burocracia política* por fortalecer el papel económico del gobierno mexicano, revela el carácter hegemónico que en estos últimos años tienen los empresarios mexicanos en el actual bloque dominante. No obstante, es pertinente contemplar que la posición hegemónica en el ejercicio del poder sugiere tan solo una relación de predominio, una posición de poder sustentada en la imposición de una nueva ideología dominante que le confiere a los empresarios una posición privilegiada respecto de las otras fracciones dominantes. Pero no alude al ejercicio concreto del poder que sólo adquiere materialidad en los órganos de gobierno, en el ejecutar directamente las funciones gubernamentales, de definir cuáles serán las mejores políticas de gobierno y de concretarlas.

Evidentemente, los empresarios fueron participando directamente en el poder conforme fortalecieron su posición en el PAN a partir de la nacionalización de la banca el 1º de septiembre de 1982, fenómeno que se expresó con la emergencia del *neopanismo* y fundamentalmente de la participación de los em-

presarios en las cámaras de diputados, federales y locales, así como en la de senadores, como expresión de su investidura panista. Después, a partir de los triunfos en los gobiernos estatales desde 1989 en Baja California, luego en Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Nuevo León, hasta llegar a la Presidencia de la República en el 2000. Esta transformación que refleja un complejo proceso político que va de la presencia de una *oposición real* hasta alcanzar el máximo nivel de poder formal, y por tanto, de *transformación de fuerza conservadora de oposición a agente del cambio*, constituye la línea explicativa que permite comprender el papel que juega el *pragmatismo ideológico empresarial* en este ascenso de las elites empresariales al poder, *del asalto empresarial a palacio nacional* <sup>7</sup>.

Se trata de un pragmatismo que inyecta una nueva actitud al Partido Acción Nacional y, por ende, una nueva estrategia que coloca a la presidencia como el principal blanco de su razón de ser. El *pragmatismo empresarial* que primero influye en las formas de hacer política dentro de ese partido político de claro corte conservador, renueva el discurso de la derecha que queda perfectamente retratada por la posición política PAN, Iglesia Católica, Organizaciones Empresariales como CCE y Coparmex, principalmente, después se coloca como motor de la nueva ideología del gobierno mexicano. Que, por cierto, no es necesariamente nuevo en el seno del Estado, pues bien se podría recordar las ideas de Pedro Aspe que, en su calidad de Secretario de Hacienda y Crédito Público, señalaba que *una economía de libre mercado ponía a prueba a los empresarios, de la cual sólo los empresarios eficientes y competitivos saldrían bien librados de la batalla*. O que, refiriéndose al problema del desempleo, dijo abiertamente que *el desempleo era un gran mito de la economía mexicana*. Esas grandes perlas de la ideología neoliberal ahora han adquirido su expresión más insulsa a partir del nuevo gabinete empresarial que llegó al poder junto con Fox. Desde entonces, los términos modernos del *discurso empresarial* han impregnado a una administración pública que hoy intenta esconder su elemental concepción del mundo, a partir de

<sup>7</sup> Cantú, Guillermo H., *Asalto a palacio. Las entrañas de una guerra*, Grijalbo, México, 2001.

incorporar un discurso que en los últimos treinta años viene forjando una perspectiva de las organizaciones (empresas) más atenta al cambio. De tal manera que *se reafirman los principios de la eficacia y la eficiencia, la productividad, la competitividad y el compromiso con el cliente.*

La influencia de la teoría de las organizaciones que intenta impulsar el cambio, sobre todo en las empresas privadas, una mercadotecnia preocupada cada vez más de proyectar en el consumidor la necesidad de un determinado producto, y el populismo del presidente Fox, son las *principales fuentes del pragmatismo ideológico del nuevo gobierno mexicano.* El pragmatismo gubernamental es el mismo que condujo a Fox a mantener su gabinete sin cambios a pesar de las fuertes críticas de la opinión pública respecto al desempeño de, cuando menos, tres secretarios que tenían un desempeño cuestionable. Un ejemplo es el caso de Abascal, quien entró en un sainete con los medios de difusión después que provocó con su crítica el despido de la maestra de literatura de su hija de secundaria por haberle solicitado la lectura de la novela *Aura* de Carlos Fuentes<sup>8</sup>. El secretario se expuso a los calificativos más alusivos a un conservadurismo recalcitrante, que la lógica política mandaba su destitución o al menos una suerte de distanciamiento entre Fox y este miembro de su gabinete. El flanco abierto por este secretario alcanzó mayor resonancia por el propio antecedente religioso que lo colocaba en el extremo de la ultraderecha por el solo hecho de ser hijo de uno de los fundadores del sinarquismo en México.

Esta incómoda situación en la que se encontraba el secretario del trabajo se agravó porque unos días antes había ofrecido una desafortunada declaración en el marco del día de la mujer, en la cual sugirió que la nueva ley federal del trabajo habría de contemplar la responsabilidad de la mujer como reproductora y responsable del hogar. Lo que había provocado reacciones bastante críticas de diferentes sectores de la sociedad mexicana. Además que su procedencia como presidente de la Coparmex, lo situaba como expresión del conservadurismo más recalcitrante que impulsaba una propuesta claramente contraria a los intereses de las cla-

ses trabajadoras, y por lógica, más favorables a los intereses del capital. La defensa que Fox tuvo que hacer de su secretario de trabajo, no solo sugería la complacencia a posiciones que orientaban la imagen de su gobierno hacia la derecha, sino que lo proyectaba como un gobierno de cierto corte autoritario a mostrar oídos sordos a las críticas de la sociedad mexicana.

De hecho el conservadurismo del gobierno foxista, por lo que toca a su apego a los principios de la Iglesia Católica, han sido explícitos desde que era gobernador de Guanajuato, pues siempre demostró su interés por hacer pública su fe y devota práctica católica. Lo que abiertamente quedó manifiesto cuando, al tomar posesión de la presidencia de la República mexicana una de sus hijas, le entregó un crucifijo, con sus pretensiones de recibir las bendiciones papales a su matrimonio con Martha, con la recepción que oficialmente hizo al Papa en su última visita a México (a pesar de las críticas recibidas) y sus recientes asistencias dominicales a diferentes iglesias de la ciudad de México, en el marco de las campañas electorales en el Estado de México<sup>9</sup>. De hecho, en su visita dominical del 9 de febrero hizo lo necesario para que se hiciera público que dio \$20,000.00 M.N., de limosna, cuando el salario mínimo mensual gira entorno a los \$1,200.00 M.N.

Para demostrar la fusión entre conservadurismo y pragmatismo, vale considerar una de las ideas que Fox tiene respecto al papel que juega la iglesia y el Estado: *El postulado de las iglesias no está peleado con la labor de los gobiernos, de hecho deben ser complementarios, los dos deben trabajar por el desarrollo integral de la sociedad... Estado e Iglesia deben buscar la coordinación de sus actividades, para aspirar a consolidar sociedades fuertes tanto en lo material como en lo espiritual*<sup>10</sup>.

Otro aspecto que muestra cómo el *pragmatismo del gobierno foxista* contraría al conservadurismo que suponen los rituales de la política e imagen presidencial, son los exabruptos verbales del propio presidente de la República, que en todo caso, más que aproximarlos al *pragmatismo empresarial*, lo acercan al *ejer-*

<sup>8</sup> *Milenio*, 12 de abril de 2001.

<sup>9</sup> *El Financiero*, 17 de abril de 2003.

<sup>10</sup> Fox, Op. cit. Pág. 19.

*cicio populista del poder* que, por cierto, tanto criticaron los empresarios mexicanos en la mayor parte de los gobiernos posrevolucionarios, hasta el sexenio de López Portillo.

En todo caso, valdría la pena considerar que el pragmatismo de Fox y su gabinete no le quita el carácter conservador a este gobierno de nítido carácter empresarial<sup>11</sup>.

### *Eficacia gubernamental o vocación por el poder*

Uno de los recursos de defensa y por tanto, una suerte de estrategia para legitimar la larga persistencia del PRI en el poder, era, precisamente, que el monopolio sobre las estructuras de gobierno que ejerció la *burocracia política* desde finales de los años veinte, la dotaba de la experiencia necesaria para gobernar. De tal manera que los posibles símbolos que proyectaba el binomio PRI-Gobierno no necesariamente eran unívocos, pues los mismos excesos del poder intrínsecos en su ejercicio, generaron en el *imaginario colectivo* de nuestra sociedad una representación de un despotismo político que expresaba las limitaciones de la acción gubernamental para resolver la compleja realidad de nuestro país. La corrupción, la ineficiencia e irresponsabilidad de la administración pública *priista*, en correlación a la ausencia de una *oposición real*, provocó la “despolitización” de nuestra sociedad que se expresaba en las contiendas electorales mediante una baja participación de los votantes.

La emergencia de una *oposición real* y el hartazgo de la ciudadanía respecto de los gobiernos *priistas* (aún en su versión tecnocrática) fueron los elementos causales que explican la emergencia una sociedad deseosa ejercer su derecho al voto. Sin embargo, si retomamos el momento de la coyuntura electoral de 1988, vale recordar que el hecho que la izquierda reorganizada en torno a la figura de Cárdenas emergiera como la segunda fuerza electora de la nación, a pesar del fraude

que llevó al poder a Salinas de Gortari, obedeció en mucho a los resultados arrojados por el proyecto que instauró la *tecnocracia* desde 1982. El sentido desnacionalizador y la marginalidad a la que se sometió a las mayorías de la sociedad mexicana, descubrió el verdadero carácter del proyecto neoliberal que se consolidó con el *salinismo*. En esa perspectiva, si la *tecnocracia priista* simbolizó un proyecto de nación que abandonaba el compromiso con su sociedad, la imagen de Cárdenas representaba la posibilidad de recuperar el proyecto revolucionario, y por tanto, la reivindicación del compromiso del gobierno con su sociedad.

Se trataba, entonces, de una coyuntura donde se hacía posible contener las tendencias generadas a partir de 1982, dando un giro que recuperara el sentido social de la política de los gobiernos posrevolucionarios. Sin embargo, el proyecto neoliberal se consolidó, no sin problemas, en el periodo de dos sexenios: el de Salinas y el de Zedillo. De tal manera que la nueva coyuntura del año 2000, se tradujo mediante el dilema de la continuidad-ruptura de un proyecto de nación que mantenía en crisis a la sociedad mexicana. Y en ese camino que condujo a los resultados del 2 de julio, quedó claro que los intentos de Cárdenas por expresar el cambio que la sociedad demandaba no lograron generar la credibilidad requerida para triunfar en esas elecciones, *Fox había logrado proyectarse como personificación del cambio*, y en esa medida, canalizar a su favor y el del PAN los votos suficientes para alcanzar el triunfo. La cuestión era qué haría Fox para que ese cambio se expresara en los hechos, en acciones gubernamentales eficientes que se alejaran claramente del despotismo que caracterizó a los gobiernos prisitas, de una actitud de gobierno que abriera las puertas a la democracia, y que por tanto, garantizara la transparencia en los principales procesos de toma de decisiones. Pero la pregunta esencial continuaba preocupando ¿el Gobierno de Fox representaba en realidad la continuidad de un proyecto favorable a los intereses empresariales? ¿O representaría la ruptura con el mismo, y por tanto, la posibilidad de hacer girar el proyecto de nación hacia intereses de las mayorías?

Ante ese dilema, el pragmatismo de Fox colocaba en la agenda nacional, inmediatamente después del triunfo, la necesidad de dar

<sup>11</sup> Véase D'Artigues, Katia, *El gabinetazo*, Grijalbo, México, 2002.

forma a un gabinete de transición que hiciera posible el cambio al que se había comprometido con la sociedad mexicana. Pero sobre todo, se preocupó por que su gabinete reflejara una pluralidad ejemplificadora de uno de los principales valuartes de la democracia. Inmediatamente se dio a la tarea de convocar a personajes de la izquierda entre quienes desatacaron Rosario Robles y Alejandro Encinas, incorporaciones a su gabinete que de haberse concretado hubiesen dada una mayor justificación al “voto útil” que supone el voto de la izquierda a favor un *cambio realmente viable*. No obstante, la presencia de Castañeda y Aguilar Zínser, fundamentalmente, así como de la participación de Joel Ortega, en menor medida, pretendieron dar esa cobertura político-ideológica a un gobierno que se sabía comprometido con la mayor parte de los mexicanos.

Con la participación de Castañeda y Aguilar Zínser (además recordemos la participación de Muñoz Ledo) se tenía una buena cobertura para legitimar el “voto útil”, pero eso no bastaba para enviar señales a la sociedad que la convenciera que su decisión electoral no iba a poner en riesgo la estabilidad que requería el país. Se requería garantizar el mínimo de eficacia gubernamental que permitiría evitar el caos provocado por la evidente eventualidad de una nueva administración pública. Por lo tanto, *la persistencia de personajes gubernamentales identificados con la burocracia política*, representaba la posibilidad de generar cierta certidumbre sobre el proceso de transición gubernamental. Era el caso de Francisco Gil Díaz al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Alejandro Gertz Manero, como Secretario de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia; Rafael Marcial Macedo de la Concha, Procurador General de la República; Marco Antonio Pierrot González, Secretario de Marina; Gerardo Clemente R, Vega García; Secretario de la Defensa Nacional. Aunque también había de considerarse la experiencia de José Sarukhán Kermez, quien se desempeñó como Coordinador del Gabinete de Desarrollo Social y Humano hasta el 31 de enero de 2002, o del mismo Pedro Cerisola Weber, quien desempeño como funcionario en diferentes ámbitos de las comunicaciones y los transportes en gobiernos *priístas*.

También podríamos agregar a esta parte del gabinete, a funcionarios que ya tuvieron experiencia como gobernantes, como es el caso de Francisco Barrio, ex-gobernador de Chihuahua, y a Ernesto Rufo Appel, ex-gobernador de Baja California, quienes además, son los únicos *panistas* de peso que se incorporaron al nuevo gabinete. Sin embargo, estos miembros tienen otras características interesantes, como es el ser empresarios, y el estar vinculado a organizaciones empresariales en sus regiones de origen. Lo que refleja su pertenencia a lo que conocemos como *neopanismo*, lo que no es suficiente para resolver el conflicto entre Fox y el partido al que debe ser presidente de la nación, al contrario confirma el hecho que en un principio Fox gobernará sin el PAN. Situación que poco a poco se fue allanando por la misma necesidad que tuvo el gobierno foxista de contar con una representación panista a su favor en las cámaras de senadores diputados.

Otro tipo de invitados al nuevo gabinete lo componen miembros de corte claramente empresarial como es el caso de Javier Usabiaga, Secretario de Agricultura; Xóchitl Gálvez Mora, Titular de la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; o altos ejecutivos como es el caso de Ernesto Martens Rebollo, Secretario de Energía; Leticia Navarro Ochoa, Secretaria de Turismo; Víctor Lichtinger, Secretario de Medio Ambiente y Recursos Humanos; Francisco Ortiz Ortiz, Coordinador General de Opinión Pública e Imagen de la Presidencia de la República; Juan Hernández Senter, Titular para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

También el caso de académicos del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) como es el caso de Eduardo Sojo Garza-Adalpe, Coordinador de Asesores de Políticas Públicas; e intelectuales de medio calibre como es el caso de Santiago Creel Miranda, Secretario de Gobernación; Josefina Vázquez Mota, Secretaria de Desarrollo Social, Sari Bermúdez, Presidenta del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, y hasta la misma Martha María Sahún Jiménez, ex-vocera de la presidencia y hoy Primera Dama de la nación.

Cabe destacar el caso de Carlos Abascal, Secretario del Trabajo y Previsión Social, quien fungió como líder de la Coparmex, organización empresarial que surgió con el único

objetivo de garantizar los intereses de la clase empresarial ante el avance de los derechos de los trabajadores. Y quien desde luego, representa una garantía para los empresarios mexicanos, siempre preocupados por el cauce que tome la Nueva Ley Federal del Trabajo. Lo que se redondea con la incorporación de Fernando Canales Clariond, Secretario de Economía desde el 1º de febrero de 2003, quien como prominente empresario, neopanista, y quien representa una de las posiciones más claras para impulsar el proyecto neoliberal al que se le da continuidad en el gobierno de Fox, 2000-2006.

Vale desatacar el señalamiento de Abraham Nuncio: *Con la incorporación de Fernando Canales Clariond al gabinete de Vicente Fox, la derecha regiomontana, por conducto del Grupo Monterrey, se enfila hacia la Presidencia y ya acumula cuatro posiciones: las secretarías de Energía, Educación Pública, Reforma Agraria y Economía*<sup>12</sup>.

Tal posibilidad, confirma que son los empresarios los que han llegado al poder, no sólo por la vía del *neopanismo*, sino por su incorporación a las estructuras de gobierno como se ha reflejado hasta este momento en el *gobierno del cambio*.

Es pertinente señalar que la “selección” de los diferentes funcionarios que dieron forma al gabinete de Fox, la realizaron consultoras denominadas *Head Hunters* (cazadores de talentos) como garantía de la eficiencia de los recursos humanos que dirigirían las estructuras del nuevo gobierno. Esta estrategia es, debemos suponer, una acción que en el campo de las empresas privadas permite a esas organizaciones desarrollar capacidades para adaptarse de una forma más eficiente al cambio, a los escenarios de alto riesgo, y por ende, de una respuesta efectiva a la complejidad de la realidad social, económica, política o cultural. Esta es una muestra de la influencia empresarial en el pragmatismo de Vicente Fox que pretende ganar credibilidad en el *gobierno del cambio*. Sin embargo, los magros resultados alcanzados a la mitad del sexenio, hablan de un gabinete que reproduce la esen-

cia del neoliberalismo, o se trata de un equipo de ineptos que adolecen de la capacidad para enfrentar los problemas más visibles que aquejan a las mayorías, o en último de los casos, estamos frente a un *nuevo despotismo* más preocupado por mantener el poder que de cumplir con los compromisos que históricamente les corresponden.

Una tarea prácticamente imposible sería hacer un balance positivo del gobierno de Fox, pues los resultados políticos, económicos y sociales de lo que podría significar el *cambio*, no alcanzan un indicador que permita afirmar que el avance democrático que produjo el desplazamiento del PRI, después de 70 años de predominio, no se materializa en alguno de los principales indicadores socioeconómicos de nuestra sociedad. Por ejemplo, en el terreno de la resolución de uno de los principales problemas políticos, como es el caso del levantamiento indígena-zapatista que a lo largo del sexenio de Zedillo, 1994-2000, se mantuvo con diferentes puntos críticos, y en medida de su impacto nacional e internacional, llamó la atención del candidato del PAN, quien se refirió a la complejidad del problema “ninguneándolo” en una *posible agenda nacional*, refiriéndose éste diciendo que él lo *resolvería en 15 minutos*.

El hecho que probaría esta pretensión, tuvo efecto con la caravana zapatista que llegó a la Ciudad de México en enero de 2001, con el objeto que los líderes del movimiento indígena presentaran sus propuestas a la cámara de diputados y la de senadores, y en el mejor de los casos, directamente al ejecutivo. En todo caso, el *subcomandante Marcos* y el comandancia indígena provocaron con su estrategia de comunicación y vinculación con la sociedad civil, un claro descrédito de la palabra presidencial, y el problema quedó tan empantanado con anteriormente.

Lo mismo que la propuesta por parte del ejecutivo respecto a construir una opción aeroportuaria para la Ciudad de México, en una zona conurbada del Estado de México, a la altura de San Salvador Atenco, y que dada la falta de tacto político por parte del secretario de Comunicaciones y Transportes, así como el evidente menosprecio del ejecutivo respecto a los afectados por dicho proyecto de comunicación aérea, provocó, quizás, uno de los

<sup>12</sup> Entrevista de Abraham Nuncio a *La Jornada*, 7 de febrero de 2003.

conflictos políticos más riesgosos de los últimos años (después de las guerrillas que proliferan desde el 1º. De enero de 1994) en la primera mitad del año 2002. La decisión salomónica de Vicente Fox, que liberó de responsabilidad tanto al secretario de comunicaciones y transportes, al mismo secretario de gobernación, fue simplemente, suspender el proyecto que ya había comprometido al Gobernador del Estado de México (prisista) y al conjunto de empresarios participantes en el megaproyecto. Sin embargo, cabe reconocer que el pragmatismo de nuestro presidente de la República, desactivó uno de los movimientos sociales más beligerantes que se manejaban al límite de la legalidad.

De hecho, la fuerza centrífuga generada con esa decisión del ejecutivo colocó a la figura presidencial en una situación vergonzosa en la medida que se expuso la figura presidencial a todo tipo de ofensas, que en el folclor popular lo hacían pasar de la posición de un *déspota a la de un maricón* (la imagen televisiva que rondó en los medios de difusión en esos momentos, sugería el deterioro del *símbolo presidencial* al mostrar a un campesino a caballo, con machete en mano y botas de hule, gritando ante las cámaras televisivas: *estas botas son de hombre, no de puto como las de Fox*, haciendo alusión a las botas de charol y el smoking que usó el presidente en una reciente visita que acababa de hacer a un gobierno europeo). Las permanentes marchas a la ciudad de México y la resistencia que hicieron los pobladores de San Salvador Atenco, en sitio, amenazaron una buena parte de ese año 2002 con desbordar la violencia, situación que se resolvió echando atrás la decisión y guardando silencio.

De igual manera, en el conflicto de las televisoras entre diciembre de 2002 a enero de 2003, donde las autoridades correspondientes dejaron actuar impunemente a Televisión Azteca en contra de CNI Canal 40, la cual se vio afectada por el despojo de sus instalaciones por parte de la primera. Evidentemente, este fue un conflicto que puso en evidencia la ausencia de un Estado de Derecho, así como la ineficiente acción del gobierno federal sobre un penoso caso de abuso de poder entre propietarios de capital. La presión que generaron los propios medios de difusión al mantener el conflicto como un problema prioritario de

la *agenda nacional*, provocó una más de tantas declaraciones del presidente Fox que expresan cómo el pragmatismo del ejecutivo raya en las más absurdas declaraciones de un estadista, y que al calor de la presión ejercida y la demanda expofesa a la intervención del presidente de la república, dijo: *¿y yo por qué?*. Mientras nuestro presidente acumulaba records en viajes institucionales al extranjero, donde también ponía en tela de juicio al gobierno mexicano por el tipo de declaraciones que irresponsablemente hace cotidianamente. Al final del conflicto, con la decisión del poder judicial quedó resuelto dejando en evidencia la ineptitud del secretario de gobernación, del de comunicaciones y transportes y del propio presidente de la república.

De manera semejante, en un desplante más de voluntarismo político, el presidente Fox declaró el 6 de marzo de 2003, *día internacional de la mujer*, que se atraería a la PGR el caso de las mujeres asesinadas de Cd. Juárez que ya suman más de 300 casos no resueltos<sup>13</sup>. Lógicamente, bajo la ineficacia manifiesta por el gabinetazo, el caso continúa siendo considerado como facultad de las autoridades locales del Estado de Chihuahua. Y el incidente del compromiso presidencial, como comúnmente sucede, quedó en palabras.

No obstante, los hechos concretos que sugieren un alto grado de ineficiencia gubernamental del gabinete de Fox, se observó a lo largo de estos dos años y medio la preocupación, o en ocasiones hasta la molestia de los empresarios por la parálisis de la administración del nuevo gobierno. Como lo demuestra la crítica de Slim a las facilidades que el gobierno dio al capital extranjero para insertarse con la profundidad que lo hizo en el marco del nuevo gobierno<sup>14</sup>. O la advertencia de él mismo cuando urgió al gobierno para que reactive el mercado interno<sup>15</sup>. Este espectro de la críticas que el propio sector empresarial plantea al gobierno foxista, refleja la persistencia de una crisis reproducida por la pasividad y falta de oficio del gabinetazo.

<sup>13</sup> *Milenio*, 9 de marzo de 2003.

<sup>14</sup> *La Jornada*, 7 de junio de 2001.

<sup>15</sup> *La Jornada*, 3 de abril de 2003.

Como se puede observar, la propuesta de los *Head Hunters* que en su momento estuvieron a disposición de Fox, fallaron en su tarea acercar talentos al ejecutivo, funcionarios con la perspectiva política necesaria y la capacidad decisoria para resolver la compleja crisis por la que atraviesa el país.

### *La pasión por los medios...*

Otro de los posibles ejes de análisis de la transición mexicana es el papel que juegan los medios de difusión en la instauración de la democracia<sup>16</sup> en un sistema político que, por su propio carácter populista-paternalista, genera prácticas autoritarias del poder. Ello determinó la marginación en la que se tuvo a la oposición, y el papel instrumental que tuvieron unos medios de difusión masiva, sobre todo los que corresponden a la información y el análisis de la situación real del país (económica, política y cultural).

De hecho, el papel que juegan los medios de difusión masiva son determinantes en la promoción de una cultura política ceñida por los principios básicos de la democracia, de tal manera que sin este agente de la cohesión social sería imposible pensar que una sociedad pueda entrar en una etapa política más evolucionada que exprese la pluralidad (diversidad política) y la transparencia del sistema político<sup>17</sup>.

Sin embargo, el manejo de los medios de difusión en los últimos 15 años, han revelado la esencia de una política moderna que guía sus esfuerzos a convencer (envolver) a los ciudadanos respecto a la calidad de las ofertas políticas que brindan las elites en turno, pero sobre todo, en la lógica mercadotécnica del equipo de campaña de Fox, nos remite al carácter maquiavélico de la política, donde la simulación y la credibilidad en una imagen

de lo posible, son el flanco a cubrir para legitimar al poder. Es a partir de este instrumento que la imagen de Fox se proyectó en los escenarios nacionales haciendo un blanco positivo en el imaginario colectivo que le dio el triunfo electoral del 2 de julio de 2000. En todo caso, el problema radica, precisamente, en la distancia creada entre las expectativas que construyó un ejercicio agresivo de los medios de comunicación, y las acciones de gobierno dirigidas a satisfacer las necesidades más urgentes de la población, como es el caso del desempleo, la disminución de los niveles de vida de las mayorías, la inseguridad y, en general, la miseria.

No es gratuito que para algunos, los excesos de la comunicación de Fox y su gobierno intenten ocultar la falta de sensibilidad política, la ineficiencia gubernamental y, en general, la ignorancia respecto a la complejidad de la realidad nacional. En ese sentido va la imagen que Granados Chapa nos ofrece de las características personales de nuestro presidente:

*Se trata del fundador de la república empresarial, una persona cuya incultura política —preguntaba en 1989 qué hacía un diputado— es suplida por apelaciones frecuentes al lenguaje de la administración de los negocios, en que los ciudadanos son clientes a los que hay que proveer de productos de calidad, empaquetados en la mejor envoltura, vendidos con la más eficiente estrategia mercadotécnica<sup>18</sup>.*

Y como es obvio, la estrategia mercadotécnica a la que se refiere Granados Chapa solo acontece en el marco de los medios de difusión en la que se recrea la proyección de la imagen del candidato, primero, y la del presidente, después.

De hecho, el caballito de batalla de la campaña presidencial fueron los recursos económicos que se ocuparon para cubrir eficientemente la presencia del candidato en los medios de difusión. De tal manera que los *Amigos de Fox*, que para abril de 2003 se encon-

<sup>16</sup> Trejo Delarbre, Raúl, “¿Cómo deslindar la responsabilidad de los medios de comunicación en los procesos electorales?” en Yolanda Meyenberg (coordinadora) *El dos de julio: reflexiones posteriores*, FLCSO/IIS-UNAM/UAM-I, México, 2001.

<sup>17</sup> Winkin Yves, *Anthropologie de la communication*, Éditions du Seuil, Paris, 2001.

<sup>18</sup> Granados Chapa Miguel Ángel, *Fox & Co. Biografía no autorizada*, Grijalbo, México, 2000. Pág. 10.

traba bajo observación por parte del Instituto Federal Electoral y de la Procuraduría General de la República, bajo la sospecha de malversación de fondos y lavado de dinero. Así se demuestra cómo el pragmatismo de Fox y su círculo de colaboradores más cercanos tienen una clara influencia empresarial, en cuanto a lo que se hace, se piensa, se proyecta. Además de revelar la clara intervención de empresarios del calibre de Carlos Slim, el empresario más importante de México y América Latina, Lorenzo Zambrano, propietario de la empresa Cemex, una de las más importantes del país, quienes serán llamados a declarar

por el apoyo que dieron a la campaña presidencial de Fox<sup>19</sup>. Además que se revisarán las tarifas que ofrecieron Televisa y Televisión Azteca a los partidos políticos.

La presencia de los *Amigos de Fox* y su protagonismo oculto, son reflejo de que no sólo los medianos y pequeños empresarios que hicieron posible el fenómeno del *neopanismo*, votaron por Fox, sino que también muchos grandes empresarios votaron por el cambio.

<sup>19</sup> La Jornada, 29 de marzo de 2003.



**NUEVA  
SOCIEDAD**  
www.nuevasoc.org.ve

Nov-Dic 2002  
**182**  
Dirección: Dirección Distrital  
Jefe de Redacción: E. Chirinos

**Protestas, Resistencias y  
Movimientos Sociales**

**COYUNTURA:** Marc Saint-Upéry Ecuador: El examen "frente a la crisis" y el estudio; Carlos Toranzo Roca Cuba: Nueva escena política

**APORTES:** Blanca Rubio La explosión de los campesinos y las nuevas corrientes laborales del campo; Miguel Díaz Cecilio El examen "frente a la crisis" y el medio ambiente en América Latina; Daniel Brundmann dos perspectivas y uno de futuro; Christopher Blakbeck/Luis Gerardo Gabaldón Ecuador: ¿Junto a la verdad sobre el uso de la fuerza en la política vanguardista

**TEMAS CENTRALES:** Martha Farinetti La conflictividad social después del movimiento cívico; Mauricio Archila Naira Colombia en el cambio de siglo: actores, actores en, guerra y política; Augusto Barrera El movimiento no genera cultura por sí mismo: los actores sociales y el sistema político; Alberto Zeller Cuello De la revolución mexicana a la economía política: la crisis boliviana y el "nuevo" siglo; Gabriela Gafamata Gómez (Costa Rica) ¿Proyección o la generalización de las protestas en Argentina: Perspectiva y contexto; una significación de las nuevas protestas; Aparicida L. Fernandes y otras Condiciones sobre las nuevas protestas sociales y la generalización popular en Brasil

**LIBROS:** Pablo Salvat Bologna.

SUSCRIPCIONES (incluido flete aéreo)	ANUAL (6 números)	BIENAL (12 números)
América Latina	US\$ 58	US\$ 97
Hasta del mundo	US\$ 68	US\$ 107

**PAGOS:** Cheque y dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Téguese en efectivo transacciones bancarias para conocer suscripciones. Dirección: Apartado 817-2, Caracas-Casacas 1060-A, Venezuela. Telfs.: (58) 212 287 31.85 / 282 99.75 / 285.51.21 / 284 01.48 / 285 11.48. Fax: 212 281 47. E-mail: [Redaccion@nuevasoc.org.ve](mailto:Redaccion@nuevasoc.org.ve), [nuevasoc@nuevasoc.org.ve](mailto:nuevasoc@nuevasoc.org.ve).

# L a economía mexicana, 2000-2002: las continuidades del gobierno del cambio

Gregorio Vidal\*

*A dos años de que inició la administración del presidente Fox, la economía continúa mostrando signos de inestabilidad y debilidad. El gobierno insiste que la prioridad es el equilibrio presupuestal y el Banco de México sostiene que la disminución de la inflación es su contribución sustantiva al desempeño macroeconómico. Además, se reitera que es imprescindible realizar las reformas energéticas y laboral y completar la fiscal, todas ellas con contenidos semejantes a los propuestos por el gobierno de Ernesto Zedillo. Como se sostiene en el texto, hay una radical continuidad en la política económica con los gobiernos pristas inmediatamente anteriores. El problema no es la continuidad en sí misma, sino que se corresponde con un modelo de crecimiento fundado en las exportaciones manufactureras que no cuenta con una base endógena y tiene serias dificultades para generar un mecanismo propio de financiamiento. Asimismo, el retiro de la inversión pública y la generación de condiciones para que los capitales —en particular los del extranjero— puedan actuar sin restricciones, no ha permitido ampliar de forma sostenida el coeficiente de inversión. La IED ha tenido un destacado papel en la adquisición de activos o en el desarrollo de una plataforma exportadora en ciertas actividades que, sin embargo, carece de vinculación significativa con la estructura productiva del país. Un proyecto de estas características no genera los medios para alcanzar una reducción drástica de la pobreza y frenar la desintegración social.*

## **La continuidad en la política económica y en la reforma estructural**

**E**l primero de diciembre se cumplieron dos años del inicio de la administración del presidente Fox. Como en las administraciones

previas de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, la política económica tiene como objetivo inicial y sustantivo que el gasto público —incluido el que resulta del servicio de la deuda pública— no exceda al conjunto de los ingresos públicos, haciendo del equilibrio fiscal un dato inobjetable. También se sostiene que el conjunto de la política económica debe permitir la reducción de la inflación, por lo que se sostiene la necesidad de la restric-

\* Profesor, Departamento de Economía, UAM-Iztapalapa.

ción monetaria. Además de esto, se propuso la urgencia de avanzar en varias reformas estructurales que habían sido planteadas desde los gobiernos previos. Destacan, en particular, la reforma fiscal, la energética y la laboral.

En su momento, cuando se estuvo discutiendo la reforma fiscal por el poder legislativo se insistió que era imposible alcanzar las metas propuestas por la presidencia y su partido en los días de la campaña electoral sin esa reforma. En los meses de abril a julio del año 2000 el candidato Fox habló de lograr metas de crecimiento del PIB del orden del 7%. Posteriormente, una vez que se presentó, en el segundo semestre del año 2002, la reforma en materia de energía eléctrica el ejecutivo federal desarrolla una amplia campaña sosteniendo que aceptar su propuesta es una condición para lograr el crecimiento de este sector acorde con las necesidades de expansión de la economía mexicana. Incluso, en fechas más recientes, desde finales del año 2002, se ha desarrollado una campaña en la televisión aseverando la necesidad de la reforma eléctrica para hacer posible el crecimiento y la creación de empleos. También, a lo largo del año 2002 se estuvo trabajando en instancias del gobierno federal una propuesta de reforma laboral, esgrimiendo la idea que sin ella sería imposible ampliar los empleos y dotar a la economía de mejores condiciones de competitividad.

En la reforma fiscal propuesta por el gobierno de Fox —que no fue aprobada por el poder legislativo— se alegaba que era imperioso modificar el esquema impositivo para hacerlo atractivo a los inversionistas del país y del extranjero, además de igualar la tasa del IVA y suprimir los productos exentos de impuestos para evitar la evasión y las distorsiones en la operación de los mercados. En la exposición de motivos de la propuesta de Nueva Hacienda Pública Distributiva se afirma: “...se proponen modificaciones para hacer al sistema fiscal más competitivo en el ámbito internacional y, por tanto, atractivo para los inversionistas nacionales y extranjeros, con el consiguiente efecto positivo en la captación de proyectos de inversiones que posibiliten mayores empleos y mejores salarios”<sup>1</sup>. Las medi-

<sup>1</sup> Ejecutivo Federal, *Iniciativa de Decreto que establece, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales*, versión electrónica, 2001.

das aprobadas incluyeron una reducción en las tasas máximas del impuesto sobre la renta para personas físicas y para las empresas que cumplido el plazo, estarán homologadas a las tasas prevalecientes en Estados Unidos.

En materia de energía eléctrica el gobierno sigue sosteniendo la necesidad de contar con inversión privada y establecer los medios para que algunos productores puedan ser proveedores de grandes consumidores de energía. En el caso de la reforma laboral se insiste en la necesidad de lograr la flexibilización de este mercado, sosteniendo que se trata de un cambio urgente dado los aumentos en los costos laborales que nos restan competitividad internacional. En conjunto, reformas que hacen manifiesta la continuidad de la estrategia económica del gobierno de Fox con la desarrollada durante los gobiernos de Salinas de Gortari y Zedillo.

En un texto de reciente publicación<sup>2</sup> destacamos la continuidad en la estrategia económica del gobierno de Fox con el gobierno de Zedillo atendiendo a otros componentes de la política económica y del tipo de relación con la economía mundial que caracterizan a ambas administraciones. El gobierno federal —como se comenta desde las líneas iniciales de este texto— tiene como prioridad en el conjunto de su actividad alcanzar y mantener el equilibrio presupuestal y el Banco de México sigue sosteniendo que su principal contribución al desempeño macroeconómico es la disminución de la inflación. Desregulación de la economía, continuidad en la apertura de la cuenta de capitales, mínimos impuestos al capital, trato de igualdad a la inversión extranjera sin ninguna distinción, ningún límite u orientación en materia de banca y crédito, avance en las formas privadas del ahorro para el retiro suprimiendo restricciones en las colocaciones de estos recursos, son medidas que, se sostiene, son pertinentes y el único medio para alcanzar la adecuada asignación de los recursos económicos y por esta vía el crecimiento sostenido y sin elementos artificiales.

Sin embargo, la continuidad en la estrategia y la política económica, no obstante

<sup>2</sup> Vidal, G., *Grandes empresas, economía y poder en México*, México, Plaza y Valdéz, 2002.

que se alcanzan logros en materia monetaria y fiscal, no se ha traducido en un adecuado desempeño macroeconómico. En el año 2001, el PIB tuvo una caída del 0.3%, después de cinco años de crecimiento y, en el año 2002, han debido corregirse a la baja las previsiones, al punto de que, según las más recientes estimaciones, el crecimiento puede ser apenas superior al 1%, sin que existan suficientes datos positivos para establecer un cambio drástico para el año 2003. Las cifras alcanzadas están muy lejos de las metas planteadas en la campaña electoral por la presidencia de la república en el año 2000 por el candidato Fox, pero también dan muestras de un retroceso general de la economía. El menor ritmo de crecimiento del PIB se ha acompañado de una nueva baja del coeficiente de inversión, continuando la reducción del crédito como proporción del PIB y sin haber alcanzado en el año 2002 la meta en materia de inflación.

Según la propuesta del Banco de México, en el año 2002 se tenía el objetivo de una inflación del 4.5%, para en el año 2003 lograr un 3%. Salarios y otros precios debían ajustarse a estos cambios. Sin embargo, en el año 2002 se tuvo una inflación del 5.73% y diversas estimaciones consideran difícil alcanzar el 3% en el año 2003<sup>3</sup>.

El Ejecutivo Federal, como el Banco de México han destacado que esta situación resulta de la debilidad que se observa en la economía mundial. En todo caso es claro que primero la recesión de la economía norteamericana y posteriormente lo endeble, frágil y contradictorio de su recuperación han sido un dato contundente en la definición del comportamiento de la economía mexicana. Las metas alcanzadas en materia fiscal y aún la reducción de la inflación en el año 2001 no fueron suficientes para evitar la contracción en el PIB. Tampoco lo ha sido el esquema de múltiples tratados de libre comercio que se han estado firmando en los últimos años, incluido el acordado con la Unión europea que entró en vigencia precisamente durante el año 2001. La continuidad en las privatizaciones y los procesos de ventas de activos por cuenta de compañías mexicanas a capitales del exterior

<sup>3</sup> Véase Banamex. Citigroup, 2002 y BBVA, Latinwatch, 2002 — 2003.

tampoco alcanzaron para mantener una dinámica de crecimiento.

Desde esta perspectiva surgen dos interrogantes: a) ¿la naturaleza de la relación de la economía de México con la de Estados Unidos implica necesariamente que hemos de seguir el ciclo económico de ésta? y b) ¿el patrón de crecimiento de los años 1995 a 2000 es sostenible en la propia medida del ciclo de la economía de Estados Unidos o por el contrario hay otras restricciones a considerar? La respuesta de estas interrogantes es sustancial para evaluar el significado de la estrategia económica desarrollada por el gobierno de Fox, dado que además de ser el primer gobierno de un partido político distinto al PRI después de un largo periodo, se presentó con una propuesta política que insistía en el cambio y mediante este lograr mejorar las condiciones de vida de amplios segmentos de la población. De fondo, la mayor interrogante es: ¿es posible avanzar en el crecimiento económico fundado en la ampliación de la capacidad de producción y en la mejora cualitativa del consumo y del bienestar de la población con una estrategia económica que hace del déficit fiscal cero y la restricción crediticia sus dos pilares sustantivos? En las páginas siguientes hay diversos datos y el diagnóstico de la lógica de la reproducción económica en curso para tener elementos que den respuesta a las preguntas que se han formulado.

### **El problema del crecimiento fundado en la exportación de manufacturas, sin capacidad endógena para desarrollar las exportaciones de manufacturas.**

Durante los años noventa, el crecimiento de la economía de México se vinculó al aumento de las exportaciones de manufacturas. Las exportaciones totales se elevan de forma sostenida desde el año de 1986, pero es en la segunda mitad de los años noventa cuando alcanzan los mayores montos, creciendo muy por encima del aumento del PIB. Sin embargo, el incremento se ha concentrado en un reducido grupo de actividades manufactureras, la industria automotriz y la de aparatos y equipos eléctricos y electrónicos.

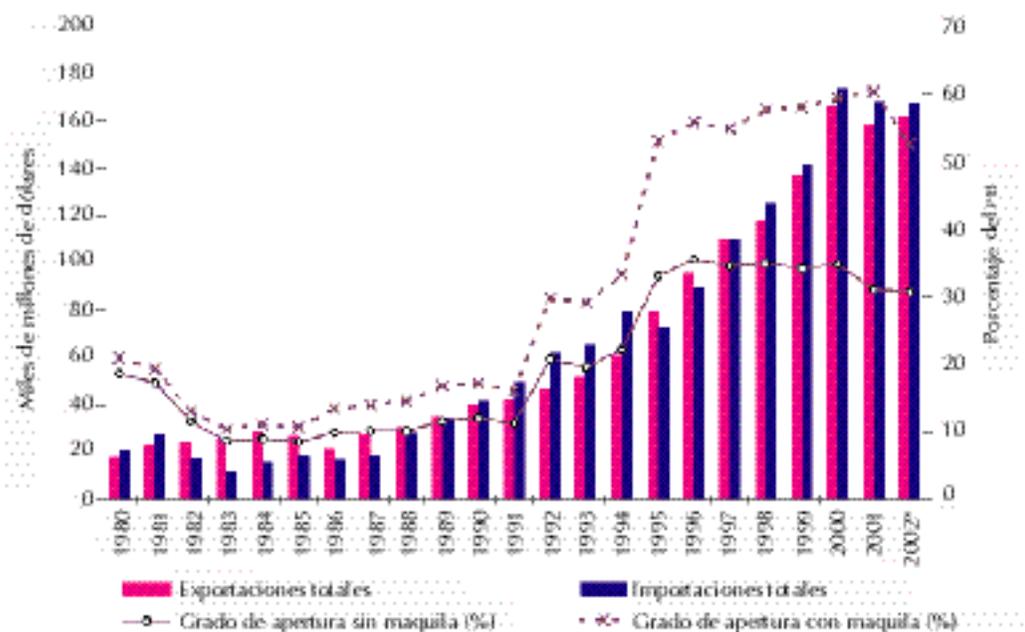
Como se observa en la gráfica 1, existe también una tendencia al incremento de las importaciones, si bien vinculado al ciclo de la economía del país por lo que en el año de 1995 hay una ligera disminución. En su conjunto el total de las exportaciones y las importaciones pasan de representar algo más del 30% del PIB en el año de 1994 hasta casi el 60% en el año 2000, sin que en los años siguientes se profundice el grado de apertura. Sin embargo el incremento del comercio exterior no ha implicado una diversificación, reafirmando la relación con la economía de Estados Unidos.

De las exportaciones totales alrededor del 88% tiene por destino ese país y de las importaciones totales aproximadamente el 74% procede de Estados Unidos. En el año de 1995 al acentuarse el ciclo de crecimiento de las exportaciones destaca el particular

crecimiento hacia Estados Unidos que crecieron en 28.4%<sup>4</sup>. Incluso se puede afirmar que el incremento de las exportaciones implicó un pequeño aumento en la concentración del comercio con Estados Unidos. En 1994 y 1995 de las exportaciones totales el 85% y el 83.4% respectivamente tuvo por destino ese país. En el año 2000 la concentración alcanzó al 88.8%.

Pero, además, es un comercio exterior en que cada vez pesa más la industria maquiladora de exportación. Como se observa en la gráfica 1 el grado de apertura de la economía sin considerar la maquila es prácticamente el mismo en el periodo de 1996 a 2000 e incluso disminuye en los años siguientes, una vez que las exportaciones pero también las importaciones tienen una ligera contracción. Sin embargo, al introducir las cuentas comerciales de la maquila el incremento es notable, manteniéndose

Gráfica 1  
Grado de apertura, exportaciones e importaciones, 1980-2002



\*Cifras estimadas.

Fuente: Elaboración propia con información de Banco de México, *Indicadores Económicos y Financieros*, e INEGI, *Banco de Información Económica*, páginas electrónicas, 2003.

incremento de las que se dirigen hacia Estados Unidos. De acuerdo con información del Banco de México, en ese año las exporta-

<sup>4</sup> Banco de México, *Informe anual 1995*, México, 1996, p. 159.

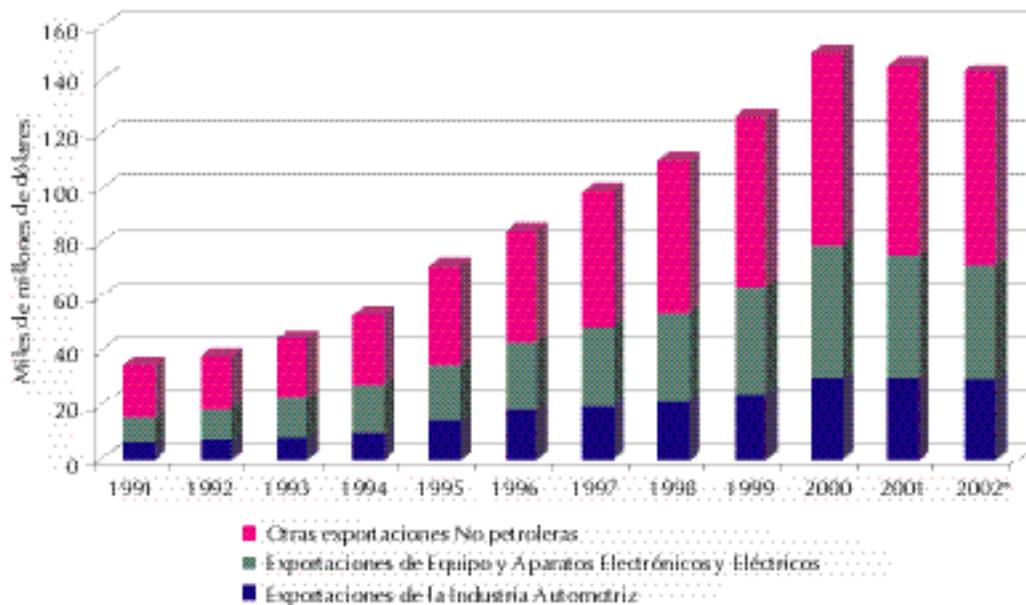
dose el grado de apertura durante los dos años de la administración de Fox. El comercio exterior de la maquila representa en los años 1999 y 2000 algo más del 25% del PIB, sin que haya una contribución de algún peso de insumos producidos en el país o de maquinaria y equipos con contenido nacional. Se trata de un dato duro que da cuenta de la tendencia a la extranjerización de la economía, pero que también confirma la falta de capacidad endógena para financiar y desarrollar las exportaciones manufactureras.

Los datos sobre la composición de las exportaciones —véase gráfica 2— no permiten sostener que exista algún otro sector o actividad industrial que destaque como expresión de una estrategia fundada en el crecimiento por medio de las exportaciones manufactureras. Las exportaciones de equipo y aparatos eléctricos y electrónicos más las de automóviles, autobuses y partes automotrices representan el 36.8% de las exportaciones totales en 1991 y 47.3% en el año 2001. Además del aumento en el peso relativo de estas dos acti-

vidades en el total de las exportaciones destaca el importante crecimiento que éstas tienen. De 1991 a 2000 las exportaciones totales pasan de 42.7 miles de millones de dólares a 166.5 miles de millones de dólares.

Sin considerar las exportaciones petroleras se destaca con mayor fuerza el peso creciente hasta el año 2000 de las exportaciones de la industria automotriz y de equipos y aparatos eléctricos y electrónicos, cuando explica el 52.7% de las exportaciones totales no petroleras (véase gráfica 2). El contexto es de un amplio crecimiento de las exportaciones totales no petroleras, a una tasa media anual del 15.2% para el periodo 1990 a 2001, muy superior al crecimiento que tuvieron los otros componentes de la demanda agregada en el periodo. Las empresas que realizan estas exportaciones son principalmente extranjeras, destacando tan solo algunas compañías que pertenecen a grupos o consorcios de capitales del país, como Desc, Corporación San Luis y Grupo Industrial Saltillo, en la fabricación de partes automotrices. En la

**Gráfica 2**  
**Evolución de las exportaciones de equipo y aparatos eléctricos y electrónicos y exportaciones de la industria automotriz y otras exportaciones no petroleras, 1991-2002**



\*Cifras estimadas.

Fuente: Elaboración propia con información de IEGI, Banco de Información Económica, página electrónica, 2003.

producción de equipo y aparatos eléctricos y electrónicos es mayoritario el peso de empresas maquiladoras que son filiales de firmas extranjeras<sup>5</sup>.

