

# Las elecciones en México, 2006: ¿ascenso del populismo y fin del neoliberalismo?

Alejandro Álvarez Béjar

EL PROCESO electoral de 2006 en México, transcurrirá en un contexto nacional e internacional muy delicado y hasta cierto punto paradójico: por un lado, hemos tenido un crecimiento económico más bien mediocre que además tiende a perder fuerza (el PIB promedio anual durante el gobierno de Fox no llegó a 2.5 por ciento y el primer semestre de 2005 su crecimiento fue de sólo 3.1 por ciento contra 4 por ciento en el mismo semestre de 2004), hemos contado con los precios internacionales del petróleo en máximos históricos (con un promedio anual de 40 dólares en el periodo de Fox, pero rondando en el último trimestre de 2005 el nivel de 50 dólares por barril para la mezcla mexicana de crudo).

Sobre el calendario de pagos de la deuda externa, el gobierno llegará a las elecciones con una situación relativamente cómoda, aunque las cifras del endeudamiento interno muestran al menos una ventana de vulnerabilidad, con la explosividad del endeudamiento para los Proyectos de Infraestructura Productiva de Impacto Diferido en el Gasto (Pidiregas) que en 2005 equivale a poco más del 2.5 por ciento del PIB.<sup>1</sup> El país vive hoy de los ingresos petroleros, los ingresos por turismo y los ingresos en forma de remesas de los migrantes,

<sup>1</sup> Los Pidiregas abren el sector energético a las inversiones privadas, siempre protegidas con cargo a las finanzas del sector público. Existen dos modalidades: 1. la F-I o inversión directa, en la que un contratista desarrolla la infraestructura y a su término la transfiere a la empresa paraestatal, la cual adquiere deuda –pública– para el pago integral de la misma; 2. la F-II o inversión condicionada, en la que el contratista construye y opera la infraestructura y vende el servicio o producto (electricidad en el caso de CFE y nitrógeno en el de Pemex) a la paraestatal en cuestión, la cual lo paga con su gasto corriente. La inversión aprobada por Pidiregas para el conjunto de Pemex y CFE, ha pasado de 385.5 miles de millones de pesos corrientes (mM\$) en 2000, a 1.61 billones (millones de millones) de pesos corrientes en 2006. En este último año se plantea ejercer 125,000 millones de pesos corrientes y el costo financiero será de 207,000 millones de pesos corrientes, monto que representará 2.8 por ciento del PIB estimado para ese año. Véase Nora Lina Montes, *Cambio climático y sector eléctrico en México*, tesis de doctorado en economía, Facultad de Economía, UNAM, 2005, especialmente parte III, cap. 2 “Los problemas del financiamiento y los Pidiregas”.

pero la cuenta corriente de la balanza de pagos es deficitaria por la sistemática oleada de importaciones.

Ciertamente la inflación es baja (alrededor del 4 por ciento), pero coexiste con los niveles más altos de desempleo que hayamos visto en el pasado reciente (oficialmente minimizados por el INEGI, ya que considera ocupados a quienes laboraron una hora o un día a la semana) y es que en los últimos cinco años se acumuló un déficit de empleos formales de 5.5 millones de puestos, lo que se refleja en índices de desocupación muy altos (oficialmente casi dos millones de personas), en los casi 450,000 mexicanos que emigraron por año a Estados Unidos en el mismo periodo y en la multiplicación de las ocupaciones informales dentro del país (que abarca ya a un total de casi 26 millones de personas), hay un deterioro salarial acumulado (de los casi 12 millones de trabajadores con empleo formal, sólo una quinta parte tiene ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios mínimos indispensables para una familia de cinco miembros) y persiste un fuerte malestar social que aflora con rapidez lo mismo entre trabajadores rurales que en los urbanos (Bartra, 2004: 5-13; Álvarez Béjar, 2004).

Tan sólo en el 2005 vivimos por diversos rincones del país intensas protestas de los cañeros (Distrito Federal), los siderúrgicos (Michoacán y Nuevo León), los del Seguro Social (Distrito Federal), los electricistas (Distrito Federal), los del magisterio de la educación primaria y secundaria (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Distrito Federal), los trabajadores de la educación superior y hasta los intelectuales de los centros de investigación de mayor prestigio nacional quejándose de la miseria presupuestal que llega envuelta en un discurso demagógico de que “la educación es prioridad fundamental” (Distrito Federal).

Pero en la cúspide de esas protestas, directamente en contra de Vicente Fox y en rechazo a la maniobra del desafuero contra el gobernante de la ciudad de México que había sido libremente electo, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), vivimos en ese mismo año la marcha de protesta más grande de que haya memoria en el país, que resolvió a favor de las fuerzas de izquierda el primer episodio agresivo de los neoliberales a ultranza contra el movimiento democrático.<sup>2</sup>

Por todo ello, decimos que las tensiones de la situación económica, el desempleo y los bajos salarios, pero también de la lucha democrática social confluyendo con la lucha electoral por parar al neoliberalismo, marcarán no sólo los resultados de la votación, sino la agenda y las prioridades del próximo gobierno, cualquiera que sea su signo ideológico. En más de un sentido, tanto en México como en Latinoamérica e incluso ahora en Estados Unidos, las formas

<sup>2</sup>Sobre las implicaciones y la secuela del desafuero, pueden verse los trabajos de Díaz Polanco (2005), Bartra (2005), Concheiro (2005), y Almeyra (2005).

más salvajes del neoliberalismo se encuentran a la defensiva, pero no es claro que la derrota total sea inminente ni que estén alejados los nubarrones de las situaciones violentas.