Así, el incremento de las exportaciones debido al aumento de las exportaciones manufactureras, cuando las manufacturas exportadas se concentran en la industria automotriz —con productos con un importante contenido importado y ella misma importadora de automóviles— y en aparatos eléctricos y electrónicos —dominados por la maquila y firmas extranjeras que comercializan en el país muchos productos importados— es una de las características estructurales de la economía mexicana resultado de las reformas impulsadas por los gobiernos de Salinas de Gortari y Zedillo que hoy se mantienen y refuerzan. Por ejemplo, con el acuerdo comercial y de inversiones pactado y vigente con la Unión Europea que permite a las transnacionales de la industria del automóvil con matriz en esa región desarrollar su plataforma exportadora desde México hacia Estados Unidos, integrando mejor sus inversiones en el conjunto de la zona, pero sin que necesariamente se produzcan encadenamientos productivos relevantes en el territorio comprendido entre el Suchiate y el Bravo.

Las firmas de la industria automotriz tenían previsto y realizaron importantes inversiones aún antes de que se firmara el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), como parte de una reorganización que implicó trasladar hacia México la fabricación de algunos modelos y ampliar la manufactura de motores<sup>6</sup>. Igualmente las empresas transnacionales de la industria eléctrica y electrónica que se disputaban el mercado norteamericano habían multiplicado la instalación de empresas maquiladoras en la zona norte de México desde principios de los años noventa, apoyados por las ventajas fiscales, de costos energéticos y de mano de obra. Con la entrada en vigor del TLCAN, que incluye un amplio

conjunto de disposiciones para que los productos sean considerados como generados en la zona de América del Norte, las inversiones por cuenta de las firmas transnacionales de las industrias de fabricación de automóviles y de aparatos eléctricos y electrónicos se mantuvieron y en algunos casos se reforzaron. Pero también, se consolidó un esquema de producción que implica grandes volúmenes de importación de insumos intermedios, importación de maquinaria y equipo e incluso importación de productos finales que serán comercializados por las mismas firmas en territorio de México.

Según información del Banco de México la desaceleración de la economía en el año 2001 fue generalizada, pero el sector con la mayor contracción fue el industrial. “De hecho —sostiene el Banco de México—, el descenso del PIB en 2001 se originó exclusivamente por la significativa caída del sector industrial, que contrarrestó los aumentos que experimentaron los sectores de servicios y agropecuario”<sup>7</sup>. Destaca que la contracción en el sector industrial se produce a la vez que existe una baja en las exportaciones que incluye a las manufacturas y a la maquila. La reducción en las exportaciones de bienes y servicios se presenta —como se ha destacado desde páginas antes— luego de un continuo incremento desde el año 1986. En términos absolutos la reducción de las exportaciones manufactureras es de 3981 millones de dólares, lo que equivale al 49.7% de la reducción total. La baja en las exportaciones petroleras explica el 44.7% de la contracción. En el año 2002 no se aprecian cambios notables, manteniéndose una ligera contracción en las exportaciones manufactureras y casi ninguna variación en las exportaciones de maquila. El incremento observado en las exportaciones totales con relación al año 2001 se debe a las exportaciones petroleras que hasta el mes de octubre habían crecido en 6.5%. Así, persiste la debilidad productiva del sector industrial, a la vez que no hay signos claros de recuperación en la economía de Estados Unidos.

Los datos que reporta la industria automotriz dan cuenta del tipo de relación construida entre la economía de México y la de

<sup>5</sup> Vidal, G., “Grandes empresas, apertura externa y transformación de la economía mexicana” en *Información comercial española. Revista de economía*, núm. 795, Ministerio de Economía, Madrid, 2001.

<sup>6</sup> Vidal, G., “Corporaciones, inversión extranjera y mercado externo en México” en *México y la economía mundial*, México, Porrúa, 2001, pp. 37-38.

<sup>7</sup> Banco de México, *Informe anual 2001*, México, 2002, p. 20.

Estados Unidos que significa vulnerabilidad creciente para México. En el año 2002, según información de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz la producción total de vehículos fue de 1,774,370 unidades, inferior a la alcanzada en los años 2000 y 2001 respectivamente. Sin embargo las ventas al menudeo registraron un crecimiento, como acontece desde el año de 1996<sup>8</sup>. El punto significa un incremento en las importaciones de automóviles y camiones ligeros, a la vez que se reduce la producción en el país por la caída en las exportaciones. Del total de las exportaciones de autos y camiones en los años 2001 y 2002 el 97.8% y el 97.7% respectivamente tuvieron por destino Estados Unidos y Canadá. Por tanto lo que explica la reducción en las exportaciones es precisamente el menor monto de ventas de unidades hacia esa área, tanto en el caso de camiones como de autos. En el año 2001 se exportaron a Estados Unidos y Canadá un total de 1,316,915 vehículos, mientras en el año 2002 el total fue de 1,245,466 unidades<sup>9</sup>. Así, el desempeño de la industria automotriz tuvo que ver con la evolución de la economía norteamericana. Las mayores ventas alcanzadas en territorio mexicano se cubrieron con un aumento de las importaciones, sin que constituyeran un impulso para incrementar la producción nacional. Si añadimos que la evolución de la producción interna de automóviles reproduce el comportamiento de la industria en general en México podemos concluir que ante la contracción económica de Estados Unidos y no obstante el aumento en la venta de vehículos en México no hay un crecimiento de la producción en el país.

Pero además, el importante contenido importado de la producción automotriz es también característico de otras actividades económicas altamente exportadoras como equipos y aparatos eléctricos y electrónicos y maquinaria y equipos especiales para industrias diversas. En ambas gran parte de las exportaciones son realizadas por empresas ma-

<sup>8</sup> Según reporte de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz en el año de 1995 se vendieron en México 226 mil unidades, lo que representó una caída del 60% con relación a las ventas del año 1994. En los años siguientes hay incrementos incluidos 2001 y 2002, cuando se vendieron 918.8 mil y 977.7 mil unidades respectivamente.

<sup>9</sup> Ibid.

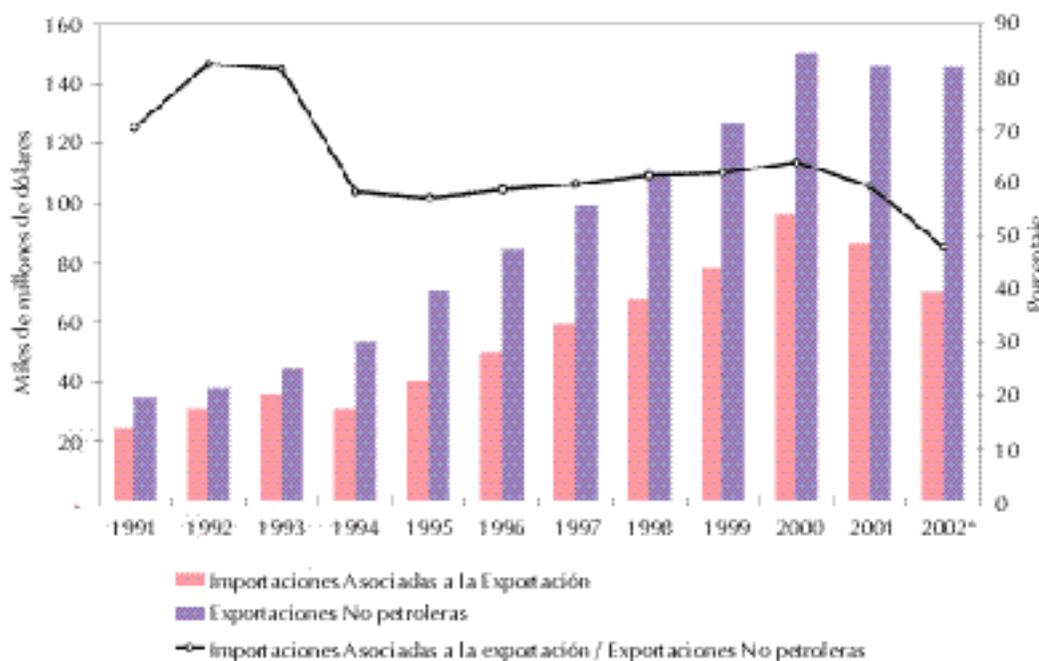
quiladoras<sup>10</sup>. Así, como se observa en la gráfica 3, conforme se incrementan las exportaciones también crecen las importaciones, incluso aquellas adquiridas para elaborar los productos y artículos que luego serán comercializados principalmente en Estados Unidos. Solo en el momento en que las exportaciones manufactureras han dejado de crecer es que también disminuyen las importaciones asociadas a la exportación. Sin embargo, se mantiene el crecimiento de las importaciones de bienes de consumo, incluidos alimentos, pero también —como se ha destacado desde líneas previas— de automóviles. Subsiste de esta manera el déficit comercial, haciendo manifiesto que ni cuando están creciendo las exportaciones manufactureras y el PIB, ni en los años de bajo crecimiento o contracción del PIB y disminución en las exportaciones manufactureras el comercio exterior nos dota de las divisas para hacer posible las importaciones y no es desde la profundización de las relaciones sectoriales de la industria que opera en México que se generan los medios sustantivos que hacen posible el crecimiento de las exportaciones manufactureras. En resumen, se carece de una capacidad exportadora endógena, en particular en el caso de la industria manufacturera. Es esta una de las continuidades más significativas de la administración Fox que incluso puede agravarse dada las nuevas condiciones en el comercio exterior de productos agropecuarios en vigencia desde el principio del año 2003, de acuerdo a lo pactado en el TLCAN.

### **La formación de capital, la inversión extranjera directa y el crecimiento de la economía con ampliación de la capacidad de producción.**

Desde finales de la década de los años ochenta, al acentuarse el programa de reformas estructurales la inversión privada ocupa un peso

<sup>10</sup> En el año 2000 el 87.2% de las exportaciones de equipo y aparatos eléctricos y electrónicos fueron realizadas por el sector de la maquila. En el caso de maquinaria y equipos especiales para industrias diversas fue el 60.4%. En el año 2001 las cifras fueron 69.3% y 63.6% respectivamente. Banco de México, 2002, Op. cit.

Gráfica 3  
Contenido importado de las exportaciones. 1991-2002



\*Cifras estimadas.

Fuente: Elaboración propia con información del Banco de México, *Informe Anual*, 2001.

mayor y creciente en la formación de capital. Las reformas estructurales consideran diversas medidas de política económica para fortalecer los mercados monetarios y de capital. Las reformas incluyeron al sistema de crédito y los reglamentos y leyes en materia de inversión extranjera y el proceso de liquidación y venta de empresas públicas.

En materia de inversión extranjera directa (IED) durante la segunda mitad de los años ochenta se flexibilizó la ley vigente desde 1973, que en los años setenta se concibió como un instrumento para regular las transferencias de tecnología hacia México y propiciar una mayor participación de los capitales del país. Con las nuevas aplicaciones se permitió una mayor participación de la inversión extranjera y en 1989 se estableció un nuevo reglamento de la ley con un criterio sumamente liberal. En adelante fue posible la tenencia del 100% del capital por inversionistas extranjeros, salvo algunos sectores restringidos y cumpliendo con algunas reglas de operación y ubicación geográfica. Incluso, previa autorización de la Comisión Nacional para la Inversión Extranje-

ra (CNIE), era posible tener hasta el 100% del capital en manos de extranjeros en industrias como la del vidrio, el cemento, la celulosa, el hierro y el acero<sup>11</sup>.

En materia financiera se procedió a la eliminación gradual del requisito del encaje legal, completado en septiembre de 1991; la autorización para que los bancos fijaran libremente sus tasas activas y pasivas, el desarrollo de nuevos instrumentos para colocar recursos, incluyendo pagares de la tesorería liquidables al tipo de cambio del mercado contra el dólar e instrumentos para la inversión extranjera en el mercado de valores y, finalmente, las reformas a la legislación financiera, que en el caso de las instituciones de crédito contemplaba una participación extranjera máxima del 30% del capital, autorizando a los inversionistas institucionales a tener hasta el 15% del capital y el 5% para cualquier per-

<sup>11</sup> Clavijo y Valvidiesos, "Reformas estructurales y políticas macroeconómica", en *Reformas económicas en México 1982-1999*, México, FCE, 2000, pp. 32-33.

sona, incrementado hasta el 10%, previa autorización de Hacienda<sup>12</sup>.

En el caso de las empresas públicas, fideicomisos y organismos de participación estatal, primero se liquidaron y vendieron aquellos que no tenían una gran significación económica, incluso realizando a la vez algunos nuevos proyectos con participación estatal. Fue hasta el gobierno de Salinas de Gortari que se llevó adelante la privatización de varias de las grandes empresas estatales, además de la venta de los bancos. Según Pedro Aspe<sup>13</sup>, una vez que se avanzó en la liberalización financiera y se amplió el espacio para la acción de la inversión extranjera fue que se procedió a la privatización de las más importantes empresas estatales. Junto a la privatización de los bancos comerciales y otras instituciones financieras, como las aseguradoras, se autorizó la operación de nuevos bancos y la organización de grupos financieros, en los que se incluyeron varios de los bancos privatizados, casas de bolsa y otras firmas.

Como sucedió desde el año de 1983, durante el sexenio de Salinas de Gortari la inversión pública tuvo una tendencia decreciente, perdiendo peso aceleradamente frente a la inversión privada. En el año de 1981, cuando el coeficiente de inversión alcanzó su mayor nivel en el lapso de los últimos cincuenta años, la formación bruta de capital privada equivalía al 14% del PIB, mientras la pública fue casi el 12% del producto. Para el año de 1993, la formación bruta de capital pública fue equivalente al 3.8% del PIB<sup>14</sup>. Sin embargo, la inversión privada fue, al igual que en 1981, el 14% del producto. En su conjunto esto significó un pobre crecimiento de la formación de capital, demostrando que no obstante se realicen reformas para permitir libre movilidad en los capitales y incentivos para fortalecer los mercados esto no se tradu-

ce automáticamente en un incremento de la formación de capital.

Sin embargo, en los años siguientes se insistió desarrollar las reformas económicas fundadas en las propuestas del Consenso de Washington. Al final del sexenio de Carlos Salinas de Gortari se realizaron otras reformas que ampliaron las posibilidades de participación de la inversión extranjera en el país. En diciembre de 1993 se promulgó la nueva Ley de Inversiones Extranjeras que acrecentó aun más las posibilidades para la inversión extranjera. Se establecieron actividades en las que era necesaria la autorización de la CNEI para que la participación del capital extranjero sea superior al 49%, entre los casos relevantes están: transportación marítima, administración de terminales aéreas, telefonía celular, perforación de pozos de petróleo y gas, agentes de seguro y educación privada. Además, solo era necesario el permiso cuando la IED fuera superior a un determinado monto que se fijaba anualmente y se eliminaron las restricciones en petroquímica secundaria, en partes para automóvil y en la fabricación de autobuses, camiones y sus partes. En la petroquímica secundaria estaban incluidas gran cantidad de actividades que años antes eran consideradas petroquímica básica. Como sostienen Clavijo y Valdivieso, “la proporción de actividades abiertas a participación extranjera mayoritaria se elevó a 91%, y el sector manufacturero quedó totalmente abierto al capital extranjero, con la excepción de la petroquímica básica y la producción de armamentos y explosivos”<sup>15</sup>.

Después de la crisis monetario—banca-ria de finales de 1994 también se efectuaron cambios en las leyes de banca y crédito. La apertura al capital extranjero pactada en el TLCAN que permitía hasta un 30% del capital para socios extranjeros cambio y pronto fue posible la adquisición del total del capital, sin importar el tamaño del banco por intermediarios del exterior<sup>16</sup>. En resumen, para la segunda mitad de los años noventa se abandona

<sup>12</sup> Aspe, P., *El camino mexicano a la transformación*, México, FCE, 1993 Véase capítulo 2 y 4.

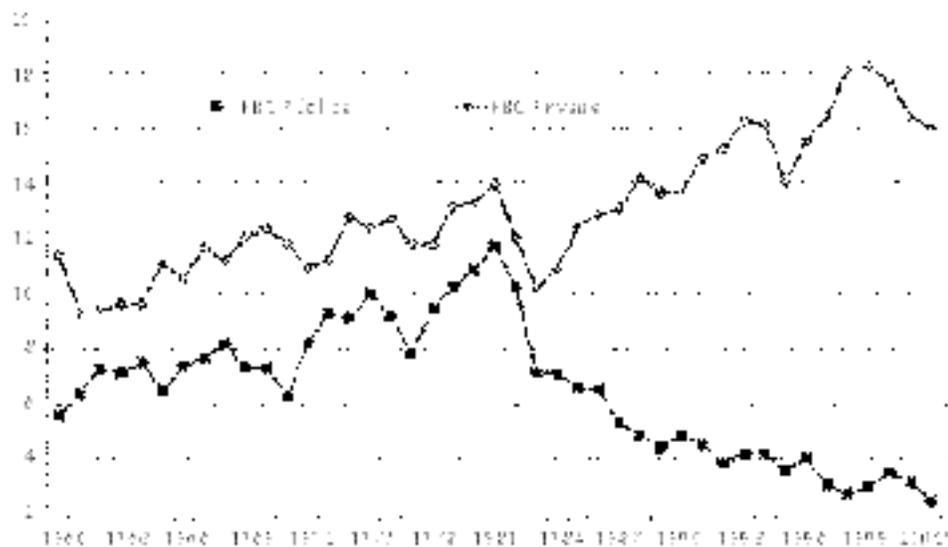
<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> A precios de 1993 la formación bruta de capital fijo pública fue en 1989 de poco más de 43 mil millones de pesos, mientras que en 1993 alcanzó la cifra de 47 mil millones de pesos. (Véase Fox, 2002, anexo estadístico)

<sup>15</sup> Clavijo y Valdivieso, *Op. cit.*, p. 35.

<sup>16</sup> Correo, E., “FOBAPROA e IPAB: crisis y ocaso de los bancos mexicanos” en *Crisis y futuro de la banca en México*, México, Porrúa, 2002.

**Grafica 4**  
**Formación bruta de capital pública y privada: 1960-02**  
**(porcentajes del PIB)**



\*Cifras primer trimestre.

Nota: Los datos de 1995 y 1996 toman en cuenta la nueva base del INEGI.

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI. Segundo Informe de Gobierno, Anexo estadísticos.

cualquier política de apoyo al desarrollo de grandes grupos empresariales y financieros con matriz en México<sup>17</sup>.

En los años siguientes, durante el gobierno de Ernesto Zedillo se apuesta claramente por el capital extranjero. El punto es particularmente destacado en el caso de la banca y el conjunto del sistema financiero. En la banca se multiplican las operaciones de adquisi-

ción por cuenta de los dos mayores bancos españoles. Mas recientemente, bajo el gobierno de Fox se concreta la adquisición del grupo Banacci—Banamex por Citigroup<sup>18</sup>, la compra de Bital por el consorcio financiero inglés HSBC, que incluyó la venta de la participación en el capital que tenía el grupo Santander de España. Finalmente, la venta del 24.9% del capital del grupo Santander—Serfin, en manos de los españoles de Santander, al consorcio financiero con matriz en Estados Unidos, Bank of America.

<sup>17</sup> Las privatizaciones de los años 1989 a 1992, que incluyen al conjunto de la banca, telefonía, servicios de transporte, empresas industriales, agropecuarias y agroindustriales, el signo mas destacado es que las adquieren firmas o grupos de inversionistas del país. Incluso, en las contadas compañías en que la inversión extranjera alcanza a tener el paquete de control accionario las firmas extranjeras eran anteriormente accionistas, como en los casos de Fermentaciones Mexicanas y constructora Nacional de Carros de Ferrocarril. En Mexicana de Aviación el paquete de control esta en manos del grupo Xabre y otros inversionistas mexicanos, como también acontece en Teléfonos de México, cuyo control es ejercido por Carso y Carlos Slim. Vidal, G., *Privatizaciones, fusiones y adquisiciones: las grandes empresas en América Latina*, Barcelona, Anthropos, 2001. Véase Cap. 5.

<sup>18</sup> Citigroup compró Banacci por 12 500 millones de dólares, hasta la fecha la mayor adquisición realizada por una empresa con matriz en Estados Unidos en América Latina. Esta transacción explica el 50% del ingreso de IED a México en el año 2001, cuanto alcanzó un monto muy por encima del promedio de los años previos y del que tuvo en el año 2002. En los años de 1994 a 2000 el promedio de IED que ingreso a México —incluyendo reinversión de utilidades, cuentas entre compañías y los bienes de capital dados en comodato a las maquiladoras que operan en México— fue de 12.5 mil millones de dólares (Véase Comisión Nacional de Inversiones extranjeras, 2002).

Durante la administración de Fox se han realizado otras operaciones de ventas de activos de empresas del país a capitales del exterior, destacando la adquisición de Comercial América por ING, la de Aseguradora Hidalgo por MetLife, la ampliación de la inversión en grupo BBVA Bancomer por los españoles de BBVA, la venta de Iusacell al mayor operador de Telefonía móvil del mundo, Vodafone. En el año 2002 destacan la compra del 65% de las acciones de Pegaso, por un monto de 1 360 millones de dólares, por Telefónica de España, la compra de las acciones de Pepsi—Gemex por Pepsico Inc, por un total de 1 250 millones de dólares. La adquisición del 49% del capital de Afore Banamex y Seguros Banamex Aegon por Citigroup. En el año 2001 las adquisiciones que podemos documentar por cuenta de empresas extranjeras suman más de 15 mil millones de dólares, lo que equivale al 63.9% de la IED que ingreso al país. En el año 2002 según información de KPMG Corporate Finance, tan sólo las cuatro mayores adquisiciones suman casi 5 mil millones de dólares, lo que equivale al 41.7% de la IED que ingreso al país. Con lo que se mantiene una situación en que domina el cambio en la propiedad de activos y la inversión de racionalización destinada a captar algunos segmentos del mercado interno —por ejemplo bebidas— o aquella que busca mantener una plataforma exportadora, ella misma con un amplio componente importado.

Los cambios realizados desde la segunda parte de los años ochenta hasta principios del año 1994, que contienen medidas de política económica y el avance de la reforma estructural, que buscaban impulsar el desarrollo de grupos empresariales y financieros con matriz en México, a la vez que se generaban mejores condiciones para la IED, destacando los casos de la industria automotriz y de la industria maquiladora de equipos y aparatos eléctricos y electrónicos no se perciben en el comportamiento de la formación da capital. Tampoco hay cambios notables en los años siguientes cuando destaca el ingreso de IED al país.

En términos reales la formación bruta de capital fijo (FBCF) alcanza en el año de 1994 el nivel que tuvo en 1981. En los años siguientes su crecimiento es endeble al grado de que

para el periodo de 1994 al año 2001 apenas creció en un porcentaje superior al 20%. La tasa anual de crecimiento promedio con base en cifras de INEGI, en los años 1960 a 1970 fue de 8%, mientras que en los años 1970 a 1980 fue de 8.4%. Por el contrario en los años 1980 a 1990 tiene un decrecimiento promedio del 0.5% y en el periodo de 1990 al año 2002 —estimando un crecimiento ligeramente inferior en el año 2002 en comparación con el año 2001— tiene apenas un crecimiento del 3.7%. La FBCF —véase gráfica 4— representará al final del año 2002 algo más del 18% del PIB y desde principios de la década del ochenta no ha existido un periodo de varios años en que logre situarse de forma sostenida por encima del 20% del PIB, como si sucedía durante la segunda mitad de los años sesenta y gran parte de los setenta.

El coeficiente FBCF a PIB que caracteriza a la economía de México en el transcurso de los últimos 20 años esta muy lejos del que alcanzaron las economías del sudeste de Asia y que fue parte del importante cambio que experimentaron en los años previos. Aún más, el ingreso de IED de los años noventa y hasta el año 2002, no obstante que en promedio es muy superior al de los 10, 20 o 30 años previos no modifica la situación. Como se destaca desde líneas previas gran parte de la IED tiene por fin adquirir empresas que están operando, destacando la operación de compra de Banacci—Banamex que por si sola representa el 12.8% del monto total de IED que ingresa en el periodo de 1995 al año 2001. Pero deben sumarse otras compras de bancos, de compañías de seguros, afores, participaciones en empresas de alimentos, de bebidas, de fabricación de tabaco, de aparatos eléctricos y electrónicos, de la industria química, de comunicación, servicios de transporte y otras más. El dato relevante es que se trata de una inversión que no ha tenido un papel destacado en la ampliación de la capacidad de producción del país. Mucha de ella es parte de empresas que operan en México pero que realizan gran parte de sus mercancías en el exterior, principalmente en Estados Unidos. Expresan una estrategia de crecimiento fundada en la exportación de manufacturas con un amplio y creciente contenido importado (Vidal, 2001b) que es incapaz de dotar a la economía de los elementos que le permitan

vincular el aumento del comercio exterior con el crecimiento del mercado interno y por esa vía con el crecimiento de la producción en el país, el reforzamiento y profundización de las relaciones inter—industriales y del empleo formal mejor remunerado.

### **Algunas conclusiones: Continuidad de la fragmentación social y la desarticulación productiva**

Como lo han revelado diversas encuestas realizadas en los últimos dos años, las expectativas que resultaron del cambio de gobierno se han desvanecido en el curso de unos cuantos meses. La situación de la economía de México se modificó aceleradamente y de un alto crecimiento del PIB se pasó al estancamiento y la recesión. Los datos económicos más recientes y las estimaciones para el periodo inmediato siguiente no permiten ser optimistas. Las estimaciones del gobierno sobre el desempeño económico no coinciden con los resultados. En los Criterios Generales de Política Económica 2003 que el ejecutivo federal envió al Congreso al finalizar el año 2002 aún se sostenía un crecimiento del PIB del 1.7% y la inflación algo superior al 4.5%. El gobierno construye sus pronósticos para el año 2003 manteniendo estos resultados. Sin embargo, las cifras más recientes nos informan que el PIB apenas creció el año pasado 1% y la inflación fue de 5.73.

Los datos sobre empleo, comportamiento del salario, despidos en las empresas maquiladoras y en varias de las mayores empresas del país, como los altos niveles de las tasas reales de interés, las grandes diferencias entre las tasas activas y pasivas, la contracción del crédito y el desarrollo de mercados no bancarios de financiamiento dan cuenta del evidente deterioro del modelo de integración con el norte, del daño infringido sobre las instituciones, las empresas y amplios sectores de la infraestructura del país. El problema mayor es el avance en la ruptura de las cadenas productivas, las adversas condiciones para que continúen operando diversos segmentos de la planta productiva. En fin, se trata de un proceso de claro deterioro de la situación social que incluye una mayor fragmentación.

Si bien las tasas de interés se han reducido aún continúan siendo muy superiores a la inflación y a los aumentos de ingresos que pueden tener un reducido grupo de empresas y familias. En el año 2001 el promedio de las tasas activas se situó en 13.9%, mientras la inflación fue de 4.4% y la economía estaba decreciendo. Incluso fue notable el diferencial con el promedio de las tasas activas de interés, que fue del 4.7%. Para el año 2002 los hechos no cambiaron en lo fundamental, pues mientras el costo promedio de la captación fue del 5.4% las tasas activas eran superiores al 9 10 % en las mejores condiciones. Pero aún más grave el peso del crédito otorgado por la banca comercial con relación al PIB continuo disminuyendo, como sucede desde 1995. En 1994 el crédito otorgado por la banca comercial equivalía al 43.5% del PIB, reduciéndose en los años siguientes hasta alcanzar al 22.4% en el año 1999. En el año 2000 fue de 17.3%, mientras en 2001 fue de 15.3%. Para el año 2002 y considerando los datos hasta el primer semestre del año apenas alcanzó el 14%.

La política asumida por el Banco de México, en la que destaca el uso del corto como uno de sus principales instrumentos puede agravar esta situación, por lo que el encarecimiento relativo del crédito continuará para el año 2003. por lo menos esa conclusión puede establecerse de las más recientes medidas anunciadas por el banco central que han llevado al corto —viernes 10 de enero de 2003— a 550 mil millones de pesos.

En los Criterios Generales de Política Económica 2002 se insiste en la necesidad de mantener la disciplina fiscal y la promoción de las reformas estructurales. Se afirma que: “nuestra experiencia muestra clara y contundentemente la escasa efectividad de las políticas económicas expansivas para mantener un determinado ritmo de crecimiento”<sup>19</sup>. En particular sobre el gasto público y la cuestión del déficit público se sostiene: “la ampliación del déficit fiscal por la vía de un mayor gasto público debilitaría la capacidad competitiva del país e impactaría de forma adversa las expectativas de los actores económicos”<sup>20</sup>. Como se

<sup>19</sup> SHCP, *Criterios generales de política económica 2002*, México, 2001, p. 30.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 6-7.

ha destacado desde páginas previas los resultados en el año 2002 no son positivos, en particular en materia de formación de capital. Según la secretaría de Hacienda la inversión fija bruta tiene una variación negativa de 1.7% en el periodo de enero a octubre del año 2002. La mayor contracción se da en maquinaria y equipo importado. Además como se señaló líneas antes el crédito de la banca —medido como proporción del PIB— continuo disminuyendo y la volatilidad financiera se mantuvo.

Para el año 2003 los Criterios Generales de Política Económica mantienen el mismo punto de vista. Se insiste en avanzar en la reforma al sector eléctrico considerando la propuesta del gobierno federal. En lograr cambios en materia fiscal que fortalezcan la captación por impuestos indirectos y que eliminen las tasas diferenciales y las exenciones en materia del impuesto al valor agregado. Nada se dice sobre el régimen de excepción al impuesto sobre la renta de las empresas que existe para la maquila —como en el caso de toda la actividad exportadora—no obstante que el ingreso tributario del gobierno federal se estima para el año 2003 en 10.2% del PIB. La reforma laboral y la iniciativa para la reactivación del crédito. Continuar por el camino trazado en los últimos años que tiene entre otros resultados el mantenimiento de amplios sectores de la población en condiciones de pobreza, pero también la desarticulación de la actividad productiva y el impulso a la economía informal<sup>21</sup>.

Como se destaca en el segundo apartado del texto el crecimiento fundado en las exportaciones manufactureras no cuenta con una base endógena y tiene serías dificultades para generar un mecanismo propio de financiamiento. Por otro lado, el retiro de la inversión pública y la generación de condiciones para que los capitales —en particular los del extranjero— puedan actuar sin restricciones no ha permitido ampliar de forma sostenida el coeficiente de inversión. Incluso la IED ha tenido un destacado papel en la adquisición de activos o en el desarrollo de una plataforma exportadora en ciertas actividades, que sin embargo carece de vinculación significativa con la estructura productiva el país.

<sup>21</sup> SHCP, *Criterios generales de política económica 2003*, México, 2002.

Durante el gobierno de Salinas de Gortari se toman diversas medidas para impulsar la creación y fortalecimiento de grandes empresas y grupos financieros con matriz en México. Las características que asumen las privatizaciones son un dato que confirman esta idea<sup>22</sup>. Sin embargo el contenido del propio proyecto de reforma económica y la crisis de los años 1994-1995 no permitieron que este proyecto avanzará. Durante al gobierno de Zedillo avanza la extranjerización que tiene como dato destacado la entrega al capital extranjero del sistema de crédito. Con el gobierno de Fox se acentúa el peso del capital de Estados Unidos y se realizan diversas operaciones que dan cuenta de una clara tendencia a la asociación en condiciones de subordinación de algunos grandes capitales que operan en le país con los capitales de Estados Unidos o con otros capitales cuyo interés esta centrado en el mercado allende el Bravo. Por ejemplo, en la venta del 24.9% del capital del grupo Serfín —Santander por los españoles de Santander a Bank of America, se señaló que el objetivo era lograr una alianza que permita captar mejor los recursos financieros del amplio grupo de mexicanos que labora en Estados Unidos. Por el contrario, en la compra por Femsá —Cocacola de Panamco para al mayor embotellador de esa marca en América Latina, se profundiza la relación de Femsá con Coca Cola. La participación de Archer Daniels en Gruma también es sustantiva, como el mayor control de Pepsico en el mercado de México. Se pude sostener como hipótesis que lo nuevo en la conducción de la política económica en el gobierno de Fox es que se hacen presentes los intereses de los gerentes y socios de las grandes corporaciones. El problema es que un proyecto de estas características no se dota de los medios para alcanzar una reducción drástica de la pobreza y frenar la desintegración social.

La continuidad en la estrategia de reforma económica de los últimos años profundizara la inestabilidad. Entre sus resultados estarán mayor fragmentación social, peores condiciones en la distribución del ingreso, un incremento de la pobreza y una destrucción de nuestras capacidades de producción.

<sup>22</sup> Véase Vidal, G., *Privatizaciones, fusiones, adquisiciones...*, Op. cit., Cap. 5 y, del mismo autor, "Grandes empresas, apertura externa..." Op. cit.

# Ley Abascal 2002. El nuevo dominio del capital sobre el trabajo

Armando Rendón Corona\*

*Del proyecto CCE-Abascal-CT abordamos tres dimensiones en este artículo y omitimos otros aspectos en razón al espacio disponible: legaliza la fragmentación y precarización del trabajo en las relaciones laborales individuales y colectivas, reafirma el control del gobierno sobre sindicatos y contratos, y refuerza el control de los dirigentes corporativos sobre los contratos, protegiéndolos de la competencia de las organizaciones y movimientos democráticos.*

**E**l proyecto Abascal en esencia es el resultado de una arreglo empresarial, tramado por un gobierno de y para empresarios según la célebre frase del Presidente Fox, operado por el dirigente empresarial de extrema derecha, habilitado como secretario del Trabajo, Carlos Abascal, y la élite empresarial del siempre corporativo y transnacionalizado Consejo Coordinador Empresarial y, al final de los pactantes, la cúpula sindical del Congreso del Trabajo, también verdaderos empresarios del negocio de los contratos colectivos y empresarios privados ellos mismos.

Según lo han declarado los dirigentes patronales, es el comienzo de una reforma permanente a la legislación laboral, lo que equivale a decir una paciente obra de destrucción del derecho laboral, lo que, según su cálculo, les evitaría concitar la resistencia ge-

neralizada. Las vicisitudes de la elaboración de este proyecto merece una descripción aparte, pero es interesante mencionar que en calidad de iniciativa de ley no fue presentada ni por el partido gobernante, Acción Nacional, ni directamente por el gobierno, sino por la diputación "obrera" del PRI, con el aval de diputados de ambos partidos y el oportuno Verde Ecologista; fue presentada en la Cámara de Diputados en los últimos días del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión en diciembre del 2002, en los momentos en que aceleradamente se debatía el paquete económico para el año siguiente. Se temió un "albazo" a la vieja usanza del PRI, mayoriteada en las últimas horas del periodo de sesiones. No fue así, los grupos parlamentarios se desembarazaron de ella enviándola a la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados.

Los empresarios políticos no se arriesgaron a quedarse solos ante el proceso legislativo y prefirieron valerse de los líderes corporativos para mejorar su posición en los cabildos parla-

\* Profesor-Investigador, Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa.

mentarios. No es casual, el proyecto fue modificado en varios puntos para dar satisfacción a los llamados líderes sindicales, para quedar protegidos por un blindaje legal contra cualquier eventualidad democrática que arriesgara su dominio vitalicio sobre los sindicatos.

Dejando de lado las posibilidades de que sea aprobada, rechazada o negociada, introduce un nuevo ingrediente a la lucha en torno a los modelos de desarrollo del país en un año electoral, que tiene como fondo la caída del empleo y del salario.

En los llamados principios generales no hace más que repetir lo ya establecido en la ley vigente respecto a los fines de la misma, pero desde el principio muestra con grandilocuencia su ideología e intenciones reiteradamente expuestas desde 1988 por la Coparmex y luego por el PAN en su iniciativa de 1995. Por eso el contenido del proyecto es del todo ajeno a los principios que enuncia: justicia social en las relaciones de trabajo, democracia sindical, libertad de asociación, y no tiene ninguna consecuencia en la creación de empleos. La que sí es genuina es su preocupación por la productividad a costa del empleo estable, del salario monetario y del salario social, así como su vehemente propósito de disponer libremente de la fuerza de trabajo y de mantener la disciplina de los trabajadores mediante los sindicatos corporativos.

El proyecto Abascal repite lo ya establecido sobre la no discriminación a las y los trabajadores por distintas causas, pero no reconoce como discriminación las "distinciones, exclusiones o preferencias que se sustenten en las calificaciones particulares que exija una labor determinada. (3<sup>1</sup>) Salta a la vista que encierra una drástica exclusión a los trabajadores no calificados, a la vez que encubre el hecho de que las calificaciones de hoy serán obsoletas mañana, excluyendo también a los trabajadores calificados.

<sup>1</sup> El número de los artículos de la Ley Federal del Trabajo vigente que el Proyecto Abascal pretende reformar están anotados entre paréntesis; F indica la fracción, los incisos con un paréntesis y los párrafos.

Del proyecto CCE-Abascal-CT<sup>2</sup> abordamos tres dimensiones en este artículo y omitimos otros aspectos en razón al espacio disponible: legaliza la fragmentación y precarización del trabajo en las relaciones laborales individuales y colectivas, reafirma el control del gobierno sobre sindicatos y contratos y refuerza el control de los dirigentes corporativos sobre los contratos, protegiéndolos de la competencia de las organizaciones y movimientos democráticos.

## Fragmentación de la jornada de trabajo

La iniciativa se propone eliminar la estabilidad en el empleo y desintegrar la jornada de trabajo volviendo todo el trabajo inseguro y precario. Propone la libre disposición de la fuerza de trabajo conforme a los ritmos de la demanda y la producción. En lugar del trabajo de tiempo completo y con salario completo, introduce la fragmentación del trabajo mediante varias fórmulas.

Además de los contratos establecidos por obra y tiempo determinados y por tiempo indeterminado, de base, (35), plantea tres modalidades articuladas: a) la duración de las relaciones individuales de trabajo pueden ser por temporada, que define como una jornada discontinua para labores fijas y periódicas de carácter discontinuo, o que no exijan la prestación de servicios toda la semana, mes o año. (39 F), b) contratos de capacitación inicial, hasta por tres meses (39 B) y; c) contratos por periodo de prueba, hasta por 30 días para el trabajador común, y de tres meses para técnicos y ejecutivos. (39 A).

En esencia se trata de imponer el trabajo por horas y por tiempo parcial, pagando el salario sólo por el tiempo trabajado, en algunos casos sin prestaciones y, en el de temporada, con sólo la parte proporcional al tiempo

<sup>2</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. "Resumen de lo aprobado en el Proyecto de reforma a la Ley Federal del Trabajo. Congreso del Trabajo y Sector Empresarial, p. 13.

trabajado. Socava el trabajo a tiempo completo con salario y prestaciones completas. El patrón siempre podrá argüir que no necesita a los trabajadores todo el tiempo y entonces los podrá despedir sin pagar los costos del despido. Pero esto mismo se ha acostumbrado aprovechando las figuras contractuales de obra y tiempo determinados.

Pretende eliminar la regla general vigente de que toda relación de trabajo será por tiempo indeterminado y sólo por excepción podrá ser por tiempo u obra determinada, siempre que se justifique la contratación temporal y, por el contrario, imponer como regla general el tiempo determinado. El contrato a prueba estaba en la primera LFT de 1931 y fue suprimida con la reforma de 1970 para establecer el criterio general del tiempo indeterminado. Esto reaparece en la iniciativa de reforma a la LFT del PAN de 1995<sup>3</sup>.

Se quiere hacer valer el concepto de temporada para todo tiempo y para toda actividad, por eso es clara la intención de legalizar la fragmentación del trabajo, junto con la baja del salario (salario parcial) y de las prestaciones, una de las consecuencias sería que los trabajadores no podrían disfrutar de las prestaciones ligadas a la antigüedad. Con esto el salario integrado quedaría reducido a una fracción del salario monetario. Es una modalidad más ventajosa que el llamado "despido barato", que en varios países ha llevado a millones de trabajadores a hacer paros generales. En suma, es una manera de convertir a amplias masas de trabajadores en temporaleros.

Los contratos a prueba y por capacitación inicial son meras modalidades del trabajo por temporada, al término del cual se les despide sin costo alguno para el patrón con el simple argumento, entonces legalizado, de que no acreditaron su "competencia". Es el mismo caso cuando dice que las relaciones temporales se prorrogan por el tiempo que perdure dicha circunstancia "con la misma naturaleza" (39), porque simplemente el patrón dirá que

cambió de naturaleza y no se prorroga el contrato y el trabajador nunca alcanzará la base.

Los contratos de capacitación inicial y a prueba, además de ser temporales, son por una única vez, de manera que no implican beneficio alguno, se presentan como un favor a los desempleados, a los que se les arroja un empleo por tres meses y después nada. Dice la iniciativa que esos contratos son improrrogables, no podrán ser simultáneos o sucesivos, ni en más de una ocasión, ni tratándose de puestos de trabajo distintos, ni de ascenso, ni aun cuando concluida la relación de trabajo surja otra con el mismo patrón. (39 C) Es decir, la capacitación inicial no sirve para ascender, ni para ocupar otro puesto, ni para ser recontratado, ni para acumular antigüedad.

Si todo el trabajo se convierte en temporal y por tiempo parcial, desaparece toda posibilidad de estabilidad en el empleo, y con ella los derechos al salario, la jubilación y demás prestaciones ligadas al tiempo completo; de hecho significa una reducción del costo del trabajo. La consecuencia política de esto es la desindustrialización de los trabajadores temporales; si a esto se añade la aplicación jurídicista de la libertad de asociación (sostenida por el Banco Mundial y la Suprema Corte), tendencialmente el sindicato perderá todo control sobre la representación de la fuerza de trabajo, quedaría vacío y sin fuerza para equilibrar al capital, sería su desaparición en la práctica.

Se propone ajustar la cantidad de trabajo a los ritmos de la producción, a su vez sujeta a los ritmos del mercado; el máximo rendimiento inmediato, sin atender a consideración alguna sobre el sistema social.

## Muerte a la jornada de 8 horas diarias

El proyecto Abascal quiere flexibilizar la duración de la jornada de la siguiente manera. El trabajador y el patrón fijarán la duración de la jornada de trabajo, sin que pueda exceder de los máximos legales. Amplía la jornada diaria "con base en el total de horas laborables en la semana", además plantea que podrá es-

<sup>3</sup> Ismael González Martínez, "El proceso de reforma laboral" Parte 1, Documento, p. 7, 17.

tablecerse “un programa de acumulación mensual”. La prolongación de la jornada diaria se compensaría con el “reposo acumulado de varios días a la semana”, lo que sería proporcional a lo establecido en la ley. Todo ello a condición de que “exista acuerdo entre las partes”. (59) De manera complementaria dice en otro artículo (784, F VIII) que cuando el patrón requiera del trabajador una jornada extraordinaria que exceda las nueve horas semanales, “deberá solicitarlo por escrito”.

La flexibilidad del tiempo de trabajo motivada por las exigencias de la productividad es una idea contenida en la iniciativa de reforma laboral del PAN de 1995, que ahora recoge el proyecto patronal.

La acumulación semanal o mensual de la jornada laboral significa que el patrón podrá hacer trabajar de manera ilimitada a los trabajadores en uno o varios días aunque exceda las 8 horas legales, y ese excedente ya no se pagaría como tiempo extra. Desaparece la idea de reposición del desgaste del trabajador mediante el descanso. Es una medida unilateral porque es la exigencia del patrón y no la del trabajador la que decide acumular las horas de trabajo. Invade su vida privada y social, lo reduce a una herramienta de trabajo fuera de toda condición humana. Introduce una contraposición de las normas, con el Art. 61 que establece la jornada máxima y el 68 que prohíbe exceder de nueve horas semanales el trabajo extraordinario, cuya infracción se considera como una violación a la ley y causa de sanción.

Liquida una lucha histórica mundial por la reducción de la jornada diaria de trabajo y viola el principio constitucional del límite de 8 horas diarias, más las horas extras que no podrán ser más de 9 horas en no más de tres días a la semana, cuya misión histórica ha sido frenar la explotación ilimitada del trabajo. Erosiona el derecho a la contratación colectiva porque admite el convenio individual, además de que un convenio así con un sindicato tendría el mismo resultado de romper el concepto de jornada laboral limitada a 8 horas diarias.

Pretende que los trabajadores y el patrón puedan convenir que los días de descanso

obligatorios “se disfruten otro día para ampliar los descansos semanales o mensuales. (74) Congruentes con su propósito de eliminar el concepto de jornada máxima diaria, también eliminan el concepto de semana de trabajo que ha tenido la función de regular la vida social, familiar y personal. Proponen acumular los días de descanso en un mes e intensificar el trabajo en los días laborados, y lo mismo puede hacerse a la semana mediante la supresión de la jornada máxima diaria.

Aquí no se mencionan los días de fiesta nacional, ocasiones cívicas de conmemoración de hechos significativos en la historia nacional, que ha sido una demanda persistente de los empresarios del turismo, que suprimiría ese carácter cívico para considerarlo simplemente como días de descanso que se pueden mover, acumular o desintegrar, según las necesidades de la producción.

## Condiciones de trabajo

### *Discriminación a los no capacitados*

Capítulo de capacitación y adiestramiento, dice, “se simplifica y se le da un enfoque de productividad, formación y capacitación de los trabajadores, estableciéndose que los empleadores tienen la obligación de proporcionar a todos los trabajadores y estos a recibir, la capacitación o el adiestramiento. (153 A). Considera como capacitación el “iniciar, continuar o completar ciclos escolares de los niveles básico, medio o superior.” (153 F)

Desde años atrás los patrones han venido eliminando de los contratos colectivos el llamado “escalafón ciego”, lo único que falta es imponerlo como norma general. Los patrones se imponen la obligación de preferir, en igualdad de circunstancias, según reza la fórmula, además de los mexicanos, a “los que hayan terminado su educación primaria, a los capacitados respecto de los que no lo sean, a los que tengan mayor aptitud y conocimientos para realizar un trabajo y a los sindicalizados respecto de quienes no lo estén.” (154) Son pues seis criterios.

Luego añade cuatro criterios al concepto de capacitación, que se consideran en orden sucesivo para la selección. a) El criterio de capacitación específica que preferirá a los capacitados por la empresa; enseguida precisa que todas las plazas nuevas definitivas y las temporales de más de treinta días serán ocupadas por quienes fueron capacitados por la empresa, en el lugar que corresponda en el "cuadro" de los trabajadores capacitados. b) Luego se preferirá al trabajador "más asiduo" y c) puntual; d) finalmente al de "mayor antigüedad en la especialidad o área de trabajo". (159) Es pues un nuevo escalafón basado en la capacitación y el rendimiento, y deja en calidad de excepción el criterio de antigüedad.

Se llama escalafón ciego al criterio del ascenso según la antigüedad, que al eliminarlo legaliza las discriminaciones: excluye a la gran masa de trabajadores menos calificados y en las condiciones más desventajosas del mercado de trabajo formal; luego a los no capacitados a los menos aptos. El problema que agravaría esta propuesta es que los conocimientos se vuelven rápidamente obsoletos y los calificados para un modo de producción pasan a ser no capacitados y no aptos. Con estas exclusiones se introduciría la completa inestabilidad laboral a todos los niveles desde los altos niveles de dirección, los técnicos, los calificados y los no calificados.

En consecuencia, se plantea el problema de la capacitación generalizada para los trabajadores que conserven el empleo preferente, la actualización permanente, y el costo de esa capacitación, del que no se ha hecho responsable el empresariado, así como tampoco de la investigación científico-tecnológica de la que depende la capacitación, ateniéndose simplemente a la importación del conocimiento. En suma, es la misma concepción que sostuvo el PAN en su iniciativa de 1995, de que la capacitación y adiestramiento son una obligación, corresponsabilidad, de patrones y trabajadores.

El enfoque de productividad es totalmente ajeno a una concepción de integración social y nacional, se reduce al descarnado interés de los sectores modernos de la economía, con toda la carga transnacional que contiene.

## *Todos "mil usos"*

A manera de camuflaje de las verdaderas intenciones, se mezclan en el artículo 56 dos cuestiones que no están relacionadas: por un lado la no discriminación, ya establecida, por varios motivos: étnico, capacidades diferentes, condición social, religión, opiniones, estado civil; por el otro, introduce la libre disposición de la fuerza de trabajo independientemente de su capacidad y formación, es el concepto de multihabilidad o multifuncionalidad, en el lenguaje popular "mil usos".

Según el proyecto Abascal, "el patrón y los trabajadores podrán convenir... que desarrollen labores o tareas conexas complementarias a su labor principal, siempre que reciban el ajuste salarial correspondiente." Esto es materia de contratación colectiva, pero aquí queda abierta la puerta para la relación individual, por lo que el trabajador aislado difícilmente podrá negarse a una orden del patrón. (56) Implica la descalificación del trabajo, vuelve nula toda capacitación, formación y capacidad. El ajuste salarial puede ser a la baja si se trata de un trabajo simple, pero no se garantiza que sea a la alza para un trabajo calificado porque en ambos casos puede simplemente reducirse a una proporción del salario mínimo.

## *Reparto de utilidades*

El proyecto Abascal introduce un elemento en apariencia incoherente en el artículo que define a la empresa (16), donde agrega que "Los trabajadores de un establecimiento de una empresa forman parte de ella para efectos de la participación de los trabajadores en las utilidades." La objeción a este añadido es que limita la pertenencia a la empresa para fines del reparto de utilidades y no para todas las responsabilidades del patrón.

## *Antigüedad*

Según el proyecto Abascal, el cambio de propietario de la empresa no afectará las relacio-

nes de trabajo, pero introduce casi subrepticiamente una redefinición de la antigüedad: cuando habla de que el patrón “sustituido y el sustituto responderán solidariamente del “importe de la antigüedad de los trabajadores” (41) La antigüedad es un concepto que tiene varias implicaciones en la relación laboral, lo que pretenden es reducirlo a un “importe”, a monetizarlo (situación similar a la que se practica cambiando por dinero los días de vacaciones). Con los cambios de propietario se aprovechan para despedir a los trabajadores con mayor antigüedad, por lo que el problema que resulta es la pérdida de estabilidad en el empleo; al nuevo dueño le resultará ventajoso compartir con los anteriores el costo monetario, aunque de hecho el anterior propietario haya terminado sus responsabilidades. Es un aliciente más al capital extranjero que es el que ha venido comprando las empresas establecidas.

## Terminación de la relación de trabajo

### *Despido barato*

Además de la fragmentación de la jornada de trabajo y la generalización del tiempo parcial que rompe la estabilidad en el empleo, se aumenta la inseguridad en el empleo mediante las causas de terminación de la relación de trabajo.

a) Para el trabajo por temporada se terminaría la relación de trabajo en “el lapso entre una temporada y otra de trabajo” (42), lo cual ya ocurre, sobre todo con los obreros agrícolas, pero que ahora se generaliza a todo tipo de actividad.

b) Crea tres causas más de despido por culpa del trabajador (además de las ya establecidas): 1) actos de violencia, injurias o malos tratos contra clientes del empleador; 2) por “falta de documentos que exigen las leyes y reglamentos, necesarios para la prestación del servicio” y, 3) actos de hostigamiento sexual. (47)

De la técnica de calidad total y de servicio al cliente se deriva un concepto indefi-

nido de buen trato, que han conducido a un alto grado de servilismo del trabajador, que ahora queda además sujeto a los caprichos del cliente y del patrón. La falta de documentos queda indefinida y sujeta a la arbitrariedad patronal que puede inventar cualquier documento como requisito, lo cual añade una nueva causa de inestabilidad en el empleo. El hostigamiento sexual, siendo condenable, es algo que se presta a manipulaciones por el patrón y también es causa de incertidumbre para la permanencia en el empleo.

c) El patrón tiene responsabilidad por el despido injustificado por falta de aviso del despido, “salvo prueba en contrario”; este aviso no será exigible para los trabajadores domésticos. (47) El patrón puede no avisar al trabajador lo cual le impide a este preparar su defensa, mientras el patrón puede inventar pruebas que justifiquen el despido. Más adelante (784) le facilita las cosas al patrón al admitir que los documentos que prueban la situación laboral pudieron destruirse “por caso fortuito o fuerza mayor” y le permite sustituirlos “por otros medios”.

En la ley vigente el patrón tiene que probar que despidió justificadamente (la carga de la prueba), pero en el proyecto Abascal tendría que demandar ante los tribunales para que se reconociera que el despido no procedía por la omisión patronal de dar aviso por escrito al trabajador, por lo que la carga de la prueba pasa al trabajador. Esta misma propuesta la hizo en PAN en su iniciativa de 1995, según la cual la omisión del aviso tendría como único efecto que el despido no tendría efecto jurídico y ya no la indemnización como sanción por despido injustificado<sup>4</sup>.

Diluye así la obligación vigente de que el patrón es quien debe probar su dicho de que un despido fue justificado. Puesto que se exigen pruebas documentales al trabajador y el patrón se las puede negar, resulta entonces que el trabajador es quien debe probar y no el patrón. El trabajo doméstico (y los servicios personales) son rubros del mercado de trabajo numéricamente importantes y con escasa pro-

<sup>4</sup> Ismael González, Op. cit., p. 8, 20.

tección de sus derechos, comenzando por la falta de contratos, pero con esta exención legal quedan sujetos a la absoluta arbitrariedad del patrón, lo cual es abiertamente discriminatorio y los mantiene en la más completa inseguridad en el empleo.

El llamado proyecto Abascal prohíbe a los patrones el hostigamiento sexual a cualquier persona en el centro de trabajo (133), sin mencionar expresamente a los trabajadores, pero no proporciona los medios para hacerlo efectivo. Al trabajador(a) le concede dos derechos para terminar con la relación de trabajo: puede rescindir el contrato por causa del hostigamiento sexual por parte del patrón, (51) y; la renuncia voluntaria del trabajador (53), lo cual no es nuevo. El hostigamiento y el abuso sexual son comportamientos de un poder sobre quienes tienen una situación subordinada, que es frecuente y debe castigarse penalmente, sin que la víctima por añadidura pierda el empleo. Pero aquí la salida de los patrones es que la víctima renuncie. Implica entonces una doble agresión y abate la dignidad ciudadana dentro del centro de trabajo.

## Control sobre la contratación colectiva

En los Principios Generales del proyecto considera a la contratación colectiva “como fuente del derecho del trabajo” (2), pero tal contratación está condicionada al reconocimiento del sindicato, luego entonces esta es la verdadera fuente del ejercicio de los derechos laborales. Según esta concepción patronal el derecho del trabajo queda restringido a la contratación colectiva, que en el mejor de los casos se ha convertido en un privilegio para una franja minoritaria del conjunto de los trabajadores del país, y en el común de los sindicatos charros un mero negocio para los dirigentes. Sobre todo debemos resaltar que tales derechos son intrínsecos al trabajo, estén organizados o no los trabajadores y cuenten o no con contratos colectivos.

El control sobre la contratación colectiva comienza imponiendo una serie de requisitos y obligaciones a los sindicatos, que rese-

ñamos por separado, básicamente el registro de sindicatos por una autoridad ya existente pero que quiere reorganizar, a la que llama Registro, la que puede negarlo (artículos 365, 366, 371, 377). Todos estos requisitos incluidos en estos artículos se repiten para usarlos en su finalidad de fondo, el control sobre la contratación colectiva.

El proyecto Abascal pone en manos del gobierno la decisión de permitir que un sindicato celebre un contrato colectivo de trabajo. Los mecanismos del control son los siguientes: a) el patrón tendrá la obligación de celebrar un contrato con los trabajadores a su servicio si es emplazado a huelga por firma de contrato; b) si la solicitud contiene la lista de representantes y de los trabajadores, c) si anexa las constancias que expide la “autoridad registradora”: inscripción de su directiva, estatutos que definen su objeto y “radio de acción y especifiquen “la rama de industria o la actividad de la empresa o establecimiento con el que pretende celebrarlo; y el padrón de afiliados. (387) La consecuencia de lo anterior se revela en la sentencia que dice: “no podrá registrarse un contrato colectivo si se omite anexar las constancias señaladas”. (390)

La culminación de este procedimiento, en el caso de emplazamiento a huelga por firma de contrato colectivo, es la decisión de la Junta de Conciliación y Arbitraje, que el proyecto Abascal condiciona: si “no existiera otro legalmente depositado, el Presidente de la Junta le dará trámite al procedimiento”; satisfechos los requisitos del artículo 387, “la Junta dictará acuerdo admitiendo el emplazamiento”. (920) En resumen, la autoridad registradora y el presidente de la Junta toman sucesivamente las decisiones, al final, es del todo improbable que la junta tripartita, en la que rigen los intereses patronales, le de permiso a los trabajadores de hacer huelga.

En apariencia la redacción del artículo 387 es ambigua, pero se percibe claramente que la solicitud de contrato y los requisitos se le presenten al patrón, no sólo a la autoridad. Les ofrece también un arma formidable a los patrones de conocer la lista de los trabajadores que solicitan el contrato, con lo que se les

facilita tomar represalias contra ellos, dividirlos o despedirlos. El mismo mecanismo se utiliza en los casos en que los trabajadores crean sindicatos alternativos y buscan la titularidad del contrato y, especialmente, es la lista que pueden depurar en los casos del ejercicio de la huelga. En resumen, es un arma que han usado los patronos y los líderes espurios que el proyecto Abascal pretende reforzar en su ley.

Los cinco requisitos anteriores se agrupan en dos instancias: el emplazamiento a huelga por revisión y las constancias expedidas por la autoridad; en ambos casos es la autoridad la que autoriza, tiene en sus manos admitir el emplazamiento y otorgar las constancias, de manera que cualesquiera de los trámites que descalifique es suficiente para negar el derecho a la firma del contrato colectivo. El centro del problema es el poder que se le atribuye a la "autoridad registradora", que no es más que la continuación reforzada de facultades ya existentes en manos de la Secretaría del Trabajo.

Adicionalmente el patrón saldría ganando dos ventajas durante los juicios laborales: diluye la autoridad de sus representantes en "áreas de responsabilidad" y diluye la responsabilidad de la empresa entre el patrón sustituido y el patrón sustituto. Los que ejerzan funciones de dirección son representantes del patrón "en sus áreas de responsabilidad" y los obligan en sus relaciones con los trabajadores. (11)

Lo que está en el fondo es desintegrar la responsabilidad de la empresa como tal y pasarla a los funcionarios según sus áreas de competencia, de manera que las reclamaciones se harían a los respectivos funcionarios y no a la empresa. Por si fuera poco, se abre un nuevo campo de evasión de la responsabilidad frente a los trabajadores en los juicios, en el supuesto previsible que plantean Alcalde y Barba de que la empresa alegaría que el funcionario no actuó en su área de responsabilidad, eximiendo de responsabilidad a la empresa, a la vez que crea un "obstáculo adicional para el alcance probatorio de las pruebas confesionales"<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Alcalde Justiniano, Arturo y Héctor Barba García, "Proyecto de nueva Ley Federal del Trabajo ela-

Respecto a la sustitución del patrón, el proyecto Abascal no modifica lo estipulado de que no afectará las relaciones de trabajo, pero intenta dos cambios: a) el patrón "sustituido y el sustituto responderán solidariamente del "importe de la antigüedad de los trabajadores" (este aspecto se comenta antes, en el párrafo sobre condiciones de trabajo); b) el sustituido responderá de las obligaciones nacidas antes de la sustitución hasta por seis meses, a cuyo término subsistirá sólo la responsabilidad del sustituto. (41) Es evidente que se descarga de responsabilidad al nuevo patrón por seis meses, pero crea un enredo al pretender que ambos compartan, sin un plazo determinado, "el importe de la antigüedad". Con esta ambigüedad los únicos que pueden perder son los trabajadores. Es clara la intención de facilitarles a los nuevos propietarios la nueva administración, lo cual tiene dedicatoria para los empresarios extranjeros que son los que están comprando las empresas.

El proyecto toma como un hecho establecido la fragmentación del proceso de producción y de la empresa en una serie de establecimientos, subcontratación, maquila y otras formas. De ahí que sostenga que la subcontratación con "empresas prestadoras de servicios" que no puedan cumplir con las obligaciones con sus trabajadores, los patronos "serán responsables solidarios" con ellos. (13)

El proyecto Abascal recoge una vieja ambición patronal de eliminar el carácter tutelar de la legislación laboral, pero aquí avanza cautelosamente en la mitad del objetivo. Dice "En caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de carácter sustantivo, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador." (18) Reduciéndolo a lo "sustantivo" elimina la protección en los procedimientos; los derechos se quedan en lo

borado por la CTM y la CROC representando al Congreso del Trabajo y un grupo de abogados litigantes de empresa ostentando la representación del sector empresarial". Presentado por la Secretaría del Trabajo el 26 de noviembre de 2002 sin tomar en cuenta las propuestas del sindicalismo democrático y de otros sectores de la sociedad. Documento mecanográfico, p. 18.

abstracto mientras que en la realidad de los juicios laborales se pone como iguales a los desiguales.

## Titularidad del Contrato Colectivo de trabajo

Para aceptar el proyecto Abascal la cúpula del Congreso del Trabajo pidió a cambio y le fue concedido por los empresarios, mantener el control sobre los contratos colectivos, sobre todo la mina de oro que siempre les ha significado la venta de contratos de protección. La democratización de los sindicatos presenta dos vías: la democratización de las organizaciones existentes o, cuando de plano esto no es posible, la formación de sindicatos alternativos.

A este respecto lo único nuevo que propone el proyecto son más requisitos para demandar la titularidad o administración de un contrato colectivo. De nuevo aparecen las autorizaciones ya mencionadas: constancia del registro del sindicato, de su representación legal, la certificación del "radio de acción" en los estatutos, certificación del padrón del sindicato y, destacadamente, la relación firmada de los trabajadores afiliados al sindicato. (893 A)

Se ponen estos requisitos porque el proyecto dice que "la prueba idónea para decidir sobre la titularidad de los contratos es el recuento de los trabajadores". (893 B) En cuanto a los procedimientos, incluye el voto secreto de los que aparezcan en el padrón. (931) Puesto que el proyecto no alteró las condiciones coactivas en las que se desarrollan los recuentos, los requisitos son un filtro previo que se le añade para hacer imposible el camino a quienes pretendan quitarles el control de los contratos a los dirigentes charros. Pero si el grupo alternativo logra pasar estos obstáculos y se inicia el juicio por titularidad, mientras no se resuelva "no se admitirá otra demanda por igual motivo", una vez resuelto en definitiva a favor del sindicato titular, el nuevo sindicato "no podrá solicitarla de nuevo hasta trascurrido un año". (893 C).

Según Alcalde y Barba, algunos de estos requisitos ya se solicitan en la práctica y hacen imposible el ejercicio de este derecho. Es un gran riesgo para los trabajadores que firmen la adhesión al sindicato que pueden ser despedidos o intimidados por el patrón y por los líderes. No hay misterio en el procedimiento de que mientras se desahoga una demanda no se admitirá otra, porque, como lo suponen dichos laboristas, mientras los trabajadores se organizan para cambiar de sindicato, pueden los líderes "simular un juicio por titularidad con el único objeto de impedir el trámite de la titularidad auténtica".

## Control sobre los sindicatos

Existe una flagrante oposición entre el derecho conquistado, y reconocido internacionalmente, de constituir sindicatos de trabajadores y patrones "sin autorización previa" (357. Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo). Los controles que pretende imponer el proyecto Abascal anulan la libertad de asociación y los derechos de ciudadanía de los trabajadores. Los mecanismos de control que refuerza el proyecto son tres: la tipología de sindicatos y el registro de sindicatos, directivas, estatutos y contratos colectivos, y obliga a introducir en los estatutos los nuevos mecanismos de control.

La mera enumeración de los tipos de sindicato que admite es una negación de la autonomía de los trabajadores para organizarse, pero el poder que las autoridades se arrojan de registrar los sindicatos como requisito para ejercer los derechos ha sido un arma de los gobiernos del PRI y ahora del PAN para someter a los trabajadores y para proteger a las burocracias sindicales impuestas. De esa manera han depurado el sindicalismo de toda disidencia y han erradicado toda posibilidad para la democracia, sin la cual no hay posibilidad de la defensa activa de sus intereses por los trabajadores. La sumisión de los sindicatos hasta hoy es un elemento esencial del régimen político autoritario, independientemente de que mejoren los procedimientos electorales.

## Tipología

Dentro de los tipos de sindicatos de trabajadores elimina el de oficios varios, si bien concede que “se respetará la vigencia de los sindicatos ya constituidos”. Por otro lado, dentro de los sindicatos patronales, crea el de industriales. (360) Se pretende ilegalizar una forma de organización de los trabajadores, que los patrones pueden considerar arcaica, pero que puede adquirir nueva sustancia para los trabajadores que prestan servicios múltiples. Las nuevas condiciones del trabajo que implanta el modelo neoliberal exige la innovación de las organizaciones de trabajadores, incluyendo la puesta al día de formas que en el pasado fueron antecedentes del sindicalismo, como la ayuda mutua, además de formas nuevas que exigen abrir la tipología de los sindicatos que admite la actual legislación. Pero lo que aquí proponen los capitalistas es un ingrediente más en la estrategia de fragmentar y bloquear la organización de los trabajadores.

En cambio, al crear los sindicatos patronales de industria ofrece el marco de la reorganización de la clase capitalista para actuar sobre las políticas económicas y laborales, desplazando a las cámaras patronales corporativas.

## Registro

Propone darle la facultad de reconocer la legalidad de los sindicatos, sin la cual no permite ni la contratación colectiva ni la huelga., a un “Registro Público Nacional de Sindicatos, Federaciones y Confederaciones”, en donde se concentra la facultad que ya tiene la Secretaría del Trabajo; sería un organismo público permanente con tres funciones: inscripción de las organizaciones, de directivas, de modificaciones a los estatutos y del padrón de afiliados, además de los requisitos ya existentes del acta constitutiva y el acta de elección de la directiva. (365, 624 C)

No hay nada que indique que es un registro abierto al público, sigue preservando el

secreto de Estado, lo cual le ha servido para ocultar la verdadera membresía de los sindicatos charros y jugar con ello a la hora de nombrar los representantes ante los organismos tripartitos que siguen bajo el monopolio de la CTM.

En otra parte (366 F. IV) agrega un cuarto requisito: impone la obligación de que los estatutos especifiquen el “radio de acción” del sindicato, digamos la esfera de competencia, o sea la parte de la empresa que abarca el sindicato. (366 F. IV y 371 F. III Bis). De acuerdo con alcalde y Barba, el criterio de “radio de acción” ya se utiliza en la práctica para obstaculizar los registros sindicales y la firma y titularidad de los contratos colectivos.

Finalmente agrega un quinto requisito que se aplica en los juicios laborales: la legitimación, “consiste en la idoneidad para ser sujeto activo o pasivo de la acción”. (689) También esto ya se practica como un criterio discrecional de las autoridades para obstaculizar el ejercicio de los derechos de asociación y contratación.

El poder discrecional que se quiere dar a la autoridad tiene dos mecanismos: 1) La decisión administrativa de admitir los documentos, ya que si falta alguno de ellos es motivo para declarar “no hecha la solicitud de registro” (365); 2) Si los estatutos no cumplen con las disposiciones del artículo 371, contenidas en quince fracciones de las cuales la que les interesa agregar es la del “radio de acción”; 3) La supresión de un párrafo que dice que satisfechos los requisitos anteriores para el registro de sindicatos “ninguna de las autoridades correspondientes podrá negarlo”, y deja en pie la decisión de no otorgarlo, aunque después de dos meses, si lo solicitan los trabajadores, tendrá que expedir la constancia de registro. (366, párrafos 5º y 6º vigentes)

Al final de todos los requisitos que son otros tantos mecanismos manipulables, la autoridad se arroga la facultad de no otorgar el registro. No hay más clara intención dictatorial.

Estos mecanismos que se dan a la autoridad facultades para negar el registro de los

sindicatos, se refuerzan aumentando las causas de cancelación del registro por la Junta de Conciliación y Arbitraje, que en conjunto son una restricción del derecho de asociación.

### *Cancelación del registro*

Añade tres causas de cancelación del registro (además de las contenidas en las fracciones I y II del artículo 369): a) El no haber cumplido durante un año las obligaciones establecidas en las fracciones II y III del artículo 377, que obliga a los sindicatos a obtener el reconocimiento por parte de “la autoridad registradora” del informe semestral de las altas y bajas de sus miembros; b) asimismo no comunicar cambios en la directiva y en los estatutos; c) crea una fracción (III, 369) que lo cancela “por dejar de solicitar la revisión integral de los contratos colectivos de trabajo durante dos ocasiones (consecutivas).

Las simples notificaciones de cambios de directiva y estatutos se convierten en armas políticas disuasivas o represivas. La no revisión “integral” de los contratos podría ser un medio para terminar con los contratos de protección a los patrones, pero en realidad no es así porque lo que se hace es reforzarlos por otros mecanismos, que se detallan más adelante. Desde el punto de vista jurídico, como lo señalan Alcalde y Barba, es improcedente porque los sindicatos no están obligados a tener contratos colectivos, además de que en los sindicatos con secciones pueden generarse situaciones diferenciadas.

Debe relacionarse con el poder de registro de los sindicatos y su cancelación, la propuesta que obliga a incorporar a los estatutos sindicales que la directiva deberá rendir cuenta de la administración del patrimonio sindical cada seis meses (373), aunque ello no sea causa de cancelación. El manejo del patrimonio sindical y de las cotizaciones es una fuente de corrupción, que se acrecienta enormemente con la venta de los contratos por los líderes, corrupción fomentada por los patrones. Contra ello hay una historia de luchas de los trabajadores y es una de las más vivas demandas en la vía de la democratización de los sindicatos.

Pero en el proyecto Abascal no hay nada para pensar que busca algún grado de democratización, sino al contrario. La introducción de la rendición semestral de cuentas del patrimonio se inscribe en el esquema de tener control gubernamental sobre los líderes. Mientras los sindicatos estén vacíos de contenido y estén bajo un régimen represivo, no habrá manera de que los trabajadores fiscalicen el manejo del patrimonio colectivo.

En resumen, el proyecto Abascal pretende ampliar el dominio del gobierno sobre los sindicatos mediante el reconocimiento de los sindicatos, sus directivas y estatutos, mediante la autorización semestral de los afiliados, la autorización la rendición semestral de cuentas de los líderes y cancelando los contratos colectivos que no se revisen en dos ocasiones (consecutivas).

El propósito de esta exagerada regulación es deshacer la concepción de sindicato de empresa y de rama, desintegrar toda resistencia a los monopolios empresariales. Se busca que el sindicato se limite a un área delimitada de la empresa a lo que llaman “radio de acción” o a un establecimiento o dependencia de una misma empresa. De acuerdo con esta lógica las huelgas ya no serían generales sino focalizadas en una parte de la empresa.

La regulación sobre los sindicatos se da en la esfera política, por el gobierno, de manera que se libera a la patronal de incurrir en situaciones de hecho de desconocer o reconocer los derechos sindicales (de asociación, contratación y huelga). La supuesta novedad del proyecto Abascal es que aparenta proscribir la injerencia patronal en la vida sindical. Dice, “Cualquier injerencia indebida será sancionada en los términos que disponga esta ley.” (357) Es deliberada la omisión a la injerencia patronal, porque da lugar a que se considere injerencia a los movimientos por la democracia emprendidos por los trabajadores. Tampoco es casual que omita un nuevo marco que castigue severamente tal injerencia. La injerencia es una realidad omnipresente tanto por parte de los patrones como del gobierno, y en ambos casos significa una negación de los derechos ciudadanos de los trabajadores.

# La política exterior, 2000-2002: análisis y perspectivas\*

Carlos Heredia Zubieta\*

*La política exterior tendrá mayor vigor en la medida en que goce del apoyo expreso y la legitimidad que sólo puede conferirle el pueblo de México. Sin embargo, mientras en el ámbito internacional se promueve la democracia y por la vía de los hechos se le incorpora como principio rector de la política exterior, en el plano nacional la política económica sigue siendo profundamente antidemocrática, porque se impone desde arriba y desde afuera, favoreciendo a la plutocracia y a sus asociados extranjeros, por lo cual no funciona para el grueso de la población.*

**D**urante los primeros dos años de la administración del Presidente Vicente Fox, la política exterior se ha significado como el rubro de la administración pública en el que hubo mayor innovación en las formas. En efecto, el canciller Jorge G. Castañeda marcó claramente su impronta en los asuntos internacionales de México en los 25 meses que ocupó dicha cartera; sin embargo, no está claro aún en qué medida los cambios de forma impulsados en la gestión del primer canciller de la administración foxista respondieron a decisiones personales, o se generaron a partir de una visión de mediano y largo plazos sobre la orientación de fondo de la política exterior mexi-

cana. Con el propósito de dilucidar estas cuestiones, en el presente ensayo abordaremos de manera general las siguientes preguntas sobre la política exterior durante 2000-2002: ¿quién decide en materia de política exterior en México? ¿cuál es la vinculación entre la transformación democrática de la sociedad y la política exterior? ¿cuáles son los elementos de cambio y cuáles los de continuidad?<sup>1</sup> ¿cómo se han redefinido los intereses nacionales y su proyección hacia el exterior? ¿cuáles son las modificaciones que deben hacerse en la arquitectura institucional del país para hacer factibles los cambios necesarios en materia de política exterior? ¿cómo ha evolucionado la identidad e imagen de México en el mundo?

Las transformaciones que habrían de impulsarse en la política exterior a la luz de la

\* Texto preparado para la revista *El Cotidiano*. El autor agradece sus útiles comentarios a Rafael Fernández de Castro, a Sara Gross, a Rafael Montesinos, a Maite Reyes Retana, a Raúl Rodríguez Barocio y a Elio Villaseñor Gómez.

\*\* Economista tamaulipeco, Diputado Federal a la LVII Legislatura (1997-2000), asesor del *Gobierno del Distrito Federal*.

<sup>1</sup> Para una discusión a profundidad sobre este tema, véase Rafael Fernández de Castro (coordinador), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel, México, DF, 2002, 271 pp.

alternancia en el gobierno responden en primer término a factores “endógenos”, como el cambio de partido en el gobierno después de 71 años de hegemonía priísta. Cuando era candidato en campaña, Vicente Fox presentaba el cambio como exorcismo de todo lo negativo que se heredaba después de décadas del régimen autoritario. Si bien durante decenios los principios que dan soporte a la política exterior fueron usados política y partidistamente como coartada para impedir el escrutinio internacional respecto de la falta de democracia en México o de las violaciones a los derechos humanos aquí cometidas, la verdad es que también respondieron a un impulso y a una motivación nacionalista perfectamente legítima y consistente con una época, y que en los albores del siglo XXI siguen teniendo sentido para muchos mexicanos. En diversos análisis se pretende contraponer la política exterior de un país cerrado, con régimen autoritario, frente a un planteamiento de política exterior para un país abierto, inserto en la globalización y con un régimen democrático. Ninguno de los dos extremos ayuda a explicar lo que realmente ocurrió en el pasado ni lo que ha ocurrido en nuestro país a partir del año 2000. Son muchos los matices y los recovecos de la política mexicana para hacer un juicio de corte transversal en uno u otro sentido. En el presente ensayo entraremos en esos matices para dotar al lector de elementos de comprensión respecto de la evolución reciente de la política exterior mexicana y de algunas pistas respecto de su posible evolución en el futuro inmediato.

No sólo los factores internos incidieron en una reformulación de la política exterior; también los factores externos o exógenos han llevado a su replanteamiento. El lugar de México en el proceso de globalización, la formación de bloques regionales, las mutaciones en el sistema internacional han gravitado de manera importante en dicha reformulación, como veremos más adelante. Para fines del presente análisis podemos identificar tres ámbitos de despliegue de la política exterior:

a) Un mayor activismo de México en foros y organismos internacionales, siguiendo la línea del bilateralismo multilateral, es decir, la búsqueda de convergencias políticas, principalmente con nacionales de Europa y América Latina, en temas globales de la nueva agenda

mundial, que permitan avances en el ámbito multilateral a partir de acuerdos bilaterales de concertación política. Por ello se buscó el asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aunque las evaluaciones del primer año de la gestión mexicana en hayan sido mixtas. La participación mexicana en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), que tuvo lugar en Los Cabos, BCS en octubre de 2002, se vió opacada por la decisión del Presidente George W. Bush en el sentido de usar ese foro como caja de resonancia para su cruzada contra el terrorismo. La celebración de la Conferencia Internacional de Financiamiento para el Desarrollo en Monterrey habría tenido mayor impacto si la economía mexicana contara con bancos que financiaran el desarrollo económico, lo que ni remotamente es el caso, dado que el control extranjero sobre el sistema de pagos mexicano ha alejado a las micro, pequeñas y medianas empresas mexicana del acceso al crédito, hoy reservado sólo para los grandes conglomerados multinacionales y sus socios mexicanos. El establecimiento en México de una Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU es una decisión positiva y traduce en hechos concretos la determinación del gobierno federal de sujetarse al escrutinio externo en la materia, pero no se ha visto acompañada por una mejora en la situación de los derechos económicos, sociales y culturales dentro de nuestro país, y corre el riesgo, ante la ausencia de una política deliberada al respecto, de quedarse como una medida más bien orientada a mejorar la imagen de México en el exterior.

b) El enfoque estratégico a la relación con América del Norte está destinado a aprovechar las sinergias entre las economías y las sociedades. En el presente ensayo abordaremos en detalle sus alcances y limitaciones. La Asociación para la Prosperidad —que comprende la adopción de una serie de medidas en materia de nuevas tecnologías, seguridad e infraestructura en la frontera, así como políticas coordinadas para mejorar el flujo de personas y bienes, cooperación aduanera y negociación de temas ambientales— tendría sentido si el proceso de integración se viera acompañado de medidas orientadas a abatir las asimetrías entre los dos países y a impulsar la convergencia y la cohesión social en la región, aprendiendo de la experiencia europea.

Ello está considerado en el concepto del TLCAN plus, que ni siquiera ha sido entendido —y menos impulsado— más allá de la Cancillería dentro de la propia administración foxista.

c) El fortalecimiento de las relaciones con otras regiones del mundo es una vieja aspiración de la política exterior, reiterada una vez más en la presente administración. No parece haberse avanzado mucho en este sentido, más allá del inicio de la construcción de convergencias entre México y otros países en temas globales como los derechos humanos, la seguridad, la democracia y el medio ambiente. En este sentido, el trabajo realizado se ha orientado fundamentalmente a la promoción económica y comercial, y al impulso de nuevos acuerdos con América Latina, como los que podrían firmarse con el Mercosur y con Japón.

Por lo que toca a las relaciones bilaterales, las que sostiene México con Estados Unidos y con Cuba fueron sin duda alguna en los dos primeros años de la administración las que concentraron los mayores esfuerzos. Analizaremos su evolución reciente en los siguientes párrafos.

## Diplomacia tropical

La relación de México con Cuba vivió un periodo particularmente conflictivo. Como telón de fondo de los desencuentros aparentemente coyunturales, se produjo un viraje marcado respecto de la tradicional política mexicana en relación a la isla caribeña. El Canciller Castañeda dejó atrás la habitual política de no intervención y autodeterminación respecto al régimen de Fidel Castro, para inaugurar una nueva época en la cual el gobierno de México, y específicamente el propio canciller, tenderían puentes con la oposición política tanto dentro como fuera de la isla y se pronunciarían de manera crítica sobre la situación de los derechos humanos y políticos de los ciudadanos cubanos. La designación de un hombre proveniente de la izquierda mexicana, Ricardo Pascoe, como embajador en Cuba, no propició la continuidad de las relaciones de conveniencia mutua entre la Ciudad de México y La Habana —como fue el caso durante los decenios del régimen priísta— sino que acabó por naufragar por su distanciamiento respecto

del canciller y del propio presidente. El “aggiornamento” de las relaciones con Cuba fue presentada como resultado de la alternancia democrática en México y de la voluntad del régimen mexicano para tener puntos de contacto con lo que ve como brotes de la transición democrática en Cuba. La Cancillería mexicana presionó para sacar a la relación México-Cuba del esquema instrumentado durante el autoritarismo priísta, pero sin embargo la relación se siguió enfocando bajo el esquema impulsado por Estados Unidos a partir de la guerra fría. Permanece la duda respecto al origen de la decisión de impulsar la votación más reciente de condena al bloqueo contra Cuba en el seno de la Asamblea de las Naciones Unidas; ¿respondió acaso al Embajador mexicano ante la ONU, siguiendo instrucciones directas de la Presidencia y no de la Cancillería? En cualquier caso, la modernización de la relación México-Cuba no puede responder a motivaciones coyunturales ni a las presiones estadounidenses; debe forjarse sobre la base de una discusión renovada, seria y responsable, respecto de cuáles son los intereses mexicanos en la isla.

## Diplomacia pragmática

Las relaciones de México con Estados Unidos de América representan sin lugar a dudas el vínculo bilateral más importante para nuestro país. Su importancia trasciende la agenda internacional y tiene repercusiones incluso en asuntos nacionales de primer orden, por la vía de los tratados con nuestro vecino del norte. Sin embargo, la cercanía con Washington no se origina en el foxismo, sino quizá desde la administración de Miguel de la Madrid, y más específicamente con la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el salinismo y con el rescate financiero impulsado por el Presidente Bill Clinton a través del Tesoro estadounidense en favor del gobierno de Ernesto Zedillo<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> En la crisis de 1995, el documento “Mexican Economy Stabilization Act”, cuyo autor intelectual fue el entonces Subsecretario de Tesoro, Larry Summers, se convirtió en una pauta definitoria para la política económica mexicana y marcó de manera muy importante la relación bilateral.

A partir de entonces, la política exterior se vio subordinada en buena medida a los imperativos de las finanzas internacionales, y específicamente a la necesidad de estar en buenos términos con Washington —reduciendo los posibles puntos de tensión en la relación bilateral— para garantizar su apoyo en el caso eventual de una nueva crisis económica en México. El hecho de que en la transmisión de mando entre Zedillo y Fox no se haya desatado una nueva crisis sexenal —aunque algunos elementos para su gestación están presentes en la situación de la economía mexicana en 2002— no cambia gran cosa: durante el gestión de Jorge G. Castañeda la relación con Estados Unidos se convirtió en el principal eje de la política exterior. La diferencia con el pasado inmediato es que esta decisión fue explícita y abierta, a diferencia de las gestiones realizadas de manera encubierta o “camuflajeada” durante las administraciones priístas.

En los dos primeros años de la administración foxista hemos oído con frecuencia a personeros de la política económica y de las finanzas en el gobierno federal repetir una y otra vez que el destino de la economía mexicana está íntimamente vinculado a la recuperación económica estadounidense, y específicamente a la suerte que corra la producción industrial en el vecino país del norte. Este designio en política económica —desde mi punto de vista, muy limitado e incluso equivocado, porque deja de lado el imperativo de fortalecer el mercado interno mexicano— evidentemente ha gravitado en la decisión de tomar a la relación con Estados Unidos como eje estratégico de la política exterior mexicana.

En dicha decisión subyace el siguiente raciocinio: como de todas maneras, por razones geográficas y económicas seguiremos vinculados con Estados Unidos, vale más la pena aprovechar esta vecindad con el mayor mercado mundial y buscar acuerdos benéficos para México. Sin embargo, las cosas se complican en el momento de definir la mejor manera de abordar esta línea estratégica. ¿Apreciará el gobierno estadounidense la voluntad del gobierno mexicano de buscar una alianza estratégica con Washington, como la que tienen Canadá o el Reino Unido, sus dos aliados más cercanos, tanto en el plano económico como geopolítico y militar? ¿Qué podemos obtener a cambio de

un respaldo cuasi incondicional a Washington en el escenario internacional?<sup>3</sup> No está claro en principio, porque la apuesta de una alianza estratégica con Washington ni siquiera llegó a cuajar como una línea unánime dentro de la propia administración foxista. El Presidente Fox no quiere aparecer como demasiado próximo al gobierno estadounidense. Prefiere ser visto en los medios de comunicación como un defensor de los intereses de México ante Washington, aunque la definición de los intereses de México quede en el aire, sin precisarse.

Para obtener beneficios extra-comerciales en la relación bilateral, Castañeda identificó una veta que por evidente no se había abordado de manera directa: el hecho de que la principal exportación mexicana —y la más importante contribución a subsidiar los precios de los productos agropecuarios y de numerosos servicios en el mercado estadounidense— sigue siendo la mano de obra. Hay más de 10 millones de mexicanos que viven en Estados Unidos y que podrían votar desde allá en las elecciones presidenciales del 2006. Más de 300,000 mexicanos emigran definitivamente a Estados Unidos cada año, y los trabajadores mexicanos en el vecino país del norte, otrora agrupados en núcleos de California, Texas, el área metropolitana de Chicago y Arizona, hoy se encuentran presentes en los 50 estados de la Unión Americana. Por ello, la decisión de buscar un acuerdo migratorio con el gobierno del Presidente George W. Bush fue correcta, y lo sigue siendo aún si los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 redujeron dramáticamente las posibilidades de concretarlo. La privilegiada relación personal, política y diplomática del canciller Castañeda con el Secretario de Estado, Colin Powell, hizo albergar expectativas de que se podría lograr un acuerdo migratorio en un plazo de 18 meses a partir de mayo de 2001, objetivo que obviamente no se cumplió.

A diez años de la inicialización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte,

<sup>3</sup> Un antecedente poco afortunado fueron las “relaciones carnales” incondicionales que establecieron el Presidente de Argentina, Carlos Saúl Menem y su canciller, con el gobierno de Estados Unidos. Esta cercanía no fue suficiente para que Washington emprendiera una operación de salvamento cuando la crisis económica gestada en el menemismo le explotó al Presidente Fernando de la Rúa en diciembre de 2001.

y a nueve años de su puesta en vigor, la situación de los trabajadores migrantes mexicanos en Estados Unidos continúa abordándose como un tema ajeno al intercambio comercial entre los dos países. En 1992-1993, durante los debates para la aprobación del pacto comercial, el Presidente Bill Clinton utilizó insistentemente frente a los congresistas estadounidenses el argumento de que el TLCAN crearía empleos que arraigarían a los mexicanos en su país; ello resultaría en una disminución del flujo migratorio mexicano hacia Estados Unidos. Ello no ha sido así. Por el contrario, los reclamos de numerosos grupos sindicales, de derechos humanos, de las iglesias y de los círculos políticos progresistas en el sentido de analizar la migración como un problema económico con íntima vinculación con los flujos comerciales han sido desoídos hasta ahora.

Tanto la administración del Presidente George W. Bush, como el gobierno del Presidente Vicente Fox, han declarado que desean avanzar en un diálogo constructivo en torno a la migración. Como es natural, permanecen las diferencias respecto a lo que significa un avance para cada uno, pues mientras Washington favorece una versión más amplia del programa de trabajadores huéspedes, desde la Ciudad de México se insiste en que para llegar a un acuerdo es imprescindible que éste incluya como componente un principio de legalización o regularización de los trabajadores mexicanos en la Unión Americana. El gobierno de México, cuidadoso en su lenguaje, no utiliza la expresión amnistía, porque desde su óptica ello implicaría que los migrantes tendrían que aceptar que son culpables de haber cometido un delito, lo cual obviamente no corresponde con la perspectiva mexicana.

La pregunta de fondo es qué quiere cada una de las partes a cambio de ceder en sus pretensiones. El gobierno estadounidense ha reiterado su flexibilidad y su disposición a ir más allá de las conversaciones iniciales, a cambio de que el gobierno de México garantice que —sin violar el principio constitucional de libre tránsito dentro del territorio mexicano para todos sus nacionales— hará todos los esfuerzos posibles por disuadir a los migrantes de cruzar por zonas desérticas o peligrosas, y que los estimulará a atravesar la frontera únicamente por los puertos de salida designados oficialmente

para tal efecto. Algunos observadores insinúan que en los hechos se está dando un corrimiento de la frontera México-Estados Unidos hacia los límites de México con Guatemala y Belice. Las concesiones mexicanas —entre las que podrían incluirse pronto la autorización para que los servicios de inmigración y aduana de Estados Unidos operen en aeropuertos y puertos mexicanos, como es el caso en Canadá— tendrían como contrapartida un incremento en el número de visas estadounidenses otorgadas a los solicitantes mexicanos. Si bien Washington ha anunciado una relativa liberalización al respecto, no parece que ésta sería suficiente para el alud de solicitudes que los mexicanos presentan al gobierno de Estados Unidos.

Por lo que toca a la posición del gobierno del Presidente Fox, parece evidente que el fallecimiento de mexicanos pobres en el desierto de Arizona puede originar declaraciones retóricas y condolencias, pero no resulta probable que el gobierno mexicano adopte una postura más enérgica que vincule el problema de migración y su política de derechos humanos con el comercio y específicamente con el TLCAN. Así las cosas, no parece factible que el gobierno de México pudiera tomar acciones en materia comercial para impulsar sanciones internacionales al gobierno de Estados Unidos por las claras violaciones a los derechos humanos de los migrantes mexicanos con operaciones como *Gatekeeper*, *Hold the Line* y otras.

A final de cuentas, el futuro de la relación bilateral sigue siendo dictado en buena medida por los intereses y las necesidades de Wall Street y de las corporaciones estadounidenses establecidas en México, y no por las exigencias y demandas de los trabajadores migrantes. Con demasiada frecuencia hemos escuchado que la liberalización de las leyes de inmigración y naturalización es un tema que “no vuela” en el Capitolio, o que “no es el momento” —sobre todo a partir del 11 de septiembre de 2001— para dar este debate por la desaceleración o los ciclos de reducción en el crecimiento de la economía estadounidense. El gobierno de Vicente Fox debe retomar su pronunciamiento en el sentido de avanzar hacia el “TLC Plus” que incorpore la migración y los derechos laborales en el cuerpo del acuerdo comercial, el perfil demográfico de la fuerza de trabajo estadounidense y la necesidad de

subsidiar su economía con mano de obra barata, sea en territorio estadounidense o en las maquiladoras ubicadas en México, constituyen incentivos poderosos para formalizar lo que hasta hoy de manera hipócrita se quiere ignorar. Ya es hora de que el subsidio que la mano de obra barata de mexicanos representa para la economía estadounidense se tome en cuenta como lo que es, el eje de la relación económica bilateral, y no sólo como un asunto de derechos humanos desvinculado del intercambio comercial.

La relación de la Secretaría de Relaciones Exteriores con las comunidades mexicanas en el exterior, y en particular en Estados Unidos, fue desigual en el periodo 2000-2002. Mientras algunos cónsules fueron percibidos como cercanos y conocedores de las causas de los migrantes, la promesa planteada por el Presidente Vicente Fox en el sentido de impulsar sus reivindicaciones, y la enorme expectativa generada al respecto, contrastaron con la ausencia de resultados concretos. La Oficina para Mexicanos en el Exterior, encabezada por Juan Hernández, no pudo “cuajar” por sus pugnas con la Cancillería y por la ausencia de una visión estratégica en torno a los migrantes. Su sustitución con el Consejo de Mexicanos en el Exterior, ahora encabezado por el migrante Cándido Morales, y la formación de un Consejo Consultivo integrado por una centena de representantes de las comunidades mexicanas en el exterior (fundamentalmente de Estados Unidos, donde reside el 98% de los mexicanos que viven fuera de nuestras fronteras) no lograron reactivar el entusiasmo por la causa de los migrantes. Estos se encuentran dispersos y sin una agenda común, más allá de la demanda generalizada a favor del establecimiento del voto de los mexicanos en el extranjero para las elecciones presidenciales de 2006<sup>4</sup>.

## ¿Integración sin convergencia?

Una propuesta incluso más trascendental es avanzar en la definición de lo que sería el TLC Plus, es decir, el enriquecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte mediante la

<sup>4</sup> Para una presentación detallada de la localización y estructura de las comunidades mexicanas en exterior, véase la página electrónica [www.mexicanosenelexterior.com](http://www.mexicanosenelexterior.com)

inclusión de fondos regionales de desarrollo y fondos de cohesión social para compensar por las enormes asimetrías existentes entre México y los otros dos países miembros. Con motivo del décimo aniversario de la inicialización del TLCAN se han publicado diversos estudios que analizan la evolución de los salarios y de la competitividad en América del Norte durante dicho periodo, y de manera recurrente se ha encontrado que ha crecido la brecha entre el socio con menor desarrollo relativo y los socios industrializados<sup>5</sup>. Entre 1990 y 2000, el ingreso per cápita en México, lejos de acercarse al de Estados Unidos, disminuyó su tamaño relativo al pasar del 32% al 25% del registrado en el vecino país del norte. México ya tiene libre flujo de bienes, servicios y capitales con Estados Unidos y Canadá, e incluso existen las llamadas visas Nafta, utilizadas fundamentalmente por hombres de negocios, pero aún persiste como un desafío la inclusión de la movilidad del factor trabajo. Los países industrializados tienen definitivamente una ventaja comparativa en lo relativo a la movilidad de manufacturas, de capitales y de inversión, pero México goza de dicha ventaja en lo relativo a la mano de obra, tanto calificada como no calificada.

Las movilizaciones campesinas de finales de 2002 y principios de 2003 —a la luz de la entrada en vigor de las disposiciones que eliminan las tarifas a productos agropecuarios importados de Estados Unidos y Canadá— son una manifestación de lo que ocurre cuando no se toman en cuenta las asimetrías sectoriales a la hora de negociar un tratado comercial. Por omisión, por premura en concluir la negociación y cerrar el acuerdo, o por pensar que el mercado podría impulsar la tendencia a homogeneizar el sector agropecuario en América del Norte, la administración salinista simple y sencillamente no consideró periodo de transición alguno o medidas compensatorias para amortiguar el impacto de la apertura comercial en el agro mexicano. Hoy incluso aquellos sectores que aplaudieron la liberalización comercial años atrás —y por supuesto, aquellos que han sido críticos del pacto comercial, como el movimien-

<sup>5</sup> Para una presentación esquemática de la evolución de las asimetrías económicas entre México y Estados Unidos, véase Carlos Heredia, “Getting Globalization Right: Poverty, Inequality and Trade”, ponencia al foro Nafta at Ten, Dic. 10, 2002, The Wilson Center, Washington, DC, en la página [www.wilsoncenter.org](http://www.wilsoncenter.org)

to El campo no aguanta más o El Barzón— claman por la aplicación inmediata de las salvaguardas y de las medidas de emergencia que el propio Tratado permite, e incluso por la revisión y consecuente renegociación del apartado agropecuario del TLCAN.

La Cancillería ha tratado por distintos medios de subrayar la importancia que un acuerdo migratorio tendría para Estados Unidos en el aspecto de seguridad nacional. Ese país necesita saber exactamente quiénes son y cuántos son los trabajadores (mexicanos o de cualquier nacionalidad) que se encuentran en su territorio, información que un acuerdo migratorio haría mucho más fácil de compilar. Asimismo, mientras el crecimiento demográfico mexicano se traduzca en una sobreoferta de mano de obra (periodo que según los especialistas continuará por lo menos hasta el año 2020), México continuará siendo la principal fuente de mano de obra para Estados Unidos, cuya economía simplemente no puede prescindir de los trabajadores mexicanos. Aún cuando el estatus informal o incluso clandestino de los trabajadores permite a los patrones pagarles salarios por debajo del nivel mínimo que el mercado formal establece, hoy son los empresarios estadounidenses con frecuencia los más interesados en lograr un flujo estable y seguro de mano de obra mexicana, porque su bajo costo relativo representa un enorme subsidio a la producción de bienes y servicios en la economía de Estados Unidos.

El TLC Plus y el acuerdo migratorio son dos elementos que están íntimamente vinculados para un acuerdo sobre movilidad laboral en América del Norte. En la experiencia europea, los fondos de desarrollo regional (dirigidos a financiar educación, capacitación para el trabajo, capacidad gerencial, entre otros objetivos) y los fondos de cohesión social (dirigidos a financiar redes de infraestructura integradas) revirtieron de alguna manera el éxodo poblacional de los países mediterráneos como Grecia, España y Portugal hacia las economías industrializadas del norte de Europa. Hoy los migrantes del norte de África y del Medio Oriente son quienes realizan los trabajos que décadas atrás realizaron los trabajadores procedentes de países mediterráneos, mientras que se está produciendo una migración “de regreso” a sus países de origen por parte de españo-

les, portugueses, griegos e incluso irlandeses. No es tan evidente que en el marco de un acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos se produciría un “vaciamiento” de la población mexicana hacia el vecino país del norte, sino que se formalizarían los flujos ya existentes. Además de que el “pool” de trabajadores mexicanos disponibles para migrar hacia el norte disminuirá significativamente después del año 2020, como quedó establecido líneas atrás, la movilidad laboral induce un proceso de convergencia entre los salarios a mediano plazo, así es que la principal razón para migrar se iría desvaneciendo con el tiempo.

La Cancillería ha decidido relanzar su agenda migratoria con Estados Unidos bajo una nueva estrategia que prioriza la seguridad, los argumentos económicos y humanitarios, el gradualismo y el reconocimiento de que no hay “enchilada” posible sin el apoyo de la sociedad civil estadounidense<sup>6</sup> Esta estrategia trataría de utilizar los buenos oficios de las comunidades mexicanas en Estados Unidos, de legisladores federales y estatales, de empresarios, de académicos y activistas comunitarios, así como incluso de los obispos para cabildear e impulsar un acuerdo migratorio integral ante el Ejecutivo y ante el Congreso de Estados Unidos, de manera que la movilización provenga de abajo hacia arriba —de los grupos de base hacia los líderes políticos— y de afuera hacia adentro —desde la órbita de la sociedad civil hacia la del gobierno—. Para ello se ha reclutado obviamente a los 48 cónsules mexicanos como mensajeros de la importancia del acuerdo migratorio, y se ha incorporado una estrategia de medios dirigida por Zemi Communications, de Alan Stoga. Ya no se apostaría a la buena química personal entre el Presidente George W. Bush y el Presidente Vicente Fox, sino a una estrategia deliberada para hacer política dentro de Estados Unidos con un abanico mucho más amplio de actores. Frank Sharry, director ejecutivo del Foro Nacional de Inmigración (NIF) de Estados Unidos, insiste: “Lo principal para el gobierno mexicano es no aceptar migajas sino la enchilada completa. Tenemos que mantener la mirada en la presea: una negociación seria en torno a una nueva política migratoria que haga legal la migración entre México y Esta-

<sup>6</sup> Horacio Santini, “La agenda moribunda”, en *Milenio Diario*, México, DF, 4 de enero de 2003.

dos Unidos. Cualquier cosa menos que eso es una distracción y una desviación”<sup>7</sup>.

Este elemento ha estado presente en la diplomacia mexicana prácticamente desde la segunda posguerra, y la administración foxista no fue la excepción. Los grupos que preconizan una nueva política agropecuaria señalaron incluso que la Embajada estadounidense se hizo presente en las negociaciones presupuestarias de diciembre de 2002 para presionar de manera que no se incluyera como reforma a la Ley de Ingresos un capítulo transitorio que demorara la entrada en vigor de la última fase de la desgravación de los productos agropecuarios en el marco del TLC. Este es un elemento de continuidad; el matiz del cambio lo introduce el hecho de que Tlatelolco tomó la iniciativa e incluso llevó el ritmo de las pláticas iniciales con un vigor que no se había dado en el pasado inmediato.