En las elecciones de 2006 se perciben muchos indicios de que entre las élites económicas y políticas, hay unidad respecto al carácter restringido que debe tener la democracia en los países latinoamericanos,<sup>3</sup> pero se perfila una división frente a la búsqueda de salidas a la crisis mediante la construcción deliberadamente anticipada de liderazgos, como hicieron antes con el caso de Vicente Fox en que muchos apostaron a la alternancia bajo el esquema del un bipartidismo que sería recreado con una base social de centro-derecha, al estilo americano, pero entre el PRI y el PAN, misma que ya sufre un creativo repudio de masas.<sup>4</sup>

Por eso ahora, mientras los defensores de esa opción buscan continuarla, hay otros que desde las élites lo harán con un discurso más sensible a la cultura política de la izquierda social, que ha enraizado con fuerza en muchos espacios nacionales y regionales y al mismo tiempo, asumiendo como central y de manera encubierta pero clara, la defensa de los intereses de sectores nacionales de la burguesía, que quieren simplemente moderar (como lo ha propuesto AMLO) las aristas más criticadas del modelo neoliberal (lo costoso del rescate bancario, la importancia de privilegiar la inversión productiva más que la rentabilidad financiera, la necesidad de una política de gasto público en infraestructura como el proyecto del corredor transístmico, el apoyo de la educación y la salud públicos, etcétera), sólo que en lugar de cargar la alternancia hacia el lado del PAN, otro sector de las élites apostaría a empujarla recurriendo esta vez al PRD, en alianza tácita con los sectores nacionalistas y socialdemócratas del PRI.

La gravedad de la situación no deja lugar a dudas sobre cuál es la opción por la que las fuerzas progresistas deben apostar en las elecciones, pero el asunto central es que no hay que hacerse ilusiones y hay que pugnar porque en el país se reconozca con claridad que la solución frente al neoliberalismo tiene que ser radical o acabará derrotada a medio camino.

<sup>3</sup>Por comodidad analítica y pese a las controversias conceptuales que ha levantado durante largos años, reiteramos el uso del concepto de élites económicas y políticas, amparados en el enorme atractivo y sencillez que introdujo el sociólogo norteamericano C. Wright Mills (1973). El planteamiento del esfuerzo por limitar la democracia ha sido desarrollado desde hace tiempo y con amplitud por una corriente que se expresa en González Casanova y Roitman Rosenmann (1992).

<sup>4</sup>Este proceso de construcción de un bloque social de centro-derecha para abrir caminos a la alternancia electoral entre el PRI y el PAN empezó durante el gobierno de Salinas, comenzando por los estados y municipios más relevantes; su reconstrucción puede verse en Álvarez y Mendoza (1991). (En las movilizaciones contra el desafuero, la consigna más escuchada era: "ni un voto al PRI, ni un voto al PAN".)

## La crisis del “gobierno de cambio”

En ese contexto, mientras el régimen panista de Vicente Fox insiste en que debemos contabilizar la estabilidad entre las máximas virtudes que nos hereda “el gobierno del cambio”, la realidad es que las metas económicas que ofreció al inicio del sexenio al final del mismo se quedaron claramente por debajo de las expectativas que había generado.

Peor aún, Fox ha dejado un entorno de incertidumbre económica ampliada básicamente por tres cuestiones estructurales que no resolvió a satisfacción: porque el presidencialismo ya no puede operar con las enormes atribuciones que tuvo históricamente, pero tuvo todavía capacidad para limitar al Poder Legislativo (ganando una controversia ante la Suprema Corte) en una de sus facultades más importantes, que es la de hacer modificaciones a las asignaciones del presupuesto que anualmente presenta por la Federación el Presidente. Pero la Corte a su vez, ha quedado en un nivel de descrédito político y social muy importante por la acumulación de resoluciones que fueron auténticos desatinos políticos y jurídicos en un contexto de creciente “judicialización” de la vida política nacional.

La defensa del derecho de los bancos al “anatocismo” (esto es, el derecho a cobrar intereses sobre los intereses de deudas no pagadas) que abultó las ganancias de los bancos después de la crisis de 1994 con cargo a las finanzas públicas, el rechazo a las controversias constitucionales que presentaron varios cientos de comunidades indígenas contra la Ley Indígena, el rechazo a otorgar la suspensión de la reforma regresiva del sistema de pensiones de los trabajadores del IMSS y la exoneración amañada del cargo de genocidio que pesa sobre Luis Echeverría y Mario Moya por la masacre de 36 estudiantes en la marcha de protesta del 10 de junio de 1971, son cuatro buenos ejemplos recientes que explican en parte el deterioro de credibilidad y legitimidad que sufre la Suprema Corte y de la urgencia de una reforma judicial.<sup>5</sup>

Falta de independencia, parcialidad dolosa, descrédito, corrupción, son hoy calificativos que pesan sobre muchos de los magistrados de la Suprema Corte y que dan cuerpo a la parte más delicada de una gran crisis política nacional y que marcan en la agenda del cambio futuro la urgencia de una reforma radical del sistema judicial en México. Los excesos del presidencialismo, más allá de la ineptitud de Fox, también requieren de una redefinición del equilibrio entre poderes. Los neoliberales, por cierto, anhelan el presidencialismo autoritario, porque es la vía que mejor les garantiza la implantación de su programa.