Por lo que toca a las drogas y el combate al narcotráfico, tema perennemente presente en la relación bilateral, la administración foxista celebró la conclusión de la “certificación” unilateral por parte del congreso estadounidense respecto de la conducta del gobierno mexicano en el combate al narcotráfico. México ha sostenido que para ello están las organizaciones y los instrumentos que provee el sistema multilateral. En todo caso, el narcotráfico ha entrado en una nueva fase, aún más compleja, a raíz de la descomposición acelerada que la violencia en Colombia y la inestabilidad política en Venezuela han propiciado, expulsando a bandas organizadas del narcotráfico de esa región hacia México.

## Política económica y política exterior

No habría que descartar un nuevo “choque externo” a la economía mexicana. Aún cuando el Presidente Fox desde su toma de posesión el 1º de diciembre de 2000, y el canciller Castañeda en su discurso de despedida el 10 de enero de 2003 ponderan el acierto de haber impedido una nueva crisis sexenal<sup>8</sup>, la verdad es que la

<sup>7</sup> Santini, Op. cit.

<sup>8</sup> Jorge G. Castañeda: “se logró que el cambio sexenal transcurriera, por primera vez desde 1984, con normalidad y sin derivar en una crisis económica o política”, enero 11, 2003, en [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)

economía mexicana no está exenta de la posibilidad de una nueva crisis. El Presidente Fox cometió un error al señalar que recibió la casa en orden, y ya en su oficina ha venido descubriendo, sin abordarlas siquiera, las aristas frágiles de una economía que, más allá de la estabilidad en los principales indicadores macroeconómicos, arrastra problemas estructurales sumamente graves. Un número creciente de voces están señalando que México no ha consolidado los beneficios de los grandes sacrificios que tuvo que hacer para superar la crisis de 1994-1995, y que como consecuencia de ello se están sembrando las semillas de una crisis sexenal más, la primera de la alternancia. La marcada extranjerización de la economía mexicana en años recientes nos ha llevado a un mayor control de las empresas multinacionales sobre la capacidad manufacturera y exportadora de la economía, y en consecuencia sobre nuestro sistema de pagos. Más allá del debate sobre la naturaleza, alcances y límites de la soberanía nacional, hoy somos menos dueños de nuestro destino en materia económica, en tanto la democratización del sistema político no se ha visto acompañada por una democratización de la política económica.

## ¿Neocolonialismo económico?

El Presidente Fox hizo campaña sobre la base de planteamientos que apuntaban a reformas estructurales, crecimiento económico y desarrollo, y no se ha registrado ninguno de los tres. La ausencia de crecimiento del Producto Interno Bruto<sup>9</sup> está socavando y erosionando las cuentas fiscales, perfilando una perspectiva crecientemente complicada. Adicionalmente, aún cuando el peso se ha depreciado más de 4% frente al dólar de noviembre de 2002 a enero de 2003, sigue sobrevaluado y ello estimula los viajes al exterior y las importaciones de la élite mexicana, creando un espejismo de riqueza incluso en un período en que no se ha registrado crecimiento económico. La contrapartida es el éxodo de las maquiladoras hacia China y otros países de Asia, y el encarecimiento de México como destino turístico, lo que disminuye los ingresos domésticos. El com-

<sup>9</sup> La tasa de crecimiento del PIB mexicano para 2001 fue de 0.3% y de 1.0% en 2002, con una proyección de 1.8% muy difícil de alcanzar para 2003.

plicado cuadro fiscal, la sobrevaluación del peso y la desindustrialización constituyen una presión que podría desestabilizar a la economía mexicana en el corto plazo. Esto comienza a ser advertido por los analistas financieros internacionales<sup>10</sup>. No están próximas una maxidevaluación, una crisis financiera o una recesión, pero tampoco pueden descartarse para la segunda mitad del sexenio foxista.

Si en el pasado la riqueza petrolera le permitió a la diplomacia mexicana el margen de maniobra necesario para emprender iniciativas con relativa independencia de Estados Unidos, como la declaración franco-mexicana sobre El Salvador en 1981, la pérdida de la precaria estabilidad macroeconómica restaría sin lugar a dudas dicho margen de maniobra para el activismo internacional, dado que la administración foxista deberá concentrarse en las tareas internas y la revitalización del mercado doméstico, y el gobierno de México podría verse tentado a recurrir, una vez más, a un rescate financiero para salvar a los inversionistas, diseñado desde Washington. En opinión del empresario mexicano Carlos Slim, "no son modelos económicos de América Latina, es un modelo neoliberal que parece neocolonial. Está el llamado Consenso de Washington, que acordó diez mandamientos y creen que con eso se establece el desarrollo de los países, pero no funcionan, no son operantes y hay que corregirlos y adecuarlos"<sup>11</sup>. Además, en los países del Norte este modelo que recetan a los países del Sur nunca se ha aplicado o ha dejado de ponerse en práctica desde hace años.

## Perspectivas para 2003

La agenda de política exterior para el 2003 resulta particularmente compleja por la inminencia del ataque del gobierno de George W. Bush en contra del régimen encabezado por Saddam Hussein en Irak, ya decidido, con o sin el aval del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y por la espiral de inestabilidad que la crisis económica en el subcontinente latinoamericana-

<sup>10</sup> Walter Molano, "Mexico: Living on Borrowed Time", en *The Latin American Adviser*, BCP Securities LLC, Greenwich, CT, Dec. 6, 2002.

<sup>11</sup> "Requiere México apoyar sector interno", entrevista, *El Universal*, México DF, 25 noviembre 2002.

no y el conflicto político venezolano arroja sobre México y el conjunto de América Latina. Por lo que toca al Sistema de Naciones Unidas, México debe impulsar la democratización de las decisiones en el seno del Consejo de Seguridad y el cumplimiento de las resoluciones tanto de dicho Consejo como de la Asamblea General. No es aceptable el *excepcionalismo* por el cual un país se coloca por encima de la ONU y del derecho internacional.

Otro punto contencioso con Estados Unidos será, como lo fue durante prácticamente todo el 2002, la distribución del agua proveniente de los ríos Bravo y Conchos, tema en el cual, al articular la posición oficial mexicana frente a Washington y frente a Austin, Texas, el gobierno federal no tuvo precisamente sus mejores momentos de coordinación interna<sup>12</sup> ni la capacidad de concertación suficiente con los gobernadores de los estados fronterizos mexicanos. Adicionalmente, sería deseable el levantamiento a las restricciones establecidas por el Senado en torno a la suscripción por parte de México del Estatuto de Roma, que establece la integración y funcionamiento de la Corte Penal Internacional.

Otras tareas serán consolidar convergencias en derechos humanos, en políticas de equidad y género, de medio ambiente, y en la consolidación de la democracia en la región. El gobierno del Presidente Fox habrá de definir cuál es su concepción de la seguridad hemisférica y de los mecanismos para avanzar hacia allá. A pesar del clima poco favorable, resulta absolutamente indispensable para México seguir impulsando la negociación del acuerdo migratorio con Estados Unidos. Es asimismo estratégico fortalecer la relación con Canadá, más allá del lugar común en el sentido de que debemos aliarnos en aquellas causas donde coincidimos frente al gobierno estadounidense.

Adicionalmente, el gobierno de México habrá de precisar su posición en torno al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (LACA), y dejar en claro por qué y para qué

<sup>12</sup> La disputa entre Relaciones Exteriores, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Comisión Nacional del Agua y la Secretaría de Gobernación en torno a quién encabezaba la negociación frente a Estados Unidos dificultó una toma de posición unificada y firme por parte de México.

México habría de embarcarse en un proyecto que no aprende de las limitaciones del TLCAN y sólo reproduce los designios de Washington para la región. El advenimiento del gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, que ha tomado como un eje estratégico el fortalecimiento del mercado interno brasileño, representa un desafío para la diplomacia mexicana, porque Brasilia está dispuesta a jugar un liderazgo renovado en la región<sup>13</sup>. El Presidente Lula se propone promover un proceso de convergencia con una visión estratégica de integración<sup>14</sup> a diferencia del modelo estrecho de liberalización de inversiones y flujo de capitales planteado en el TLCAN y el ALCA. Es previsible que continúe la tradicional pugna entre Tlatelolco e Itamaraty —sedes de las respectivas cancillerías— por hacer cabeza en América Latina, y hay que decir que el Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño tiene una larga historia de considerar los factores geopolíticos en la inserción de Brasil en el mundo. El gobierno del Presidente Lula da Silva va a impulsar además relaciones bilaterales más estrechas con África del Sur, India, China y Rusia; en contraste, en México no hay un planteamiento definido al respecto.

El menosprecio que México ha proyectado hacia América Central debe cambiar. No sólo es imperativo extirpar la corrupción entre los agentes del Instituto Nacional de Migración en la frontera sur, y el chantaje y extorsiones a que se ven sometidos los migrantes centroamericanos que en tránsito por México se dirigen hacia Estados Unidos, sino también es necesario reformular la relación con Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Un instrumento idóneo es la participación mexicana en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), pero no para reproducir la manera en que el TLCAN dejó de lado las asimetrías económicas y sociales entre México y sus dos socios comerciales, sino

<sup>13</sup> Entre 1990 y 2002, los países de América Latina, tanto los gobiernos como las élites nacionales, vendieron más de \$600 mil millones de dólares en empresas e infraestructura a sus competidores multinacionales. En el gobierno de Lula, Brasil no le apostará más a la inversión extranjera, sino al fortalecimiento del mercado interno.

<sup>14</sup> Véase el ensayo "La política exterior del nuevo gobierno brasileño", por Luiz Inácio Lula da Silva, *Foreign Affairs en Español*, volumen tres, número uno, México DF, enero-marzo 2003, pp. 2-6, que se puede consultar en la página electrónica [www.foreignaffairs-esp.org](http://www.foreignaffairs-esp.org).

para entender que está en el mejor interés de México la cooperación con los países del istmo para beneficio mutuo.

El Plan Puebla-Panamá no tendrá futuro en tanto se limite a preconizar la inversión en infraestructura para la explotación de los recursos naturales y energéticos en la zona. Tendría mucho mayor sentido, de nuevo, aprovechar la experiencia europea en el sentido de construir redes integradas de infraestructura vinculadas al desarrollo social y a la cohesión geográfica y sectorial en la región. Es preciso abatir las grandes disparidades entre México y sus vecinos del sur, en aras de alcanzar una mayor gobernabilidad en la región.

Las relaciones con Europa representan una oportunidad desaprovechada. No sólo se ha incrementado en su tamaño relativo nuestro intercambio comercial con América del Norte y ha disminuido la importancia del comercio mexicano con Europa —aún después de la puesta en vigor del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea— sino que se ha desaprovechado la experiencia europea precisamente en los rubros del desarrollo regional, de la articulación de redes integradas de infraestructura y de la cohesión social. La reticencia de la Secretaría de Hacienda para otorgar la exención del pago de impuestos en los fondos de cooperación internacional destinados a México, o algún mecanismo para su recuperación por parte de los donatarios, ha sido un freno en el aprovechamiento de la cooperación bilateral y multilateral con Europa. Aunque la cancillería ha preconizado la importancia del desarrollo democrático y de la promoción de los derechos humanos a nivel internacional, tampoco se ha aceptado que estos conceptos están íntimamente vinculados al intercambio comercial y que los nuevos tratados comerciales en que participe México deberían contar con ese componente de manera activa y no sólo discursiva.

En las relaciones con Asia, como quedó de manifiesto en la reunión de APEC, no hemos aprovechado los ámbitos político y cultural para promover un mayor acercamiento a la región. La invasión de productos chinos legales o de contrabando en México —y el éxodo cada vez más frecuente de maquiladoras y de otros proce-

tos manufactureros de nuestro país hacia Oriente— subraya entre otras cosas la ausencia de una estrategia para hacer frente a este avasallamiento. Además de las negociaciones con Japón, deben fortalecerse los vínculos con potencias medias como la India e Indonesia, y también con Rusia, cuya superficie se ubica mayormente en Asia.

Las relaciones con África deben dar prioridad a los países que para México resultan clave en esa región, a saber, Sudáfrica, Marruecos, Egipto y Nigeria. Nuestro país debe seguir cercanamente los procesos de la Organización para la Unidad Africana (OUA) y de la Comunidad de desarrollo de la región surafricana (SADC por sus siglas en inglés). A propósito del “atorón” en las reformas y modernizaciones pendientes en nuestro país, México podría aprender de la experiencia de Sudáfrica —país en transición del apartheid hacia un régimen democrático— con el Consejo Nacional para el Desarrollo Económico y Laboral, una asociación civil en cuyo consejo de administración participan el gobierno, los empresarios, los sindicatos y la sociedad civil organizada. Este Consejo promueve el mercado interno apoyando a la producción nacional, entre otras cosas, con la campaña “Orgullosamente sudafricano”, por la cual la mayor parte de los consumidores incluso están dispuestos a pagar un diferencial adicional por un producto nacional, en la medida en que el precio y la calidad son comparables con el extranjero, que se generan empleos locales y que el monitoreo de las condiciones laborales y ambientales sea creíble<sup>15</sup>.

## Conclusiones

La idea de que la política exterior sería un catalizador o un reforzador del cambio promovido desde la política interna simplemente no ha tenido lugar, por la sencilla y contundente razón de que el cambio en la política interna no se ha producido ni con la dimensión ni con el ritmo prometido. Para decirlo con otras palabras, el cambio prometido ni siquiera se ha emprendido, y en lo fundamental ello no ha sido por las resistencias de los beneficiarios del antiguo régimen, sino por la falta de definición de un proyecto de

<sup>15</sup> Mauricio de María y Campos, *El Financiero*, México DF, 22 octubre 2002.

gobierno y de nación del Presidente Fox, que a pesar de ello sigue gozando de altos índices de aceptación popular. La continuidad en la política macroeconómica, la indecisión y ambigüedad respecto a qué hacer con la herencia del régimen priísta, la falta de definición y de conducción política respecto al rumbo del país no han provisto de un sustrato que pudiera arraigar y afianzar las mutaciones que por lo demás, sí se han producido en las relaciones internacionales de México.

Es difícil prever el impacto que pueden producir los cambios producidos el 10 de enero de 2003 en Tlatelolco. Entre las predicciones planteadas inmediatamente tras el relevo, menudean aquellas en el sentido de que el nuevo Secretario de Relaciones Exteriores, el Dr. Luis Ernesto Derbez, habrá de dar prioridad a los asuntos económicos internacionales y a los tratados con nuestros principales socios comerciales; habrá que ver<sup>16</sup>. En todo caso, debe evitarse el error cometido tanto en el diseño como en la negociación del TLCAN en el sentido de privilegiar los intereses de los inversionistas extranjeros y de sus socios mexicanos, sin dar paso a la consideración de las asimetrías ni al imperativo de incluir mecanismos de cohesión social dentro de México y en la región. Es previsible que, como ha sido el caso en los dos primeros años, el Presidente Fox no se involucre directamente en la formulación de la política exterior y más bien responda a estímulos externos y a las sugerencias de la Cancillería y de otros colaboradores. Los desafíos no son menores: la decisión del gobierno de George W. Bush, ya tomada, en el sentido de atacar a Irak con o sin la aprobación de Naciones Unidas; la crisis venezolana que amenaza con desbordarse en la región andina; los desafíos del liderazgo brasileño y la difícil relación entre Tlatelolco e Itamaraty; la presión estadounidense para impulsar el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte a todo el hemisferio, siguiendo el modelo de integración asimétrica, sin convergencia social, instrumentado con el TLCAN. Adi-

<sup>16</sup> No es un secreto que desde el mandato del Secretario Jorge G. Castañeda, la Secretaría de Relaciones Exteriores quería que se adscribiera bajo su mandato a la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, hasta hoy bajo la autoridad de la Secretaría de Economía. Ello se acercaría a la estructura organizacional que han adoptado los ministerios de asuntos internacionales en Canadá, Chile y otros países.

cionalmente, de así aprobarlo el Congreso de la Unión, se deben incorporar la democracia, la paz, los derechos humanos y la justicia económica internacional como principios constitucionales de la política exterior.

En resumen, la política exterior de México debe ser el reflejo de los intereses nacionales, una política exterior congruente con los intereses nacionales. La definición del interés nacional no puede estar supeditada al partido en el gobierno, al Presidente de la República o a la persona del secretario del ramo, sino que debe responder a una política de Estado. El titular del Ejecutivo tiene la facultad de dirigir la política exterior de acuerdo con los principios constitucionales; éstos deben enriquecerse de manera dinámica, no de facto, sino a través de leyes y decretos del Congreso. Resulta fundamental, además, la participación activa de los organismos no gubernamentales, de la academia, y de especialistas de la sociedad civil en el debate en torno a la política exterior que queremos para México hoy. Por primera vez existe en México una organización no gubernamental especializada en relaciones exteriores, integrada por un corte transversal de diplomáticos y exdiplomáticos, empresarios, académicos, parlamentarios, dirigentes políticos y sociales: el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, A.C., cuya tarea es “facilitar un mejor entendimiento de la forma en que el contexto global ejerce influencia sobre México... y promover un mejor conocimiento de los asuntos mundiales, auspiciando recomendaciones en materia política, económica, social y cultural”<sup>17</sup>.

Afortunadamente, un creciente número de organismos civiles dominan temas hasta hace poco reservados a los funcionarios, a los académicos y especialistas y a un círculo selecto de legisladores. Hoy tenemos en las ONGs a expertos conocedores del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, del Acuerdo con la Unión Europea, de la Corte Penal Internacional, del Protocolo de Kyoto, de la regulación de las telecomunicaciones y del transporte terrestre transfronterizo, de las convenciones sobre migrantes y sus derechos, de los mecanismos de solución de controversias asociados a los tratados de libre comercio, y ya hay quienes se estén poniendo al día estudiando las atribucio-

nes de las Comisiones de Límites y Aguas de México y Estados Unidos.

A nivel internacional, en los últimos años se ha desplegado una intensa actividad de quienes impugnan las políticas de ajuste estructural y, en América Latina, el denominado Consenso de Washington. El movimiento conocido despectivamente como “los globalifóbicos” en realidad está abogando por un cambio en el paradigma económico vigente, tras 20 años de desgaste y de fatiga por políticas que sólo han resultado en una mayor polarización económica y social. Se trata de un despliegue muy amplio de fuerzas que se autonombran Movilización por la Justicia Global. Una de sus manifestaciones más importantes resulta la red conocida como *Structural Adjustment Participatory Review International Network* (SAPRIN), que ha estudiado el impacto de las políticas y proyectos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en países como El Salvador, Hungría y Bangla Desh, y de manera extraoficial, en Argentina, Canadá, Filipinas y México<sup>18</sup>.

En suma, la política exterior tendrá mayor vigor en la medida en que goce del apoyo expreso y la legitimidad que sólo puede conferirle el pueblo de México. Sin embargo, mientras en el ámbito internacional se promueve la democracia y por la vía de los hechos se le incorpora como principio rector de la política exterior, en el plano nacional la política económica sigue siendo profundamente antidemocrática, porque se imponen desde arriba y desde afuera, favoreciendo a la plutocracia y a sus asociados extranjeros, por lo cual no funcionan para el grueso de la población.

Durante la administración del Presidente Fox habrá un resurgimiento del nacionalismo económico. Se impone entonces la pregunta: ¿seremos capaces de articular una política exterior que sea consistente con el fortalecimiento del mercado interno? De ese tamaño es el desafío, y sólo en la medida en que se conforme una política exterior de Estado, con la maduración de nuestras instituciones, con el respaldo del Congreso y de la sociedad civil, el mayor activismo y el nuevo posicionamiento de México en la comunidad internacional rendirá beneficios para los intereses del país.

<sup>17</sup> Véase su página electrónica [www.consejomexicano.org](http://www.consejomexicano.org)

<sup>18</sup> Véase la página [www.saprin.org](http://www.saprin.org)

# Relaciones políticas entre el jefe de gobierno de la Ciudad de México y el ejecutivo federal, 2000-2002

Manuel Larrosa Haro\*

*Las particularidades de las diferencias que han protagonizado los dos gobiernos y sus máximas autoridades en dos años de trabajo, se encuentran ancladas en distintas zonas del sistema político. En los análisis de la singular relación política que han entablado dos Presidentes y tres Jefes de Gobierno entre 1997 y 2002, se han introducido toda suerte de variables y consideraciones que van desde la diferencia en sus proyectos de gobierno hasta cuestiones de estilo de gobierno, imagen mediática y personalidad. Sin embargo, nosotros creemos necesario insistir en que la raíz de esta singular relación de mando político se encuentra en el diseño del régimen político de la ciudad... del Distrito Federal?*

La relación política entre el presidente de la República y la figura electiva del jefe de Gobierno en la capital del país se establece en México a partir de las reformas constitucionales de 1993 y 1996<sup>1</sup>, ya que con anterioridad a éstas, la relación Ejecutivo federal-Jefe del Departamento del Distrito Federal (regente) estuvo determinada desde 1928 por disposición Constitucional en el sentido de que política y administrativamente la capital del país estaría bajo la dirección y el control exclusivamente del presidente<sup>2</sup>. El cambio de esta

condición para el Gobierno de la ciudad de México la definieron las reformas constitucionales de los años noventa modificando de manera significativa el diseño del régimen político y con él la forma de gobierno de la ciudad de México, al ponerlo desde 1996 a cargo de órganos de gobierno locales<sup>3</sup> y de los Poderes Federales, dando origen a un nuevo modelo de gobierno mixto en la capital del país.

tos de elección popular directa que se estableció en la constitución de 1917, concluyó en 1928, cuando el Gobierno de la capital se centralizó. A partir de la reforma constitucional de 1928 se estableció que el Gobierno del DF, estaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercía por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva (artículo 73 de la Constitución).

<sup>3</sup> Al respecto debemos señalar que la reforma Constitucional de 1987 dio origen a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sin embargo, el reconocimiento de los órganos de gobierno de la ciudad de México se produce hasta los cambios constitucionales de 1993 y 1996.

\* Profesor-Investigador, Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa.

<sup>1</sup> Desde el año de 1996 lo relativo al régimen jurídico del Distrito Federal se encuentra establecido constitucionalmente en el artículo 44 y el nuevo 122. Tanto la definición de los órganos de gobierno de la ciudad de México, como la distribución de competencia entre los Poderes de la Unión en el Distrito Federal.

<sup>2</sup> La convivencia de los Poderes Federales con las autoridades locales, un Gobierno del DF y Ayuntamien-

Al respecto deseamos señalar que, si bien las reformas constitucionales y el contenido de la reforma política para el Distrito Federal de 1993 y 1996 crearon y definieron las facultades y obligaciones constitucionales para la figura de la Jefatura de Gobierno de la ciudad Capital, fueron desafortunadas al equiparar al Distrito Federal con la Ciudad de México, ya que justamente la distribución de atribuciones jurídicas establecidas por la Constitución y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para los dos órdenes de gobierno y sus autoridades respectivas se debe justamente a que se establece indebidamente la identidad plena entre dos áreas que se encuentran superpuestas en la operación política cotidiana desde 1997. Sin embargo, para la aplicación de las atribuciones de cada una de las autoridades (naturaleza radicalmente distinta, una federal y otra local), funciona como un solo territorio. Es una demarcación con tres autoridades locales y dos Poderes Federales en acción permanente que se han disputado jurídica y políticamente desde 1997 la operación y en ocasiones el control del funcionamiento de la ciudad, la definición del presupuesto, la dirección de la seguridad pública, la inversión y el endeudamiento, y desde luego la función y la tarea legislativa en esta entidad federativa.

Cuando el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice. "La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos...", se establece la dualidad de la identidad que en gran medida ha dado origen a una relación política muchas veces tensa y ríspida entre el Presidente, el Poder Legislativo y el jefe de Gobierno de la ciudad. Y, cuando más adelante, en el artículo 122 constitucional, se establece que, "Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, *su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local*, en los términos de este artículo...), es decir, se sientan las bases de un gobierno mixto. Si bien en este artículo se definen las áreas de actuación para cada uno de los dos poderes federales con atribuciones sobre el Distrito Federal y también para cada uno de los tres órganos de gobierno de la ciudad de México, la interpretación, la aplicación y en el fondo la concepción de cada una de las tres instancias de gobierno

aplica en la cotidianidad del quehacer político ha sido difícil y ha conducido, en más de una ocasión, a la controversia constitucional entre el Ejecutivo federal y el Jefe de Gobierno ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En todo caso, la necesaria pero no siempre saludable relación entre el Presidente, el poder Legislativo y el Jefe de Gobierno de la ciudad, en los periodos que van de 1997 a 2000 y de manera particular el que transcurre actualmente desde el 5 de diciembre del 2000 y llegará a 2006, tiene su más remoto origen en el terreno de la ingeniería constitucional, es decir, en el diseño y la concepción no diferenciadora entre lo que debiera ser un distrito federal y la ciudad de México, sin llegar a la polémica ancestral entre estado 32 ¿sí o no?

Está claro que en un sistema político presidencialista que aspira a dejar de serlo, y federal aunque la práctica centralista, se le reservaran al Ejecutivo federal competencia jurídica y política (última reforma política para el DF, 1996) sobre un territorio en el que se encuentra el asiento de los Poderes de la Unión; sin embargo, la figura de los órganos de gobierno locales, constituidos por la vía del sufragio universal libre y directo, "le impiden" tener el control directo de aspectos fundamentales sobre el lugar de residencia de los Poderes Federal, lo cual resulta innecesario y contradictorio políticamente. Para decirlo rápido, el jefe del Distrito Federal y el jefe del Gobierno de la ciudad de México. debe ser indiscutiblemente una autoridad local, territorio en el que ni el poder Legislativo ni el poder Ejecutivo federales tengan competencia tan importantes como las que hoy concentran<sup>4</sup>.

Desde nuestro punto de vista y a la luz de la experiencia de otros sistemas políticos democráticos definidos constitucionalmente

<sup>4</sup> Es importante destacar que dentro de las competencias del poder Legislativo en el D.F se encuentran las de expedir el Estatuto de Gobierno del D.F y legislar en materia de deuda pública del D.F, entre otras. En el caso del poder Ejecutivo, el artículo 122 constitucional señala entre sus atribuciones para el D.F la de fijar los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del D.F, entre otras.

como repúblicas federales y que cuentan con un distrito federal, hemos de seguir considerando, en el análisis de las relaciones de mando entre los Poderes Federales y su fuerza en el Distrito Federal y las autoridades locales de la ciudad de México, la cuestión histórica de la errática definición constitucional que ha sido, tal vez, la pieza más defectuosa del mecano del régimen político de la ciudad de México<sup>5</sup>. Una pieza de museo del viejo presidencialismo, y, por lo tanto, una de las dificultades de encontrar un diseño político y jurídico que combine equilibradamente democracia con autonomía y eficacia política para la más antigua y noble ciudad de la república.

En los análisis de la singular relación política que han entablado dos Presidentes y tres Jefes de Gobierno entre 1997 y 2002, se han introducido toda suerte de variables y consideraciones que van desde la diferencia en sus proyectos de gobierno hasta cuestiones de estilo de gobierno, imagen mediática y personalidad. Sin embargo, nosotros creemos necesario insistir en que la raíz de esta singular relación de mando político se encuentra en el diseño del régimen político de ¿la ciudad? o del ¿Distrito Federal? Si no lo mismo, realmente estamos en un callejón. Que la Constitución los equipare no quiere decir que esté bien o que deban ser lo mismo. Al respecto, la historia de los acontecimientos políticos y los resultados de la reforma política de los últimos diez años nos dicen que la ciudad de México y el Distrito Federal no debieran ser equivalentes.

### **Las elecciones fundadoras de la relación Ejecutivo federal-jefe de Gobierno de la ciudad de México: 1997**

Las elecciones locales que inauguraron en la capital del país la relación política y administrativa entre el poder Ejecutivo federal y el primer Jefe de Gobierno del Distrito electo por sufragio universal, fueron los procesos comiciales de 1997. En ese momento, la presidencia de la República se encontraba en manos del Revolucionario Institucional, conquistada por ese partido político en el año de 1994 para el ejercicio 1994-2000. El primer jefe de Go-

<sup>5</sup> Al respecto véase de Serrano, Salazar, (Cap. 3).

bierno electo provino del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas. Al respecto, es importante señalar que el periodo de gobierno del primer jefe de Gobierno electo de la Ciudad de México se limitó a tres años, tiempo en el que tuvo dos responsables a su cargo (véase Cuadro 1)<sup>6</sup>.

### **La experiencia del gobierno local y federal en la ciudad de México: 2000-2002**

La experiencia del gobierno del Presidente Vicente Fox Quezada y de la jefatura del Gobierno local de Andrés Manuel López Obrador, no tiene antecedente en la historia del último siglo. Si bien el triunfo del PRD en la capital del país en 1997 inauguró el gobierno electivo de la jefatura de la ciudad de México, en ese momento la presidencia de la República se encontraba en poder del partido que la había encabezado desde 1946. Por ello, el primero de los elementos en la experiencia Fox-López Obrador para el ejercicio 2000-2006, es que confluyó en la llegada de dos opositores al Partido Revolucionario Institucional, uno a la cabeza del poder Ejecutivo federal y a otro al frente del gobierno del Distrito Federal, ambos para un periodo de gobierno de seis años. Esta circunstancia electoral es la primera de las características de ésta relación Fox-Obrador. Es la historia de la oposición hecha gobierno en la misma casa. Esta situación inaugura una inédita relación de poder en el sistema político mexicano: la del relevo simultáneo en dos de los puntos neurálgicos del po-

<sup>6</sup> Si bien el triunfo del PRD en el D.F., en 1997 marcó el inicio del gobierno opositor al PRI, la historia de ese corto gobierno, más que expresar la relación Ejecutivo federal-jefe de Gobierno, lo que mostró fue la enorme dificultad del control político y administrativo de un grupo distinto al PRI en el manejo de la ciudad. También mostró el grado de complejidad de articular simultáneamente “la puesta en orden de la casa” y un proyecto alternativo de gobierno frente a la vieja y operante estructura de control político del PRI y el gobierno federal. Al final del segundo año, tanto para el Presidente como para el jefe de Gobierno llegaron demasiado rápido las siguientes elecciones. Resulta paradójico que la imagen de la jefatura de gobierno de aquella experiencia fundadora este congelada como imagen entre los ciudadanos en la Figura de Rosario Robles y no en la de Cuauhtémoc Cárdenas.

der político: la capital del país y la presidencia de la República. Se trata de dos partidos, el PAN y, PRD, y de dos candidatos enfrascados en un compromiso político común (a pesar de sus diferencias ideológicas): el compromiso por la transición a la democracia. Y en este sentido la primera oportunidad real de dismantelar simultánea y coordinadamente desde los ámbitos federal y local a los poderes fácticos del viejo régimen no democrático en la ciudad capital<sup>7</sup>. Esta situación ni se planteó ni era factible realizarla en la primera experiencia de gobierno local de 1997-2000.

Otra característica que los identifica en planos similares (guardada toda proporción), es que ninguno de los dos "Ejecutivos" contaría en el primer tramo de su gobierno con una mayoría de su partido en el órgano legislativo respectivo, la Cámara de Diputados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente.

Al día de hoy han transcurrido los dos primeros años de la relación entre estos gobiernos sexenales. En ella ha habido de todo, conflictos, diferencias y acuerdos. Los problemas entre éstos han surgido en algunos casos por cuestiones estrictamente jurídicas; en otros, por razones políticas, también por recursos financieros, y algunos piensan que hasta por el estilo personal de gobernar. Lo cierto es que programáticamente contrastan por sus orientaciones: el federal identificado por su énfasis en el diseño de la aplicación de técnicas gerenciales para los distintos ámbitos del gobierno de la República en una contradicción frontal con el principio básico que mueve al Estado: el del servicio público; el local, comprometido abiertamente con una orientación de centro-izquierda y una explícita orientación programática de corte social. Estas diferencias quedaron firmemente establecidas desde el momento de la asunción del poder en cada uno de los mandos. Al respecto, vale la pena recordar hoy las palabras de Andrés Manuel

<sup>7</sup> Al respecto, pensamos en poderes sindicales como el de la burocracia del Gobierno del DF o bien el de los trabajadores del Sistema de Transporte, como el Metro, por citar tan solo dos ejemplos. O bien el de las diversas corporaciones policíacas de la ciudad de México. En estos ámbitos se sabía que la acción conjunta del Gobierno local y el Federal darían mejores resultados en contra de la corrupción, la ineficacia y la prepotencia.

López Obrador (en adelante AMLO) a Vicente Fox en la toma de posesión del primero: "Con usted tenemos diferencias en cuanto al proyecto de nación. Pero quiero asegurarle que, sin abandonar nuestros ideales, vamos a actuar con entera responsabilidad"<sup>8</sup>.

Desde nuestro punto de vista se ha tratado básicamente de una disputa política fundamentalmente entre dos propuestas distintas de gobierno en el terreno de la política social y la política económica. Buena parte de las fricciones y el contraste entre el mando local y el federal han derivado de los resultados, la popularidad y las expectativas que cada uno de los gobiernos ha logrado en términos concretos en los dos terrenos mencionados entre los ciudadanos.

En el caso del gobierno encabezado por López Obrador pareciera que, en estos años, se logró construir un proyecto cuyo desarrollo se advierte en resultados y promete consolidarse hacia sus siguientes etapas, es decir, 2003-2006. Se trata de un proyecto que ha sido sustentado en programas sociales que se han aplicado de manera simultánea con el fin de hacer efectivas las promesas de campaña; de una opción progresista y reformista ante la política que ha dominado el desarrollo nacional desde los años del presidente De La Madrid. La valoración de esta postura por parte de los ciudadanos y habitantes de la ciudad de México se refleja en la popularidad del gobierno local, y en los niveles de aceptación del mismo, que en las primeras horas del año del 2003 se encuentra en un porcentaje significativo: 80% entre la población de la capital. Esta proporción refleja de alguna forma la actividad del gobierno local en temas como, la congruencia con la austeridad republicana, el programa de atención a la tercera edad, el establecimiento de la atención médica gratuita, la ampliación de la oferta educativa, los microcréditos con tasas de interés por debajo del 25% anual, entre otras acciones.

En el caso de la gestión del Ejecutivo federal, la percepción general es que el tiempo y las oportunidades del autodenominado gobierno del cambio se han desperdiciado en relación con las cuestiones urgentes y también con las más relevantes de la problemática nacional, pero

<sup>8</sup> Al respecto, véase *Proceso*, núm. 1258.

sobre todo las encuestas reflejan la idea ciudadana de que, a dos años de gobierno, no hay al final del segundo año respuestas o proyectos convincentes para problemas concretos: el empleo, la reforma fiscal, la política de comunicaciones y transportes, la corrupción, la inseguridad pública, los salarios, la política energética, los jaloneos y desencuentros en el “gabinetazo” y los conflictos con el poder Legislativo, entre otros.

Lo común en ambos gobernantes es su declaración constante de que nadie ve los resultados de sus respectivos logros y avances. Entre ellos se miran pero no se ven. Los acuerdos comunes son mínimos y duran sólo dos o tres semanas antes de que una nueva polémica los coloque en el terreno de las diferencias.

Uno de los mayores contrastes entre ambos gobierno está en que el gobierno de la

ciudad de México está unido o al menos esa apariencia presenta, por un programa que materializa el proyecto de gobierno presentado antes de las elecciones del 2000, un programa que se ha puesto en marcha y que ya cumplió su primera etapa. Mientras que, en el caso del gobierno federal, las propuestas por sector se han perdido en generalidades que despiertan desconfianza por su inconsistencia<sup>9</sup>.

Pasemos ahora al núcleo del análisis que nos hemos propuesto realizar en relación con la experiencia entre mando local de la ciudad y mando federal. Lo haremos mediante un cuadro de resumen sobre los principales temas de convergencia y divergencia entre estos de 2001 a 2002.

<sup>9</sup> Al respecto consultar la encuesta del diario *Reforma* del 6 de febrero del 2002.

Cuadro 1 Presidentes de la República y Jefes de Gobierno del D. F: 1997-2006	
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	Cuahtémoc Cárdenas Solórzano (1997-1999)
	Rosario Robles Berlanga (1999-2000)
Vicente Fox Quezada (2000-2006)	Andrés Manuel López Obrador (2000-2006)

Cuadro 2 Temas y conflictos entre gobierno local del DF y gobierno federal 2001-2002
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El 20 de enero de 2001 tuvo lugar la primera reunión formal de Andrés Manuel López Obrador (en adelante AMLO) con Vicente Fox. En ella se hizo patente la necesidad de que el GDF manifestara su posición en relación con la propuesta del nuevo aeropuerto. Dos meses después, el 29 de marzo, el presidente Fox recibió en Los Pinos la postura oficial de López Obrador y su gobierno (véase punto 4 de esta tabla).</li> <li>2. El mes de febrero del primer año de gobierno se caracterizó por la oferta de los respectivos programas de créditos para el establecimiento de los “microchangarrros”. Los gobiernos de Vicente Fox y de AMLO se encaminaban a una primera competencia sin cuartel por la clientela a la que irían dirigidos dichos programas: los más pobres. Con una diferencia fundamental, el gobierno federal asignó 200 millones de pesos para otorgar alrededor de 40 mil créditos en todo el país. El Gobierno local otorgaría 100 millones de pesos, 50% del equivalente nacional, para llegar a 31 mil créditos, y a diferencia del primero, ofrecer menores tasas de interés 2% contra 6% mensual, así como mayores montos, 45 mil pesos contra 30 mil como límite.</li> <li>3. El lunes 26 de febrero AMLO emite el decreto por el que se informó que la ciudad de México quedaría al margen del horario de verano, lo cual dio origen a una controversia constitucional ante al Suprema Corte de Justicia de la Nación (tomando como base el artículo 105 de la Constitución General de la República)<sup>10</sup></li> </ol>

<sup>10</sup> La resolución de ésta controversia en su momento despertó mucho interés debido a que sentaría un precedente para las controversias futuras que pudieran presentarse entre Fox y López Obrador.

## Cuadro 2 Temas y conflictos entre gobierno local del DF y gobierno federal 2001-2002

4. El 29 de marzo AMLO le hace llegar a Fox a Los Pinos la postura oficial del GDF sobre el nuevo aeropuerto: No al proyecto Texcoco. En ella se señala entre otras cosas, que ninguno de los dos proyectos presentados para su realización se han ocupado de detallar las obras de infraestructura y vialidad que tendrán que efectuarse en la ciudad de México de manera complementaria. Tampoco dice, se tiene previstos presupuestos de inversión y ni siquiera los planes de amortización de ésta.
5. El 3 de julio los mandatarios se reúnen para el proyecto de colaboración para el rescate del Centro Histórico de la ciudad de México. Este encuentro abre un periodo de distensión entre Fox y AMLO (véase punto 13).
6. El 20 de julio AMLO convoca a los actores políticos a reducir las críticas al presidente y su gobierno (se inicia la tregua del 2001)
7. El 30 de agosto de 2001 se anunció el acuerdo de colaboración en materia de seguridad pública para la ciudad de México entre Fox y AMLO (el encuentro tuvo lugar en el antiguo palacio del Ayuntamiento de la ciudad de México, hoy sede del GDF). Con la firma del acuerdo se atenuaron las constantes y variadas confrontaciones entre GDF y la Presidencia, que durante el primer semestre del año caracterizó la relación entre estos gobiernos<sup>11</sup>.
8. El año cierra cuando llegan a su tono más alto los desacuerdos por el proyecto del nuevo aeropuerto en el mes de diciembre.
9. A finales del año 2001 la proporción de mexicanos que considera que el país va por mal camino representaba el 34%, según encuesta nacional del periódico Reforma.

### *El año 2002*

10. De acuerdo con otra encuesta del diario Reforma, publicada el 6 de febrero, López Obrador tiene al comienzo del año una calificación aprobatoria de 6.6%, mientras que Fox, según otro sondeo elaborado por el mismo diario, fue reprobado por primera vez desde que asumió la Presidencia. En la encuesta nacional de Reforma, del mes de febrero del 2002, Fox perdió 13 puntos de apoyo entre diciembre de 2001 y enero de 2002, al pasar de 61% a 48% en la cifra de mexicanos que aprueban su trabajo (descenso que el diario atribuyó en su momento al tema de la reforma fiscal). También, por primera vez desde que el presidente tomó posesión, la proporción de mexicanos que considera que el país va por mal camino se volvió mayoritaria: 52%. En diciembre de 2001, quienes pensaban así representaban el 34%.
11. AMLO anunció, el lunes 11 de febrero, que Francisco Garduño sería el nuevo secretario de Seguridad Pública. La respuesta del Gobierno Federal fue un boletín, emitido por la noche, en el que la Secretaría de Gobernación descalificó el anuncio de López Obrador por no haber sido comunicado, como establece la ley al Presidente Fox.  
El domingo 17, en la víspera de la visita de López Obrador a Los Pinos para tratar el asunto de nombramiento del nuevo secretario de Seguridad Pública que sustituiría a Leonel Godoy, así como el tema de las estadísticas sobre la delincuencia en la capital, la presidencia de la República había esbozado la necesidad de ajustar los programas en materia de seguridad. Amparado en los crecientes reclamos ciudadanos y en la supuesta incapacidad del gobierno del Distrito Federal para conter al hampa, el gobierno del presidente Vicente Fox buscó en las primeras semanas del año tener mayor injerencia o, por lo menos, influir cada vez más en asuntos relacionados con la seguridad en la ciudad de México.
12. Las disputas en el 2002 por los recortes al presupuesto de los estados y el DF, fue tema de controversia Fox-AMLO. Esta discusión condujo a la demanda de AMLO a Fox por saber cuánto fue la recaudación y como se distribuye entre las entidades federativas.
13. El 3 de julio AMLO se reúne con Fox para el tema del rescate del Centro Histórico y el de la Seguridad pública. Después de la firma del convenio para la rehabilitación integral del Centro Histórico, López Obrador comenzó a mandar señales en el sentido de que había reconsiderado su postura. Por ejemplo, comentó que el convenio del Centro Histórico era el primero de un paquete de cinco. Los otros temas: Seguridad Pública, Protección Civil, Economía y Reforma Política. De ellos se concretaron el de seguridad y el de protección civil.

<sup>11</sup> Al respecto véase *Proceso*, núm. 1269 y 1270.

14. El jueves 23 de agosto, López Obrador confirmó que su gobierno estaba en negociaciones con Fox para firmar un convenio en materia de seguridad pública, cuyos ejes serían la prevención, el combate, la investigación, la persecución del delito y la readaptación social. Según las cláusulas del acuerdo, la Policía Federal Preventiva podría a solicitud del Gobierno de la ciudad, ejecutar órdenes de aprehensión rezagadas del fuero común. Además, los policías preventivos locales actuarían como auxiliares del Ministerio Público Federal cuando éste así lo requiera.
15. El acuerdo se formalizó el jueves 30 de agosto, y una comisión de seguimiento y evaluación se encargaría de vigilar que las partes respeten los términos<sup>12</sup>. En la sede del gobierno de la ciudad, Vicente Fox dijo: "Se acabaron los pretextos (para la eficacia) por falta de mecanismos de coordinación entre los gobiernos federal y capitalino".

Fuente: elaboración propia con datos de la revista *Proceso* (varios números de 2001 y 2002).

### Cuadro 3 Temas de Controversia Política 2000-2002

<p>Aeropuerto (efectos locales)</p> <p>Educación (ampliación de la oferta a nivel medio y superior)</p> <p>Horario de verano (autonomía de gobierno)</p> <p>Microcréditos (montos y tazas)</p> <p>Presupuesto (reducción de techos de endeudamiento)</p> <p>Salud (servicios gratuitos)</p> <p>Seguridad pública (estadísticas y resultados de programas)</p> <p>SUVA (impuesto de seguro de automóvil)</p> <p>Recorte presupuestal al Distrito Federal de los fondos destinados al combate a la pobreza</p>
--

### Cuadro 4 Encuentros Presidente de la República-Gobierno del DF

<i>Fecha</i>	<i>Evento</i>
20 de enero	Reunión con respecto al nuevo aeropuerto.
26 de febrero	Emisión del decreto por el cual la ciudad de México queda fuera del horario de verano.
29 de marzo	Llega a los pinos la postura del gobierno del DF de No al Nuevo Aeropuerto en Texcoco.
3 de julio	Reunión para el Rescate del Centro Histórico.
20 de julio	Se inicia tregua entre los dos mandatarios.
30 de agosto	Anuncio del acuerdo de colaboración en materia de seguridad pública.
<i>Fechas 2002</i>	<i>Evento</i>
18 de febrero	Reunión en los pinos.
3 de abril	Supervisión de obras del Gran Canal.
4 de abril	Entrega de patrullas PFP (Zócalo).
29 de julio	Firma de convenio para la sustitución de taxis en el DF.
13 de septiembre	Inauguración de planta de bombeo en Gran Canal
19 de septiembre	Izamiento a media asta de Bandera para conmemorar a los caídos en los sismos de 1985.
18 de noviembre	Inauguración de la Casa de España en el Centro Histórico con motivo de la visita de los reyes de España.

De la lista de los temas concentrados en los cuadros, podemos inferir que la gama de cuestiones que han provocado tensión y conflicto entre el Gobierno local y el Gobierno federal, se encuentran vinculados a la cuestión estructural del DF en lo jurídico, a la diferente concepción del papel que el gobierno tiene frente a la socie-

dad, y, finalmente, el grado de compromiso que con las causas más populares se han establecido desde cada uno de los gobiernos, es decir, el proyecto de trabajo de cada gobierno y sus prioridades. En todo caso, es importante señalar que, en el análisis de estos dos niveles, de gobierno la diferencia de magnitud en todos los órdenes

<sup>12</sup> Para mayor información sobre el convenio, véase *Proceso*, núm. 1320.

es muy significativa; sin embargo, también es posible afirmar que no hay otra entidad de la federación con los problemas y complejidades que reúne la ciudad de México.

## Conclusiones

De acuerdo a lo dicho y revisado hasta aquí, podemos concluir que las particularidades de las diferencias que han protagonizado los dos gobiernos y sus máximas autoridades en dos años de trabajo, se encuentran ancladas en distintas zonas del sistema político: en primer lugar, las de carácter estructural, por el diseño del régimen político mixto del DF; otra zona claramente diferenciada, es la del terreno ideológico y programático, en el que hay diferencias y estrategias distintas, reales y no discursivas entre los mandos y un tercer ámbito de disputa y diferencia; el menos mensurable de los tres, se encuentra en la esfera del estilo personal de gobierno, el cual se ha expresado en el caso de López Obrador a través de un gobierno que toma decisiones en las que

combina el instrumento de los bandos (unilateral con respecto al órgano legislativo de la ciudad y su representación plural) y el de las consultas ciudadanas a través de “encuestas telefónicas” (horario de verano y confirmación de su mandato) y plebiscito (segundos pisos), como uno de los rasgos más característicos.

En caso de Fox se podría resumir como un gobierno permanentemente optimista aunque la realidad diga lo contrario, con un proyecto que no ha logrado traducirse en una imagen clara para los ciudadanos. Adicionalmente a ello, el primer mandatario de la Nación se ha encontrado al frente de un equipo que ha perdido importantes batallas en diversos terrenos.

La alternancia puede dejar al final del 2006 satisfechos a Fox y López Obrador y uno que otro ciudadano, pero la ausencia de un proyecto común de transición puede dejar sin nada a la democracia mexicana en ese gran terreno de la representación de lo nacional que es el Distrito Federal. Al respecto todavía falta por transcurrir lo más valiosos de sus mandatos, ya veremos.



### Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe Tomo 5, 2002.



Presentación, Wilfredo Lozano

Observatorio de la democracia: I. LA CRISIS ARGENTINA: La crisis en la crisis, Francisco Delich; La encrucijada argentina, Sandra Lefcovich / Edgardo Loguercio; Protesta social y crisis política en Argentina. ¿La debacle neoliberal?, José Seoane; Argentina (otra vez) en crisis. El dolor de ya no ser, Antonio Camou. II. PROCESOS ELECTORALES DE 2001: Honduras: elecciones 2001, Leticia Salomón; Elecciones 2001 en Nicaragua. Lecciones y escenarios postelectorales, Manuel Ortega Hegg; Perú: Posfujimorato, proceso electoral y perspectivas, César Arias Quincot. III. CIUDADANÍA, DESARROLLO HUMANO Y DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS: Notas sobre el desarrollo humano y la sociología del actor, Fernando Calderón / Natasha Loayza; Pueblos indígenas en América Latina. Entre el Estado y la nación, Magdalena Gómez

América Latina en sus relaciones internacionales: La agenda del ALCA: patrones nacionales y tendencias regionales de participación, Diana Tussie / Mercedes Botto; Una agenda vacilante: Bush y Latinoamérica, Michael Schifter; Crisis internacional, seguridad regional y terrorismo. Su impacto en América Latina y el Caribe, Secretaria General de FLACSO; El terrorismo global y América Latina, Francisco Rojas Aravena

Trabajo, sociedad y desarrollo sostenible: Políticas de empleo en la nueva era económica, Víctor E. Tokman; La descentralización en América Latina. Una perspectiva comparada, Fernando Carrión M.; La invisibilidad de lo local. América Latina y sus respuestas comunitarias a la globalización, Juan Pablo Pérez Sáinz, Riesgo, desastre y territorio. La necesidad de los enfoques regionales/transnacionales, Allan Lavell; Globalización y fútbol posnacional. Antecedentes, hipótesis, perspectivas, Sergio Villena Fiengo

Bibliografía, Reseña de libros, Cultura política en torno de los gobiernos locales y la descentralización en Centroamérica, Ricardo Córdova Macías, Publicaciones FLACSO, Publicaciones Nueva Sociedad

Pedidos y Canje: Editorial Nueva Sociedad, Apartado Postal 61.712, Caracas 1060-A, Venezuela; Teléfonos: (58-212) 265 99 75, 267 33 97, Página Web: [www.nuevasoc.org.ve](http://www.nuevasoc.org.ve), Secretaria General de la FLACSO, Apartado Postal 5429-1000, San José de Costa Rica, Teléfono: (506) 253 00 82, Fax: (506) 2346696, Página Web: [www.flacso.org](http://www.flacso.org)

# Fox y acción nacional: la difícil relación

Alberto Escamilla Cadena\*  
Javier Brown César\*\*

*Este artículo evalúa el desempeño en la relación presidente-partido después de 2 años de ejercicio de gobierno panista. En el primer apartado, se analiza la dificultad que ha tenido el PAN para asumirse como partido de gobierno; en el segundo, se describen las dificultades que el presidente Fox ha tenido para ejercer un real liderazgo al interior del PAN; en el tercero, se analiza la posibilidad de que el presidente pueda todavía utilizar las llamadas facultades “metaconstitucionales” y, en el cuarto, se enfatiza la dificultad que el presidente debe enfrentar para reproducir la legitimidad y el consenso sin el apoyo irrestricto de su partido. Por último, se contemplan algunos escenarios posibles en esta relación.*

Es del todo evidente que desde que Fox llegó al Poder Ejecutivo es difícil, si no es que casi imposible, hablar acerca de una relación partido-gobierno similar a la que se dio en tiempos de la hegemonía priísta. Las diferencias son significativas pero, sin duda, explicables; las críticas al presidente por parte de destacados miembros del partido, la negativa del grupo parlamentario para aprobar algunas de las iniciativas presidenciales, un gabinete en el que los panistas no son los más sino los menos, una administración pública en la que dominan todavía los viejos cuadros, son algunas de las realidades. ¿En qué radica el cambio? ¿Qué es lo que hace que el gobierno

de Fox no se pueda comparar con anteriores administraciones en lo que respecta a las relaciones presidente-partido?

Este artículo evalúa el desempeño en la relación presidente-partido después de 2 años de ejercicio de gobierno panista. En el primer apartado, se analiza la dificultad que ha tenido el PAN para asumirse como partido de gobierno; en segundo lugar se describen las dificultades que el presidente Fox ha tenido para ejercer un real liderazgo al interior del PAN; en el tercer apartado, se analiza la posibilidad de que el presidente pueda todavía utilizar las llamadas facultades “metaconstitucionales”; en el cuarto lugar, se enfatiza sobre la dificultad que el presidente debe enfrentar para reproducir la legitimidad y el consenso sin el apoyo irrestricto de su partido; por último, se contemplan algunos escenarios posibles en esta relación.

\* UAM-Iztapalapa.

\*\* Director de Dirigentes, Secretaría Nacional de Formación y Capacitación Política, CEN, Partido Acción Nacional.

## ¿Partido en el gobierno?

Un vector crítico que impide que la relación partido-presidente vuelva a los viejos cánones y prácticas, es la desvinculación que ya se venía fraguando, y que finalmente se ha consolidado, entre el partido, el gobierno y el Estado. El PRI nació en 1929 (bajo el nombre de Partido Nacional Revolucionario) como un partido de Estado. Durante décadas fue el partido en el gobierno y el gobierno fue “propiedad” del partido: no sólo los presidentes de la república eran miembros y presidentes ex officio del partido, sino que también la administración pública era el espacio mediante el cual el partido creaba empleos, formaba cuadros, fortalecía sus corporaciones, creaba redes de lealtad y controlaba el uso de los recursos públicos y la implementación clientelar de las políticas<sup>1</sup>.

La institución presidencial en México ha venido sufriendo una serie de variantes en su comportamiento. Desde la administración de Ernesto Zedillo se presentaron sucesos como la apertura del sistema electoral, la crisis económica al inicio de su sexenio, la pérdida del control del Poder Legislativo, entre otros. Incluso, remontándose al final del sexenio de Salinas de Gortari, después del trágico asesinato de Luis Donaldo Colosio, se evidenciaron una serie de pugnas al interior del PRI que terminaron por asestar un golpe irreversible a las facultades metaconstitucionales del presidente para dictar línea al interior del partido, lo que provocó a su sucesor ni tampoco intervino en la renovación de la dirigencia de su partido después de la derrota presidencial en el año 2000, por lo que, a lo largo de su administración, hizo realidad, aun a pesar del deseo expreso de los priístas, el ideal de la “sana distancia”.

Si bien en la actualidad existe la percepción de que el PAN es el partido en el gobierno, esta idea difícilmente resiste la crítica por varias razones: primera, si bien Fox fue el

candidato de Acción Nacional para la presidencia de la república, el conjunto de intereses, grupos y movimientos que lo llevaron a la silla presidencial trasciende las fronteras del partido, ya que fue el resultado de una alianza inicial con el Partido Verde Ecologista de México y de la incorporación del candidato declinante del PARM Porfirio Muñoz Ledo, al equipo de transición; segundo, su candidatura fue resultado de un amplio movimiento nacional conocido como los “Amigos de Fox”.

La llegada de Fox al poder no es un fenómeno político que pueda explicarse sólo a partir de la fuerza y trayectoria de Acción Nacional como oposición sólida y en constante crecimiento, sobre todo desde la década de los ochentas: fue, más bien, resultado de un conjunto de arreglos entre diversos grupos y fracciones al interior del partido. Esto explica una serie de fenómenos que ha tenido lugar entre la relación presidente-partido, una vez que el PAN se hizo de la presidencia. Dos ejemplos de ello son la imposibilidad práctica para colocar en el gabinete a algunos miembros del partido y la dificultad para renovar la administración pública de manera casi total. La presencia de Acción Nacional en el gobierno federal, comparada con la que tuvo el PRI, incluso hasta la administración Zedillo, es mínima, no sólo al nivel del gabinete, sino entre los diferentes niveles de la administración pública: un reemplazo demasiado rápido de las élites gobernantes y de otros cuadros, así como la ocupación del panismo de estos espacios de poder quizá hubiera desestabilizado políticamente, al país y desarticulado los cuadros del Partido Acción Nacional<sup>2</sup>. Puede afirmarse que, si bien Acción Nacional es un partido con responsabilidad de gobierno, no tiene todo el poder que se necesita para gobernar ni es de manera incuestionable el “partido en el gobierno”.

Si bien los cambios en la relación presidente-partido en el gobierno o con responsabi-

<sup>1</sup> Sobre este punto en particular véase Luis F. Aguilar “El presidencialismo y el sistema político mexicano: el presidencialismo a la presidencia democrática” en alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político México y los Estados Unidos*, FCE, México, 1994, pp. 40-73.

<sup>2</sup> Con lo que se hubiera ganado el gobierno a costa de perder el partido, y esto debido a que la “ocupación” intensiva de la administración pública por el partido habría vaciado al Comité Ejecutivo Nacional. Es importante recordar que Acción Nacional no puede ser considerado como un partido de masas y que, hasta muy recientemente, el número de miembros activos ha comenzado a crecer de forma significativa.

lidad de gobierno tienen fundamento en las transformaciones que ha sufrido el sistema presidencialista mexicano<sup>3</sup>, obedecen de igual forma a las diferencias que hay entre la historia y prácticas del Partido Acción Nacional y el origen y trayectoria del Partido Revolucionario Institucional. La primera diferencia significativa se refiere a la forma en que cada partido fue concebido, lo que Panebianco ha designado como *modelo original de partido*<sup>4</sup>. En las instituciones, como en las personas, la divisa “infancia es destino” tiene cierta validez: este es el caso de Acción Nacional, partido que nace desde la oposición, con una ideología sólida, con una integración plural e individual, con un fuerte sistema de voluntariado y con el ideal de aportar orden a la vida nacional a partir de la formación de la conciencia ciudadana, para así constituir un proyecto de nación en manos de la ciudadanía<sup>5</sup>. Estos rasgos de origen marcan una diferencia entre la trayectoria de Acción Nacional como oposición —y ahora como gobierno— y la trayectoria del Partido Revolucionario Institucional como gobierno —y ahora como oposición.

## Gobierno y modelo original

Existen diferencias significativas entre PAN y PRI no sólo en cuanto a trayectoria institucional y origen, sino en lo relativo a las prácticas políticas, los mecanismos para la selección de dirigentes y candidatos, las estrategias electorales y la manera particular de gobernar. Las diferencias cruciales entre estos dos partidos pueden ubicarse en siete factores considerados por Karl Deutsch<sup>6</sup>: intereses a los que sirve, objetivos que dice perseguir, objetivos que

realmente persigue, magnitud y naturaleza de su membresía, fuentes principales de sus votantes y de otros apoyos políticos, fuentes principales de dinero, burocracia interna y la maquinaria administrativa que lo dirige.

Asumiendo como punto de partida los objetivos del partido, encontraremos una diferencia crucial de origen: el PRI nació como una coalición de grupos que, a partir de un pacto constitutivo, se comprometieron a terminar con la lucha violenta para depositar y ejercitar el poder desde la cúpula de un partido, lo que logró un periodo de relativa paz y estabilidad política y social<sup>7</sup>; el PAN, por otro lado, nació como una organización de ciudadanos cuyo fin es el acceso al ejercicio democrático del poder, para, desde ahí, promover un ideario político que incluye la promoción activa de los derechos humanos en función de la dignidad de la persona, la búsqueda del bien común, la jerarquización de los diversos intereses particulares para lograr la consecución del interés nacional, la instauración de la democracia formal y sustantiva<sup>8</sup>. Así, por un lado, tenemos un partido político que nace para acabar con la inestabilidad política; por otro, a un partido que nace para luchar contra el ejercicio arbitrario del poder.

Esta diversidad de objetivos es de tal manera significativa que determina los restantes factores. Por el lado de los intereses, el hecho de que, para Acción Nacional, el poder sea un medio para determinados fines y para el PRI un fin para determinados medios, marca una diferencia importante; por lo menos, de manera explícita, el PAN considera que el poder no es un fin y que el sector público debe caracterizarse por su vocación de servicio: el poder es para servir y no para servirse. Durante décadas, Acción Nacional se vio condenado a ser una oposición sistemática que, si bien

<sup>3</sup> Un ejemplo de esta refuncionalización de la presidencia es la ausencia de las facultades metaconstitucionales que tradicionalmente este actor ponía en marcha con respecto a su partido. Al respecto, véase Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1978.

<sup>4</sup> Al respecto véase Angelo Panebianco, *Modelos de Partido*, Alianza, Madrid, 1994.

<sup>5</sup> Cfr. La “respuesta de Manuel Gómez Morin al discurso pronunciado en Chilpancingo por el Presidente de la República, Gral. Lázaro Cárdenas, el día 20 de febrero de 1940”.

<sup>6</sup> Karl Deutsch, *Política y Gobierno*, FCE, México, 1998, p. 76.

<sup>7</sup> Este objetivo no es propiamente el que decía perseguir el PNR, sino el objetivo real que está detrás de su fundación. Los objetivos manifiestos, como la justicia social, son los argumentos que justificaron su fundación en términos diferentes a la mera lucha contra la violencia posrevolucionaria. Al respecto, véase Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada*, Siglo XXI, 1987.

<sup>8</sup> Cfr. Estatutos Generales. Artículo primero. Varias ediciones.

tuvo en su nombre la vocación por la acción política, se vio reducido a ser sobre todo un partido de expresión, esto es, un partido que permitió “manifestar los intereses de sus miembros y actuar sobre ellos simbólicamente”, lo que permitía que los miembros se sintieran mejor “aunque no ganaran mucho más que eso”.<sup>9</sup>

Desde el punto de vista de los intereses, Acción Nacional fue, sobre todo, un partido que, como ya dijimos, articulo, agrupo, integró y facilitó la expresión de intereses de una membresía relativamente estable. El hecho de estar lejos del poder afectó de manera significativa la cantidad de recursos disponibles al interior del Partido, lo que dificultó durante décadas la consolidación del gobierno partidista por parte de una maquinaria burocrática: el sistema de gobierno se basó en élites relativamente estables y en un sistema de voluntariado político y social generalizado. La consolidación de una burocracia partidista como maquinaria de gobierno y la consiguiente profesionalización del partido en las diversas jerarquías de sus órganos directivos, ha sido un fenómeno relativamente tardío que comenzó hacia fines de la década de los ochentas y que propiamente se consolidó en los noventas, cuando le fue posible al partido, gracias a su crecimiento en materia electoral y de gobierno, pasar de la expresión a la acción de gobierno<sup>10</sup>.

Como oposición, Acción Nacional fue durante décadas un partido con recursos financieros sumamente limitados, lo que explica la amplitud del voluntariado panista y la calidad meramente testimonial de la mayor parte de

<sup>9</sup> Karl W. Deutsch, Op. cit. p. 75.

<sup>10</sup> Ciertamente, Acción Nacional comenzó a ser gobierno a finales de la década de los cuarentas, pero sus reductos políticos fueron hasta ya bien entrados los ochentas pocos (el primer gobernador panista fue Ernesto Rufo Appel, en Baja California, en 1989), y relativamente aislados. El crecimiento del partido obedece a varios fenómenos interconectados, como la poca representación que varios grupos sociales tuvieron en los tradicionales sectores priístas, la transición gradual de un régimen autoritario a uno más plural, la apertura del Congreso a la representación proporcional, la crisis económica y el malestar ciudadano concomitante, y como consecuencia de algunas de estas tendencias, el paso de un sistema de partido hegemónico a un sistema de pluralismo moderado.

las campañas políticas. Durante décadas, los recursos del partido dependieron de las cuotas de sus miembros y funcionarios, de las aportaciones de simpatizantes y de la realización de sorteos. Pero este panorama cambió sustancialmente cuando el financiamiento público fue aceptado, no sin resistencias y cuando la legislación electoral modificó desde 1977 la proporción entre recursos públicos y privados, en detrimento de estos últimos, para financiar a los partidos.

En lo que respecta a su membresía, acción Nacional nace como un partido de cuadros, basado en un sistema de voluntarios relativamente pequeño y con una variedad de grupos sociales representados mediante pocos grupos y familias. La forma de afiliación al PAN fue, desde sus inicios, de carácter netamente individual, como una forma de oponerse al corporativismo en sus diferentes versiones. Durante décadas, pocas familias se hicieron presentes en la vida partidista y pocos grupos y facciones laboraron al interior, lo que alejó durante décadas la posibilidad de rupturas y divisiones internas significativas.

Además, el número de miembros activos durante décadas no rebasó la barrera de los 200,000 afiliados, cifra sorprendente si consideramos el número de votos creciente que se lograba en cada elección federal e incluso local. La cantidad de miembros activos en el PAN ha sido históricamente menor a la cantidad de simpatizantes e incluso a la cantidad de votantes duros. Pero esta situación se ha modificado desde la llegada de Acción Nacional al poder. De manera similar, la base electoral del partido, que durante años se basó en las clases medias urbanas, se ha venido transformando para lograr la ampliación a sectores marginados y de sectores tradicionalmente priístas, como obreros y trabajadores no calificados.

## Gobierno y órganos directivos

Las transformaciones de Acción Nacional y su creciente experiencia de gobierno son sólo algunos de los factores que han marcado con su impronta la relación del partido con sus

candidatos de elección popular con la institución presidencial. Algunos de los factores de mayor peso en esta relación son de carácter estructural y se refieren a la forma como el partido se autogobierna y a la forma como se eligen candidatos y dirigentes.

El presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) no es la autoridad suprema del Partido, el órgano al que compete esta alta responsabilidad es la Asamblea Nacional<sup>11</sup>, la cual puede ser ordinaria y extraordinaria y tiene como una de sus funciones la elección de los consejeros nacionales, los cuales, a su vez, en sesión de Consejo, eligen al presidente del CEN. De esta forma, los aspirantes a presidente de Acción Nacional deben realizar una campaña interna entre los consejeros con el fin de dar a conocer su programa al Comité para tratar de lograr su apoyo. Debido a la larga marcha del PAN como oposición, no ha existido ninguna autoridad dentro del partido para imponer sus decisiones y designios sobre el cuerpo que constituye la Asamblea.

En materia de gobierno partidista, la Asamblea es soberana. Debe además señalarse que entre el Comité y la Asamblea media el Consejo Nacional. Si bien el presidente del Comité Ejecutivo Nacional también preside la Asamblea, la Convención y el Consejo Nacional, no tiene poder alguno para vetar resoluciones ni acuerdos de estos órganos colegiados, su poder es, en última instancia, de moción, argumentación y cabildeo<sup>12</sup>. El poder de veto del presidente del CEN se da sólo con respecto a las resoluciones de las siguientes instancias (no sin previo análisis): Asambleas y Convenciones Estatales y Municipales, decisiones de Consejos Estatales, Convenciones Distritales o de Comités Directivos Estatales, Municipales o Delegacionales. Y, sin embargo, este poder de veto no es absoluto ya que el Comité Estatal o Municipal en cuestión tiene la facultad de pedir que se “lleve el asunto para su resolución final ante el Consejo Nacional”<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Estatutos generales, Artículo 17.

<sup>12</sup> En el caso de la Asamblea Ordinaria, las resoluciones se toman por mayoría absoluta de votos computables en el momento de la votación. Estatutos Generales. Artículo 32.

<sup>13</sup> Estatutos generales, Artículo 62, fracción 15.

Los presidentes de los Comités Directivos Estatales (o Delegaciones, en su caso) son también resultado de las decisiones tomadas en reuniones de los Consejos Estatales, el único veto posible a los resultados puede provenir del CEN. De esta forma, la autoridad que podría, en última instancia, tener un mayor control del Partido es el presidente del CEN. La tradición dentro del partido es que ningún presidente del Comité Nacional ha sido gobernador a la vez, ni siquiera candidato a la presidencia de la república, lo que marca una diferencia con respecto al PRI, donde la designación de la presidencia del partido recaía en manos del presidente de la república, el cual gozaba de amplios poderes para la designación y veto de candidatos, incluyendo a su propio sucesor, una vez que se constituía en el líder formal y moral de su partido.

En Acción Nacional, los candidatos a funcionarios federales y locales resultan electos a través del mecanismo de convenciones. En el caso del candidato a presidente de la república, el mecanismo de delegados en convenciones se modificó para dar paso al sistema de centros de votación para miembros activos<sup>14</sup>, con lo cual se amplió la base electoral haciendo más difícil que algún dirigente partidista pudiera controlar o manipular el sentido de la votación. La elección de candidato a gobernador sigue un procedimiento similar, teniendo que obtener el ganador, en ambos casos, la mayoría absoluta de los votos. La forma como el partido ha abierto sus mecanismos de elección, si bien tiende a fortalecer sus procedimientos democráticos, también ha creado problemas inéditos para un partido en el que la elección de sus candidatos a la presidencia se solía hacer con una representación nacional de no más de 10 mil personas.

En el caso de los candidatos a senadores, se realizan convenciones estatales que funcionan de manera similar a como se da la elección del candidato a gobernador. La diferencia sustantiva en cuanto a mecanismos de elección para candidatos a servidores públicos se da en la elección de candidatos a diputados plurinominales. Aquí el CEN puede obtener los tres primeros lugares de cada lista para sus candidatos, distribuyéndose los res-

<sup>14</sup> Estatutos Generales. Artículo 37, inciso b.

tantes lugares en función de los votos obtenidos en la última elección para Diputados Federales.

Así, las reglas internas de Acción Nacional tienen un conjunto de candados, procedimientos y órganos colegiados, que hacen casi imposible que una autoridad federal o local pueda incidir con el fin de alterar los resultados de los procesos internos<sup>15</sup>. Dos casos recientes avalan esta evidencia: primero, la reunión del Consejo Nacional para renovar presidente del partido no pudo desarrollarse de acuerdo a los designios de Fox, el cual apoyaba, aunque no en forma abierta, la candidatura de Carlos Medina Plascencia, el resultado fue la reelección Luis Felipe Bravo Mena; segundo, en la elección para candidato a gobernador del Estado de Nuevo León, Mauricio Fernández resultó ganador, a pesar de todos los intentos de Canales Clariond en sentido contrario.

Valga esta explicación para considerar que el presidente Vicente Fox está imposibilitado para utilizar las llamadas facultades “metaconstitucionales” sobre su partido. Como se ha visto, la relación entre éstos es cualitativamente distinta a la que se estableció en el régimen anterior. Esto indica que los actuales procedimientos de la institución presidencial hacia su partido no puede ser reproducidos tal y como sucedía en el hiperpresidencialismo<sup>16</sup>. Lo que significa que el actual presidente no cuenta con el margen de maniobra para incidir en las decisiones internas del partido, ya que éste tiene sus propios procedimientos internos para elegir candidatos de elección po-

<sup>15</sup> Ningún ex gobernador panista ha sido jefe del Partido Acción Nacional (Carlos Medina y Ernesto Rufo se quedaron en el intento y Francisco Barrio no lo ha intentado aún), ningún ex presidente del partido ha sido gobernador. Los únicos casos que se han dado es el de presidentes del CEN que llegaron a ser candidatos a la presidencia de la república, diputados o senadores.

<sup>16</sup> María Amparo Casar ha utilizado el término “hiperpresidencialismo” para tipificar los procedimientos de la institución presidencial durante el régimen priísta, a partir de la indiscutible centralidad y liderazgo que ejercía sobre el conjunto de instituciones políticas, además de la enorme discrecionalidad que tenía en el proceso decisional. Al respecto véase Ma. Amparo Casar “Las relaciones gobierno-partido en México” en César Cansino (coord.) *Gobiernos y partidos en América Latina. Un estudio comparado*, CEPACOM, México, 1999, pp. 47-116.

pular, así como para renovar a su dirigencia. En este sentido, puede afirmarse que hay un cambio cualitativo en el perfil del nuevo presidencialismo mexicano, al menos en lo que se refiere a la relación presidente-partido, pues Vicente Fox no es con mucho el líder moral y formal de Acción Nacional, como sucedía en el anterior régimen. Ciertamente, el presidente puede sugerir candidatos o dirigentes partidistas, pero de ninguna forma, está facultado para hacer este tipo de nombramientos de manera unilateral, las reglas internas del partido no se lo permiten. Estos candados legales impuestos por el partido no permiten que el presidente pueda interferir en su vida interna. En este sentido, Vicente Fox está imposibilitado igualmente, para pasar por encima de estos lineamientos discrecionalmente, ya que un aspecto central que está siendo atendido por el conjunto de partidos —incluido Acción Nacional— a raíz del proceso democratizador por el que atraviesa el régimen político mexicano, es justamente el de definir sus mecanismos de democracia interna, de tal forma que el presidente queda acotado para utilizar este tipo de prerrogativas.

Así las cosas, se considera improbable una injerencia presidencial en los nombramientos de candidatos y dirigentes al interior de su partido. Los cambios en el sistema presidencialista han sido en este sentido, irreversibles. “A medida que crece la sociedad (...) que crecen los estados de la federación, que crece la prensa independiente y la opinión pública el presidencialismo pierde presencia y eficacia”<sup>17</sup>. Las profundas transformaciones estructurales sufridas por el sistema presidencialista mexicano han corrido paralelamente con las modificaciones en las reglas métodos y procedimientos que han redefinido el diseño institucional de nuestro régimen político. En la medida en que los partidos políticos han venido perfeccionando sus procedimientos internos, la posibilidad de reproducir las prácticas presidencialistas anteriores se reducen, pues el presidente pierde la facultad metaconstitucional para tomar las decisiones más importantes del partido. El reciente comportamiento

<sup>17</sup> Ricardo Espinoza Toledo “Superpresidencialismo y régimen presidencial en México” en *La Ciencia Política en México* Mauricio Merino (coord.), FCE, México 1999, pp. 56-92.

de otras instituciones como el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el IFE, el Banco de México con respecto al presidente, ha mostrado que ya existen frenos y contrapesos institucionales que controlan el ejercicio del Poder Ejecutivo. La relación con el partido que le llevó al poder no ha sido la excepción.

En una transición democrática, cada una de las instituciones de las que se compone el régimen político cambia necesariamente sus reglas, los partidos políticos no pueden ser la excepción, ya que la participación y el accionar de éstos, se constituye en una de las partes más sustanciales de este régimen. Es por ello, que estos actores deben redefinir (y algunos casos refundar) su comportamiento frente a un sistema político que pretende alcanzar una normalidad democrática. Los métodos de selección de candidatos a cargos públicos y para renovar la dirigencia utilizados hasta ahora por el PAN, no permiten al presidente utilizar las facultades metaconstitucionales, lo que nos indica que estas prácticas fueron concebidas para la reproducción del sistema presidencialista en el régimen anterior, ya que en el actual, han perdido toda su vigencia.

## **El acceso al poder y la reproducción de la legitimidad**

Los aspectos estructurales que hemos descrito explican la difícil relación que se ha establecido entre el Partido Acción Nacional y el presidente Vicente Fox. Otra parte de la explicación radica en la forma como Fox llegó a la presidencia, es decir, mediante una campaña política intensa que se anticipó a los tiempos establecidos por el propio partido y con una amplia movilización que le permitió generar apoyos e influencias fuera de éste, a través de la organización conocida como "Amigos de Fox". Estos hechos, aunados a la alianza con el Partido Verde Ecologista de México, a la declinación de Porfirio Muñoz Ledo, primero con el PRD y después con el PARM, para sumarse a la campaña foxista, la integración del equipo de transición y la formación del gabinete produjeron cierto distanciamiento entre el partido y el presidente. Es importante estudiar estos fenómenos por separado.

En cuando a la nominación de Fox como abanderado de Acción Nacional para la presidencia de la república, debe hacerse notar que el candidato panista se adelantó a los tiempos institucionales, a partir de una campaña anticipada que evoca a la que en su tiempo realizó Pablo Emilio Madero, la cual provocó una crisis política al interior del PAN en los años setentas, al quedarse sin candidato presidencial para contender por la silla presidencial frente a López Portillo. La lección que tuvo el Acción Nacional en aquella ocasión fue aprovechada para dejarle la vía libre a Fox, quien llegó como candidato único, en una competencia que no tuvo paralelo en la historia del partido.

La campaña anticipada de Fox se basó en la articulación de fuerzas y grupos sociales no necesariamente identificados con el panismo tradicional, constituyéndose así, los "Amigos de Fox", movimiento en pro de una candidatura también sin antecedentes directos en la historia política del México posrevolucionario. Sin embargo, "Amigos de Fox" no fue una organización exclusiva, acogió también al panismo tradicional y a todos aquellos que podían decir: "soy Foxista, no panista". Al no ser "Amigos de Fox" un movimiento totalmente panista, terminó por trascender al partido, con repercusiones no sólo en materia electoral, sino también en lo que respecta a las principales posiciones al interior del gabinete presidencial.

No sólo "Amigos de Fox" estuvo detrás de la histórica victoria, la alianza con el Partido Verde Ecologista de México y la incorporación de diversos actores políticos permitieron sumar activos políticos a la campaña. La amplia coalición de grupos que dio la victoria a Fox ha sido uno de los factores que ha limitado su capacidad de maniobra para incorporar panistas a su gabinete y para hacer suya la propuesta de agenda de gobierno de Acción Nacional e impulsar la agenda legislativa del partido. Sin embargo, la ruptura con el Partido Verde Ecologista en el año 2002, ha permitido un acercamiento mayor del presidente con las propuestas originales de Acción Nacional.

Uno de los aspectos que más tensión ha generado entre la presidencia y el Partido Acción Nacional es el conflicto que hay entre el ideario político del partido y el ejercicio del

gobierno. Esto es, Acción Nacional nace como un partido de oposición y su modelo original fue diseñado para funcionar como oposición semileal e incluso leal<sup>18</sup>. Esta impronta marca la política a implementar desde el gobierno, la cual ha sido de reformismo gradualista, con cambio paulatino de reglas e instituciones, lo que ha venido a efectuar la construcción de una gobernabilidad democrática.

El modelo original del partido ha dificultado también la forma como Acción Nacional se concibe como partido con responsabilidad de gobierno. Las dificultades para introducir modificaciones en la estructura partidista son evidentes: el nuevo Código de Ética, la reforma a los estatutos realizada en el 2001 y la evaluación a aspirantes para cargos de elección popular son cambios originados por el crecimiento del partido, por el desgaste del gobierno debido a las recurrentes diferencias entre Poder Ejecutivo y Legislativo y entre miembros del gabinete, y por la amenaza que para el PAN representa el convertirse en un partido trampolín.

Pese a que esta relación no ha cambiado mucho después de dos años de gobierno, los cambios en el gabinete le han permitido al PAN ganar más posiciones<sup>19</sup>, al igual que el relevo de algunos mandos medios<sup>20</sup>, han permitido que se comiencen a ampliar algunos espacios de poder para los miembros de Acción Nacional.

<sup>18</sup> En el caso particular de Acción Nacional y dada su divisa de lograr una patria ordenada y generosa, presentarse como oposición desleal en términos de partido antisistema quizá hubiera acabado pronto con la vida del partido, y le hubiera alejado de opciones como la lucha política no violenta y la promoción del sufragio. Un partido antisistema tendría que optar por métodos de lucha política más radicales o reaccionarias, e incluso, tal vez por la promoción de la vía revolucionaria para hacerse del poder. El término de *oposición leal* es utilizado por Sartori. Al respecto véase Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1999. Mientras que Gianfranco Pasquino designa a este tipo de partido como *oposición responsable* Gianfranco Pasquino *La oposición en las democracias contemporáneas*, Eudeba, Buenos Aires, 1997.

<sup>19</sup> Este es en particular, el caso reciente del cambio en la Secretaría de Relaciones Exteriores, con lo que se logró que tanto en esta como en la Secretaría de Economía se ubicaran personas más cercanas al panismo.

<sup>20</sup> Como puede ser el que se dio en la Secretaría Particular de la Secretaría de la Reforma Agraria.

No obstante, el gobierno de Vicente Fox debe resolver todavía una cuestión que es fundamental para cualquier gobierno: nos referimos a la reproducción de la legitimidad y el consenso que todo régimen político requiere. No se cuestiona aquí la legitimidad de origen que tuvo Fox cuando llegó al poder, pues esta es indiscutible, ya que accedió a la silla presidencial mediante una elección legítima, la cual no fue cuestionada. Al tener legitimidad de origen (obtenida en las urnas) su gobierno goza de la aceptación necesaria entre los ciudadanos. Sin embargo, considerando que el PRI recurrió puntualmente a las elecciones sexenales (aunque no fueran competitivas) para hacerse del poder, también reprodujo la legitimidad y el consenso mediante mecanismos como el corporativismo, el cual dotaba de aceptación y apoyo a los gobiernos priístas a través de estas estructuras. Si bien el PRI se valió de este medio para conseguir un fin (legitimidad y consenso), conforme se fueron gastando estos mecanismos a raíz de las transformaciones sugeridas por el modelo económico “perdió todo sentido estratégico armar la política con las características economicistas tradicionales de naturaleza populista, proteccionista y corporativa”<sup>21</sup>. Ahora bien, cabe preguntarse ¿cuáles son los mecanismos que el presidente o su partido utilizarán para reproducir la legitimidad y el consenso que requiere todo gobierno? Hasta el momento no se percibe ninguno, más aún, no se puede estar supeditado tan sólo a las acciones de gobierno para conseguir la aceptación y el apoyo, cuando el presidente ha enfrentado serias dificultades con la oposición para emprender su proyecto de gobierno vía reformas estructurales. Ciertamente la creación de fiscalías encargadas de castigar la impunidad del régimen anterior y el énfasis que se ha hecho el gobierno de Fox en cuanto a la transparencia de las acciones de gobierno son aciertos del actual mandatario pero de ninguna manera suficientes para alcanzar un grado de legitimidad óptimo.

Al parecer, la legitimidad y el consenso del actual gobierno parece que pueden medirse a partir de las encuestas que evalúan su popularidad. Si bien, después del 2 de julio del 2000 su aceptación fue tan alta (arriba del 80%), a dos años de distancia ha decrecido a un 49%.

<sup>21</sup> Luis F. Aguilar, Op. cit., p. 60.

Pareciera que para el presidente Fox el apoyo ciudadano se mide en las diversas encuestas que realizan los medios de comunicación, sin que exista una real preocupación por crear diferentes estructuras para reproducir esos dos atributos que resultan indispensables para cualquier gobierno. El apoyo y la aceptación no pueden quedar expeditos a sondeos de la opinión pública, pues su popularidad en cualquier momento se puede revertir como ya ha empezado a ocurrir, a juzgar por los distintos muestreos que, independientemente del rigor y la metodología aplicada, coinciden sin más, en que ha venido decreciendo considerablemente la popularidad presidencial. De esta forma, el actual presidente únicamente habría legitimado su acceso al poder más no su ejercicio en el gobierno.

En este sentido, el Partido Acción Nacional no es la maquinaria que reproduce la legitimidad y el consenso como lo fue el PRI, aunque tampoco ha creado los mecanismos para canalizar este problema. Incluso ha restringido por momentos ciertos apoyos parlamentarios<sup>22</sup> para emprender acciones que pudieran tener un mayor impacto en la opinión pública. La distancia que han marcado algunos líderes panistas con el presidente no ha permitido renovar los métodos para hacerse de una mayor aceptación ciudadana.

## Escenarios

Es posible considerar tres escenarios posibles en la relación entre el presidente y su partido. En el escenario pesimista, las relaciones entre la presidencia y el partido se deteriorarían al grado de una ruptura, algunos factores que podrían apuntalar este escenario con la incursión de más no panistas en el gabinete, la inmovilidad en la administración pública federal, la pérdida de escaños del PAN en el congreso y un retroceso autoritario de parte de la presidencia de la república.

<sup>22</sup> Basta recordar que en enero del 2001 durante la marcha zapatista, cuando el EZLN decidió subir a la tribuna del congreso, decidiendo que el interlocutor fuera éste y no el presidente, los diputados panistas desistieron ir a escuchar a los zapatistas, lo que mostraba desde un inicio que los apoyos al presidente iban a estar condicionados por su propio partido en el nivel legislativo.

Si las cosas continúan como hasta ahora, tendremos una relación entre el partido y el titular del Ejecutivo caracterizada por sus claroscuros, por sus encuentros y desencuentros, por acuerdos en lo general y desacuerdos en lo particular. Por críticas de miembros aislados, además de las que ha realizado el grupo parlamentario de Acción Nacional respecto a iniciativas tan fundamentales (como puede ser la de la Ley de ingresos). Es decir, la relación quedaría marcada por una incertidumbre que no parece favorecer a ninguno de ellos ni al país.

En el escenario optimista, el PAN ganaría más escaños en el Congreso y lograría más posiciones en el gabinete y en los mandos medios de la administración pública federal. Si esto fuera así, y es el deseo de muchos panistas, facilitarían la formación de acuerdos entre presidente y partido. Pero aun con cualquiera de estos tres escenarios, la incertidumbre es (como afirma Adam Przeworsky) un atributo que siempre está presente en toda democracia.

Puede concluirse que la relación presidente-partido no ha estado exenta de tensiones, pero aun así, no es posible determinar todavía un patrón general en esta relación, pues hasta el momento esta es completamente ambigua. La actuación de ambos actores ha sido tan variable que su relación ha oscilado entre un extremo y otro: a veces hay cooperación, otras veces no es así. En todo caso, puede afirmarse que esta visible distancia que han marcado ambos es otro indicador de que el sistema presidencialista mexicano ha venido transformándose cualitativamente al reducirse su centralidad y liderazgo, al menos con el partido que lo llevó al poder. Ciertamente las facultades constitucionales del actual presidente han disminuido con relación a los anteriores presidentes, si a esto se agrega que ahora está imposibilitado para utilizar las metaconstitucionales, la institución presidencial está experimentando entonces un proceso de adaptación a condiciones inéditas en el régimen político mexicano. No hay duda de que el presidente pasa por un proceso de aprendizaje, ya que la relación presidente-partido no es la misma en un régimen de partido de Estado que una democracia que pretende consolidarse.

# Momento difícil

Javier Rodríguez\*

*Con una economía recesiva y bajo fuertes presiones del exterior, con un estratégico proceso electoral federal arrancando, y con una opinión pública nacional que muestra un creciente desencanto por el estancamiento en la mayoría de los ámbitos nacionales, lo menos que podemos decir es que en este delicado momento los grandes desafíos del periodo no tienen visos claros de superarse. Diferentes factores internos y externos se combinaron al iniciar este año para hacer más compleja la circunstancia nacional y reducir las posibilidades de cerrar este período de “alternancia política sin cambio estructural” y de dar pasos firmes hacia la construcción de un nuevo orden nacional.*

**E**l Estado Mexicano, el régimen foxista y el sistema de partidos, entendidos como instancias diferenciadas pero estrechamente vinculadas del actual “orden”, están sometidos a duras pruebas, y sin embargo hay más dudas que certezas sobre su capacidad para superarlas. Todo parece indicar que, en contra de nuestro pronóstico sobre un posible “tiempo de coyuntura”, emitido en la entrega anterior, el periodo abierto el 2 de julio de 2000 no se cerrará en el corto plazo.

## El frente externo y el frente interno

El ataque de EU sobre Irak se ha convertido en factor crítico de corto plazo para la estabilidad política y económica de México. Mientras redactamos estas líneas, el Presidente Fox

hacía público el rechazo oficial de su gobierno a la guerra “preventiva” de Bush, siendo consistente con la tradición, convicción y opinión generalizada de los mexicanos de buscar salidas pacíficas y multilaterales a las controversias internacionales.

El asiento que México obtuvo en el Consejo de Seguridad de la ONU ha sido el motivo de las fuertes presiones que se ejercieron sobre México y los demás miembros del organismo que mantenían una postura a favor de la paz. Los costos de esta decisión serán tan altos como nuestro desempeño diplomático con EU lo permita. Algunos efectos que ya se avizoran en el corto plazo es un detenimiento o complicación de temas de la agenda bilateral que interesan a México, como es el migratorio; el incremento de la vigilancia en la frontera para el control de los cruces fronterizos y quizá un menor dinamismo en el intercambio comercial.

\* Investigador de El Cotidiano.

Hay que señalar, sin embargo, que a pesar de los costos que le pueda significar al país su postura frente a EU, el gobierno federal mostró consistencia y congruencia a lo largo de muchas semanas de presión y negociaciones y salió con la cara limpia. Eso le valió el reconocimiento de prácticamente todos los sectores sociales del país, que se manifestaron a favor de la paz y en contra de la violencia.

Y mientras el entorno internacional se complica severamente por este motivo, la política interior sigue en un desesperante *impasse*, ahora profundizado por el comienzo de las campañas electorales (que seguramente habrán de influir para que los partidos y sus bancadas legislativas no entren a la discusión de las reformas estructurales durante el último periodo de sesiones de la actual legislatura) y por el ambiente económico recesivo, que parece agudizarse ante las perspectivas de la guerra.

Otros tres elementos más se suman a las complicaciones políticas y económicas del momento: las elecciones en el Estado de México, la accidentada y poco prometedora negociación del Acuerdo Nacional para el Campo y la agudización de las confrontaciones entre diversos agentes políticos derivadas de las investigaciones sobre presuntos malos manejos de fondos en las últimas campañas presidenciales del PRI y del PAN.

Por si todas estas circunstancias no fueran suficientes para decir que el país atraviesa un momento sumamente delicado, los diferentes actores políticos, pero especialmente el Ejecutivo Federal, se han encargado de asegurarse de que las cosas no solamente no se resuelvan, sino se compliquen. Entre las "puntadas" verbales del Presidente, los incontenibles afares protagónicos de su esposa, y el desorden discursivo de un gabinete en el que cada vez se observa menos articulación y conducción política de la agenda nacional, parece no haber muchas esperanzas de que el gobierno federal se constituya en el agente conductor de un proceso de cambio estructural en el país, ni de que asuma la tarea de consensar con la sociedad los grandes acuerdos nacionales que se requieren.

En este análisis de coyuntura haremos un recorrido sintético de los principales proce-

sos aquí citados, tratando de ordenar los hechos de corto plazo (el *subperiodo*) para luego intentar ubicarlos en la lógica del mediano y largo plazo (el *periodo*).

## Economía en dificultades

Los analistas privados y algunos del gobierno coinciden en señalar que, con el inicio de la guerra en Irak, el oscuro escenario económico para México en este año, lejos de aclararse, parece enturbiarse más. Los expertos apuntan señales claras en este sentido: pronósticos de crecimiento del PIB muy por debajo del 3% estimado en el Presupuesto Federal, fuerte contracción del consumo y la inversión en EU (afectándose así las exportaciones mexicanas), incertidumbre sobre los niveles de inversión privada anual, incremento preocupante del precio internacional del petróleo, fuertes presiones alcistas en el tipo de cambio, riesgos importantes de inflación y desempleo creciente.

Analistas del sector privado, entre ellos Mario Rodarte Esquivel (del Centro de Estudios Económico del Sector Privado), Alfredo Camahji (del Centro de Estudios Económicos de CANACINTRA) y César Castro (del Centro de Análisis y Proyecciones Económicas para México) coinciden con el secretario de Economía, Fernando Canales Clariond, en que, si bien México no requiere en estos momentos de un blindaje económico por las altas reservas de dólares que dispone y la buena calificación de su deuda, es necesario replantear la estrategia de crecimiento, con mayor énfasis en el mercado interno. Reconocen que en 2003 el avance del Producto Interno Bruto (PIB) se ubicará entre 2.0 y 2.5 por ciento, mientras que la inflación cerrará en 4.0 por ciento o más. Señalaron que la meta del gobierno de un crecimiento de 3.0 por ciento no se alcanzará por el complicado entorno internacional que se vivirá este año, principalmente por la guerra de Estados Unidos contra Irak<sup>1</sup>.

Nada de lo anterior es tan grave, sin embargo, como saber que muy poco se hace desde las instituciones públicas para atacar las causas de fondo de nuestra vulnerabilidad eco-

<sup>1</sup> *El Economista*, 23 de enero.

nómica, más allá de declaraciones optimistas sin fundamento alguno, expresadas principalmente por el Presidente Fox en el extranjero. Contra la afirmación que hiciera, por ejemplo, durante su gira por Holanda en el sentido de que el país avanza en la aplicación de cambios de fondo y que es el mejor destino de América Latina para la inversión, la realidad es que no hay en el horizonte inmediato señales de que las reformas estructurales y los acuerdos de Estado vayan a lograrse en lo que resta de la actual legislatura.

El inmovilismo del Ejecutivo es más grave cuando se constata que, junto con la sociedad, podría emprender muchísimas acciones de política pública que no requieren reformas constitucionales, sino un mejor funcionamiento de las dependencias a su cargo y de un intenso trabajo político.

Un ejemplo que ilustra muy bien este punto es el documento *Propuestas Para Elevar La Competitividad*, elaborado por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), que con aún cuando reconoce que el éxito de nuestra economía en el largo plazo requiere inevitable y urgentemente la implementación de las reformas estructurales (energética, laboral y fiscal, principalmente), propone una serie de medidas concretas cuya instrumentación no requiere la intervención del Congreso de la Unión y que sin duda son importantes para la recuperación del dinamismo económico del país.

Son propuestas orientadas fundamentalmente a mejorar la gestión, mediante mecanismos que faciliten la inversión privada y optimicen la administración de recursos públicos. El texto aterriza en 18 acciones específicas aplicables en el corto plazo en las áreas de Blindaje Agropecuario, Control Aduanero y Economía Ilegal, Normatividad y Regulación, Financiamiento, Infraestructura y Plataforma Logística, y Energía<sup>2</sup>.

En medio de estas circunstancias, a fines de enero el Presidente Fox convocó a una reunión con las cúpulas de la iniciativa priva-

<sup>2</sup> La entrega de las propuestas al gobierno se publicó en la prensa nacional el 24 de enero, y la versión íntegra del documento está en la página del Consejo Coordinador Empresarial: [www.cce.org.mx](http://www.cce.org.mx)

da para dialogar sobre el escenario económico. Durante cerca de dos horas y media, los principales temas que se abordaron fueron: el Estado de derecho, la no renegociación del TLCAN, la situación del empleo y la incertidumbre en la economía. Allí el Presidente reiteró la vocación proempresarial de su gobierno y su firme postura de mantener el TLC sin cambios. Sin embargo, fiel a su estilo, semanas después se reuniría con el sector obrero, durante la Asamblea Nacional de la CTM, evento en el que se puso la camiseta de la clase trabajadora y hasta rindió homenaje... a Fidel Velázquez.

### **Elecciones en el Estado de México: mal pronóstico para el PAN, peor para el subsistema electoral.**

Pero si la economía anda mal, la política está para llorar. El desarrollo y los resultados de las elecciones para renovar presidencias municipales y congreso local en el Estado con México realizadas el pasado 9 de marzo fueron consideradas por numerosos analistas y expertos en temas electorales como el preámbulo de una jornada comicial nada prometedora para Acción Nacional en los próximos comicios federales del 6 de julio. Pero más grave aún es lo que significan para la contabilidad del subsistema electoral las irregularidades cometidas, las campañas llenas de adjetivos y vacías de proyectos políticos, las estrategias efectistas y de corto plazo (demagógicas incluso) de los contendientes y sin duda un dato duro muy desalentador: más de 60% de abstención en relación con el padrón.

La mayoría de las posiciones en disputa en esa elección quedaron en manos de la alianza PRI-PVEM, frente a un blanquiazul en declive (aún cuando conserva la mayoría de las municipalidades importantes, incluyendo la capital del estado) y un PRD claramente fortalecido, sobre todo en las regiones campesinas y urbano-populares.

Contrastados con los resultados que obtuvieron en los comicios de hace tres años, cuando el PAN consiguió mayoría con 39 puntos porcentuales, el PRI fue segunda fuerza con 32 y el PRD tercera, con 20; los datos que arro-

**Cuadro 1**  
**Síntesis de resultados de las elecciones locales en el Estado de México**

<i>Partido</i>	<i>Presidencias municipales</i>	<i>% votos</i>	<i>Diputaciones locales</i>	<i>% votos</i>
PRI-PVEM	67	34.36	24	34.82
PAN	25	28.5	11	28.67
PRD	23	24.05	10	23.75
Otros	9	9.98	0	9.38
No reg.	-	0.16	-	0.5
Nulos	-	2.85	-	2.88

Fuente: Instituto Electoral del Estado de México.

ja el conteo de votos en esta elección señala que el blanquiazul regresa al segundo sitio, con niveles de votación similares a los que alcanzó en 1996, mientras que el tricolor estaría recuperando los electores que perdió en el 2000 como resultado del *efecto Fox*, volviendo a ser primera fuerza en la entidad.

Es muy probable que algunos de los principales detonadores de este cambio en el sentido del voto mexiquense estén en el desencanto ciudadano con el gobierno *panfoxista* y en los sucesivos escándalos políticos que involucraron a diferentes Presidentes Municipales Panistas salientes (Ecatepec, Tultitán y Atizapán fueron casos muy destacados por la prensa en este sentido).

En cuanto al significativo incremento en los votos del PRD, a juicio de muchos analistas es el resultado de la fuerte influencia que tuvo en el ánimo de los electores —sobre todo los ubicados en estratos populares— el desempeño del gobierno perredista en el DF, fenómeno que ahora han dado en llamar el *efecto López Obrador*. Aprovechar este ambiente de opinión pública a su favor, fue un eje de la campaña institucional perredista en la entidad, que tomó como slogan la frase “es tiempo de la esperanza”, copiando el mensaje de campaña del ahora jefe capitalino quien bautizó al DF como “la ciudad de la esperanza”.

Además, otro factor que jugó a favor del PRD fue que durante las campañas tanto los cuadros dirigentes como los propios candidatos mantuvieron un perfil crítico hacia las políticas de gobierno de sus adversarios, pero cuidándose bien de no caer en provocaciones y alejándose de las confrontaciones frontales desgastantes, en las cuales sí cayeron las dos

primeras fuerzas.

¿Por qué adquieren importancia estos comicios en el actual *subperiodo*? Algunas de las razones están en el perfil de la entidad involucrada, su posición e influencia en el tablero nacional; y otras radican en el papel que desempeñaron diversos protagonistas de la escena política en dicha contienda, poniendo a prueba algunas de las estrategias que piensan utilizar en la batalla comicial federal venidera.

Si atendemos a la naturaleza de la entidad en cuestión, destacan varios elementos: a) el estado de México, junto con el Distrito Federal, por su situación geográfica y componente poblacional es bastante representativo de la pluralidad étnica, política, económica y cultural del país y con ello resulta ser una buena “muestra” de la población y del electorado nacional; b) Al ser la entidad con mayor número de habitantes, es también la prioridad en el padrón electoral nacional. Perder el estado de México por un amplio margen dejaría en situación muy difícil al PAN en las próximas elecciones; y c) Su importancia estratégica como centro económico es muy similar a la que tiene el Distrito Federal, pues el Estado de México es uno de los más importantes en cuanto a la generación de riqueza, ya que en él se encuentran asentados enormes corredores industriales; comerciales, agropecuarios y de servicios; así como las áreas de concentración poblacional urbana más grandes del país.

En lo referente al papel de los actores políticos hay que decir que, si como dicen los analistas, esta elección es un anticipo de lo que veremos en la elección federal intermedia, hay razones de más para preocuparse, pues

lo que privó en la jornada comicial y en las campañas que le antecedieron fue la reiteración de los numerosos vicios de antaño: los gobiernos federal, estatal y municipales operando en forma abierta y contra toda legalidad para favorecer a sus candidatos, las innumerables acciones de compra de votos y la guerra sucia estuvieron a la orden del día, los candidatos panistas y priístas haciendo campañas basadas en la diatriba y el escándalo antes que en la propuesta, la sociedad profundamente apática, barruntos de violencia y ataques impunes a la legalidad (destacando el caso de San Salvador Atenco, donde el ala radical de los ejidatarios impidió la instalación de casillas como medida de presión para exigir la liberación de varios de sus compañeros presos).