<sup>5</sup>Véase un contexto más amplio de ese problema en Carothers (2001).

## Populismo *versus* neoliberalismo

Políticamente, la crisis nacional es multívoca porque ahora el bloque histórico en el poder<sup>6</sup> exhibe nuevas contradicciones y divisiones, porque especialmente dentro de él, están pesando demasiado los temores de los sectores más atrasados del empresariado nacional y los del poderoso capital financiero representado en el gobierno de Estados Unidos. Su temor respecto al “regreso del populismo radical”, preocupación que mantienen en alto frente a Andrés Manuel López Obrador<sup>7</sup> y respecto a sectores del PRI que eventualmente pudieran sentirse tentados a dar pasos en esa dirección, en un intento de recomponer sus bases de legitimidad tan erosionadas por la aplicación de las recetas neoliberales. El populismo en las filas del PAN no es preocupante para las élites, porque es la derecha en el poder y hay capacidad para dosificar las acciones, aparte de que están claros de que son medidas que sirven para aumentar su clientelismo electoral.<sup>8</sup>

El programa económico que defienden cerradamente las élites económicas nacionales y del extranjero más conservadoras y con fuerte presencia en México no deja lugar a dudas: el neoliberalismo y su segunda generación de reformas estructurales, vale decir, la apertura del sector energético al capital privado nacional y extranjero, la reforma laboral para abrir el camino al abaratamiento de contrataciones y despidos de trabajadores, la reforma fiscal (sobre todo la de Pemex, para abrirle curso a los esquemas de privatización), pero especialmente, la mercantilización creciente de los sectores educativo, de la salud y la seguridad social (mediante la profundización de los sistemas privados de pensiones), para de una vez por todas derribar el de por sí precario Estado de bienestar y abrir esos campos como terreno jugoso de ganancias privadas. Es decir, poner a México a la vanguardia de los reclamos neoliberales a nivel latinoamericano y global.

Desde el punto de vista político, ahora que no puede haber transiciones pactadas entre el PRI y el PAN como ocurrió en las elecciones del 2000 y que dio pie a un “blindaje financiero”,<sup>9</sup> el neoliberalismo recoge hoy como programa puntual la agenda de seguridad que desde Estados Unidos ha levantado el

<sup>6</sup> Hablamos de bloque histórico en el sentido gramsciano, como condensación de fracciones de clase bajo la hegemonía de la burguesía, en este caso pues, de fracciones dentro de la clase dominante (Gramsci, 1974: 485-493).

<sup>7</sup> Hemos hecho una primera valoración del paso de Andrés Manuel López Obrador por el gobierno de la ciudad de México, de la cual se concluye que muy poco de su quehacer resultaba siquiera amenazante para el neoliberalismo, pero es su discurso contra los banqueros cobijados en el Fobaproa lo que ha provocado mayores resentimientos entre los grupos financieros nacionales y preocupaciones grandes para el capital financiero internacional (véase Álvarez Béjar, 2005: esp. 10 y 11).

<sup>8</sup> Una discusión conceptual clara y resumida sobre el clientelismo en general y en especial en los ámbitos electorales, se puede encontrar en Audelo Cruz (2004).

<sup>9</sup> Esa compleja negociación la examinamos con detenimiento en Álvarez Béjar (2000: 259-276).

gobierno de George Bush, de tal forma que hemos visto cómo crecen las atribuciones del ejército en funciones de policía interior (desde Zedillo pero sobre todo con Fox, ha sido muy grande la importancia de los militares en cargos clave dentro de la Procuraduría General de la República), dejando la histórica función principal que tenía como garante y defensor del territorio nacional.

En la visión ampliada de los nuevos problemas de “seguridad”, ahora los planes neoliberales incluyen como antes, la guerra de baja intensidad para contener al zapatismo dentro de las fronteras de los municipios de la Selva y los Altos de Chiapas, pero sobre todo, la recuperación política de la capital del país para el PRI, en alianza operativa con el PAN. Sin embargo, a pesar de una candidatura “fuerte” y “segura” como la de Beatriz Paredes, que es casi lo único que puede mostrar el PRI en términos de honestidad, las encuestas siguen indicando que la preferencia por el PRI y por el PAN en el Distrito Federal están muy abajo del PRD. Si a eso le sumamos que la privatización y el alza en las tarifas del servicio del agua están como prioridad de ambos partidos, las preferencias electorales por sus candidatos pueden hundirse aún más.

La centralización de todos los mandos policiacos, la colaboración de las agencias de inteligencia nacional con las de Estados Unidos, la inclusión de las fuerzas armadas mexicanas bajo el mando unificado del llamado Comando de América del Norte del ejército norteamericano, son otras de las tareas que se vienen evidenciado desde que salió a la luz pública el nuevo nombre del llamado “TLCAN-Plus”: la “Alianza por la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte” (Petrich, 2005; Álvarez, 2005b). Para las elecciones del 2006, Fox en alianza con Bush, han venido montando un peculiar “blindaje de seguridad” para influir sobre los resultados y acotar los eventuales costos negativos de las elecciones de 2006.