¿Qué mensajes manda esta elección al país? Al menos podemos señalar los siguientes:

1. Los procesos electorales en México se vuelven cada vez más un asunto inmediateista, desvinculado de otros procesos vitales de largo plazo como el fortalecimiento de la cultura política, la lucha de clases o la planeación del desarrollo. Las personas y no los partidos protagonizan y hacen la diferencia en las campañas, pues los partidos cada vez se parecen más unos a otros. Sin ideología, doctrina ni proyecto económico diferenciados, los partidos no tienen nada más que ofrecer al ciudadano que el perfil de sus candidatos. Eso pasó con Vicente Fox y parece ser la pauta a seguir. Carisma y fama pública parecen ser los factores que al final determinan el sufragio. No programas, no proyectos, no visión de futuro.

2. La tentación de “meterle la mano” a los procesos electorales para influir en sus resultados sigue presente en éste gobierno y el Presidente Fox no pudo resistirse a ella. Sin embargo, a juzgar por los resultados, es claro que la intervención desde Los Pinos para orientar el sentido del voto, resultó inútil. Si esto se repite en la elección federal, el cuestionamiento del sistema electoral otra vez será fuente de conflictos en el país, lo que implicaría un regreso al punto de partida de aquel largo período de antidemocracia que aparentemente dejamos atrás con la alternancia presidencial.

3. Como hemos dicho arriba, las personas y no los partidos influyen cada vez más en

las decisiones de voto, y el caso aplica claramente, al ver cómo al PAN le pesó mucho la caída de la popularidad presidencial. De modo que si en el año 2000 el *efecto Fox* fue central para hacerles ganar elecciones en sitios donde antes no tenían la menor presencia, esta vez —y parece que habrá de repetirse en la elección federal—, *efecto Fox* les generará una dosis importante de votos de castigo.

4. En contrario, la popularidad ascendente de López Obrador, que hizo crecer notablemente a su partido habla ya de lo que podría pasar en otras zonas del país si el PRD mantiene claridad y congruencia en sus estrategias electorales. Mantener un alto perfil de comunicación masiva, manejar adecuadamente la polémica generada por algunas de sus decisiones y programas de gobierno, sostener una postura bien definida en temas específicos, pero cuidando no caer en la política-espectáculo; y haciendo un compromiso público con sectores sociales también muy específicos, pero sin entrar en contradicción abierta con el resto; son algunas de las claves de la estrategia política de López Obrador que han derivado en esta posición de influencia y presencia, y para quienes gustan de hacer futurismo, lo convierte en el aspirante perfecto a candidato presidencial por el PRD para el 2006.

5. La política-espectáculo, basada en el escándalo, la descalificación y las acusaciones penales ha sido sin duda una de las principales causas en la baja votación en el Estado de México y estaría también anticipando lo que se verá en la federal. Si los casos *Pemexgate* y *Amigos de Fox* siguen siendo tratados de manera amarillista y si no hay claridad en su solución, la credibilidad del ciudadano en el sistema electoral podría caer severamente, y en forma inversamente proporcional aumentar el abstencionismo.

## El desencanto de la opinión pública

El fallido intento del Presidente Fox de “fortalecer” las campañas de su partido en la entidad mexicana a través de una serie de polémicas “giras de trabajo” y la fuerte confrontación que generó el factor Martha Sahagún

en el ambiente nacional durante la recta final de ese proceso —que incluso dio lugar a una denuncia penal en su contra presentada por el PRI—, tuvo efectos altamente negativos, no solamente en la votación del blanquiazul, sino también —y sin duda más importante—, en la credibilidad de la institución presidencial como agente de cambio en México.

Al Fox Presidente, así como al Fox Candidato, la mayor parte de la ciudadanía le ha perdonado toda clase de errores, fobias, filias y vaciladas. Le ha aceptado y hasta festejado su lenguaje totalmente fuera de lugar, su religiosidad empleada como herramienta de imagen, sus declaraciones infantiles, sus evasivas (“¿y yo porqué?”), sus contradicciones, su demagogia, su optimismo rebosante sin fundamento alguno y un larguísimo etcétera de conductas y actitudes. Pero lo que no le perdona —y es una de las explicaciones del voto antipanista de los mexicanos— es darse cuenta de que el Presidente podría estar traicionando el principio y la bandera fundamental que lo llevó a Los Pinos: el cambio democrático a través del voto libre y secreto de cada ciudadano.

Cuando Fox se pasea en las entidades que viven campañas políticas y junto con su esposa trata de inducir el voto hacia el PAN a través de la promoción de la labor gubernamental, cuando la PGR inicia sin el menor recato una operación policiaca sin suficientes elementos de prueba para acallar a Eduardo Fernández a fin de que no creciera en los medios la polémica por el caso *Amigos de Fox*, y cuando al mismo tiempo el jefe del Ejecutivo jala todas las cuerdas a su alcance para desprestigiar a la oposición, especialmente al PRI, convirtiendo así a la institución presidencial en secretaria de elecciones de su partido, la gente comienza a pensar que este gobierno puede ser de otro *signo*, pero en el fondo tiene el mismo *significado* que aquél que le antecedió. Y que el cambio no ha llegado a ser más que de personas. El poder sigue siendo medio y fin absoluto de quienes lo consiguen.

Las encuestas sobre popularidad presidencial y evaluación del gobierno publicadas en los medios masivos de comunicación desde mediados del año pasado, marcan una tendencia claramente negativa del Presidente Fox

y su partido en el ánimo social. La encuesta trimestral del diario *Reforma*, correspondiente a marzo pasado, destaca que la mitad de los mexicanos cree poco o nada de lo que dice el Presidente cuando se dirige a la nación, mientras que ese índice al inicio de su administración era de 73%. Tendencia similar tiene la aprobación del trabajo del presidente, que pasó de un 70% en julio de 2000 a 58% en marzo de este año. La calificación numérica pasó de 7.5 en febrero de 2001 a 6.5 en marzo pasado y la aprobación del desempeño de su gobierno en casi todas las materias de la encuesta (relación con EU, combate a la corrupción, manejo de la economía, combate a la pobreza, desempleo, y salud) es inferior al 50%<sup>3</sup>.

Por su parte, el PAN también muestra signos importantes de deterioro ante la opinión pública, reflejados en las encuestas de intención de voto, que señalan cómo la preferencia por ese partido para las elecciones federales de julio próximo pasó de 43 a 38 por ciento (caída similar a la que registra el PRI, y cuyo beneficiario en ambos casos es el PRD, que pasó de 14 a 17 puntos)<sup>4</sup>.

Así entonces, pensar que la elección federal pueda ser un parteaguas que rompa la inercia de la confrontación política sin cambios estructurales es pecar de optimismo. El desánimo social anticipa una próxima legislatura otra vez sin mayoría para nadie, y al no tener esa mayoría, el Presidente no conseguirá encabezar los procesos de cambio que tanto ha prometido y tanto requiere la nación.

### **Movilización-tensión-negociación y el juego de nunca acabar**

A este fenómeno de descrédito del Ejecutivo y de su partido se ha sumado otro factor que explica en buena medida el inmovilismo actual del sistema y del régimen: el descontento social desorganizado. Si bien este descontento se refleja muchas veces en apatía, en situaciones específicas hace crisis y provoca una

<sup>3</sup> Para ver más detalles de la encuesta visitar la página internet del diario *Reforma*, [www.reforma.com](http://www.reforma.com) en su liga a “encuestas”.

<sup>4</sup> Op. cit.



coyuntura surgida de la movilización y el descontento social, pues, como lo ilustra el caso de las organizaciones campesinas, las movilizaciones de reclamo no han hecho masa crítica en el conjunto de la sociedad, de manera que siguen siendo espacios de tensión desarticulados, cada uno con sucesivas etapas de confrontación-violaciones al marco legal-diálogo, que si bien agitan un rato el avispero de la prensa, no conducen a la concreción de acuerdos políticos para el cambio y la solución de fondo a nuestros problemas. El gobierno de apagafuegos y el ciudadano exigiendo en la inmediatez. No hay proyectos de país, visiones integradas, agendas articuladas, liderazgos comprometidos y legitimados. Y así no se construyen países exitosos, cuando mucho se administran los conflictos.

De modo que mientras la agenda de los partidos y del gobierno corre en un sentido (lograr el control de la Cámara de Diputados a como dé lugar, aun cuando eso no implique conseguir la hegemonía),

tensión importante en las cuerdas que unen al Estado y la sociedad, principalmente por medio de desbordamientos sociales que derivan en violaciones al Estado de Derecho y en los cuales los responsables han quedado impunes. Hemos citado aquí 2 casos que documentan cómo hasta el mismo gobierno federal se ha sumado a esta dinámica de violentar el orden constitucional para asegurar sus intereses (el arresto del ex presidente de la Comisión Nacional Bancaria, Eduardo Fernández y la descarada intervención de Fox y su gabinete en las campañas electorales del estado de México). De modo que poco se puede esperar en este tema de cara al cierre del período y lo más probable es que la perversa lógica de las fuerzas económicas y políticas de avanzar en sus objetivos a través de estos medios, continúe.

el resto de la sociedad trae otra agenda en la cabeza (las reformas estructurales, la solución de fondo al campo, la generación de empleos, la recuperación del crecimiento económico, el combate a la pobreza, la reforma del Estado). Y mientras la segunda parte de este binomio no encuentre el modo de imponerle su agenda a la primera, el período abierto en la coyuntura del 2000 no se habrá de cerrar.

Si esto es así, parece que el periodo de cambio político sin reforma estructural no tiene horizontes de cierre en el corto plazo, como llegamos a pensar, ni siquiera a través de una

En la metodología de *El Cotidiano*, una coyuntura es necesaria siempre para concluir un periodo, y si bien pensábamos que la movilización agraria que cobró dimensiones nacionales a fines del año pasado y que sentó al gobierno a dialogar podría ser un eje detonador de la misma, hoy las señales de la realidad nacional nos dicen que tal hipótesis tiene pocas posibilidades de verificación. Todo parece indicar que de nuevo la palabrería hueca y los acuerdos que no pasan del papel serán la inútil respuesta del sistema político a los desafíos nacionales.

# Los procesos electorales en México, 2000-2003: ¿Hacia dónde va el cambio?

Víctor Alarcón Olguín\*

*Mi trabajo presenta un balance de los procesos electorales celebrados durante el actual sexenio, asumiendo su estudio con el objetivo de ubicar la continuidad o no del «Efecto Fox», en tanto sinónimo de la idea de cambio dentro de los votantes. Pretendo responder a dos preguntas. A saber: ¿qué tan fuerte sigue siendo la dinámica de desalineamiento? y ¿qué tantas posibilidades tenemos de ver consolidado un patrón de competencia tripartito como resultado del proceso federal de julio?*

¿En qué etapa del cambio político nos encontramos en México después del 2 de julio del 2000? Este cuestionamiento nos remite por lo menos a proponer una respuesta en dos órdenes: a) una que permita ubicar el alcance de la alternancia electoral lograda en el plano federal y b) una que permita separar y contextualizar la idea de cambio dentro de los espacios estatales y municipales. De esta manera, debemos pensar si se ha producido o no un efecto de continuidad y de convergencia entre ambos niveles. Si sólo se afirmara el desarrollo de la primera premisa, se puede proponer que estamos ante un proceso de desalineamiento, esto es, que los electores decidieron ejercer opciones tales como el “voto de castigo”, a efecto de producir un resultado temporal que generara cambios en las estructuras de poder y representación. Si se valora la hipótesis de que las tendencias a favor del nuevo partido gobernante se expresan de manera consistente en los subsecuentes procesos

se podrá hablar de un realineamiento en las preferencias de los ciudadanos.

Las elecciones federales de 2003 abren ese reto analítico, ya que una rápida visión a los procesos estatales celebrados durante la gestión de Vicente Fox nos muestran que el capital político del cambio ha resultado ser muy errático en sus impactos, y en términos generales, no permiten afirmar la existencia de un patrón de apoyo consistente hacia alguna fuerza política en particular. Más bien, podemos observar que hay un proceso de diseminación del cambio hacia un patrón de competencia nacional tripartito, mismo que se combina con la recomposición de los patrones tradicionales de confrontación regional PRI-PAN o PRI-PRD, para ahora agregarse dinámicas locales como las que enfrentan directamente al PAN versus al PRD en tanto opciones iniciales para el electorado (por ejemplo, en el DF). Sin embargo, podemos ver que todavía persisten estados en donde la expectativa de una ruptura y movimiento hacia la alternancia, bajo la lógica del poder compartido, representa una

\* Profesor-Investigador, Departamento de Sociología, área de Procesos Políticos, UAM-Iztapalapa.

expectativa no tangible o que apenas se vislumbra en el horizonte de los electores.

## ¿Quién ha ganado y quién ha perdido?

En el 2003 se completa el primer ciclo electoral posterior al triunfo panista en tanto se cumplirá con la renovación de la Cámara de Diputados y se realizarán comicios regionales en 13 estados, aunque para 10 de ellos apenas serán las primeras elecciones posteriores al triunfo foxista<sup>1</sup>. En las otras 22 entidades de la nación ya se han verificado elecciones entre 2000 y 2003, sea para renovar gubernaturas (en los años 2000 y 2001 se dieron procesos en Jalisco, Chiapas, Yucatán, Tabasco, Baja California y Michoacán, ninguno en 2002), o para la renovación de ayuntamientos y congresos locales (que incluye a los estados antes referidos y a los de Veracruz, Chihuahua, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, Oaxaca, Tamaulipas, Puebla, Sinaloa y Tlaxcala entre los años 2000 y 2001). En el año 2002 cabe recordar que hubo procesos de renovación de ayuntamiento y congresos locales en 6 entidades más: Hidalgo, Baja California Sur, Quintana Roo, Nayarit, Coahuila y Guerrero.

En rápido atisbo al desarrollo de los resultados obtenidos durante la era foxista, se puede ubicar que el PAN retuvo 2 gubernaturas que ya poseía (Jalisco y Baja California), conquistó 1 (Yucatán) y apoyó como parte de la coalición ganadora opositora en Chiapas. Por su parte, el PRI conservó en dos polémicos procesos la gubernatura de Tabasco y el PRD se adjudicó Michoacán y encabezó el movimiento opositor triunfador en Chiapas. De esta manera, el balance de gubernaturas ha sido favorable al PAN con 3, el PRD con 2 y el PRI con una.

<sup>1</sup> 9 de ellas serán simultáneas con la elección del 6 de julio (Colima, San Luis Potosí, Campeche, Querétaro, Nuevo León y Sonora renovando gubernaturas y poderes locales, mientras que el DF, Guanajuato y Morelos, sólo cambiarán congreso y ayuntamientos). De manera previa, en el mes de marzo de 2003 se celebraron elecciones locales en el Estado de México. Por su parte, Jalisco, Tabasco y Veracruz tendrán renovación de congreso y municipio en fechas posteriores al 6 de julio.

Con respecto a la conformación de los congresos locales posteriores al 2 de julio, los resultados observados permiten ubicar que el PRI en el 2000 conservó mediante mayoría absoluta el control de los congresos de Veracruz (la oposición principal es el PAN), Chiapas y Tabasco (en ambas el PRD opera como segunda fuerza), a la vez que erosionó la mayoría que tenía el PAN en Jalisco al volverla sólo relativa.

En el 2001, el PRI recuperó una mayoría relativa en Aguascalientes a costa del PAN, mientras que en Yucatán, el PAN y el PRI están empatados. En Baja California, por el contrario, el PAN retuvo el control del congreso fortaleciendo su mayoría al volverla absoluta respecto de la relativa que tenía frente al PRI en la legislatura anterior. En Chihuahua y Oaxaca, el PRI mantuvo su mayoría absoluta a manos del PAN y el PRD respectivamente, mientras que en Durango, el PAN avanzó y generó que la mayoría priísta pasara de ser absoluta a relativa. Por su parte, en Zacatecas, el PRD retuvo su mayoría relativa pero el PRI incrementó su presencia legislativa. En Michoacán, el PRI perdió la mayoría absoluta que tenía para pasar a una precaria mayoría relativa a favor del PRD. Tamaulipas, por su parte, mostró la permanencia de la mayoría absoluta del PRI en contra del PAN como primera minoría. En los casos de Puebla, Sinaloa y Tlaxcala, se pueden destacar los triunfos de mayoría absoluta del PRI por encima de la oposición del PAN (en los dos primeros casos) y el PRD (para la última entidad).

Durante el año 2002, en las seis entidades que tuvieron comicios de renovación para los congresos locales, se dieron como resultados que en Hidalgo, Coahuila y Quintana Roo el PRI conserve su mayoría absoluta, y que se convirtiera de relativa a absoluta en Nayarit afectando así al PAN. En Baja California Sur, el PRD pudo retener su mayoría relativa frente al PRI, y logró que el PRI disminuyera su mayoría de absoluta a relativa en el estado de Guerrero. De manera más reciente, en los pasados comicios de marzo de 2003, el PRI logró revertir en el Estado de México el control que obtuvo en el PAN en el año 2000 para recuperarlo con una mayoría relativa.

Como podrá verse, en términos generales, el PRI ha sido mucho más resistente frente

al embate opositor en el plano del control de los congresos locales. Pero en contraste, los resultados generales del periodo 2000-2003 muestran la continuidad del declive del PRI a manos del PAN en el nivel municipal, particularmente en la presencia dentro de las ciudades más industrializadas y pobladas, tal y como se puede percibir en el cuadro que se incorpora en la parte final de este artículo.

### **Algunos factores explicativos de la dinámica de votación y el sistema de partidos resultante**

Considerando estos factores, se puede establecer una segunda lectura acerca de las condiciones del cambio político electoral en México, en tanto no hay condicionalidad mutua entre los tipos y niveles de elección. En términos generales, se puede observar que el elector mexicano desea generar modificaciones dentro de los gobiernos estatales y municipales, pero también es claro que sí existe una base operativa funcional en donde la eficacia de la hegemonía tradicional del priísmo, en caso de no enfrentar escisiones internas que provoquen la acción de las élites políticas locales hacia favorecer a otro candidato, termina por funcionar de manera eficaz. Esto ya también comienza a aplicar para el caso de los gobiernos panistas y perredistas.

Un hecho que corrobora este punto está asociado con las circunstancias en que se dieron los triunfos de continuidad del PAN en las gubernaturas de Jalisco y Baja California, mientras que el triunfo del PRD en Michoacán o el del PAN en Yucatán se dieron en condiciones de fractura interna de la élite local. En el caso de Tabasco, el PRI retuvo el control estatal a pesar de la ruptura de sectores de la élite política, aunque el costo del proceso fue la maquinación de estrategias ilegales que incluso obligaron a la confrontación con el poder federal ya en manos del PAN, como también aconteció en el caso de Yucatán.

Las situaciones y consecuencias de encontrar mayores experiencias de gobierno dividido (control de partidos distintos en los niveles Ejecutivo y Legislativo) no han sido tan significativas como uno pudiera visualizar

a primera vista. La volatilidad del votante en términos de dividir conscientemente sus preferencias no resulta tan marcada, si se pretende ubicar como una constante en todos los niveles y en una misma elección. Más bien, es más común la tendencia a modificaciones paulatinas. La idea de triunfos aplastantes o vuelcos radicales no son una pauta observable en los comportamientos vistos en los diversos procesos posteriores al 2000. Esto es, los cambios muestran en todo caso, distribuciones de preferencias que tienden más hacia el equilibrio de sistemas de partidos plurales y moderados en cuanto al número de actores efectivos, ubicando el claro predominio del PRI, el PAN y el PRD.

Sin embargo, la consolidación de este esquema tripartito no ha dejado de mostrar algunas tendencias interesantes con respecto a las demás fuerzas partidarias. Aunque ahora se tendrá un esquema de competición entre 11 fuerzas, debe señalarse que seis de ellas enfrentarán por vez primera un proceso federal. Por ejemplo, recordemos que el Partido de la Sociedad Nacionalista, el Partido Alianza Social y Convergencia por la Democracia participaron en el año 2000 pero en alianza con el PRD, lo que minimizó sus costos de entrada hacia la conservación de su registro electoral, pero en los hechos ésta será su primera elección en condiciones autónomas. En cambio, tenemos a Fuerza Ciudadana, México Posible y al Partido Liberal Mexicano, quienes afrontarán esta elección en tanto ser partidos de reciente ingreso. Las otras dos fuerzas minoritarias, el PT y el PVEM datan desde inicios de la década pasada, significando así dos casos de notable persistencia electoral, mismas que han logrado consolidar nichos de votación regional muy bien localizados, aunque no se podría decir por ello que su presencia pudiera dejar de considerarse como nacional.

Los datos mostrados por las distintas votaciones locales entre 2000 y 2003 hasta ahora muestran que partidos secundarios como el PT y el PVEM podrán sobrevivir al proceso federal próximo, y a los cuales se podría agregar el caso de Convergencia por la Democracia, mismo que ha presentado niveles de preferencia que incluso lo colocan como la cuarta fuerza política, sobre todo en entidades del sur y el oriente del país. En cambio, es

muy significativo hallar como constante los bajísimos afluentes de votación para el PAS o el PSN. Todo lo anterior nos sirve para indicar que uno de los probables escenarios a considerar para las elecciones del 2003 es que el elector mexicano ya está definiendo con mucha claridad el tamaño del sistema de partidos que desea, el cual oscilaría entonces entre 5 o 6 partidos, tamaño que se asemeja a lo que actualmente ya tenemos definido en la Cámara Baja.

En estas circunstancias, las posibilidades de supervivencia son inferiores a las del año 2000, debido a que los partidos más importantes no valoran a esta elección como una elección tendiente a la construcción de consensos. Por el contrario, salvo en el caso reciente de la alianzas que han hecho el PRI y el PVEM, con base a los antecedentes exitoso que tuvieron en Guerrero o Estado de México, ninguno de los partidos mayoritarios mantuvo la intención de formar coaliciones electorales para enfrentar al proceso del 2003, a pesar de tener antecedentes similares el PRD y el PT en varios procesos de alianzas en gubernaturas como las de Baja California Sur, Chiapas o Michoacán, por citar algunos ejemplos. ¿Qué impacto puede tener esta situación entre los ciudadanos?. Se plantean dos por lo menos: que los partidos mayoritarios desean evitar la saturación de preferencias y al mismo tiempo apelan a generar un voto útil que permite concentrar fuerzas a efecto de obtener la máxima fuerza posible en aras de construir escenarios fuertes de gobernabilidad en la Cámara Baja y adquirir una clara recomposición dentro del bloque de gobernadores que le sigue siendo desfavorable al PAN, no obstante los números favorables que le ha reportado el periodo aquí examinado.

### ¿Qué esperar en el 2003?

Otra de las cuestiones que nos muestran los datos analizados es la definición de las preferencias de los votantes conforme a los patrones de alineamiento ideológico derecha-izquierda, o bien por sus expectativas en tanto ubicación geográfica y capacidad de respuesta de los propios actores partidarios. La mayor proclividad y concentración de los actores

dentro de posiciones socialmente moderadas, nos remite al ámbito de ejes discursivos que no eliminen factores populares. En ese aspecto, la ubicación de un centro de gravedad y agenda política en torno a dicho punto, permite entonces definir que los partidos políticos (incluidos los de corte más liberal como el propio PAN) tratan de presentar agendas legislativas y de gobierno que no prescinden de claras alusiones al papel del Estado en tanto garante de los derechos, o como promotor / regulador coadyuvante del desarrollo.

Esto significa que para el votante común, las diferencias existentes entre los partidos se deben más a factores de eficacia en el gobierno, corrupción o injusticia, que a problemas conceptuales de fondo que pudieran ubicar claras distinciones entre uno u otro partido, como muchas veces se piensa cuando la dinámica ideológica es vista en términos económicos reduccionistas, en tanto tratan de resumir todo el debate se reduce a cuestiones como la aplicación o no de políticas neoliberales. En este sentido, la elección del 2003 se viene construyendo bajo proposiciones económicas minimalistas, pero en las cuales no se puede observar alguna tendencia a plantear tendencias de largo plazo. En ese aspecto, cabe por ello esperar que la probable dispersión de votos hacia formaciones secundarias pueda ser factible en la medida que alguno de estos partidos se arriesgue a proponer estrategias en ese rubro.

Otro factor muy distintivo de los procesos electorales verificados entre 2000 y 2003 es que buena parte de ellos experimentaron tasas de participación inferiores a las observadas en el proceso federal del 2 de julio. En algunos casos, dichas tasas llegan a ser solo apenas superiores al 40% del padrón registrado, lo cual también pone en riesgo la credibilidad y la gobernabilidad de los procesos, en tanto las legislaciones y autoridades electorales estatales no en todos los casos han podido desprenderse de las acciones y actitudes del autoritarismo. Ha sido lamentable constatar que esta situación no ha variado con la presencia del PAN o el PRD dentro de los gobiernos estatales, por lo que hay que asumir que esta es una seria limitante para consolidar y alentar la continuidad de la transición política.

De esta manera, la expectativa de una tasa de participación inferior al 60% sería considerada por muchos como un serio revés en la dinámica de cambios, así como haría manejar escenarios no muy convenientes acerca de la legitimidad con que se constituya la LVIX legislatura del congreso, en tanto se reproduzca la dinámica de tener a dos fuerzas más o menos equivalentes en fuerza, como lo son el PRI y el PAN, cuestión que se agravaría en caso de presentarse un crecimiento del PRD, que aunque fuera marginal, obligaría a claros reposicionamientos para el resto del sexenio. Si el PRI o el PAN lograsen alzarse con una mayoría relativa, o con claros triunfos en los estados, ello producirá un reacomodo que haría más plausible que el gobierno de Vicente Fox decline en sus aspiraciones y se someta a una negociación que permita mantener los puntos básicos de la agenda político legislativa sin grandes sobresaltos, a menos de pretender agudizar los diferendos que pudieran surgir como producto de una confrontación estéril entre poderes.

Por fortuna, la violencia posterior a los comicios no ha sido recurrente y por el contrario, hemos visto como el papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cada vez resulta más estimado como una vía arbitral que pueda cumplir con el cometido de dar protección y seguridad a los derechos de los electores. No obstante, su papel todavía debe consolidarse frente a los mandatarios estatales, quienes nos muestran todavía la persistencia de prácticas anti-democráticas relativas a la coacción y / o compra de los votos, así como el trato inequitativo dentro de esferas y ámbitos como la opinión pública, los financiamientos o los tiempos para el desarrollo de las campañas internas dentro de los propios partidos.

En este sentido, los procesos electorales entre 2000 y 2003 poseen otra limitante que viene a impactar al potencial buen resultado que debería esperarse de los comicios del próximo mes de julio, y que se refiere a los conflictos no saldados de los financiamientos ilícitos otorgados al PAN (Amigos de Fox) y el PRI (Pemexgate). Independientemente de las sanciones que se apliquen en ambos casos, la percepción ciudadana de una democracia elec-

toral cara y corrupta ha terminado por sobreponerse como creencia, al margen de los esfuerzos impulsados desde el IFE para evitar el avance corrosivo y autodestructivo que es impulsado desde los propios partidos políticos, con la idea incluso de generar reformas a la legislación electoral con vistas a impedir la intervención de las autoridades electorales dentro de la vida interna de los partidos. De ser así, la dinámica de encubrimientos o de sanciones leves puede ser un factor que comience a modificar las reglas de juego hasta un punto que pudiera romper una de las bases imprescindibles en toda democracia, como lo significa la realización de elecciones libres y confiables.

## Una reflexión final

Hasta ahora, la confianza de los ciudadanos ha sido fundamental para que las elecciones en México hayan podido propiciar de manera pacífica y ordenada, el cambio de preferencias y de gobiernos. No ha sido una tarea sencilla, a pesar de que los partidos políticos tiendan en ocasiones a desandar el camino, poniendo así en riesgo a la gobernabilidad democrática. Gracias a los procesos electorales, los ciudadanos han sido impulsores de cambios cruciales en la dinámica parlamentaria, aunque sean los propios partidos quienes desaprovechan dicha oportunidad con costos de aprendizaje largos, o simplemente no adaptándose a las necesidades y los retos que implican los gobiernos compartidos.

En esta ya larga transición hacia la democracia política, los procesos electorales no sólo deben ser vistos como una mera acumulación sucesoria de autoridades, sino que justamente debemos asumirlos dentro de la necesaria consolidación y cambio no sólo de un sistema político, sino en tanto base de una forma de civilidad y cultura. Por ello, los comicios del 2003, deben trascender y significarse por permitir el cambio, pero no pensado sólo para los intereses de un partido político, un individuo e inclusive una pareja, sino para definir y dar salidas a las tareas más urgentes e imperiosas para todos los mexicanos.

## Procesos electorales posteriores al 2 de Julio de 2000

### Parte I

*Elecciones efectuadas en el año 2000.  
(comentarios relativos a los procesos de Chiapas y Tabasco más adelante)*

### Veracruz

*Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2000 (Ayuntamientos y Diputados Locales)*

	<i>Presidente 2000</i>	<i>Ayuntamientos 2000</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2000</i>
PAN*	1 066 719	640 155	891 262	682 191
PRI	1 008 933	794 115	1 040 996	800 153
PRD**	491 791	359 606	582 538	346 091
PT**		101 808		92 429
PVEM*		82 316		86 542
Convergencia**		142 022		129 763

Fuente: Instituto Electoral Veracruzano.

\* Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México.

Nota: No se incluyen los votos nulos y los de candidatos no registrados.

### Jalisco

*Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2000 (Gobernador y Diputados Locales)*

	<i>Presidente 2000</i>	<i>Gobernador 2000</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2000</i>
PAN*	1 392 535	1 024 883	1 280 876	1 020 377
PRI	941 662	971 242	936 760	858 412
PRD**	163 269	118 122	206 804	170 311
PT**		35 359		45 333
PVEM*		28 589		53 325
Convergencia**		7 206		11 527
PAS**		7 728		10 413

Fuente: Consejo Electoral del Estado de Jalisco.

\* Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México.

Nota: No se incluyen los votos nulos, los de otros partidos y los de candidatos no registrados.

### Parte II

*Elecciones efectuadas en el año 2001*

### Yucatán

*Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2001 (Gobernador y Diputados Locales)*

	<i>Presidente 2000</i>	<i>Gobernador 2001</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2001</i>
PAN*	328 503	323 592	309 796	305 023
PRI	321 392	302 340	328 538	301 412
PRD**	27 214	24 667	28 196	30 478
PT**		3 721		5 216
PVEM*		3 300		5 542
Convergencia**		4 207		5 096
PAS**		563		581

Fuente: IFE e Instituto Electoral del Estado de Yucatán.

\* Alianza por el Cambio \*\* Alianza por México.

Nota: No se incluyen los votos a partidos estatales, nulos y los de candidatos no registrados.

<i>Baja California</i>				
<i>Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2001 (Gobernador y Diputados Locales)</i>				
	<i>Presidente 2000</i>	<i>Gobernador 2001</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2001</i>
PAN*+	429 194	266 175	412 127	231 355
PRI	319 477	200 363	316 328	179 492
PRD**	77 340	22 676	76 664	34 216
PT**		21 693		17 742
PVEM*+				

Fuente: Instituto Estatal Electoral de Baja California.

\* Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México. En el 2001 el PAN y el pvem volvieron a presentarse como coalición.

Nota: No se incluyen los votos a partidos estatales, nulos y los de candidatos no registrados.

<i>Chihuahua</i>				
<i>Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2001 (Ayuntamientos y Diputados Locales).</i>				
	<i>Presidente 2000</i>	<i>Ayuntamiento 2001</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2001</i>
PAN*	549 177	359 259	526 186	324 456
PRI	460 931	403 205	461 256	357 035
PRD**	76 810	38 819	83 607	40 557
PT**		8 820		16 767
PVEM*		9 345		14 211
Convergencia**		1 286		4 866

Fuente: Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.

\* Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México.

Nota: No se incluyen los votos a partidos estatales, coalición parcial, nulos y los de candidatos no registrados.

<i>Durango</i>				
<i>Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2001 (Ayuntamiento y Diputados Locales)</i>				
	<i>Presidente 2000</i>	<i>Ayuntamiento 2001</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2001</i>
PAN*	211 361	124 555	190 674	124 978
PRI	222 892	180 854	223 791	176 094
PRD**	50 592	11 700	217 840	13 664
PT**		14 739		36 103
PVEM*		4 345		5 615
Convegencia**		287		373
PAS**		814		1 001
PSN**		37		343

Fuente: Instituto Estatal Electoral de Durango.

\* Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México.

Nota: No se incluyen los votos a partidos estatales, coaliciones parciales, nulos y los de candidatos no registrados.

<i>Zacatecas</i>				
<i>Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2001 (Ayuntamiento y Diputados Locales)</i>				
	<i>Presidente 2000</i>	<i>Ayuntamiento 2001</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2001</i>
PAN*	169 837	91 432	119 153	89 251
PRI	197 336	131 844	142 506	136 485
PRD**	117 375	152 140	165 195	146 023
PT**		37 505		37 863
PVEM*		3 688		5 490
Convergencia**		16 269		17 162
PAS**		1 485		1 598
PSN**		173		579

Fuente: Instituto Estatal Electoral de Zacatecas.

\* Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México.

Nota: No se incluyen los votos nulos y los de candidatos no registrados.

<i>Aguascalientes</i>				
<i>Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2001 (Ayuntamiento y Diputados Locales)</i>				
	<i>Presidente 2000</i>	<i>Ayuntamiento 2001</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2001</i>
PAN*	202 335	113 561	190 974	108 140
PRI	127 134	98 852	126 479	95 648
PRD**	26 264	20 010	30 641	21 872
PT**		18 468		20 656
PVEM*		11 774		14 217

Fuente: Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes.

\* Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México.

Nota: No se incluyen los votos nulos y los de candidatos no registrados.

<i>Oaxaca</i>				
<i>Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2001 (Ayuntamiento y Diputados Locales)</i>				
	<i>Presidente 2000</i>	<i>Ayuntamiento 2001</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2001</i>
PAN*	301 195	135 523	275 676	117 942
PRI	486 496	285 698	488 045	300 836
PRD**	282 587	164 130	276 896	116 760
PT**		22 935		14 218
PVEM*		28 172		12 259
Convergencia**		49 109		12 984
PAS**		4 715		4 376

Fuente: Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

\* Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México.

Nota: No se incluyen los votos a partidos estatales, nulos y los de candidatos no registrados.

<i>Chiapas</i>				
<i>Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2001 (Ayuntamiento y Diputados Locales)</i>				
	<i>Presidente 2000</i>	<i>Ayuntamiento 2001</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2001</i>
PAN*	288 204	207 821	258 447	196 283
PRI	496 392	383 451	470 557	393 943
PRD**	272 182	232 634	278 046	274 379
PT**		80 171		95 404
PVEM*		33 526		47 548
Convergencia**		5 646		5 576
PAS**		55 092		51 429

Fuente: Instituto Estatal Electoral de Chiapas.

\* Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México.

Nota: No se incluyen los votos a partidos estatales, coaliciones, nulos y los de candidatos no registrados. Cabe aclarar que la elección de gobernador se realizó en fecha posterior al 2 de julio de 2000, pero no se valoró tomar el resultado en tanto se presentó una coalición opositora (exceptuando a Democracia Social) en contra del PRI, ganando la primera por 535 860 contra 475 267 votos.

<i>Michoacán</i>				
<i>Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2001 (Gobernador y Diputados Locales)</i>				
	<i>Presidente 2000</i>	<i>Gobernador 2001</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2001</i>
PAN*	419 188	247 961	371 688	302 201
PRI	441 871	492 775	455 486	492 594
PRD**+	543 804	561 170	549 387	496 436
PT**+				
PVEM**+				
Convergencia**+				
PAS**+				
PSN**+				

Fuente: Instituto Estatal Electoral de Michoacán.

\* Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México. + En el 2001 se formó una coalición para gobernador y distritos locales entre el PRD, el PT, Convergencia, PVEM, el PAS y el PSN.

Nota: No se incluyen los votos nulos y los de candidatos no registrados.

<i>Tamaulipas</i>				
<i>Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2001 (Ayuntamiento y Diputados Locales)</i>				
	<i>Presidente 2000</i>	<i>Ayuntamiento 2001</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2001</i>
PAN*	521 486	347 111	444 655	337 182
PRI	445 737	472 788	494 689	485 524
PRD**	91 426	79 020	27 250	71 016
PT**		23 292		21 693
PVEM**+		1 632		6 170
Convergencia**		1 569		2 709
PAS**		1 430		2 355

Fuente: Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas.

\* Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México. + En el 2001 PVEM formó algunas coaliciones municipales y distritales con el PRD, el PT y el PAS.

Nota: No se incluyen los votos a partidos estatales, coaliciones parciales, nulos y ni los de candidatos no registrados.

<i>Tabasco</i>				
<i>Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2002 y 2001 (Diputados Locales y Gobernador)</i>				
	<i>Presidente 2000</i>	<i>Gobernador 2001</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2001</i>
PAN*	174840	13883	136000	81798
PRI	269519	336674	278717	284213
PRD**+	213983	306891	240525	265836
PT**+				10382
PVEM*-				3712

Fuente: Instituto Electoral de Tabasco.

Nota: La elección para gobernador tuvo que repetir en el 2001 por irregularidades en el proceso realizado en el año 2000. \*Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México. + El PRD y el PT fueron en coalición para gobernador. - El PVEM no registro candidato para gobernador en el 2001. No se incluyen los votos a partidos estatales, nulos y los de candidatos no registrados.

<i>Puebla</i>				
<i>Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2001 (Ayuntamiento y Diputados Locales)</i>				
	<i>Presidente 2000</i>	<i>Ayuntamiento 2001</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2001</i>
PAN*	732 435	511 067	678 010	503 345
PRI	698 974	634 181	714 461	624 851
PRD**	208 698	145 996	217 840	137 563
PT**		38 584		43 138
PVEM*		61 509		66 104
Convergencia**		53 828		54 581
PAS**		226		319
PSN**		1 104		1 254

Fuente: Instituto Estatal Electoral de Puebla.

\* Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México.

Nota: No se incluyen los votos de coaliciones parciales, nulos y los de candidatos no registrados.

<i>Sinaloa</i>				
<i>Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2001 (Ayuntamiento y Diputados Locales)</i>				
	<i>Presidente 2000</i>	<i>Ayuntamiento 2001</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2001</i>
PAN*	230 777	233 350	239 992	229 301
PRI	621 369	365 000	525 940	373 312
PRD**	90 488	82 957	155 583	86 485
PT**		63 322		49 225
PVEM*		3 559		6 071
Convergencia**		2 448		5 077
PAS**		8 180		8 894
PSN**		2 367		3 574

Fuente: Consejo Estatal Electoral de Sinaloa.

\* Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México.

Nota: No se incluyen los votos a partidos estatales, coaliciones parciales, nulos y los de candidatos no registrados.

<i>TLaxcala</i>				
<i>Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2001 (Ayuntamiento y Diputados Locales)</i>				
	<i>Presidente 2000</i>	<i>Ayuntamiento 2001</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2001</i>
PAN*	123 880	59 524	91 546	52 964
PRI	127 103	107 340	137 194	111 646
PRD**	82 073	90 269	92 940	92 576
PT**		37 319		36 447
PVEM*		12 338		13 281
Convergencia**		11 895		17 547
PAS**		5 954		5 088
PSN**		328		771

Fuente: Instituto Electoral de Tlaxcala.

\* Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México.

Nota: No se incluyen los votos nulos y los de candidatos no registrados.

<i>Parte III</i>				
<i>Elecciones efectuadas en el año 2002</i>				
<i>Hidalgo</i>				
<i>Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2002 (Ayuntamientos y Diputados Locales)</i>				
	<i>Presidente 2000</i>	<i>Ayuntamientos 2002</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2002</i>
PAN*	282 854	217 171	234 046	67 862
PRI	355 565	287 960	378 625	259 084
PRD**	136 861	107 130	151 893	107 486
PT**		46 802		12 360
PVEM*		24 016		13 615

Fuente: IFE y Voz y Voto, n. 119, enero 2003.

\* Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México.

Nota: No se incluyen los votos a partidos estatales, nulos y los de candidatos no registrados.

<i>Baja California Sur</i>				
<i>Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2002 (Ayuntamiento y Diputados Locales)</i>				
	<i>Presidente 2000</i>	<i>Ayuntamiento 2002</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2002</i>
PAN*	60 834	27 665	42 022	24 852
PRI	56 230	30 082	50 499	34 461
PRD**+	45 229	58 800	63 294	56 504
PT**+				
PVEM*		18 431		15 985

Fuente: IFE y Voz y Voto, n. 119, enero 2003.

\* Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México. + El PRD y el PT decidieron presentarse como coalición en el 2002.

Nota: No se incluyen los votos a partidos estatales, nulos y los de candidatos no registrados.

<i>Quintana Roo</i>				
<i>Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2002 (Ayuntamiento y Diputados Locales)</i>				
	<i>Presidente 2000</i>	<i>Ayuntamiento 2002</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2002</i>
PAN*	132 383	49 132	113 595	24 852
PRI	94 202	95 854	98 391	34 461
PRD**	50 487	36 865	57 697	56 504
PT**		4 408		5 248
PVEM*		30 239		26 039

Fuente: IFE y Voz y Voto, n. 119, enero 2003.

\* Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México.

Nota: No se incluyen los votos a partidos estatales, nulos y los de candidatos no registrados.

<i>Nayarit</i>				
<i>Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2002 (Ayuntamiento y Diputados Locales)</i>				
	<i>Presidente 2000</i>	<i>Ayuntamiento 2002</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2002</i>
PAN*	107 417	102 757	95 618	99 473
PRI	173 479	167 604	173 421	157 849
PRD**+	63 121	33 062	65 677	32 487
PT**+		14 511		20 091
PVEM*		1 366		3 727

Fuente: IFE y Voz y Voto, n. 119, enero 2003.

\* Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México.

Nota: No se incluyen los votos a partidos estatales, nulos y los de candidatos no registrados.

<i>Coahuila</i>				
<i>Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2002 (Ayuntamiento y Diputados Locales)</i>				
	<i>Presidente 2000</i>	<i>Ayuntamiento 2002</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2002</i>
PAN*	398 800	202 312	349 749	192 377
PRI	311 480	329 090	350 778	327 630
PRD**+	77 393	9 674	76 508	31 691
PT**+		4 553		16 876
PVEM*		6 172		11 716

Fuente: IFE y Voz y Voto, n. 119, enero 2003.

\* Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México.

Nota: No se incluyen los votos a partidos estatales, nulos y los de candidatos no registrados.

<i>Guerrero</i>				
<i>Comparación de Elecciones Federales 2000 (Presidente y Diputados Federales) con Elecciones Estatales 2002 (Ayuntamiento y Diputados Locales)</i>				
	<i>Presidente 2000</i>	<i>Ayuntamiento 2002</i>	<i>Diputados. Federales 2000</i>	<i>Diputados. Locales 2002</i>
PAN*	174 962	82 270	122 385	83 196
PRI+	402 091	373 191	418 414	377 880
PRD**	332 091	389 940	348 250	371 482
PT**		15 534		20 637
PVEM*+				

Fuente: IFE y Voz y Voto, n. 119, enero 2003.

\* Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México. + El PRI y el PVEM se presentaron en el 2002 como coalición.

Nota: No se incluyen los votos a partidos estatales, nulos y los de candidatos no registrados.

Parte IV  
Elecciones en el año 2003

Estado de México  
Comparación de los resultados obtenidos en ayuntamientos y diputados locales para 2000 y 2003

	Ayuntamientos 2000	Ayuntamientos 2000	Diputados Locales 2000	Diputados. Locales 2000
PAN	1 835 965	1 000 358	1 850 849	999 705
PRI+	1 623 997	1 208 963	1 607 118	1 214 008
PRD	974 441	844 835	994 124	827 956
PT	89 173	163 367	84 740	147 710
PVEM+	106 483		115 936	
Convergencia	16 152	95 915	16 102	94 854
PAS	14 737	33 926	14 979	30 455
PSN	6 206	27 073	7 528	30 804

Fuente: Instituto Electoral del Estado de México.

+ El PRI y el PVEM en el 2003 se presentaron como coalición Alianza para Todos.

\* Formaron la Alianza por el Cambio \*\* Formaron la Alianza por México.

Nota: No se incluyen los votos a partidos estatales, nulos y los de candidatos no registrados.

## Calendario Electoral 2003

*Elección Federal 6 de julio.* Se renuevan los 500 asientos de la Cámara de Diputados. Ese mismo día se tendrán procesos concurrentes en las siguientes entidades federativas:

### Campeche

Renueva gubernatura, congreso local y ayuntamientos. Actualmente controlada por el PRI, y también tiene mayoría absoluta en la legislatura.

### Colima

Renueva gubernatura, congreso local y ayuntamiento. Actualmente bajo el dominio del PRI, que posee también mayoría absoluta en la legislatura.

### Distrito Federal

Renueva asamblea legislativa y gobiernos delegacionales. Actualmente en manos del PRD. No posee mayoría relativa en la asamblea.

### Guanajuato

Renueva congreso local y ayuntamientos. Actualmente en posesión del PAN. El partido albiceleste tiene mayoría absoluta en la legislatura.

### Morelos

Renueva congreso local y ayuntamientos. Actualmente gobernada por el PAN. Tiene mayoría relativa en la legislatura.

### Nuevo León

Renueva gubernatura, congreso local y ayuntamientos. Actualmente dirigido por el

PAN. Posee mayoría absoluta en la legislatura.

### Querétaro

Renueva gubernatura, congreso local y ayuntamientos. Actualmente ligada con el PAN. Tiene mayoría relativa en la legislatura.

### San Luis Potosí

Renueva gubernatura, congreso local y ayuntamientos. Actualmente vinculada con el PRI. Posee mayoría absoluta en la legislatura.

### Sonora

Renueva gubernatura, congreso local y ayuntamientos. Actualmente liderada por el PRI. Posee mayoría relativa en la cámara.

Posteriormente habrá elecciones locales en los siguientes estados del país:

7 de septiembre

### Veracruz

Renueva congreso local y ayuntamientos. Actualmente asociado con el PRI. Hay mayoría absoluta de dicho partido en la legislatura

12 octubre

### Tabasco

Renueva congreso local y ayuntamientos. Actualmente conducida por el PRI. Posee mayoría absoluta en la legislatura.

9 de noviembre

### Jalisco

Renueva congreso local y ayuntamientos. Actualmente bajo la esfera del PAN. Existe una mayoría relativa a favor del blanquiazul en la legislatura.

**Radiografía de Filiación Política de los Municipios de México**  
**Cuadro Histórico 1994-2002**  
**Septiembre de 2002**

*Filiación Política*

Años	PAN		PRI		PRD		PT		PVEM		PRT		PARM		PPFCRN		PPS		COAL		CM		UYC		Otros		Tot. de Mpios
	Tot. de Mpios.	Dif. con el año anterior	Tot. de Mpios.	Dif. con el año anterior	Tot. de Mpios.	Dif. con el año anterior	Tot. de Mpios.	Dif. con el año anterior	Tot. de Mpios.	Dif. con el año anterior	Tot. de Mpios.	Dif. con el año anterior	Tot. de Mpios.	Dif. con el año anterior	Tot. de Mpios.	Dif. con el año anterior	Tot. de Mpios.	Dif. con el año anterior	Tot. de Mpios.	Dif. con el año anterior	Tot. de Mpios.	Dif. con el año anterior	Tot. de Mpios.	Dif. con el año anterior	Tot. de Mpios.	Dif. con el año anterior	
1994	101		2,128		84		2				2		9		12		5				42				7		2,392
1995	160	+59	2,019	-109	120	+36	8	+6			2	0	6	-3	14	+2	6	+1			50	+8			10	+3	2,395
1996	224	+64	1,544	-475	179	+59	16	+8	1		2	0	5	-1	11	-3	5	-1			10	-40	406		9	-1	2,412
1997	250	+26	1,477	-67	220	+41	17	+1	1	0	1	-1	4	-1	9	-2	5	0			14	+4	410	+4	8	-1	2,416
1998	307	+57	1,359	-118	288	+68	24	+7	7	+6	2	+1	1	-3	3	-6	1	-4			12	-2	403	-7	12	+4	2,419
1999	287	-20	1,384	+25	278	-10	26	+2	10	+3	2	0	-1	-1				-1			4	-8	418	+15	6	-6	2,419
2000	312	+25	1,377	-7	247	-31	26	0	9	-1		-2									11	+7	418	0	17	+11	2,427
2001	324	+12	1,283	-94	216	-31	20	-6	15	+6											118	+107	418	0	24	+7	2,427
2002	379	+55	1,154	-129	208	-8	26	+6	22	+7											117	+1	418	0	103	+79	2,429
1994 A Sept./2002		+278		-974		+124		+24		+22		-2		-9		-12		-5				-39		+418		+96	

Significado de siglas:

Coal - Coaliciones o alianzas de partidos políticos.

CM - Concejo Municipal.

UYC - Usos y Costumbres.

Otros - Planillas independientes en los estados.

Fuentes: Inafed-Segob

# ¿Hacia una ampliación del sistema de partidos en México en el 2003?

Juan Reyes del Campillo Lona\*

*En la incertidumbre democrática del escenario electoral del 2003 ninguna fuerza política tiene asegurado su espacio político. Por ello, deberán ser ratificados por la ciudadanía, una ciudadanía que, al igual que el país, se encuentra en vías de consolidar su propia transición. De tal suerte, el cambio será más profundo y sostenido, si el sistema partidario logra sustentarse en una mayor dispersión social y una mayor diversidad de fuerzas políticas.*

La semana pasada el ex consejero electoral del IFE, Juan Molinar Horcasitas, al final de su colaboración para *El Universal*, reflexionaba acerca de algunas preguntas que los ciudadanos habrán de hacerse frente a la boleta para elegir diputados en el proceso electoral del 2003.