Políticamente, el enemigo común de las élites económicas es el llamado “populismo radical”, que según los expertos del Pentágono surge cuando un dirigente se radicaliza con el apoyo de una parte de la población, pretende reducir los derechos individuales y explotar el sentimiento antiestadounidense. Es un viento maligno que sopla desde el sur del hemisferio pero que puede tener graves efectos de contagio en México por el atractivo entre las masas de las políticas provenientes en concreto del gobierno de Hugo Chávez en Venezuela y de Fidel Castro en Cuba, pero también de Kirchner en Argentina o Lula en Brasil.

Los diferentes voceros de las cúpulas empresariales evidencian un acuerdo de desplegar pronunciamientos en contra del “populismo” (el propio Fox, José Luis Barraza del Consejo Coordinador Empresarial, Carlos Slim del grupo Carso, Alberto Núñez de la Confederación Patronal de la República Mexicana –Coparmex–, hicieron los más recientes) y la exigencia de contar con una pre-

sidencia fuerte y no minada por los escándalos políticos y entre políticos (los reclamos los han reiterado Lorenzo Servitje, Lorenzo Zambrano más José Antonio Fernández, tres de las cabezas de los principales grupos industriales del país: Bimbo, Cemex, FEMSA) (véase Morera, 2005: 5-11). Ese discurso empresarial insiste en prevenir, para no tener qué lamentar.

El desafío general que enfrentan esos sectores es la pérdida de atractivo de su discurso a favor de la segunda generación de reformas estructurales, ya que sectores mayoritarios de la población están cada día más militantemente en contra de seguir adelante con los esquemas de privatización (75 por ciento de la población está en contra de privatizar más, según un estudio del Banco Mundial); y hay un amplio segmento de mexicanos que está claro de que las políticas neoliberales quieren hacernos retroceder en materia de educación, salud, seguridad social, empleo, salarios y soberanía.

### **La crisis de los partidos: el PAN**

Otra faceta política muy importante y significativa que hay que atender es la crisis del sistema de partidos, que si a nivel general se expresa como crecimiento de los segmentos de la población que no confían en los partidos ni en los políticos profesionales, fenómeno del que dan cuenta los altos niveles de abstencionismo en elecciones estatales y/o federales,<sup>10</sup> en lo particular se condensa como crítica profunda al derroche de recursos que les otorga el Instituto Federal Electoral (12,700 millones pesos para el proceso electoral del 2006, lo que es más que el presupuesto anual que se otorga a la UNAM) y que van a dejar con manos llenas a las grandes cadenas de televisión, que van imponiendo como formato general los mensajes triviales y las peculiaridades personales de los candidatos, más que el debate sobre las ideas sustantivas.

En México, como “efecto demostración” de las pautas del sistema electoral norteamericano y como expresión del peso desmedido de la oligarquía financiera y de los intereses del narco, para el 2006 tendremos ya cómodamente instalada una democracia millonaria, en la que los grandes electores serán los dueños del dinero, algunos de ellos casi con seguridad ligados al narco y que han aprovechado la falta de regulación de las precampañas para gastar dinero a lo grande. Pero a diferencia de Estados Unidos, el problema específico en México es que ya se exacerbó la necesidad de hacer reformas para asegurar la gobernabilidad en el escenario de 2006 y para después, sobre la base de reconocer que la realidad electoral contará previsiblemente con una mezcla de ingredientes

<sup>10</sup>El fenómeno del abstencionismo no debe desestimarse en sus implicaciones, pues en la primera votación para escoger entre los precandidatos presidenciales del PAN, se abstuvo el 72 por ciento de los militantes del partido.

extraordinariamente conflictiva: tres grandes fuerzas partidarias contarán con aproximadamente un tercio de la intención de voto cada una, razón por la que o bien pudiera haber resultados electorales con márgenes pequeños de diferencia y sujetos a controversia agitada, o bien pudiera ocurrir que ninguna fuerza alcanzara más de 35 por ciento de los votos sin que haya segunda vuelta electoral, todo lo cual nos dejará eventualmente en medio de tensiones políticas y cuestionamientos graves.

Si además se asume que la legitimidad electoral está cuestionada de entrada por el gasto multimillonario y los huecos que evidenció la legislación electoral sin regular el nivel de gasto de las “precampañas”, la situación se agrava porque opera contra un telón de fondo de gran malestar y creciente polarización social, lo que en suma nos deja un escenario casi a punto para que los oligarcas nos quieran someter con desplantes autoritarios, para quedarse con todo el poder e imponernos el neoliberalismo por la fuerza.