Al evaluar al gobierno de Vicente Fox los ciudadanos definirán su perspectiva respecto al cambio, su aceptación o rechazo, su deseo de empujarlo o de frenarlo, de aumentar o detener su ritmo o de plano meter reversa. La evaluación, decía Molinar, tendrá que ver con un *"plebiscito sobre la democratización de México"*. De tal suerte, como elemento definitorio del interés por el cambio, en su perspectiva pareciera que los electores se verán precisados a votar a favor o en contra del Partido Acción Nacional.

Me parece, sin embargo, que existe otra perspectiva, la cual tendrá que ver necesariamente con el deseo o el rechazo de empujar

la transición, pero que no tiene que darse exclusivamente en los límites de la dispersión del actual sistema de partidos. Me explico, una cosa es que los ciudadanos, para definir su posición, voten únicamente por alguna de las tres principales opciones del actual sistema partidario y otra, muy distinta, que impulsando la transición definan también su voto por alguna de las demás opciones que tendrá la boleta electoral.

Lo cierto es que en las últimas tres elecciones presidenciales la votación se ha concentrado en tres fuerzas políticas. En 1988, 1994 y en el año 2000, a pesar de que en los procesos electorales han participado un buen número de partidos, los resultados en las urnas difícilmente expresaron esa diversidad. En ese sentido, la elección intermedia de 1997 no fue la excepción. Aparte del PIR, el PAN y el PRD, los demás partidos si no perdieron su registro, se vieron en serias dificultades para conservarlo.

La histórica lucha por romper el sistema de partido hegemónico consolidó un escenario de tres fuerzas políticas. Este se dio,

\* Profesor-Investigador, UAM.

además, a nivel local en formatos básicamente bipartidistas. El objetivo de muchos electores era terminar con la era del PRI, votar en contra de este partido como único camino para alcanzar el cambio. Ante ello, en ocasiones no importaba tanto a través de qué partido hacerlo. Muchas veces fue por el PAN, el partido opositor más consolidado, pero los ciudadanos también lo hicieron votando por el PRD o por algún otra fuerza que fuera capaz de conformar una opción alternativa real de gobierno.

Un claro ejemplo de lo anterior es que en los últimos años hemos visto que en varios estados la lucha contra el PIR *no* se ha procesado exclusivamente por un solo partido, sino que en los municipios la oposición se construyó a través de distintas fuerzas. De tal suerte, en algunos de ellos observamos que para derrotar al PRI los electores concentraron su voto en determinado partido, no obstante en otros municipios consideraron que la mejor opción se desarrollaba por alguna otra fuerza política.

Pero ahora que se ha presentado la alternancia, que ha caminado la transición democrática y que parece que empieza a hablarse de afianzar su consolidación, es posible pensar en una futura expansión del sistema partidario. Asimismo, es necesario destacar que en las nuevas condiciones políticas, pero sobre todo en el contexto de las nuevas funciones que desempeña el sistema de partidos en el país, las principales fuerzas políticas han empezado a sufrir serios embates que buscan disminuir su poder de decisión, recortar la cantidad de recursos que disponen y redistribuir las posiciones políticas que ostentan.

Con ello, es posible reflexionar acerca de los posibles nuevos escenarios, aunque habrá que empezar por reconstruir cómo se llegó al momento actual. Cómo fue que buena parte de la ciudadanía llegó a la conclusión que había que derrotar al viejo partido oficial. En qué circunstancias se propicia el interés por el cambio de gobierno y cuándo es que un buen número de electores decide el momento del relevo. En realidad no existe una fecha única, ni un momento exclusivo de ruptura, aunque en el entorno nacional el día clave pudiera ser

el 6 de julio de 1988. No obstante, esta es una fecha más bien simbólica que representa la ruptura y la crisis del viejo sistema, antes que la enfática decisión del cambio.

Es importante señalar que esa larga ruptura se gestó en las transformaciones económico sociales que dieron inicio en los años ochenta, en la crisis del Estado de Bienestar y en la incapacidad de los grupos corporativos para seguir gestionando los beneficios de los sectores populares. Fue en esos años cuando inició el largo periodo que va a culminar con la construcción de una ciudadanía más crítica y participativa. Fueron, pues, las transformaciones de la sociedad mexicana, las que lograron con el tiempo apuntalar el cambio en el que se nutrió y sustentó la pluralidad.

Pero hasta qué punto ha terminado por cuajar esa nueva pluralidad, cuál es su consistencia y densidad. Ello implica valorar si la alternancia del año 2000 fue primordialmente una acción de rechazo a la gestión de los gobiernos del PRI o incluye más bien un largo y profundo realineamiento del electorado mexicano. Sin duda, tenemos que reconocer que estos dos aspectos están inmersos en la realidad mexicana, aunque deberemos considerar y valorar que alguno de los dos sobresale y destaca respecto al otro.

Es válido señalar que, antes que un vínculo de simpatía o lealtad hacia alguna de las principales fuerzas opositoras, los ciudadanos han manifestado únicamente una acción de rechazo al partido gubernamental. Ello tiene su asidero en el hecho de que muchas veces el PRI ha logrado recuperar las posiciones que eventualmente pierde. El PRI, además, ha sabido aprender de sus derrotas, ha mejorado los procesos de selección de sus candidatos y ha desarrollado campañas electorales que tienen por objetivo convocar a los amplios grupos ciudadanos y no restringirse a los grupos corporativos tradicionales. Ello le ha permitido presentarse a los procesos electorales como un partido distinto, moderno, con capacidad para reciclarse.

Por otro lado, buena parte del electorado alcanzó hoy una conciencia política que

implica superar las formas tradicionales de hacer política. Que no sólo rechaza los métodos de intercambio y negociación que utilizó el régimen durante la larga etapa autoritaria, sino que reconoce e identifica a la democracia como el mejor camino para construir los consensos. Se trata de una ciudadanía más abierta, conciente y practicante de la tolerancia y la pluralidad, que reconoce que estos valores están más de acuerdo con el mundo moderno y globalizado. En su mayoría, esta ciudadanía se ha vinculado a los partidos de oposición, a sus demandas y propuestas.

No debe caber la menor duda de que una ciudadanía moderna terminará por imponerse al México atrasado. El problema es el ritmo que habrá de tomar este proceso y la capacidad para distinguir el camuflaje de las viejas formas. También será fundamental la capacidad de las fuerzas políticas para insertarse y encauzar el proceso de cambio, ya que no bastan declaraciones, sino hechos y compromisos. El cambio es inexorable, pero no es en automático, ni habrá de estar exento de dificultades, barreras y retrocesos.

Para visualizar las posibilidades de una mayor ampliación del actual sistema de partidos, vale la pena señalar que hasta ahora, los tres grandes partidos, el PRI, el PAN y el PRD, han privilegiado una agenda política que no cubre necesariamente todos los aspectos de la realidad política mexicana. Aunado a ello, existe un desgaste natural que se traduce en un alejamiento (desalineamiento) constante de militantes y simpatizantes quienes se desencantan de las políticas partidistas y, sobre todo, de la distribución que se hace de los recursos públicos y de las posiciones al interior de estos partidos. Todo ello nos permite considerar la posibilidad de que otras fuerzas se encuentran en condiciones para posicionarse durante la elección del 2003.

De hecho habría que señalar que, en principio, los tres grandes partidos verán surgir y consolidarse en sus flancos fuerzas políticas que están tratando de definir y atraer a ciertos nichos del electorado. Este electorado no surgirá necesariamente de una ruptura al interior

de los partidos, sino del desgaste acumulado y de la puesta en práctica de políticas distintas por las nuevas fuerzas. Cabe decir que algunos partidos emergentes están tratando de incidir en ciertos aspectos de la política, lo cuales, para los partidos grandes, no son lo bastante claros y ni siquiera prioritarios. De allí, entonces, que la perspectiva hacia el proceso electoral del próximo año no será necesariamente de pulverización, pero sí del posible apuntalamiento de alguna o algunas de las nuevas fuerzas.

En el *continuum* que va de la extrema izquierda a la extrema derecha encontramos hoy a los tres partidos principales ubicados, del centro a la izquierda al PRD y, del centro a la derecha al PRI y al PAN. Hay que destacar que entre ellos existe un espacio que por lo general alguno de ellos tiende a ocupar durante los procesos electorales. Esto es, estos partidos logran correrse hacia alguno de sus flancos, casi siempre hacia el centro, con el fin de lograr el apoyo de un mayor electorado.

Pero en los espacios que dejan estos tres partidos, hoy en día se ubican fuerzas emergentes que desean posicionarse a través de la conquista de un electorado propio de la nueva situación política. Se trata de electores que ha dejado de interesarse en los tres grandes partidos, y que se vincularían con los nuevos por intereses más específicos, tal vez de corto plazo, pero mucho más cercanos a sus preocupaciones. Son nichos del electorado que darían sustento a una nueva pluralidad y, desde luego, a una mayor dispersión del sistema de partidos.

De los partidos emergentes encontramos al México Posible como el partido más a la izquierda. Ello, más que nada por sus preocupaciones sobre los derechos humanos y la equidad de género, sin dejar de tomar en cuenta otros aspectos de la realidad mexicana. Estas temáticas, si bien son aceptadas por la generalidad de las fuerzas políticas, no parecen ser temas prioritarios ni dignos de destacarse. Por ello, este partido se proyecta como una fuerza radical, propio de la modernidad post materialista. Este partido buscará presionar hacia el centro, en donde se ubicaría parte del electorado del PRD.

En el centro del espectro político se ubican tres partidos emergentes: Fuerza Ciudadana, el Partido Liberal y Convergencia por la Democracia. Buscarán entre ellos posicionarse a partir del amplio electorado que se ubica en el centro, pero que los demás partidos también siempre buscan atraer. Vale recordar que en buena parte estas fuerzas provienen o se vincularon con el PRI, por lo que, sin duda, habrá una intensa lucha de los grandes partidos para tratar de impedirles ocupar esta parte del espectro. El centro no existe como tal en los espacios de la política, lo que existe es un electorado ambivalente, tibio y generalmente apartidista. Por ello, con propuestas precisas, las fuerzas emergentes podrían ganar a este electorado y reducirles los espacios a los grandes partidos.

Por último, encontramos al Partido Verde Ecologista de México ubicado entre el PRI y el PAN. Esto resulta significativo, sobre todo

porque hoy parece más viable una alianza entre los verdes y el PRI que entre los verdes y el PAN, aliados en el 2000. Sin duda, el propósito sería detener el corrimiento del PAN hacia el centro, lo cual dificultaría su intención de ganar la mayoría en la Cámara baja. El peligro es también que los verdes quedaran pulverizados, por lo cual podrían asegurar su sobrevivencia mediante una alianza con el PRI.

En la incertidumbre democrática del escenario electoral del 2003 ninguna fuerza política tiene asegurado su espacio político. Por ello, deberán ser ratificados por la ciudadanía, una ciudadanía que al igual que el país se encuentra en vías de consolidar su propia transición. De tal suerte, el cambio será más profundo y sostenido, si el sistema partidario logra sustentarse en una mayor dispersión social y una mayor diversidad de fuerzas políticas.

# A diez años de la firma del TLC: el debate entre libre comercio y cuidado Ambiental. Un asunto de inclusión social

Miriam Alfie C.\*

Nuestro trabajo pretende mostrar de qué manera se ha privilegiado la apertura y el intercambio comercial sobre el cuidado ambiental; elaboraremos un pequeño balance de los principales controversias abordadas por la Comisión de Cooperación Ambiental como ejemplos del debate inconcluso entre libre comercio y medio ambiente. Enfatizaremos el nuevo papel que la CCA debe desempeñar y, por último, pero no por ello menos importante, plantearemos cómo el acelerado deterioro ambiental repercute en la inclusión social, en la equidad y en serios problemas de salud y calidad de vida que no son contemplados aún por el Acuerdo de Libre Comercio firmado por Canadá, Estados Unidos y México.

Uno de los asuntos clave en la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) hace diez años, fue la presión que grupos de la Sociedad Civil de Estados Unidos, Canadá y México ejercieron para concretar acuerdos paralelos que analizaran y combatieran las repercusiones laborales y ambientales de la apertura comercial<sup>1</sup>. Estas manifestaciones no

sólo lograron unir en un objetivo común a diferentes grupos e individuos, sino también dieron pie a la conformación de organismos e instituciones trinacionales y binacionales que nacieron con la misión de vigilar y proponer políticas de acción frente al impacto de la firma del tratado<sup>2</sup>. Tal es el caso de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), creada en 1994 y reconocida por los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México. La Comisión surge como parte fundamental del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)* y el propósito de ésta es ocuparse de los asuntos ambientales de preocupación común, contribuir a prevenir posibles conflictos

\* Profesora-Investigadora, Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

<sup>1</sup> En abril de 1991, 21 organizaciones no gubernamentales de México, Estados Unidos y Canadá firmaron una declaración conjunta para demandar la inclusión de los asuntos ambientales en la firma del TLC. Exigían un análisis de los efectos del Tratado, la participación de expertos ambientales en las negociaciones y un plan de acción que contemplara mecanismos de monitoreo y regulación del comercio en relación al deterioro ambiental. Véase Hogenboom B, *México and the Nafta Environmental*, Debate, International Books, Ámsterdam, 1998, p. 159.

<sup>2</sup> A nivel binacional resalta Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN). Para mayor información puede consultarse Alfie, M. *Y el Desierto se Volvió Verde...*, UAM-A, UIA, Eón Editores, México, 1998, p. 63-64.

ambientales derivados de la relación comercial y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental. Así, la Comisión para la Cooperación Ambiental es un organismo que tiene su sede en Montreal y constituye un mecanismo para la investigación de violaciones de las leyes nacionales en materia ambiental y para la vigilancia de los impactos ambientales provocados por el sistema comercial que creó el tratado.

La CCA nace con la intención de ser un observador útil de las tendencias ambientales de la región y un defensor importante de las soluciones trinacionales a los problemas ambientales, fijándose una meta prioritaria: favorecer e impulsar el desarrollo sustentable. Estos planteamientos ambiciosos se enfrentan hoy por hoy a una serie de problemas cotidianos que van perfilando la discusión entre la apertura comercial y las repercusiones ambientales, entre ellos, controversias entre los países miembros, impacto ambiental, puesta en práctica de sanciones, expropiación y homologación de reglas, normas, etc.

Nuestro trabajo pretende mostrar de qué manera se ha privilegiado la apertura y el intercambio comercial sobre el cuidado ambiental, elaboraremos un pequeño balance de las principales controversias abordadas por la Comisión de Cooperación Ambiental como ejemplos del debate inconcluso entre libre comercio y medio ambiente. Enfatizaremos el nuevo papel que la CCA debe desempeñar y, por último, pero no por ello menos importante, plantearemos cómo el acelerado deterioro ambiental repercute en la inclusión social, en la equidad y en serios problemas de salud y calidad de vida que no son contemplados aún por el Acuerdo de Libre Comercio firmado por Canadá, Estados Unidos y México.

### **El debate entre libre comercio vs. cuidado ambiental**

Existe una acalorada discusión en torno a si la apertura comercial beneficia o deteriora de manera más profunda el medio ambiente. Toda actividad humana tiene un impacto sobre el medio que nos rodea. Sin embargo, por su propia naturaleza, existen actividades económi-

cas que perjudican de una manera más rápida y profunda nuestro entorno. En el contexto de la globalización, entendido como "...procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios"<sup>3</sup>, cobran vital importancia ciertas características económicas que van conformando un nuevo panorama donde se habla de eliminar cualquier tropiezo al comercio internacional, favorecer la economía de mercado e impulsar a cualquier costo las inversiones de empresas transnacionales<sup>4</sup>.

Hoy, un actor fundamental, tanto a nivel político como económico, son las empresas que invierten de manera directa en países receptores ávidos de capitales. Es importante mencionar que, por muchos años, estas empresas jamás fueron sensibles al deterioro ambiental. La filosofía empresarial destacaba la capacidad infinita de la naturaleza y las enormes opciones que el riesgo ambiental podría provocar para incrementar el desarrollo tecnológico. Esta visión se irá transformando a partir de los años ochenta y el discurso empresarial ligado a publicidad, medios de comunicación, grupos de científicos e intelectuales, así como a la creación de su propio movimiento social, iniciará un sutil cambio que presentará una imagen verde de la empresa, la cual tratará de combatir riesgos ambientales pero no prevenirlos, podrá financiar proyectos ecológicos pero no modificar de raíz sus procesos productivos; perversas consecuencias de un modelo de desarrollo adoptado que no cuida o respeta el medio ambiente.

Así, esta visión considera la liberalización comercial como un medio que proporciona no sólo un acceso más amplio a los bienes ambientales, sino también una producción más eficaz y menos exhaustiva de recursos. Establece que la expansión comercial genera riqueza y recursos financieros, algunos de los cuales pueden destinarse a la protección ambiental. Aun más, señala que la pobreza es una de las causas principales de la degrada-

<sup>3</sup> Beck, U. *¿Qué es la Globalización?*, Paidós, Barcelona, 1998, p. 29.

<sup>4</sup> Puede consultarse en este punto Beck, U., "El poder de la Impotencia", en *El País*, Madrid, 29 de enero del 2001.

ción ambiental; en tanto el comercio contribuya a disminuir la pobreza, también ello será benéfico para el ambiente.

Por su parte, los ambientalistas han trabajado de manera intensa la relación entre la producción industrial y el deterioro ambiental, factor de discusión en el binomio medio ambiente-desarrollo. Esta postura pone en relieve cómo las ganancias inmediatas ocupan un lugar privilegiado frente al cuidado y la protección de los recursos naturales, de qué manera el uso indiscriminado y constante de la naturaleza es manejado como costo externo a la empresa y la permanente carencia de integración e internalización del deterioro por las industrias. Todo ello, aunado a la falta de previsión en cuestión de desechos, disposición final y reciclado, ha dado lugar a que desde finales de los años sesenta, el discurso, las acciones y respuestas ambientalistas tengan bajo la mira a cierto tipo de industrias y grandes corporaciones como fuente de deterioro y peligro ambiental. Por ello, algunos ambientalistas contemplarán con reservas cualquier esfuerzo para promover la liberalización comercial<sup>5</sup>.

Los ambientalistas que se adhieren a la filosofía de "límites al crecimiento" verán cualquier intento de expansión comercial como una situación que conducirá a la industrialización y, por lo tanto, a más problemas ambientales. Desde este punto de vista, la liberalización comercial se traduce en crecimiento económico que da por resultado un aumento de la contaminación, el consumo de recursos no renovables y el insostenible uso de los recursos renovables. Incluso los ambientalistas que no se adhieren a un estricto punto de vista de "no crecimiento" (desarrollo sustentable, tecnologías suaves, racionalismo verde, etc.) temen que la liberalización comercial, sin una estrategia para abordar los efectos ambientales de su expansión, conduzca a una degradación ambiental contraria al desarrollo. Por consiguiente, abogan a favor de la incorporación de obligaciones ambientales a los esfuerzos de liberalización comercial.

<sup>5</sup> Alfie, M., *Industria y Medio Ambiente: Confrontación de dos Proyectos*, paper, 2003.

El debate entre libre comercio-cuidado ambiental se puede dividir en diferentes aspectos: primero, los efectos de la liberalización comercial pueden ser positivos si la expansión comercial lleva a un mayor acceso de las personas a tecnologías y servicios que no sean nocivos para el medio ambiente. Sin embargo, la expansión comercial puede significar también más circulación de productos dañinos para el ambiente, tales como los desechos peligrosos. Segundo, si bien un comercio más libre puede aumentar la cantidad de recursos disponibles para inversiones ambientales, la expansión comercial también puede alentar una producción donde el daño ambiental no se "internalice," es decir, que los costos de los problemas ambientales no recaigan sobre aquellos que crearon el problema. Puesto que los costos ambientales no se internalizan en los precios que los productores o consumidores ven y pagan, las actividades productivas pueden aumentar de manera inadecuada, con lo que se crea más degradación ambiental.

Actualmente, no existe una internalización de costos ambientales, ello se refleja en el hecho de que existen unos cuantos reglamentos con respecto a emisiones globales y muy poca aplicación de los mismos. En virtud de ello, la expansión comercial representa un incentivo para que los productores fabriquen más bienes contaminantes. Por ejemplo, mientras no haya control sobre sustancias químicas que agoten la capa de ozono, quienes producen bienes utilizando estas sustancias se beneficiarán al poder "externalizar sus costos"<sup>6</sup>.

Este debate inconcluso se enfrenta a un problema fundamental, pues existen pocos datos confiables que sugieran relaciones empíricas importantes entre la liberalización comercial y la calidad ambiental. Son escasos los análisis empíricos que aborden, con cierto grado de rigor, los efectos ambientales de la liberalización comercial. La recopilación de datos, fundamentos y suposiciones analíticas, así como metodologías más refinadas para comprobar las conexiones entre los efectos ambientales y la liberalización comercial son

<sup>6</sup> En este sentido pueden consultarse las publicaciones recientes de la Comisión de Cooperación Ambiental que se encuentran en su página web. [www.cec.org/pubs](http://www.cec.org/pubs).

áreas que deben estudiarse para poder ampliar el conocimiento y ahondar en el debate y las soluciones. Es necesario, por tanto, un conjunto “indicadores ambientales” con una metodología clara para poder relacionarlos con desarrollo comercial. En cierto sentido, el debate entre “comercio y el medio ambiente” abre un campo de trabajo e investigación novedosa donde el punto central de la discusión cuestiona si la liberalización comercial conduce a mejorar la calidad ambiental o al deterioro del mismo.

## Inversión y medio ambiente

Una lección política puede desprenderse de la firma del TLC: así como los países se perfilan a una convergencia en el comercio, la inversión y la competencia, elementos clave de la agenda global, un esfuerzo similar es necesario para asegurar y fortalecer las regulaciones y las políticas ambientales encaminadas a anticipar y mitigar los impactos provocados por el libre comercio.

Hay datos y acciones que necesitan ser analizados con cuidado, el aumento del intercambio comercial y las controversias relacionadas con el medio ambiente son elementos que podrán dar luz no sólo del debate inconcluso de esta problemática, sino también arrojarán una serie de elementos que nos permitirán elaborar indicadores de acción concreta para poder establecer un equilibrio entre apertura y cuidado.

Hoy, uno de los discursos económicos más influyentes sustenta que la inversión directa extranjera (IDE, principal eje de la economía globalizada) puede funcionar como pivote para fomentar el desarrollo sustentable, pues en los dos últimos decenios, el capital privado ha venido ocupando las funciones que realizaba la asistencia gubernamental (la IDE representa de un tercio a la mitad de toda la inversión privada en los países en desarrollo)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> La Inversión Extranjera Directa (IDE) en nuestro país sumó 13 mil 625.5 millones de dólares en el 2002, cantidad 10.9% superior a la registrada en 2001. Del total de IED que recibieron los países de América Latina el año pasado, México captó más de la tercera parte, lo que ubica al país como el principal receptor de la re-

“Se sostiene que estos flujos de capital, bien administrados, podrían reemplazar industrias e infraestructuras no sustentables por otras sustentables. Y, también, aportarían beneficios prolongados: las firmas inversionistas desarrollarían la capacidad tecnológica y administrativa en los Estados receptores, aumentando sus posibilidades de administrar de modo sustentable sus recursos naturales”<sup>8</sup>.

Lo cierto es que, sin un marco político correcto, la IDE puede también exponer a graves riesgos el llamado desarrollo sustentable. Al fin y al cabo, los inversionistas están motivados por obtener ganancias, no por el interés público. Si se quiere que la IDE alcance sus posibles beneficios de sustentabilidad, tendrá que mostrar a la vez efectos ambientalmente sustentables y crecimiento y distribución justos. Los acuerdos internacionales de inversión se han concentrado de manera prioritaria en asegurar el aumento de los flujos de inversión. Sin embargo, existen vías en los países receptores que tratan de asegurar la sustentabilidad ambiental; entre ellas cabe señalar la posibilidad de fincar responsabilidades a los inversionistas y el fortalecimiento o protección de la legislación ambiental. En los hechos estas dos instancias juegan una prioridad menor cuando los países emergentes están ávidos por conseguir inversión extranjera directa.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) fue el primer acuerdo de inversión regional o multilateral que se enfrentó con estas cuestiones. Las negociaciones se concentraron en reforzar la seguridad del inversionista, mientras el medio ambiente paso a un segundo término, a través del fortalecimiento de las leyes ambientales que pretendían eliminar los llamados refugios de contaminación.

En este sentido, especial atención cobra el capítulo 11 del TLC. Durante las negociaciones y en los primeros años de su puesta en marcha se crearon disposiciones que favorecerían la inversión sobre el cuidado ambien-

ción, seguido de Brasil que recibió 13 mil 402 millones de dólares. China supera casi cuatro veces la IED captada por México, y encabeza la recepción de inversión entre los países en desarrollo. Información publicada con datos de la CEPAL en *Reforma*, sábado 22 de febrero del 2003.

tal, originando que esta protección sea usada por el inversionista para desafiar las leyes ambientales y las decisiones administrativas del país receptor. En consecuencia, las disposiciones destinadas a garantizar seguridad a los inversionistas crearon incertidumbre y riesgo ambiental. El Capítulo 11 del TLC contiene el conjunto más amplio de derechos que se haya ofrecido nunca a inversionistas extranjeros en un acuerdo internacional, favoreciendo una situación en la que los inversionistas desafían, constante y repetidamente, a los gobiernos receptores<sup>9</sup>. Así, los mecanismos de disputa y controversias, contemplados en el mismo tratado, se han desvirtuado pues la protección al inversionista se convierte en un arma estratégico-ofensiva que coloca en una situación políticamente peligrosa a los países receptores. No sólo en términos ambientales, sino también en la pérdida de las instituciones del espacio público, al privatizar y hacer patente la presencia de un solo actor en decisiones de política pública<sup>10</sup>.

Las cuestiones de procedimiento de las controversias como los riesgos que éstas desatan, han dado pie a un panorama incierto que rodea el manejo y las decisiones políticas entre el inversor y el Estado: el llamado “cono de silencio” del TLC. El derecho a la información no existe, el público carece de conocimiento de las diversas etapas del proceso de disputa: el litigio, el procedimiento, la consulta y el inicio del juicio. No se exige a los gobiernos que den publicidad a los alegatos de las partes e incluso pueden mantener en se-

creto los fallos definitivos<sup>11</sup>. El impacto negativo de esta falta de transparencia se ve agravado por dos factores clave; primero, las incertidumbres en la interpretación de las disposiciones, que en muchos casos, van a trascender las disputas comerciales convirtiéndose en cuestiones medulares de política pública, y segundo, el Capítulo 11 permite negociaciones en un contexto privilegiado y secreto entre el gobierno y los inversionistas extranjeros. La combinación de ambos factores contribuye a erosionar la legitimidad democrática del procedimiento, un aspecto fundamental en la promoción del desarrollo sustentable.

Parece entonces que las controversias del Capítulo 11 involucran un proceso sigiloso en el cual el gobierno está disputando medidas de interés público en base a los intereses identificados por un solo actor y las soluciones sólo están a disposición de ese único interesado. “Esto otorga a los intereses extranjeros privados un acceso privilegiado al proceso de formulación de políticas, sin la responsabilidad de la divulgación pública de las demandas”<sup>12</sup>.

Las tres partes en el TLC han reconocido, aunque en diversos grados, la importancia de estas cuestiones. En varias reuniones tanto los funcionarios de comercio como los encargados del medio ambiente, de los tres países firmantes, han aceptado los importantes desafíos que representa el Capítulo 11 y han propuesto redefinir el papel que la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) de América del Norte debe ejercer en estos asuntos, desde una nueva formulación de políticas hasta importantes acciones concretas y específicas.

En este sentido, especial interés adquiere para nuestro análisis destacar las principales controversias ambientales que el TLC ha enfrentado para dilucidar el nuevo y vital papel que la Comisión de Cooperación Ambiental deberá desarrollar en los próximos años.

<sup>8</sup> Richardson, S. *Impactos Ambientales del TLC*, [www.csf.colorado.edu/mail](http://www.csf.colorado.edu/mail).

<sup>9</sup> Estados Unidos y Canadá exigieron este mecanismo para proteger a sus inversionistas en lo que entonces era un sistema mexicano sospechoso, y México lo aceptó de buena gana como una garantía concreta y fiable para aumentar el flujo de inversión procedente del norte, *Ibidem*. p. 35.

<sup>10</sup> La sola posibilidad de que la inversión extranjera pueda pagar una indemnización por los cambios en la regulación ambiental puede conducir a una puerta falsa, es decir, la no ejecución de la normatividad ambiental. Mientras éste es un costo moderado para la empresa resulta de enorme gasto para los gobiernos. Pero lo más grave es que estas indemnizaciones son incompatibles con los supuestos objetivos del tratado: promoción del desarrollo sustentable y fortalecimiento y perfección de las normas ambientales.

<sup>11</sup> Canadá y Estados Unidos han empezado a revertir el proceso, pero en México sigue siendo evidente que el derecho a la información, al igual que el principio de sustitución y el precautorio, pueden estar estipulados en la ley, pero no son puestos en práctica.

<sup>12</sup> Puede consultarse la página web [www.inca.or.cr](http://www.inca.or.cr). Evaluación del Impacto Ambiental del Acuerdo de Libre Comercio.

## Controversias ambientales en el TLC

A lo largo del tiempo, el método preferido para manejar controversias ha sido evitarlas más que litigarlas. Cabe resaltar, sin embargo, que han existido un gran número de importantes casos públicos y privados. Probablemente, el mejor indicador de las áreas en las que los problemas ambientales pueden ocasionar controversias comerciales se derivan de las negociaciones entre Canadá y Estados Unidos, durante los últimos años<sup>13</sup>.

Entre las cuestiones comerciales que los gobiernos canadiense y estadounidense disputan se encuentran problemas originados tanto por bienes manufacturados, semi-manufacturados y materias primas, así como por productos agrícolas. A discusión se encuentran problemas relacionados con normas de calidad y proceso, empaque y etiquetado y alegatos de discriminación contra ciertos tipos de productos. Entre estos problemas están aquellos que han sido, o que pronto podrían convertirse en, objeto de procesos formales de solución de controversias. Muchos estarán sujetos a largas negociaciones antes de ser resueltos. Algunos de éstos tienen un carácter claramente ambiental o dan origen a problemas jurídicos que son similares a aquellos planteados por controversias comerciales ambientales.

Destacan los siguientes asuntos: la leche UHT, la organización de normas de Estados Unidos, la ampliación de cuotas del arancel textil para 1993, el tratamiento del vino y la cerveza canadiense en EU y la reglamentación sobre petróleo y gas. El comercio de automotores, los reglamentos estadounidenses para gasolina reformulada (metanol), las importaciones de petróleo y aceite de Canadá, el comercio de uranio, la cancelación de contratos salvavidas BOD, las quejas de la *American Barrick Mining Co.*, y la investigación en contra de *Comdev Co.*, de Cambridge, Ontario<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Estos problemas para los años 1993, 1994 y la primera mitad de 1995 se analizaron con base en el material que el Departamento Canadiense de Asuntos Extranjeros y Comercio Internacional hizo disponible. *Nafta Effects no 3 dispute avoidance*; printed 96-09-10 11:19 15 of 31.

<sup>14</sup> Revista *Borderlines* 37, vol. 5, núm. 7, julio 1997.

Algunas de estas cuestiones no han sido discutidas públicamente mientras que, por otro lado, un gran número de ellas han sido objeto de considerables disputas y comentarios públicos y políticos. La mayoría de los puntos citados anteriormente revela que un gran número de problemas tienen poco o nada que ver con el ambiente. Sin embargo, algunos de éstos tienen un fuerte componente ambiental, entre los que podrían mencionarse los siguientes: las negociaciones con respecto a las normas estadounidenses para el abastecimiento permanente de papel; las normas estadounidenses para la regulación de la gasolina reformulada; las discusiones en curso con respecto a leche UHT que gira en torno a establecer normas equivalentes; los reglamentos de la Administración de Alimentos y Drogas de EU que establecen tolerancia cero para la salmonela en aves de corral; así como el análisis del Acuerdo para el Salmón y el Arenque, por sólo citar algunos casos.

En el caso de la relación México-Estados Unidos, el potencial de los impactos ambientales asociados con el libre comercio se ha convertido en una seria preocupación.<sup>15</sup> El

<sup>15</sup> La empresa estadounidense Metalclad, una compañía de desechos, entabló, en enero de 1997, una demanda contra el gobierno de México, exigiendo indemnización de 90 millones de dólares, por contravenir las disposiciones de trato nacional y de la prohibición a requisitos de desempeño contenidas en el capítulo 11 del TLC. Ello en virtud de que el Estado de San Luis Potosí le negara un permiso para establecer un depósito de residuos tóxicos en el municipio de Guadalupe. El Gobernador del Estado ordenó el cierre del local luego que un informe de auditoría geológica indicara que la instalación podría contaminar el suministro de aguas de la localidad. El gobierno potosino declaró 243,000 hectáreas de reserva ecológica en esa área, por lo cual Metalclad exige una cantidad de 90 millones de dólares por expropiación de sus ganancias. Waste Management Inc., una empresa estadounidense, demanda al gobierno mexicano, pidiendo una indemnización de U. S. \$60 millones respecto de su concesión exclusiva por un período de 15 años de manejo de desechos sólidos en Acapulco. La empresa alega que no se han cumplido las garantías de pago. La empresa estadounidense Desona demanda a México. Pide más de U. S. \$14 millones de indemnización en el caso de un negocio de manejo de desechos. Presenta una larga lista de decisiones injustas y contradictorias de parte de las autoridades locales que han llevado a pérdidas y a la expulsión de sus gerentes de la sede de las operaciones en las afueras de México, D.F. La CEMSA junto con su dueño estadounidense demandan a México por US\$50 millones, es el primer caso dentro del TLC respecto de asuntos

aumento de la actividad económica en la zona fronteriza, como resultado del programa de maquiladoras, ha incrementado el potencial de controversias ambientales. A lo largo de la frontera compartida, la industrialización impulsada por las exportaciones, y la urbanización acelerada —procesos que se han intensificado desde la introducción del TLC— están produciendo condiciones ambientales angustiantes. Para dar sólo algunos ejemplos, las ciudades mexicanas ubicadas en la frontera han crecido más de 20% desde 1994 y, de acuerdo con proyecciones modestas, dentro de veinte años tendrán una población de más del doble de la que tenían en 1995, con lo que rebasarán la posibilidad de los gobiernos locales para proporcionar servicios urbanos como el agua potable y la eliminación de aguas negras, poniendo en serio riesgo la capacidad de soporte de la región fronteriza<sup>16</sup>.

“El número de plantas maquiladoras en la zona fronteriza se ha disparado en casi un 50%, de 2,090 en 1994 a un número que se estima en 3,051 actualmente. Y sólo el 11% de los desechos tóxicos generados por estas plantas son tratados adecuadamente. El tránsito de camiones con destino al norte se ha incrementado en un 50% desde 1994, lo cual ejerce presión sobre la infraestructura de transporte y contribuye a la mayor contaminación de los puertos de entrada. Estas tendencias amenazan con deteriorar aún más la calidad del medio ambiente en la zona fronteriza”<sup>17</sup>.

tributarios. La CEMSA alega que le fueron negadas las devoluciones de impuestos de consumo correspondientes, así como derechos de exportación. En forma similar al caso anterior, se alegan numerosas acciones irregulares de parte de las autoridades mexicanas. Schwenker, C. “Will NAFTA Protect the Environment?” en *Environmental Forum*, 10, 1997. En últimas informaciones se tiene registro que México deberá pagar 17 millones de pesos por trato discriminatorio a la empresa CEMSA, al ser ésta expuesta a un trato menos favorable que los revendedores/exportadores locales de cigarrillos, una discriminación de facto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incompatible con las obligaciones de México conforme al artículo 1102 del TLC. *Reforma*, 16 de febrero, 2003.

<sup>16</sup> Mumme, S., El Acuerdo Paralelo en Materia Ambiental del TLC “¿Casi Verde?” en *Borderlines*, 60. [www.zianet.com/irc1/borderlines](http://www.zianet.com/irc1/borderlines).

<sup>17</sup> Alfie, M. Op. cit.

Por otra parte, la eliminación de aranceles, por ejemplo, puede acelerar la decadencia de la agricultura tradicional en México —con efectos adversos sobre el desarrollo sustentable de los recursos naturales— a la vez que puede dar lugar al uso creciente de productos químicos. Reglas más liberales para el comercio y las inversiones del sector energético pueden alentar un aumento en el uso de combustibles fósiles contaminantes y traducirse en dificultades para la aplicación efectiva de regulaciones estatales y regionales relativas a la calidad del aire.

El aumento de la actividad comercial plantea desafíos ambientales para América del Norte, desafíos que requieren de una vigilancia y una regulación más estrictas. La capacidad del régimen ambiental del TLC para hacer frente a las problemáticas derivadas de la mayor actividad comercial padece de varios impedimentos fundamentales que son evidentes en el mismo Tratado de Libre Comercio, dentro de las nuevas instituciones ambientales creadas bajo el TLC y a nivel gubernamental.

Aún cuando la retórica a favor del desarrollo sustentable es recurrente, el documento central del TLC da prioridad al comercio sobre el medio ambiente. La CCA, según ella misma admite, se ha visto lenta para tomar parte en un diálogo constructivo sobre la evaluación ambiental, la resolución de controversias y el establecimiento de prioridades con la Comisión de Libre Comercio y otras instituciones vinculadas con el TLC, y ha descuidado la posible cooperación entre organismos en áreas que podrían mejorar las prácticas ambientales dentro del TLC<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Empresas de los tres países han recurrido a este mecanismo para evadir las regulaciones ambientales. Los daños potenciales se hicieron manifiestos en un caso que se dirimió en julio de 1998, relacionado con la Ethyl Corp., un fabricante estadounidense del aditivo de gasolina MMT. La Ethyl, que había amenazado con entablar una demanda, presionó al gobierno canadiense para que retirara su prohibición a la importación de MMT, luego de argumentar que la prohibición constituía una expropiación de sus futuras utilidades y que favorecía potencialmente a los productores canadienses de aditivos sucedáneos. A pesar de que la prohibición canadiense se basaba en conocimientos científicos sólidos —se sabe que el MMT es un cancerígeno— los abogados de la Ethyl obtuvieron una indemnización de U.S. \$13

La contribución política más constructiva del TLC ha sido su función en la elaboración de nuevas iniciativas y del establecimiento de instituciones internacionales para la protección del medio ambiente en la región tri-nacional. Sin embargo, éstas operan con recursos muy limitados y se han desenvuelto de manera poco efectiva frente a las necesidades planteadas por diversas comunidades de América del Norte, hasta ahora los tres gobiernos no han permitido que estas instituciones funcionen a todo su potencial. Ni la CCA ni la COCEF o el Bandan han recibido un financiamiento adecuado, lo cual ha dado lugar a insuficiencias de personal, reducción del número de programas y desempeño deficiente de las funciones que tienen asignadas.

## Indicadores y modelos

Desde hace una década, el debate sobre cómo el libre comercio afectaría al medio ambiente se planteaba en cuatro hipótesis:

**Efectos a Escala:** Mientras el libre comercio expande el crecimiento económico, una mayor presión es ejercida sobre el medio ambiente. Recursos naturales como la energía, los bosques, o el agua son necesarios para expandir la producción, con ello se origina un volumen acelerado de emisiones contaminantes que atacan el aire y el agua— mayor cantidad de basura tóxica es liberada con el aumento de la producción. Es claro que los efectos a escala provocados por el comercio han sido desestimados, un indicador de ello es el descenso en la intensidad energética por unidad en el producto interno bruto. En la mayoría de los países industrializados, estos efectos a escala pueden ser disminuidos por los avances tecnológicos así como por medio de recursos especializados.

millones así como una carta del gobierno que manifestaba que el MMT no representa peligro alguno para el ambiente ni la salud. Popiel, Brian R. "Comment: From Customary Law to Environmental Impact Assessment: A New Approach to Avoiding Transboundary Environmental Damage Between Canada and the United States" en *Boston College Environmental Affairs*. Rev. 447, 2, 1995.

**Efectos Competitivos:** Mientras el libre comercio se expande, la respuesta de los mercados, expuestos a la competencia internacional, presiona a empresas de alto nivel a minimizar los costos ambientales. Esta competencia del sector privado se trasmite a los gobiernos, que van adelgazando y relajando el monitoreo y la reglamentación ambiental para conservar las inversiones empresariales en casa. Este argumento revela el debate que en los años setenta surgió entre empleo-versus-medio ambiente, en un contexto de expansión del libre mercado.

**Efectos Locales:** Si los gobiernos nacionales mantienen una estricta regulación ambiental frente al incremento de la competencia por los mercados, las empresas—respondiendo a la movilidad del capital— trasladarán sus inversiones a países de laxa regulación o aquellos que no tienen ninguna.

**Efectos de Regulación:** Finalmente, aún cuando los gobiernos no están sujetos a la competencia y mantienen o refuerzan sus normas ambientales, esas reglas quedan fuera y se desvanecen frente a leyes comerciales. Antes de la firma del TLC, muchos sectores argumentaban que se daría una lucha encarnada entre las normas ambientales, las de salud, las de seguridad alimenticia y la protección a la vida salvaje frente a las reglas comerciales<sup>19</sup>.

Estos cuatro puntos siguen hoy vigentes en la discusión, pues no se han podido establecer indicadores claros y precisos que garanticen que la apertura comercial provoque aumento en el consumo de productos biodegradables o amables con la naturaleza y tampoco que el crecimiento comercial sea directamente proporcional a la reparación del daño ambiental. Aún más, las reglas ambientales han pedido terreno frente a la desregulación comercial. Así, queda claro que la expansión del libre mercado deberá hacer énfasis en repensar estas cuatro premisas en un ámbito donde se coloque en distinto plano al medio ambiente. Los efectos a escala, la regulación, las consecuencias locales y la competitividad deberán

<sup>19</sup> Shanoff, B. "NAFTA Reveals Progress, Troubles After One Year" en *World Wastes* 15, 38, 1995.

ampliar soluciones ambientales, como por ejemplo: el cálculo del costo ambiental en las cuentas nacionales, la introducción de tecnologías suaves y amables con la naturaleza, el reforzamiento y puesta en práctica de la normatividad ambiental y la reconsideración del binomio naturaleza-desarrollo.

Después de estos diez años, dependiendo del sector a estudiar, los resultados de impacto ambiental son mixtos. Aún cuando la efectividad de la regulación ambiental es de vital importancia, especialmente en periodos de transición cuando los países abren sus mercados a la competencia internacional, la mayoría ha reducido sus estándares y regulaciones ambientales y ha transformado sus mercados a través de desregulaciones de competencia; pero al mismo tiempo se han creado organismos, instituciones, grupos y organizaciones que preocupados por el cuidado ambiental han tratado de influir, analizar y promover planes y programas de acción frente al deterioro ambiental que la apertura comercial ha provocado.

Al hablar de apertura comercial, debemos desprendernos de discursos ideológicos que lejos de ayudarnos a dilucidar el panorama, contaminan y nublan posibles soluciones. Por ello, es importante destacar que nuestro espacio de estudio presenta características que lo sitúan en una posición privilegiada, zona abierta al intercambio de bienes y servicios que ha propiciado un incremento de las economías de los tres países. “Es innegable que en los años del TLC las exportaciones mexicanas se han triplicado al pasar de 52 mil millones de dólares en 1993 a 161 mil millones en el 2002. Un ritmo de 12% al año. El tradicional déficit comercial de México con Estados Unidos se ha transformado en un superávit cercano a los 37 mil millones de dólares tan sólo en el 2002. El sector externo ha repercutido en diferentes sectores de manera positiva, creando empleos, agilizando exportaciones agrícolas y hasta el mejorado el consumo de bienes de primera necesidad entre la población<sup>20</sup>. El intercambio de

bienes entre Canadá, México y Estados Unidos, ha pasado de 350 mil millones de dólares en 1994 a 700 mil millones de dólares en el año 2000. En el 2000, las tres economías de América del Norte produjeron más de 1 trillones de dólares en bienes y servicios. El comercio entre Estados Unidos y Canadá representa la relación bilateral más importante que se ha establecido desde la firma del TLC. Y hoy México es el segundo socio comercial más importante de Estados Unidos. Desde 1994, México ha experimentado un crecimiento en sus exportaciones e importaciones, creciendo de 40 mil millones de dólares a 170 mil millones. La mayoría del comercio mexicano —casi el 80%— se realiza con Estados Unidos. En contraste, el comercio entre México y Europa, en el mismo periodo, descendió a más de la mitad, de un 12% anterior al TLC a menos de un cinco por ciento calculado hacia el año 2000. El comercio entre México y Estados Unidos ha aumentado a casi un 90% entre 1996 y el 2000. Las exportaciones manufactureras, oficialmente reportadas, se han incrementado muy rápido desde que el TLC entró en vigor. De 1995 a 1999, esas exportaciones crecieron a un ritmo anual de 16%. El valor total de estas exportaciones ha crecido 20% anualmente<sup>21</sup>.

Por otra parte, el comercio entre Canadá y Estados Unidos ha aumentado en cerca del 40% en el mismo periodo. Un camino que puede ser verificado en relación a la interdependencia económica entre los socios del TLC es la evidencia de que el 96% de las exportaciones mexicanas tienen como destino a Estados Unidos. También desde que entró en vigor el TLC, las exportaciones canadienses a EEUU han aumentado de 74 a 85%. Hoy el 40% del Producto Interno Bruto de Canadá depende de sus exportaciones<sup>22</sup>.

por año, el de carne de pollo de 9.4Kg a 21.3 kilos, sólo por poner algunos ejemplos. Saunders, J. D. “NAFTA & The North American Agreement on Environmental Cooperation: A New Model for International Collaboration on Trade & Environment” en *Journal of International Environment Law and Policy*, 272, 5, 1995.

<sup>21</sup> [www.cec.org](http://www.cec.org).

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Las exportaciones agroalimentarias mexicanas también aumentaron en un 9.4% anual durante los primeros ocho años del Tratado. Entre 1990 y el 2001 el consumo de carne de res pasó de 12.3kg a 16.4%

Estos datos nos hablan de una situación inmersa en un proceso de globalización y apertura, de interdependencia e intercambio que delinean los caminos económicos en los que estos tres países están inscritos, situación que ante la realidad y contexto mundial difícilmente puede modificarse de manera inmediata y radical. Sin embargo, y sobre todo en el caso mexicano, estos avances no se han plasmado de manera definitiva en el bienestar cotidiano de la población, varios sectores manifiestan un deterioro de sus condiciones económicas y puede observarse un retraso en algunos sectores productivos.

La apertura comercial es un hecho, los tres países la han adoptado, ello es parte de una estrategia que no puede negarse, ante ello es vital establecer nuevos objetivos y metas que permitan entender la importancia del cuidado ambiental como sostén de cualquier economía. Es cierto que desde la firma del TLC las cifras e indicadores sobre el deterioro ambiental han estado enfocadas a destacar el impacto en agua y aire, un caso particular de esta situación es la frontera que México y Estados Unidos comparten, donde las fuentes móviles, las ladrilleras, las maquiladoras y la quema de basura a cielo abierto han generado estudios que presentan datos importantes en estos dos rubros. De igual manera, en Canadá la región de los Grandes Lagos y Cascadia han perfilado sus análisis al impacto ambiental sobre agua y aire<sup>23</sup>.

Necesitamos elaborar indicadores más amplios y complejos que pongan en juego usos energéticos, ecosistemas, internalización de costos, vida salvaje, repercusiones a la salud y calidad de vida, por sólo citar algunos. La idea es crear y desarrollar modelos agregados, indicadores cuantitativos capaces de mostrar no solamente los cambios en la calidad del agua y el aire, sino también en la biodiversidad o el habitat. La necesidad de formar modelos agregados y dilucidar el potencial de diversas variables ayudará al debate entre apertura comercial-cuidado ambiental. Trabajar

<sup>23</sup> Alfie, M., *Región Ambiental concepto de enlace: La frontera México-Estados Unidos y la región de Cascadia*, Revista Mexicana de Estudios Canadienses, en prensa.

con datos ambientales, “el medio ambiente primero” y relacionarlos con la apertura comercial, podrá dar luz a indicadores que muestren no sólo si la economía decrece o se expande, sino saber y conocer, la cantidad de recursos naturales con la que contamos, su uso, tiempo y las repercusiones sobre calidad de vida.

La complejidad de las repercusiones ambientales provocadas por la apertura comercial es compleja. Se necesita, también, resguardar y reconocer áreas sensibles de las fronteras sobre las cuales ha habido gran controversia política. Por ejemplo, se pueden desarrollar indicadores respecto al Río Bravo o los Grandes Lagos. Además, en varios corredores fronterizos (ejemplo, El Paso-Ciudad Juárez, San Diego-Tijuana) se puede sustraer experiencias y datos que sirvan para entender qué sucede con el medio ambiente. De la misma manera, se deben desarrollar una serie más amplia de indicadores ambientales que cubran las condiciones ambientales a través del territorio de México, Estados Unidos y Canadá<sup>24</sup>, este trabajo puede promoverse a través de acciones conjuntas entre el sector gubernamental, el privado, el universitario y los grupos y organizaciones de corte ambiental. La creación de un banco de datos con indicadores críticos de calidad ambiental que contara con la

<sup>24</sup> Si nosotros comparamos por un lado la frontera México-estadounidense y la de Canadá y Estados Unidos podremos observar importantes diferencias: desde la percepción que sobre la naturaleza se tiene, su cuidado, su importancia, hasta las metas de cuidado y conservación. Elementos que nos hablan de una forma de asumir y poner en marcha el crecimiento económico y la apertura comercial. Mientras México ha adoptado una política tendiente a una amplia desregulación y ha disminuido las formas de control ambiental fronterizo convirtiendo esta región en una zona casi libre de leyes ambientales, monitoreo o sanción y ha privilegiado garantías a las industrias maquiladoras, donde el medio ambiente se convierte en una ventaja comparativa de nuestra economía frente a los estadounidenses, Canadá ha logrado equilibrar de una manera más ágil, moderna y cautelosa los impactos ambientales de su apertura comercial, la región de Cascadia es una muestra de ello, tal vez la propia estructura de los capitales que se invierten en una y otra frontera sea distinta y eso juegue como un elemento fundamental para entender porque en una el cuidado ambiental es fundamental, mientras en la otra este no es factor de riesgo.

prueba de cómo éstos han ido cambiando a través del tiempo, proporcionaría un valioso avance para comprender los efectos del comercio y su liberalización sobre el medio ambiente.