Hay dimensiones más específicas de la crisis de los partidos que conviene al menos mencionar, como por ejemplo, la crisis que los panistas están tratando de corregir a toda marcha, se debe al deterioro profundo de la legitimidad de Fox y que afecta al PAN por sus promesas incumplidas (no sólo respecto al cambio en general que ofreció en campaña, sino en concreto respecto a las reformas de segunda generación que debió conseguir durante su mandato y no lo hizo), aunque también por otras importantes razones como la multiplicación de evidencias de corrupción entre su círculo más íntimo (su esposa y los hijos de ésta), el desbordamiento del narco en por lo menos ocho estados de la República (reflejado en periódicas oleadas de asesinatos entre bandas rivales, casi en las narices de la policía y el ejército –o incluso matando directamente a los jefes policiacos en estados como Guerrero y Michoacán–), y los tan aparatosos como inútiles despliegues del ejército en la campaña gubernamental por un “México seguro” que inició poco después de que Bush y Fox se reunieran en Waco, Texas, hacia el final del primer trimestre de 2005 (Fazio, 2005).<sup>11</sup>

Para entender las dos dimensiones de la estrategia de reparación de daños en imagen y para enfrentar los desafíos electorales del PAN ante el descontento de masas contra el neoliberalismo, antes que nada, hay que mencionar la serie de medidas “populistas”, que van desde autorizar la legalización de los autos usados de importación, hasta hace poco ilegal, los conocidos como “autos chocolates”. En el presupuesto federal del 2006 Fox ha delineado para su último año de

<sup>11</sup> Como confirmación del giro estratégico que va dando el gobierno foxista en materia de seguridad, pueden verse las declaraciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, adelantando la posición del gobierno en la Asamblea General de la ONU del 15 al 16 de septiembre en Nueva York en el sentido de que “se respaldará el uso de la fuerza militar si es avalada por la ONU y aprobada por un Consejo de Seguridad reformado y multilateral” (véase *La Jornada*, 9 de septiembre de 2005, p. 16).

gobierno una mezcla de medidas restrictivas unas y “populistas” otras: se trata de un presupuesto menor en términos reales al de 2005, que tiene un aumento de impuestos a Pemex si su producción eventualmente es menor a 3'419,000 barriles diarios (para forzarla a sostener la exportación masiva a Estados Unidos), una exención del impuesto sobre la renta a los bonos de deuda que emite el gobierno federal, el Banco de México y el IPAB (medida para favorecer a los bancos que son sus principales compradores), un impuesto que pretende gravar las prestaciones de los trabajadores de ingresos bajos y medios además de un recorte al gasto general para el campo, la educación y la ciencia (medida para castigarlos a todos y mantenerlos políticamente a raya), pero también un aumento limitado en el gasto social con énfasis en programas focalizados para los pobres rurales e indígenas (por ejemplo, el llamado programa Oportunidades que sustituyó al salinista Pronasol, pero al que recién en agosto de 2005 incorporaron 500,000 familias más; el segundo, un Programa de Desarrollo de las Comunidades Indígenas, para llevar a 800 comunidades agua potable, luz y estufas de leña por encima del piso) y otro el llamado Seguro Popular para el Sector Rural (convenio firmado entre el gobierno panista y la Confederación Nacional Campesina del PRI, bajo el discurso jocoso de Fox diciendo que su gobierno “estaba terminando con el corporativismo, el paternalismo y los programas sólo asistencialistas”).

Con dedicatoria especial para avanzar en las reformas estructurales de segunda generación y granjearse el apoyo sobre todo de las clases medias en el norte de México, Fox acaba de anunciar (12 de septiembre de 2005) otro paquete “populista”: bajar el precio del gas natural a 7.65 dólares por millón de unidades BTU, lo que implica un aumento menor al 4 por ciento en las tarifas de gas doméstico, otro menor de 4 por ciento en las tarifas de energía eléctrica doméstica, propone además mantener el apoyo de 25 por ciento en el precio del gas natural, doméstico y como apoyo a las pequeñas y medianas industrias. Con ello y otras medidas pretende abrir el camino a varias reformas regulatorias sobre la inversión privada en el sector energético además de plantear la diversificación de fuentes de suministro de gas natural, lo que despeja el camino para las regasificadoras (ya tres plantas proyectadas, una en Ensenada, la otra en Colima y la otra en Michoacán, además de dos en el corredor del golfo de México).

### **El PRI: ¿es realista una ruptura final entre tecnócratas y populistas?**

Ahora bien, el PRI por seguir siendo el partido político de mayor peso en las instancias de gobierno nacionales (controla las secretarías de Hacienda y el Banco

de México, la mayoría de los gobiernos de los estados, la mayoría en el Congreso, controla los órganos de seguridad), tiene el mayor control corporativo (de los grandes sindicatos, las centrales campesinas, las organizaciones populares) y cuenta con los mayores recursos económicos (se lleva casi el 45 por ciento de los recursos del IFE para los partidos), de tal modo que una dimensión singular de la crisis del sistema de partidos debe ubicarse en los reacomodos que siguen viviendo las principales facciones a su interior, que si bien después de sus enfrentamientos tormentosos al final siempre parece que las aguas regresan a su nivel con tal de mantenerse en el poder, la verdad es que la unidad interna es cada vez más formal y son grandes los riesgos de que regrese la violencia entre las élites priístas (al estilo de los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu), mientras que la rigidez de las organizaciones corporativas muestra numerosas señales de agotamiento político (los relevos recientes dentro del sindicalismo entre los electricistas del SUTERM y los de la CTM han sido evidencias de que persisten los peores vicios y tradiciones, junto con el estrechamiento de los márgenes de maniobra, lo que resultó hartamente evidente en el “método democrático” que han usado para escoger candidato presidencial).