Otras áreas que pueden contribuir al mejor entendimiento de los impactos ambientales de la liberalización comercial son los sectores de recursos críticos que con frecuencia se señalan como fuente de preocupación. Sería particularmente valioso contar con estudios de casos cuyos objetivos fueran analizar la forma en que el TLC ha afectado a estos sectores.

Es necesario que se realicen estudios de largo plazo sobre las implicaciones ambientales de la liberalización comercial en América del Norte sobre los sectores de la industria forestal, pesca, agricultura y energía. Se vuelve vital hacer un análisis cuidadoso de lo que ha sucedido en estas industrias con respecto a los impactos ambientales en el contexto de la expansión comercial de América del Norte.

Desde nuestro punto de vista, la CCA debe convertirse en un organismo eficaz y eficiente, reconstruirse como una institución, recuperar el espacio público, no sólo para revisar y ser juez de controversias, sino para poder encaminar trabajos de investigación, abrir espacios de información a la sociedad, fomentar la discusión y el entendimiento, ampliar la participación de diversos sectores y fortalecer la normatividad ambiental. Todos estos aspectos se convierten en tarea fundamental que permite reformular políticas, democratizar y hacer pública la información, penetrar en espacios hasta ahora reservados y secretos, y sobre todo poner en práctica principios clave del desarrollo sustentable.

Necesitamos que la CCA sea clara y precisa, que su labor tienda a homologar estándares y normas ambientales, fomentar el monitoreo, la sanción, el financiamiento, el derecho a saber, pero sobre todo que abra espacios donde círculos de expertos provenientes de universidades, tecnológicos e institutos trabajen con posibilidades de poner en práctica el principio de sustitución, el principio

precautorio y la posibilidad de construcción de índices y modelos que pongan en juego variables económicas y ambientales. Es prioritario fortalecer las instituciones tri-nacionales, pero no sólo mediante reglas y normas, sino sobre todo con acciones concretas que pongan en juego diferentes variables, indicadores y experiencias que permitan avanzar en el conocimiento de la relación entre la apertura comercial y consecuencias ambientales en un marco novedoso y en constante cambio. La CCA tiene el mandato para desarrollar una relación constructiva entre los asuntos comerciales y los ambientales. Ella puede proporcionar asistencia y credibilidad pública a los problemas suscitados por la apertura comercial<sup>25</sup>.

La asesoría de expertos sobre los aspectos ambientales con relación a la pesca y al comercio, al igual que sobre otros recursos naturales, podría ser muy importante para los tres gobiernos en el futuro. La explotación de recursos, el conteo in natura, la experiencia de corredores fronterizos y la elaboración y análisis de indicadores eco-ambientales se convierte en punta de lanza en la resolución de posibles controversias.

Por todo ello, el proceso jurídico del TLC constituye el escenario para ponderar los valores comerciales y ambientales en pugna

<sup>25</sup> Las deficiencias de los procedimientos y de los programas debilitan a las instituciones ambientales del TLC. En el caso de la CCA. Las restricciones sobre su autonomía y los problemas con peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental y con la resolución de controversias entre gobiernos se han identificado como impedimentos a la efectividad de los procedimientos de dicha instancia. Al menos uno de los gobiernos, el de México, retiró inicialmente su apoyo a ciertos aspectos de un estudio de la CCA sobre los efectos ambientales del TLC, ya que insistía en que se le debía otorgar la oportunidad previa de aprobar el programa de trabajo de la comisión. Aunque México dio finalmente su anuencia al proyecto en 1997, obtuvo un convenio según el cual los términos de referencia de cualquier estudio posterior sobre esa problemática tendrían que ser aprobados por un grupo de funcionarios comerciales y ambientales de cada país. Una revisión externa de este tipo representa una limitación significativa a la capacidad de la CCA para cumplir con su mandato de manera profesional e imparcial. Richardson, Op. cit.

ante los paneles de solución de controversias. Los artículos del TLC y del ACCAN establecen disposiciones para que los Estados y los paneles consulten asesoría experta, a través de comités del TLC, grupos de trabajo o a través de la nominación de miembros. Las entidades del TLC tienen acceso a la información, a la asesoría técnica y a la opinión de expertos de área a través de la CCA, cuya misión es identificar y contribuir con dicha experiencia. La neutralidad y experiencia de un grupo independiente de expertos en tales controversias puede ayudar a consolidar las decisiones tomadas por los paneles o bien, aclarar aquellos aspectos que les permitan enriquecer los juicios.

El apoyo presupuestario así como una respuesta rápida y efectiva a diversos grupos de la sociedad que pugnan en favor de la protección ambiental y el desarrollo sustentable en la región, se convierten en elementos fundamentales para transformar las instituciones ambientales nacidas a la luz del TLC<sup>26</sup>.

También es necesario perfeccionar los procedimientos operativos y las prácticas institucionales. La CCA debe consolidar sus vínculos con las instituciones económicas del TLC y profundizar sus relaciones consultivas con los demás organismos y programas ambientales. El Consejo de la CCA debe avanzar rápidamente en la elaboración de los procedimientos necesarios para implementar el proceso de resolución de controversias estipulado por el Capítulo V. El Secretariado de la CCA debe continuar vigilando y evaluando su proceso de recepción de peticiones ciudadanas y, también apoyar y ampliar el acceso ciudadano a estos procedimientos. Para que la CCA surja como el principal organismo independiente en la evaluación del impacto del TLC en el ambiente de América del Norte, tendrá que avanzar rápidamente en el marco de evaluaciones y aplicarlo al análisis de asuntos relacionados con el comercio sectorial y el ambiente.

Junto con estos asuntos el fomento a grupos de expertos, relaciones con universidades, centros de investigación y tecnológicos; así como un recuento de experiencias, datos e

<sup>26</sup> [www.cec.org](http://www.cec.org).

indicadores facilitarán enormemente la labor fundamental de la CCA.

## **Conclusiones: integración comercial e inclusión social**

Una de las consecuencias de la apertura comercial ha sido el esfuerzo, tal vez utópico, por construir un mercado que incluya y se preocupe por los aspectos sociales, por ampliar los índices de inclusión social. Se tiene la idea que el incremento del PIB aumentará de manera inmediata el bienestar social. Sin embargo, los procesos de liberalización conllevan altos costos, sobre todo en la etapa inicial, y los beneficios se distribuyen lenta y pausadamente en la economía. Si los ecosistemas, las especies, la calidad del aire o del suelo se colocan en el último eslabón económico, obvio es que nunca se perciben los beneficios del libre comercio en el ambiente.

Durante los periodos de integración comercial, las políticas públicas deberán proveer una red de seguridad social a países o regiones vulnerables. El ejemplo más loable referido a esta situación es la consolidación de la Unión Europea, donde los costos de integración fueron absorbidos por las economías más fuertes con el fin de reducir la brecha regional existente entre sus miembros. La Unión Europea destina aproximadamente 35 mil millones de dólares en fondos a educación, medio ambiente, economía y seguridad social que se transfieren de los países ricos a los más pobres.

En contraste, el TLC —que tiene un mandato mucho más modesto que el de la Unión Europea y cuenta con instituciones tri-nacionales— posee pocos recursos para resolver divergencias comerciales, escasos mecanismos para enfrentar controversias ambientales y nulos procedimientos para resolver la brecha social que el Tratado ha provocado<sup>27</sup>. Aún cuando

<sup>27</sup> Se calcula que el Bandan recibe 9 millones de dólares anuales y con ellos debe encargarse del manejo del agua, desechos tóxicos, infraestructura fronteriza, biodiversidad, etc. Además, se encuentra totalmente desvinculado de organismos, paneles de consulta, organizaciones y grupos que trabajan en la búsqueda de

se han desarrollado organismos paralelos como COCEF, CCA y BANDAN, estos son poco eficaces y eficientes y lo cierto es que poco se ha hecho para poner orden a los efectos sociales nacidos del TLC. Como hemos analizado el Tratado ha favorecido la expansión comercial y al inversionista privado sobre el cuidado ambiental, ello no sólo pone en riesgo a las economías receptoras al agotarse recursos y poner al límite la capacidad de soporte; sino, sobre todo, genera terribles problemas que aquejan la salud y calidad de vida de sus pobladores convirtiendo el riesgo ambiental en un asunto de exclusión social, de marginalidad, de riesgo permanente y constante.

De muchas maneras, trabajar con repercusiones ambientales provocadas por el comercio se convierten en un grave problema que necesita ser reorientado. Más que confrontar un problema ambiental y buscar sus causas, debemos modificar los enfoques y estudios. En lugar de poner en primer término el comercio y los efectos económicos que ha provocado, así como observar sus repercusiones en el medio ambiente, un enfoque alternativo es estimar las condiciones en las que se encuentra el medio ambiente (conteo in natura) de un región o lugar y después analizar cómo el tratado comercial afecta tales condiciones. El enfoque de "el medio ambiente primero" representa una prioridad metodológica distinta, donde se vuelve necesario calcular la capacidad de soporte y la asimilación de contaminantes en diferentes ecosistemas que se abren al libre comercio. Consideramos que no existe un modelo único o mejor, pero pensamos que sólo podemos avanzar en el conocimiento ambiental si modificamos radicalmente nuestra perspectiva, si ponemos a trabajar índices, datos y experiencias; si colocamos en primer término el medio ambiente como punto nodal de inclusión social, de posibilidades de mejora en la salud y la calidad de vida; si abrimos foros de participación, consulta e información para conocer el estado que guarda el medio ambiente; si desplegamos un discurso ambiental comprensible y accesible; si fortalecemos la educación y la cultura ambiental.

los estragos ocasionados por emisiones contaminantes. Weintraub, S., *NAFTA: What Comes Next?*, Westport, Connecticut, Praeger, 1994.

La forma en como producimos, consumimos y generamos basura afecta nuestro medio ambiente. Un enfoque analítico sobre el problema ambiental deberá tomar en cuenta el uso de agua y suelos y la capacidad de ellos de soportar los niveles de vida. Ello incluye nuevos indicadores que permitan deducir que recursos se requieren para producir cualquier cosa que consumimos y desechamos. El libre comercio, hasta ahora, aprovecha de manera excesiva los recursos con los que contamos, los sobre-exploita y provoca un deterioro en las condiciones de vida de amplias poblaciones que conducen al riesgo, incertidumbre y contingencia.

Queda claro, después de estos diez años, que la discusión y el debate entre comercio y medio ambiente aún no ha concluido, sin embargo si seguimos poniendo al ambiente en último término los efectos perversos podrán no sólo afectar los índices de equidad, justicia, salud o calidad de vida de una población, sino poner también en alto riesgo al propio motor del comercio. El uso extensivo de los recursos naturales, la falta de una política que impulse el reciclado o la construcción de basureros de disposición final, la ausencia de una cultura ambiental activa, han sido mecanismos utilizados por los inversionistas. Sólo un enfoque distinto donde queden claras acciones concretas y específicas para atacar el deterioro ambiental pueden allanar el camino.

Así, la Comisión de Cooperación Ambiental tiene un papel relevante en la región, no sólo para coordinar trabajos de investigación, elaborar índices y modelos, sino sobre todo, su misión consistirá en modificar políticas que incorporen y beneficien a la mayor cantidad de habitantes. Recuperar el espacio público, clarificar sus decisiones, tener un papel significativo como una nueva institución que atiende problemas propios de la globalización, redefinir así el papel de las agencias y los actores. Hablar de inclusión social implica abrir espacios de información, participación, tolerancia y ampliación de beneficios necesarios y fundamentales que garanticen salud, calidad de vida y derechos de los habitantes de la región de América del Norte. Cuidar el Medio Ambiente se convierte, entonces, en una prioridad, hacer hincapié en esta postura es la única vía de incorporar logros y cambios sustanciales de la apertura comercial.

# Irak: la guerra de la arrogancia

Alejandro Becerra Gelóver\*

*Como consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre en Nueva York y Washington, Irak regresó al centro de la polémica mundial. La declaración de la cruzada antiterrorista en el mundo por parte de George Bush nueve días después de los atentados, junto con el señalamiento, el 29 de enero de 2002, de lo que él llamó el “eje del mal”, en donde incluía a Irak, además de Irán y Corea del Norte, colocó a esta nación islámica en la segunda fase de la lucha de la Casa Blanca contra el terrorismo internacional y en la antesala de una intervención armada que parece inminente. No obstante, tal decisión mantiene dividido al mundo, cuestiona el papel de la ONU, evidencia el estatus de “hiperpotencia” de Estados Unidos y le recuerda a la comunidad internacional que la guerra puede ser evitable.*

La zona del golfo pérsico se encuentra a punto de vivir un episodio bélico que para gran parte de la opinión pública internacional es innecesario. Como se sabe, las acusaciones que pesan sobre el régimen de Saddam Hussein son las de producir armas de destrucción masiva (ADM) —químicas, biológicas, radiológicas, e incluso nucleares— que a través de redes terroristas en el mundo pudieran ser utilizadas eventualmente contra Estados Unidos (EUA), así como la de patrocinar a Al Qaeda. A estas acusaciones se le adiciona, la reticencia de Bagdad para aceptar las resoluciones previas de la ONU en materia de desarme que datan desde 1990<sup>1</sup>, junto con una actitud de coope-

ración limitada con la misión internacional de inspección de armas de las Naciones Unidas, que colocan a Irak en la antesala de una intervención armada liderada por Washington. Lo paradójico es que hoy en día no existen pruebas contundentes que comprueben tales acusaciones y, sin embargo, la intervención a esta nación árabe parece inminente.

En el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSONU) las opiniones están divididas en la perspectiva de tomar una decisión que avale una intervención militar para desarmar al régimen de Hussein y, posteriormente, establecer un nuevo gobierno. De sus 15

\* Profesor, Departamento de Relaciones Internacionales, UNAM-Aragón.

<sup>1</sup> Hasta la fecha, el CSONU ha emitido 18 resoluciones sobre Irak en materia de desarme, de las cuales diez se consideran las más relevantes: 661 (agosto, 1990); 678 (noviembre 1990); 686 (marzo 1991); 687 y 688

(abril 1991); 707 (agosto 1991); 715 (octubre 1991); 986 (abril 1995); 1284 (diciembre 1999); y 1441 (noviembre 2002). Asimismo, el CSONU ha emitido otras 25 de carácter humanitario relativas al programa “Oil for Food”. (Véase página electrónica de ONU).

miembros, solo cuatro apoyan la intervención: Estados Unidos (EUA), Reino Unido (RU), Bulgaria y España; el resto no la respaldan: México, Chile, Alemania, Francia, Rusia, China, Angola, Guinea, Camerún, Pakistán y Siria.

En los próximos días, (17 de marzo) el CS deberá reunirse otra vez para discutir una nueva resolución propuesta por EUA y RU que allanaría el camino a la intervención armada, y que será clave para determinar el curso de este conflicto. Aunque, EUA en reiteradas ocasiones ha manifestado su interés por obtener el apoyo de la ONU para emprender su intervención, también ha señalado que ello no es obstáculo para intervenir unilateralmente en Irak. En este sentido, *el derecho al ataque preventivo*<sup>2</sup> y al unilateralismo norteamericano se sustentan en su enorme capacidad militar, misma que hoy en día no tiene paralelo<sup>3</sup>, y que lo lleva a establecer determinadas reglas para el contexto internacional. Pero, ¿Cuál es la ruta de acontecimientos que llevo a Washington y a Bagdad hasta este punto? ¿Cuáles son los antecedentes inmediatos? ¿Cual será el resultado?

## El contexto internacional

En los últimos veinte años, Irak se ha caracterizado por su rechazo sistemático a la comunidad internacional occidental. La guerra contra Irán (1980-1988); la invasión a Kuwait

<sup>2</sup> El término *Ataque Preventivo* se utiliza para describir el derecho de Estados Unidos a intervenir militarmente en algún país que sea sospechoso de propiciar un ataque en su contra. La valoración del mismo es discrecional y forma parte de la filosofía de seguridad nacional de este país, contenida en una serie de estrategias para combatir el terrorismo internacional de las que destacan *National Strategy for Homeland Security*, *National Security Strategy* y *National Strategy for Combating Terrorism* dadas a conocer por el presidente Bush el 16 de julio y 20 de septiembre de 2002, respectivamente y el 14 de febrero de 2003. (Véase página electrónica de la Casa Blanca).

<sup>3</sup> De acuerdo al Center for Strategic and Budgetary Assessments en California, se estima que el gasto militar de Estados Unidos en el 2001 fue de 366 mil millones de dólares. Esta es una cifra que no tiene paralelo, pues en ese mismo año, el gasto militar de los siguientes veinte países que destinan recursos a la compra o producción de armamento fue menor. De la diferencia abismal en el gasto militar se acuña el término de *"hiperpotencia"* para designar el papel actual que en este plano juegan Estados Unidos. Véase *El País*, febrero 5, 2002.

(1990); las consecuencias de las sanciones económicas impuestas por la ONU (1990); así como su reticencia para admitir una misión internacional de inspectores de armas en su territorio a fin de investigar la fabricación de armas de destrucción masiva, marcaron las relaciones de Bagdad con occidente. Incluso, el rechazo a la misión de inspectores de la ONU en 1998, le significo que en noviembre de ese año sufriera un ataque militar por parte de Estados Unidos y Gran Bretaña.

Desde hace varios años, el gobierno de Hussein se encuentra en la lista negra del Departamento de Estado norteamericano por su presunta vinculación con el terrorismo internacional. Cabe recordar que el gobierno de Irak fue el único del mundo árabe que no condenó los atentados terroristas del 11 de septiembre, e inclusive ha tomado la cruzada antiterrorista de George Bush como una amenaza directa contra el Islam. Las declaraciones y las posiciones adoptadas por Irak, por un lado, le han ganado la simpatía de los sectores más conservadores e importantes en el mundo árabe que se han visto decepcionados por las posiciones asumidas por el resto de las naciones hermanas, y por otro, ha mantenido las tensiones con la Casa Blanca y hoy esta nación islámica se encuentra en la antesala de una invasión armada.

El 29 de enero de 2002, el presidente Bush, en su informe ante el Congreso sobre el Estado que guarda la Nación, lanzó serias advertencias a los países que apoyan al terrorismo internacional (Doctrina Bush), y señaló a Irak, Irán y a Corea del Norte como las naciones integrantes del "eje del mal"<sup>4</sup>, es decir, países que están fraguando un ataque contra EUA con ADM. En este sentido, desde el año anterior, el gobierno de Bush presiona internacionalmente para generar el derrocamiento de Hussein, un cambio de régimen en Irak y acabar con la posibilidad de un ataque terrorista con ADM.

## La resolución 1441

El 8 de noviembre de 2002, los 15 miembros del CSONU votaron de manera unánime la Re-

<sup>4</sup> Para comprender la filosofía que sustenta a la seguridad nacional en la administración Bush, véase el artículo "La Promoción del Interés Nacional" de Condolezza Rice en *Foreign Affaires* en Español. Enero-febrero de 2000.

solución 1441<sup>5</sup> (R1441) relativa al proceso de desarme en Irak. Por medio de esta resolución, la ONU estableció un régimen de inspección y verificación en Bagdad con dos objetivos: investigar si esta nación islámica cuenta con ADM, y concretar el proceso de desarme del gobierno de Hussein, contemplado desde 1991 en la resolución 687 emitida por el CS y aceptada desde entonces por Irak.

La R1441 establece que la Comisión de las Naciones Unidas para la Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC) dirigida por Hans Blix, junto con la Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA) encabezada por Mohamed El Baradei, serían las instancias encargadas de conducir la inspección. Entre las facultades que se les concedieron destacan la inmunidad diplomática; el tránsito y acceso irrestricto dentro y fuera de Irak por vía terrestre, aérea o marítima; el libre acceso a información privilegiada relacionada con la producción de armas; la protección y seguridad tanto en los lugares de trabajo como en sus personas por guardias de la ONU; la capacidad para decidir el traslado o destrucción de armas prohibidas; la facultad para declarar zona de exclusión a cualquier sitio (alrededores y vías de acceso), en las que Irak deberá suspender todo movimiento aéreo y terrestre; y la discrecionalidad para clausurar cualquier instalación que según su juicio tenga como finalidad la producción de armas de destrucción masiva.

La R1441 obligó a Irak a proporcionar un informe actualizado de todos sus programas de desarrollo de armas químicas, biológicas y nucleares; de misiles balísticos y sistemas aéreos de lanzamiento; la ubicación de sus armamentos y de instalaciones estratégicas dedicadas a la investigación y producción de armas, así como de cualquier otro tipo de programa que involucrara investigación biológica, nuclear o química, aunque no necesariamente estuvieran relacionados con la producción de armas. Adicionalmente, el gobierno de Irak debía otorgar al UNMOVIC y a la IAEA acceso irrestricto a cualquier sitio, instalación, medio de comunicación, equipo técnico, base subterránea, registros o laboratorios, e incluso espacios reservados a los

oficiales de alto rango o al propio presidente Hussein, entre otras medidas.

En forma enfática la resolución señala que cualquier falla u omisión en el informe que debía presentar Irak o la falta de cooperación hacia con la ONU, sería de serias consecuencias. Cabe señalar que la R1441, según el representante de EUA en la ONU, no restringe la capacidad de un estado para defenderse en contra de Bagdad o para tomar medidas más drásticas a fin de proteger la paz y la seguridad mundiales. En este sentido, EUA se abroga discrecionalmente el derecho de intervenir en Irak haciendo a un lado a la ONU. Dicha premisa cobra mayor validez en estos momentos en que, incluso, se puede desechar la discusión de una segunda resolución.

Desde su emisión, la R1441 fue interpretada como un ultimátum para el gobierno de Hussein, pues ésta lo obliga, a desarmarse en definitiva o a enfrentar una intervención militar internacional encabezada por EUA. Asimismo, por las características y exigencias del documento (tiempos, trámites, normas e, incluso, en actitudes), se trata de una resolución que a todas luces favorece los intereses de Washington, pero que desde otra perspectiva entraña una gran fragilidad para su cumplimiento. El nivel de exigencia de la resolución cuestiona la capacidad de Irak para cumplir este ultimátum aun cuando lo desee. En ese sentido se convierte en una resolución políticamente endeble. Por ello, se criticó a la resolución en el sentido de que en lugar de convertirse en una *última oportunidad* para la paz, estuvo diseñada desde el principio para fracasar, con las consecuencias bélicas esperadas y el efecto en el deterioro institucional, moral y político de la ONU.

## El curso de la resolución

No obstante, la complejidad de las exigencias de la R1441, hasta el momento la resolución se ha cumplido en los plazos previstos, desde la aceptación por parte de Irak de la misma (13 de noviembre) hasta la presentación del informe actualizado por parte del gobierno de Hussein (7 de diciembre) de sus programas de desarrollo de armas químicas, biológicas y nucleares, de misiles balísticos y sistemas aéreos

<sup>5</sup> Cfr. pagina electrónica de la ONU.

de lanzamiento; así como de la ubicación de armamentos, de instalaciones estratégicas para la investigación y producción de armas, y de otros programas involucrados en estas materias. En este sentido, puede señalarse que la resolución se ha llevado a cabo en forma aceptable, pero sin tener los efectos de paz deseados.

*27 de enero.* De acuerdo a los tiempos señalados en la R 1441, Hans Blix presentó su informe sobre la situación armamentista en Irak. En esa reunión, Blix acusó a Irak de no cooperar lo suficiente con la misión de inspectores y solicitó una ampliación del plazo, a fin de complementar el trabajo de inspección. El CSONU se pronunció por un nuevo informe para el 14 de febrero<sup>6</sup>.

Como resultado del informe, los miembros permanentes del CSONU se dividieron inmediatamente en cuanto a la posibilidad de una intervención militar en Irak. EUA y RU están convencidos de que Irak supone una amenaza inminente para la seguridad regional, con consecuencias graves para la seguridad internacional, lo que lleva a la necesidad urgente de emprender acciones militares para neutralizar las presuntas intenciones hostiles del gobierno de Hussein. Los representantes de Francia, China y Rusia declararon que no respaldarían ningún ataque unilateral a Irak por parte de Washington y que sólo intervendrán si así se determina en el seno de la ONU. La Unión Europea se ha manifestado en este mismo sentido.

*14 de febrero.* En esta fecha, el CSONU se reunió con motivo de la presentación y evaluación del nuevo informe de Hans Blix<sup>7</sup>. En

<sup>6</sup> "Piden a Irak más pruebas", *El Universal*, 28 de enero de 2003.

<sup>7</sup> "Insiste la ONU en una solución Pacífica", *El Universal*, 15 de febrero de 2003. Los puntos esenciales del reporte fueron: 1) Se han llevado a cabo 400 inspecciones en más de 300 sitios; 2) A los inspectores se les ha garantizado un «inmediato acceso» a las instalaciones que visitan; 3) Se han tomado más de 200 muestras químicas y 100 biológicas para su estudio. De tres cuartas partes de ellas que se han analizado, los resultados concuerdan con las declaraciones de Irak; 4) Los misiles Al Samoud 2, incluidos en la declaración iraquí, fueron modificados y tienen un alcance mayor al rango permitido de alcance de 150 kilómetros; 5) Se han realizado 177 inspecciones en 125 lugares. Pese a la negativa de Irak, la IAEA tiene reportes de que Bagdad intentó comprar uranio; 6) Se investiga si el reforzamiento de tubos de aluminio era para enriquecer uranio con fines nucleares.

su comparecencia Blix afirmó que no contaba con evidencias que probaran la posesión de ADM por parte de Irak, lo que tampoco significaba que Irak hubiese cumplido cabalmente con las resoluciones de la ONU. Sin embargo, reconoció, que Irak había dado pasos importantes en esta dirección. Por su parte, Mohamed ElBaradei, director de la AIEA, señaló que sus inspectores no habían detectado ninguna actividad nuclear ilícita en Irak.

En esa reunión el CSONU estuvo nuevamente dividido. Once de sus integrantes (México, Chile, Alemania, Francia, Rusia, China, Angola, Guinea, Camerún, Pakistán y Siria), se pronunciaron a favor de otorgarle más tiempo a la comisión de inspectores, bajo el argumento francés de que las inspecciones funcionan aún con la cooperación limitada de Irak y que debía continuar como la vía del desarme total de Hussein<sup>8</sup>. Los otros cuatro (EUA, RU, Bulgaria y España), se opusieron a la medida y apoyaron la discusión sobre una nueva resolución para la acción militar en Irak. EUA anunció la convocatoria a una nueva reunión con el propósito de votar la propuesta de la segunda resolución.

*24 de febrero.* EU, RU y España presentaron ante el CSONU un nuevo proyecto de resolución en el que, con base en el capítulo VII de la Carta de la ONU, se plantea que debe obligarse a Irak a cumplir con todas las resoluciones previas "por todos los medios necesarios", en virtud de sus omisiones y de que el CSONU, el 8 de noviembre del 2002, "brindó a Irak una última oportunidad para cumplir con sus obligaciones de desarme"<sup>9</sup>. El mismo día, Francia, Rusia y Alemania, presentaron un proyecto alternativo de resolución ante el CSONU en el que se plantea un calendario de 120 días para continuar con las inspecciones y para desarmar a Irak en forma pacífica.

*28 de febrero.* En el informe presentado por Hans Blix el 14 de febrero, se criticó que el gobierno de Irak tenía misiles AL Samoud 2 cuyo alcance rebasaba los 150 kilómetros permitidos por la ONU. En ese momento, Blix exigió a Hussein que destruyera los 120 misiles que tenía en su poder. Luego de varias semanas el

<sup>8</sup> Insisten en la ONU en una solución pacífica, *El Universal*, 15 de febrero de 2003.

<sup>9</sup> "Irak perdió la última oportunidad", *El País*, 25 de febrero de 2003.

líder iraquí acepta su destrucción, lo que fue interpretado por la comunidad internacional como un paso en el desarme definitivo de Irak, aunque desestimado por Washington.

*7 de marzo.* En una nueva reunión del CSONU, Hans Blix presentó un informe sobre los avances en el proceso de desarme de Irak y señaló que los inspectores no habían encontrado evidencias de que el gobierno de Hussein tuviera ADM y reconoció la nueva actitud del régimen para cooperar con la ONU. Asimismo, elogio la destrucción de los misiles Al Samoud 2. Como era de esperarse, Washington desestimó el informe y lanzó un ultimátum junto con Londres y Madrid, quienes fijaron el lunes 17 de marzo como la fecha límite para que Bagdad cumpla con el desarme o iniciarían la intervención. El planteamiento fue inmediatamente rechazado por el resto de los miembros permanentes del Consejo que además amenazaron con vetar la segunda resolución.

En el momento en que se escribe este texto (14 de marzo), la Casa Blanca sigue haciendo esfuerzos por conseguir el apoyo de la mayoría de los miembros de la ONU para aprobar la segunda resolución. En este momento, solo EUA, España, RU y Rumania están a favor; Francia, Rusia, Siria y Alemania en contra; y México, Guinea, Camerún, Angola y Pakistán no han definido su voto<sup>10</sup>.

## La posición de México en el CSONU

Por la naturaleza en la conformación del CSONU, cabe destacar que los votos que cuentan para que este órgano tome una decisión son los de los miembros permanentes (MP)<sup>11</sup>. Sin embar-

<sup>10</sup> "Persiste división en el Consejo de Seguridad", en *Epoca*, Núm. 613.

<sup>11</sup> De acuerdo al capítulo quinto de la Carta de las Naciones Unidas, que entró en vigor el 24 de octubre de 1945, el Consejo de Seguridad está conformado por 15 miembros. Cinco de ellos son permanentes: China, Estados Unidos, la Federación Rusa (en sustitución de la URSS), Reino Unido y Francia. Los otros diez son electos por la Asamblea General de la Organización por un periodo de dos años. Los cinco primeros cuentan con derecho de veto. Los otros diez sólo con derecho de voto. Actualmente los miembros no permanentes son: Bulgaria, España, México, Chile, Alemania, Angola, Guinea, Camerún, Pakistán y Siria. La presidencia del Consejo es rotativa mensualmente para todos los miembros del Consejo.

go, los miembros no permanentes (MNP) como México juegan un papel particular. Tomando en cuenta que su postura no es determinante para vetar una decisión, el voto de los MNP solo legítima o no las decisiones que tomen los MP y, en este sentido, el conseguir su apoyo se vuelve políticamente necesario. No obstante, la posición que juegan los MNP es delicada, en virtud de que la mayoría de ellos cuentan con un marco de acción política limitado y de que el sentido de su voto necesariamente compromete sus intereses con los de los miembros permanentes, como sería el caso de México.

En la forma en que EUA ha manejado el voto de la segunda resolución pone en situación difícil a los MNP, al obligarlos a pronunciarse a favor o en contra de la propuesta norteamericana, aún cuando ésta podría ser vetada por los otros tres miembros permanentes. Para México este sería el peor de los escenarios, pues al igual que al resto de los MNP, su margen de maniobra se reduciría en forma drástica: el voto con EUA llevará a la lectura interna de una claudicación de principios; el voto en contra, podría tener consecuencias inaceptables para la relación bilateral; la abstención, que podría ser la menos costosa, sería viable siempre y cuando se hubiese negociado antes con Washington. En otras palabras, cualquiera de los tres escenarios deterioraría al interior o exterior la imagen de México y la racionalidad política de haber ingresado al CSONU se pondría nuevamente en entredicho.

## La intervención: la opción más probable

Con independencia del resultado que pudiese tener la votación de una segunda resolución, lo que parece evidente es que la intervención armada en Irak está cerca. La presencia militar estadounidense en oriente medio constituye en sí un factor de gran peso, que apunta hacia el desenlace bélico del conflicto, pues no hay indicios de que EUA, en este punto, tuviese la intención de abortar la operación, pues incluso posponerla resultaría en un alto costo económico y político. Por ello, parece claro que aún sin la aprobación de una segunda resolución, EUA está decidido a ir a la guerra y llama la atención que incluso, en los medios de comunicación, ya se habla del plan

de intervención norteamericana para derrocar a Hussein y de la posterior reconstrucción política de este país.

## El escenario de guerra

En un posible escenario bélico, las posiciones geoestratégicas, el número de efectivos militares, el tipo de armamento y la tecnología bélica de punta cobran una nueva dimensión, ya que la conjunción de los cuatro elementos inclinará la balanza para decidir el curso de la guerra. De hecho, se prevé que la segunda guerra del siglo XXI, en términos logísticos y tecnológicos, será mucho más sofisticada y más precisa en comparación con la del Golfo Pérsico de 1991, en donde el flujo de información de calidad en el campo de batalla será determinante<sup>12</sup>.

*El Plan y las Posiciones Geoestratégicas.* El Pentágono tiene previsto un plan inicial de dos semanas que tendría como objetivo primario el control de Bagdad, para después iniciar una campaña militar nacional. El Plan citado comprende ataques aéreos, terrestres e incluso navales por tres frentes-norte, occidente y sur-, en la lógica de que la mayor parte de los países que geográficamente circundan Irak (Turquía, Jordania, Kuwait y Arabia Saudita) son aliados de EUA. Sin embargo, ante la reciente decisión del parlamento turco de no permitir que Washington utilice su territorio como plataforma de ataque, la Casa Blanca tendrá que intensificar su estrategia diplomática y, por lo mientras, retrasar los planes de intervención, en dado caso en que en una próxima votación la decisión del parlamento turco se mantenga igual. De hecho, parece que el conseguir la aprobación del parlamento turco se ha colocado por el momento en la prioridad central de la agenda de política exterior norteamericana.

El primer frente, tendría como centro de operaciones la frontera con Turquía, de donde las tropas norteamericanas irrumpirían por la parte norte de Irak, con el propósito de agilizar la rendición de Bagdad. En el frente occidental, la frontera con Jordania serviría de plataforma para que EUA destruya las áreas de lanzamiento de misiles que apuntan hacia

<sup>12</sup> "Attack on Iraq: The Strategy" y "Fighting a "Smart" War", en *Newsweek*, Feb, 17, 2003.

Israel. El frente sur juega un papel clave en la intervención en virtud de que se prevé que el grueso de todas las fuerzas militares estadounidenses llegaría a Bagdad provenientes de Kuwait, Qatar y Arabia Saudita. En los tres frentes el uso de misiles está previsto. Se calcula que un avance rápido de las tropas de EUA, podría motivar a los grupos Shiítas del sur para tomar las armas en contra de Hussein.

En los dos primeros días del combate, el Plan comprende como una de sus acciones iniciales, el lanzamiento de tres mil misiles "inteligentes" de precisión guiados hacia objetivos claves en todo el país. Con ello, las autoridades militares estadounidenses esperan aniquilar las defensas aéreas y de comunicaciones de Irak desde los primeros minutos de la guerra, a fin de diezmar desde un inicio la capacidad de respuesta de Hussein. Paralelamente, el Plan comprende una guerra psicológica (psy-ops) para debilitar la resistencia social y militar local y favorecer la intervención armada. Se dice que el Plan pretende terminar con Saddam, pero sin terminar con Irak.

Por el otro lado, Irak no parece contar con apoyos geoestratégicos. En todo caso, no habría que descartar que el régimen de Hussein cuente con el soporte de células radicales diseminadas en el mundo para atacar intereses vitales estadounidenses.

*Los Efectivos Militares y el Armamento.* Desde octubre de 2002, EUA ha enviado gradualmente tropas y armamento aéreo, marítimo y terrestre a la región, como parte de los preparativos de la guerra. Hasta el momento se calcula que se han trasladado alrededor de 250 mil efectivos distribuidos en Turquía, Kuwait, Arabia Saudita, Qatar, Yibuti, Jordania, Israel, Omán, Emiratos Árabes Unidos y Bahrein. Se estima que el total de fuerzas desplegadas norteamericanas podría ascender a 310 mil hombres para el inicio del conflicto, más otros 40 mil hombres del ejército de Gran Bretaña.

De acuerdo al Centro de Información de la Defensa de EUA, el Pentágono dispone en forma inmediata de 258 aviones, seis portaaviones, 24 helicópteros *Apache* y un número importante de baterías de misiles *Patriot*. Asimismo, se señala que desplegará sus efectivos y armamento desde 13 principales bases aéreas en la zona, dos navales y dos de tropas,

así como de dos bases auxiliares aéreas, seis marítimas y diez de tropas.

Por el lado de Irak, se calcula que el ejército que peleará asciende a 400 mil efectivos y, que adicionalmente, Hussein cuenta con 15 mil soldados de elite miembros de las Guardias Especiales Republicanas considerados como la fuerza de combate más efectiva del país. Asimismo, se dispone de tres mil efectivos que forman su Organización Especial de Seguridad.

*La Tecnología de Guerra.* Fuentes de inteligencia norteamericanas señalan que es en la fuerza aérea donde radica la fortaleza de Hussein ya que ésta ha crecido y ha sido mejorada notablemente desde 1991, en especial los misiles *Scud*, *Samoud*, *Hussein* y *Abbas*, cuyos rangos de precisión van de las 90 a las 560 millas y que a esa distancia podrían alcanzar a Israel, Arabia Saudita, Turquía, Irán o Kuwait. No obstante, las fuerzas terrestres y navales de Irak han sido disminuidas a una tercera parte en comparación con la guerra de 1991 sin haber sido modernizadas. En este sentido, el balance general es que la fuerza militar iraquí se encuentra disminuida, pobremente equipada, sin actualización tecnológica, lo que incluye a la guardia de elite de Hussein. Sin embargo, no debe descartarse que precisamente por esta debilidad, el líder iraquí pudiera sorprender al mundo usando un arsenal oculto de armas de destrucción masiva.

En contraste, se presume que el armamento estadounidense es más letal y preciso del que se uso en 1991, pues ha sido mejorado científicamente y técnicamente y dotado de armas de precisión con dispositivos guía, que en determinado momento destruirían los objetivos trazados sin afectar vidas humanas. Así, el Pentágono se dispone a utilizar una amplia variedad de armas de alta tecnología para pelear la llamada "guerra inteligente", entre las que se encuentran las de vigilancia, las aéreas y marítimas, las bombas y misiles, el uso de Intranet, e incluso, la utilización de sensores bioquímicos.

Las armas de vigilancia fueron diseñadas para ayudar a los soldados a localizar al enemigo y a blancos específicos con alta precisión, así como para proteger a las fuerzas aliadas. Este es el caso de los robots *Packbots*, *Dragon Eyes*, *Eyes in the Sky* y *Shadows*. Los *Packboats* son peque-

ños robots de reconocimiento dotados de armas y sensores que pueden transitar por lugares urbanos de peligroso acceso; los *Dragon Eyes* son robots aéreos, de dos kilos de peso que caben en una mochila de cualquier soldado y que pueden mandar videos a una pantalla reloj de mano. Los robots aéreos *Eyes in the Sky* como el *Predator* o el *Global Hawk* están provistos para cazar misiles *Scud*. Un nuevo robot aéreo que destaca es el *Shadow*, que intenta evitar muertes de soldados americanos por la contaminación con agentes químicos o biológicos en la atmósfera. El *Shadow* toma muestras del aire, las analiza y manda resultados confiables a las tropas en tierra para que actúen.

En la contienda aérea, el ejército estadounidense cuenta con los renovados helicópteros *Apache Longbow*, que presumen ser los aparatos más sofisticados de su tipo en el mundo, ya que entre otras cualidades, pueden atacar a 16 tanques enemigos a la vez a cinco millas de distancia. Asimismo, el avión de la marina *Super Hornet* está equipado con un censor láser de precisión que permite combatir a cuatro blancos al mismo tiempo. En el apoyo marítimo, EU dispone de varios acorazados de gran velocidad que serán usados para transportar tropas y equipos militares cuando sea necesario.

Sin duda uno de los avances tecnológicos más notables es el desarrollo de bombas y misiles "inteligentes". El principio tecnológico que está detrás de ambos es que utilizan un sistema de guía a control remoto y que con precisión alcanzan sus objetivos sin sacrificar vidas humanas. En este sentido, las bombas al explotar emiten radiaciones de energía que funden o detienen el funcionamiento de cualquier equipo que requiera electricidad, con lo que dejan de funcionar todos los sistemas de comunicación y defensa. Entre los más importantes se encuentran las bombas antitanques *Bat*, la *Bomba-E* que emite energía en microondas y las *Blackout*, que inutilizan las plantas de energía eléctrica. Entre los misiles, municiones o balas "inteligentes" se encuentran los *CBU-97*, municiones que utilizan sensores de rayos infrarrojos y lasers para localizar a los enemigos, o las bombas aéreas de alta precisión *JDAM*, equipadas con mini computadoras y con dispositivos GPS (Global Position System) para tener una visión global del campo de batalla. Cabe destacar que en comparación con la gue-

rra del golfo, en 1991, 10% de las bombas usadas fueron "inteligentes", y ahora, en 2003, el 90% de ellas están en esta categoría.

El Intranet militar se usará en las terminales de los helicópteros, tanques y tropas en tierra para transmitir información confiable sobre las posiciones del enemigo, aún en un contexto de inclemencias climáticas o de falta de visibilidad. También se cuenta con sensores bioquímicos portátiles para detectar armas de este tipo, así como sistemas de defensa contra misiles como el Sistema Patriot. Asimismo, seguirán siendo utilizadas armas conocidas como los tanques Abrams, los aviones F-14, -15, -16, y -18 o los B-2. Ante las diferencias en capacidades militares, se entiende que el problema entre los dos países no es una situación de fuerza, sino una estrategia para lograr objetivos geoestratégicos y económicos en la zona.

## Los posibles horizontes

Las diferencias militares y estratégicas entre Irak y EUA son abismales y existe un consenso entre los analistas internacionales que finalmente el régimen de Hussein terminará en este año<sup>13</sup>. De ahí que la comunidad de inteligencia militar norteamericana sea optimista al calcular que el ataque contra Irak será rápido y convincente, a tal grado que incluso los soldados iraquíes terminarán aliándose con EUA en contra del propio Hussein, en la perspectiva de formar parte del nuevo gobierno.

¿Pero que pasaría si el cálculo es incorrecto y el conflicto se prolonga? El Presidente Hussein tiene poco que ganar y mucho que perder con una guerra. Uno de los temores norteamericanos es que Saddam decida destruir Irak antes de abandonar el poder y con ello mermar el escenario de reconstrucción y de establecimiento de un gobierno provisional. En un escenario radical, Hussein podría utilizar ADM sobre las tropas norteamericanas en Irak, o en objetivos específicos en Israel, Washington o Nueva York. En este esquema, Hussein podría quemar sus campos petroleros y destruir las instalaciones estratégicas. En este escenario se espera una perturbación de los mercados petroleros del mundo y una recesión en Estados

Unidos. Si a esto se le suma una mayor polarización de las fuerzas involucradas, el fortalecimiento de movimientos radicales y la repetición de golpes terroristas, el escenario mundial podría complicarse todavía más.

En un esquema menos radical, Saddam podría fraguar un escape y fomentar una prolongada guerra de guerrillas. En el escenario en que Hussein dirigiera sus ataques con armas químicas a Israel, no se descarta la posibilidad de que éste respondiera con armas nucleares, lo que complicaría aún más el escenario en virtud de que afectaría a toda la región y otras naciones podrían sumarse al conflicto. En cualquiera de los escenarios mencionados, Washington tendría que reformular su estrategia de contención y ataque.

Una vez derrocado Hussein, se esperaría la instalación de un nuevo gobierno de orientación democrática bajo el auspicio de la comunidad internacional. Ello requeriría una ocupación militar estadounidense que tendría que estar sustentada por varias decenas de miles de tropas por un lapso no menor a un lustro para poder garantizar la estabilidad del nuevo gobierno.

## La problemática interna y regional

Un punto que merece atención es el papel que juegan las fuerzas políticas, étnicas y religiosas al interior de Irak de cara al conflicto. Irak tiene una población de poco más de 24 millones de habitantes, donde el 97% profesan la religión musulmana y de los cuales el 65% son shiítas (región sur), 20% sunnitas (región centro y capital), 15% kurda (región norte) y 5% turkomanas. Por otra parte, la población del país se distingue también por sus orígenes étnicos, de los cuales el 75% son árabes, el 20% kurdos y los restantes son turkomanos y asirios, principalmente.

Saddam Hussein pertenece a la minoría sunnita que ha tenido oprimidos a la mayoría shiíta, a los kurdos y a los turkomanos por más de treinta años. La intervención norteamericana en Irak podría entenderse como una oportunidad, sobre todo para los shiítas y kurdos, de sacudirse el yugo de los sunnitas y participar directamente en la conformación de un nuevo gobierno, así como de arribar al poder nacional. En este sentido, tres polos regionales de poder surgirían de la conflagración: la del Mosul,

<sup>13</sup> "On the Blink of War", en *The Economist*, feb, 17, 2003.

mayoritariamente Kurda; Bagdad, de composición sunnita; y Basra, predominantemente shiíta.

En un conflicto bélico, la población que estaría más dispuesta a apoyar una intervención estadounidense es la de los shiítas, en virtud de que han soportado la opresión sunnita por más de 30 años. Al parecer, no todos los sunnitas comparten dicha intención, pero lo que es un hecho es que el Consejo Supremo para la Revolución Islámica de Irak, el grupo de oposición shiíta más organizado, simpatiza con la intervención y podría proveer con inteligencia, apoyo logístico y militar a las fuerzas de ocupación. Al término del conflicto bélico, los shiítas buscarían llegar al poder, pero su estabilidad dependería de la distancia que pusieran frente a Irán y del fortalecimiento de su relación con Washington. Por su parte, la oposición kurda también esperaría arribar al poder, aunque con menos posibilidades en virtud de su número y su organización. No obstante, en un arreglo federal para Irak, todos los grupos étnicos tendrían un espacio.

En el escenario regional, la caída de Hussein podría detonar un proceso de desestabilización entre los países cercanos a Irak. Es un hecho que la posición de los países árabes es distinta a la de 1991. Países como Arabia Saudita, Qatar, Kuwait, EAU y Jordania, se mueven en un frágil equilibrio entre permitir la presencia militar de Estados Unidos en tu territorio, atender los reclamos de sus pobladores árabes y musulmanes y, no aumentar la tensión con sus otros vecinos. Todos estos países presionarían para influir en la composición étnica y política del nuevo gobierno. Países como Turquía e Irán que tienen población kurda, recibirían presiones de su población para imponer autoridades kurdas en el norte de Irak; Siria, Jordania y Arabia Saudita, de población sunnita, trataría de apoyar para que los sunnitas conservaran el poder; Líbano refrendaría su apoyo a los shiítas. En este contexto, el riesgo de una desestabilización en la región está latente, y los escenarios para la estabilidad y transición política en Irak aún no se preconfiguran.

## Consideraciones finales

Aun cuando no existen pruebas fehacientes de que Irak produce ADM o está vinculado con

organizaciones terroristas como Al Qaeda, el escenario de guerra parece inminente. No obstante, sin conceder que el futuro del conflicto sea bélico, habrá que esperar al 17 de marzo para precisar el rumbo del problema. Mientras tanto, ¿Qué puede esperar la comunidad internacional en el futuro inmediato? ¿Cuáles son los horizontes previsibles? Al parecer tres podrían ser los más probables: 1) El CSONU se mantiene dividido, se pospone la decisión de la guerra y avanza el proceso de inspección, en virtud de los avances que Irak ha mostrado al destruir parte de su arsenal balístico; 2) El CSOUN negocia una resolución y EUA emprende la guerra con límites a su intervención y, 3) EUA se radicaliza, y decide irse a la guerra sin una nueva resolución.

El primer escenario sería el único que se le daría tiempo a la paz, pues se valoraría tanto el esfuerzo de Irak por desarmarse como la advertencia que, en su momento hizo EUA, en el sentido de que Irak tenía armas que escondía y que con su destrucción se comprueba tal violación. Asimismo, la posición francesa se acreditaría internacionalmente, pues la presión política que se ha ejercido sobre Irak está mostrando que ha servido para propiciar su desarme gradual. En los otros dos, desafortunadamente se retomaría la solución bélica.

Conforme se mantiene el desacuerdo en el CSONU, aumenta el riesgo de que las posiciones de sus miembros se radicalicen y terminen por adoptar decisiones bélicas con consecuencias graves para el futuro de la comunidad internacional. Se trata de una intervención bélica que puede ser evitada en virtud de que existen alternativas pacíficas para desarmar a Irak. No obstante, de ocurrir la intervención militar en Irak, ésta cuestionaría y deslegitimaría la razón de ser la ONU como garante de la paz y la seguridad mundiales. En segundo lugar, confirmaría a Estados Unidos como la "hiperpotencia" en el mundo y, en última instancia deja abierta la posibilidad de que si hoy es Irak, mañana podría ser Corea del Norte, Cuba o Líbano y si esto es así, ¿Asistiríamos al establecimiento de las nuevas reglas del orden internacional impuestas de manera unilateral? ¿Los esfuerzos multilaterales habrán llegado a su horizonte? ¿Cuáles serían los nuevos límites a la *hiperpotencia*? Tal vez la intervención en Irak podría contener algunas de estas respuestas.