El PRI llegará a las elecciones de 2006 más dividido que antes, pero apostando todo a la recuperación del poder presidencial, que sería nuevamente el fiel de la balanza entre las diferentes facciones y que vendría a ordenar y disciplinar a los agrupamientos que alberga en su seno, cuyas confrontaciones se evidencian de varias maneras: como tensiones crecientes entre los dirigentes locales y los nacionales, en la selección de candidatos a gobernador en estados claves como el Estado de México, Oaxaca, Veracruz; como agravamiento de las diferencias entre legisladores en relación a la importancia o no de respetar la agenda social, respecto al nacionalismo como herencia presente y como punto de definición en tiempos en que Estados Unidos quiere profundizar la integración mediante una privatización energética, pero también está como división respecto a los procedimientos de selección de candidatos y otros asuntos (la pugna Elba Esther Gordillo-Madrado).

En ese contexto, podría hacerse más nítida una división entre los tecnócratas neoliberales y los corporativos populistas, unos empujando por avanzar en las reformas de segunda generación, los otros enfatizando la necesidad de repartir beneficios a sus clientelas antes de pensar siquiera en seguir adelante, sobre todo porque hay tensiones fuertes en el campo y entre los trabajadores sindicalizados de las zonas urbanas. Uno de los sectores del PRI tenderá a favorecer abiertamente la asimilación total con Estados Unidos, otros refugiándose en la mejor herencia del PRI, el nacionalismo, pugnarán por una prudente distancia frente a la continuidad lineal con los proyectos de integración. Nada que indique que pueda haber rupturas sólo por ideas, pero simplemente, tenderán a expresarse otras dimensiones en las confrontaciones internas.

## El PRD: ¿de escándalos políticos a gobierno nacional?

Y por supuesto, está la profunda crisis orgánica del PRD, desdibujado moralmente como opción de izquierda desde que fue exhibido en actos ilegales de uso de fondos (escándalos de Bejarano e Imaz) propiciados por empresarios inescrupulosos, de tan veloz como dudosa trayectoria en el mundo mercantil, hechos que fueron exhibidos viciosamente en cadena nacional por las grandes televisiones como parte de su combate al “izquierdismo” y al “populismo”, dañando severamente la imagen pública del PRD y de la izquierda en su conjunto, por encargo personal del panista Diego Fernández de Cevallos.

Pero la crisis orgánica del PRD lo es también por su falta de estructura nacional (está literalmente reducido a una presencia significativa en sólo siete estados y la capital del país), por el deterioro creciente de su vida institucional, y por la deriva hacia una crisis financiera acentuada durante el liderazgo de Rosario Robles, quien supuestamente en aras de ganar posiciones legislativas y en gobiernos locales, recurrió a un abuso de la estrategia de endeudamiento y métodos de gasto cuestionables y poco transparentes. Con mucha razón, Carlos Monsiváis dijo que “la obsesión electoral ha sido el beso de la muerte para el PRD” (citado en Ramírez Cuevas, 2004: 20).

Pero no es lo único que daña la imagen pública perredista: está también la realidad de las gravísimas inconsistencias en su política de alianzas, que reflejan el pragmatismo más miserable que le lleva a la cola del PRI y del PAN en las disputas estatales más reñidas como la de Oaxaca y la de Veracruz, etcétera. Y por si fuera poco, el distanciamiento sistemático con importantes sectores de la intelectualidad democrática y progresista y el movimiento de masas emergente en el país.

Sin un reconocimiento explícito y claro del carácter y los alcances de su crisis, sin una revisión autocrítica de las inconsistencias en que ha incurrido, sin un ajuste de cuentas claro respecto a la eliminación de las prácticas corruptas o inescrupulosas, sin transformar al partido de una coalición de tribus en un partido de masas, la dirigencia del PRD pretende superar su propia crisis montándose sobre la base de la popularidad de AMLO en las encuestas.

De continuar por esa vía, sin embargo, lo que en verdad se prefigura es la profundización de la descomposición moral, de la corrupción, del empantamiento en las incoherencias de las alianzas y del distanciamiento del movimiento social (llámese indígena, estudiantil, campesino, sindical o simplemente popular). En esas condiciones, sería carne de cañón para las pretensiones de las élites económicas locales y estatales que quieren un perredismo sin filo, una opción que suene de izquierda pero que realmente no lo sea y que sólo sirve para ortorgar a un candidato el registro electoral que no puede tener con otro partido.

Por todo eso, no es extraño que desde varios flancos, pero notablemente desde la dirección del zapatismo en Chiapas, la sistematización de críticas al PRD, a su dirección y a su candidato hayan sido tan demoleedoras como cómodamente ignoradas.<sup>12</sup>

Pretextando un maduro criterio democrático de que “respetamos la opinión de Marcos y del EZLN aunque no la compartimos, pero hemos decidido no contestar para no ahondar las divisiones”, lo cierto es que la crisis del PRD sigue larvada y podría ser catastrófico que llegara al poder presidencial sin una clara y creíble autocrítica y sin una plataforma electoral que no deje dudas de que se trata de una alternativa a las políticas neoliberales prevalecientes.

La crítica planteada por el EZLN dio pie a importantes debates relevantes para el conjunto de la izquierda mexicana: la discusión sobre el carácter y la naturaleza de los partidos y del sistema de partidos realmente existente en el país, marcado por la dependencia estructural de los fondos públicos para su financiamiento, lo que los ha transformado en botín a repartir entre camarillas burocráticas (tómese por ejemplo que del total de los recursos del IFE en las elecciones del 2006, van para el PRI 1,265 millones de pesos, para el PAN 1,146 y para el PRD 744 millones de pesos, aparte de otros pocos millones para un grupo de partidos y organizaciones de dudosa representatividad pero cuya estrategia electoral es juntar pequeños porcentajes de votos para convertirlos en fuerza decisoria de la batalla entre los grandes).

Otros debates importantes que se han dado son sobre el enemigo principal a vencer en la actual coyuntura, sobre la relevancia del imperialismo como forma de dominación no sólo militar, sino económica, cultural e ideológica que nos avasalla ahora con una Alianza por la Seguridad y la Prosperidad. Sobre la importancia del Estado-nación, del nacionalismo y del mercado interno en condiciones de integración asimétrica y graves desequilibrios en la economía global. Sobre la viabilidad o no de admitir una dirección burguesa en las tareas de liberación nacional. Sobre la política de alianzas sociales y sobre la viabilidad de una acción unitaria que incluya a organizaciones sociales, partidos y movimientos de diversas procedencias y diversos intereses. Sobre la importancia de contar con un paquete de definiciones programáticas como “mínimos irrenunciables”,<sup>13</sup> en defensa de las empresas públicas, de las instituciones del Estado de bienestar, de la atención prioritaria a los problemas de contención de la

<sup>12</sup>Véase “Carta de Marcos a Don Fermín Hernández”, *La Jornada*, 11 de agosto de 2005, p. véase 14; “La (imposible) geometría del Poder en México”, *La Jornada*, 20 de junio de 2005, pp. 8-9; y la “Sexta Declaración de la Selva Lacandona”, *La Jornada*, 29 de junio de 2005, pp. 8-9.

<sup>13</sup>Ese fue el sentido más importante de las resoluciones del Segundo Diálogo Nacional Convocado por las fuerzas sindicales que encabeza el Sindicato Mexicano de Electricistas. Véase “Declaración de Querétaro: nuestro programa mínimo no negociable”, Segundo Diálogo Nacional (2005).

voracidad financiera y la urgente creación de empleos. Y hasta debates sobre la importancia o no de ejercer el voto y volcarse de lleno en la lucha electoral. Por eso, fuera del espectro de los partidos pero sin duda incidiendo aguda y calibradamente en el proceso electoral hemos visto al EZLN promoviendo “la otra campaña”.

No hay que olvidar que pese a las definiciones agudas en contra del PRD, es muy probable que muchos militantes y sectores de la opinión pública, opten por votar por el PRD después de haber empujado a una radicalización del programa de AMLO. Ese contexto podría llevar al PRD a un triunfo más cómodo frente a las élites, pero más incómodo por las exigencias que provienen de abajo.

### Tendencias al entrar al año electoral

Aunque la mejor manera de equivocarse en las ciencias sociales es lanzarse al resbaloso terreno de los pronósticos, podemos decir que hay un conjunto de tendencias que estarán sin duda presentes en la coyuntura de las elecciones del 2006.

Existe la posibilidad de que el PRI regrese al poder y con eso, que se radicalicen las fuerzas sociales que darían por concluida la “transición democrática”, agravando la crisis política nacional que hoy se despliega con amplitud.

Es poco creíble que el PAN retenga el poder, no sólo porque el foxismo lo ha dejado hundido en el descrédito, sino porque el candidato del partido, Felipe Calderón, tiene un largo camino por recorrer para ganar el voto urbano y rural de los jóvenes y las mujeres: debe vender con éxito su imagen de intelectual y parlamentario triunfador en los debates, debe conseguir que una parte de la base social del PRI vote con él y debe llamar la atención no sólo de los sectores empresariales, sino de las clases medias que el foxismo golpeó y además, debe marcar una fuerte distancia con el gobierno de Fox sin llevar a una ruptura con los panistas de ultraderecha que se montaron sobre el PAN durante su gobierno. Todo ello parece fácil de conseguir, pero después de eso y si lo consigue, al final, sólo se encontrará con que la alternancia panista y su compromiso con el neoliberalismo ya está popularmente caracterizada en el país con un refrán que dice: “es la misma gata, pero revolcada”. Los cambios estructurales que ofrece el PAN ya son conocidos y no son los cambios que pide el país.

El PRD en medio de su crisis, lanzado al ruedo con AMLO, puede generar importantes atractivos pero que resulten insuficientes para catalizar el tamaño de votación que haría posible derrotar al PAN, lo que podría llevarle al poder pero en condiciones de debilidad similares o peores a las que tuvo el PAN.

El descontento frente a la situación económica y frente a las políticas neoliberales, puede llevar a un crecimiento importante del movimiento social, urba-

no y rural, que defina un perfil más claro en contra del neoliberalismo, pero que mantenga simplemente las posiciones defensivas que hoy ocupa.

El zapatismo puede atraer a una amplia gama de fuerzas de izquierda, puede avanzar mucho en la definición de posiciones claramente anticapitalistas y antineoliberales, pero todavía tendrá fuertes dificultades en la articulación de grandes alianzas sociales.

Viviremos pues, una transición democrática inconclusa, en la que aún no se derrota al neoliberalismo, el populismo se generaliza como práctica clientelar entre las élites, pero no tiene todavía una vena radical suficientemente atractiva y las opciones de izquierda no están todavía maduras para desplazar la lucha fuera del ámbito electoral. El abstencionismo rampante, puede ser el resultado. Aunque sin duda, la dinámica de la crisis política, puede acelerar todo en alguna de las direcciones esbozadas o incluso e nuevas direcciones.

## Bibliografía

- ALMEYRA, Guillermo, 2005, "En torno al Pejedesafuero", *Memoria*, núm. 196.
- ÁLVAREZ BÉJAR, Alejandro, 2000, "México 1999-2000: Contexto económico y estrategias electorales", en Carlos Javier Maya Ambía (coord.), *Del fin del milagro al fin del milenio*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa/ Universidad Nacional Autónoma de México/Editorial Plaza y Valdés, pp. 259-276
- , 2004, "La transición laboral inconclusa en México", presentación al seminario "Transición económica y política: el caso de México-España, un análisis comparativo", México, UNAM/Universidad de la Coruña/Universidad Autónoma de Madrid, 15-16 de abril.
- , 2005a, "La izquierda mexicana ante los desafíos presentes y futuros", *Memoria*, núm. 195.
- , 2005b, "Economía política de la integración profunda de México con América del Norte", presentación al seminario "De las integraciones regionales a las integraciones locales: el caso de México", México, Facultad de Economía, UNAM.
- y Gabriel Mendoza, 1991, *México 1988-1991: ¿Un ajuste económico exitoso?*, Mexico, Facultad de Economía, UNAM.
- AUDELO CRUZ, Jorge M., 2004, "¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática", *Estudios Sociales*, vol. XII, núm. 24, Hermosillo, Sonora, México, CIAD, A.C., julio-diciembre, pp. 123-142.
- BARTRA, Armando, 2004, "Los apocalípticos y los integrados: indios y campesinos en al encrucijada", *Memoria*, núm. 190, pp. 5-13.

- , 2005, “Los pasos de López.”, *Memoria*, núm. 196.
- CAROTHERS, Thomas, 2001, “The many agendas of rule of law reform in Latin America”, en Pilar Domingo y Rachel Sieder (coords.), *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of London.
- CONCHEIRO, Elvira, 2005, “Liderazgo y democracia”, *Memoria*, núm. 196.
- DÍAZ POLANCO, Héctor, 2005, “El desafuero, paisaje después de la batalla.”, *Memoria*, núm. 196.
- FAZIO, Carlos, 2005, “La agenda oculta de Waco”, *La Jornada*, 25 de marzo.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y Marcos Roitman Rosenmann (eds.), 1992, *La democracia en América Latina: actualidad y perspectivas*, Madrid, Editorial Complutense.
- GRAMSCI, Antonio, 1974, *Antología*, México, Siglo XXI.
- LINA MONTES, Nora, 2005, *Cambio climático y sector eléctrico en México*, PhD diss., Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- MILLS, C. Wright, 1973, *La élite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MORERA, Carlos, 2005, “Nuevo poder económico y raíces de la injusticia en México”, *Memoria*, núm. 197.
- PETRICH, Blanche, 2005, “México se anexa a zona de seguridad creada por EU”, *La Jornada*, 28 de junio.
- RAMÍREZ CUEVAS, Jesús, 2004, “La autocrítica, clave para que la izquierda restaure su autoridad moral”, 9 de marzo.
- SEGUNDO DIÁLOGO NACIONAL, 2005, *Declaración de Querétaro: Nuestro programa mínimo no negociable*, Querétaro.



# Migración e imperialismo: la fuerza de trabajo mexicano en el contexto del TLCAN

Raúl Delgado Wise\*

## Introducción

A RAÍZ DE LA implantación de las políticas de corte neoliberal en México y, sobre todo, a raíz de la implantación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el proceso de integración económica con Estados Unidos (EUA) experimenta cambios de primera magnitud. No sólo se intensifican las relaciones comerciales entre ambos países, sino que se generan transformaciones profundas en el ámbito productivo asociadas a una reestructuración de los procesos de trabajo de carácter binacional, con fuertes repercusiones en el campo laboral. Todo ello en el marco de una nueva estrategia de dominación imperialista comandada por el capital financiero y las grandes corporaciones multinacionales de origen estadounidense.

El propósito central del presente capítulo es incursionar en el análisis de esta problemática, poniendo el acento en el significado e implicaciones del fenómeno migratorio. Nos interesa, ante todo, profundizar en varias dimensiones estratégicas de este último, a la luz de la compleja trama de relaciones que se teje entre una y otra nación.

En el corazón de nuestro argumento subyace la hipótesis de que el modelo de integración económica imperante se fundamenta en el papel nodal asignado a la fuerza de trabajo mexicana –tanto la que labora en el país como allende las fronteras– en el proceso de reestructuración industrial estadounidense. Postulamos al respecto que, en esta peculiar trama, entran en juego, por un lado, lo que se puede caracterizar como transnacionalismo “desde arriba”, expresado en una estrategia que responde a los intereses del gran capital estadounidense, y, por el otro, lo que algunos autores (Smith y Guarnizo, 1999) conciben como

\*Director del doctorado en estudios del desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas. Correo electrónico: rdwise@cantera.reduaz.mx

transnacionalismo “desde abajo”, encarnado en las prácticas de los migrantes y sus organizaciones vinculadas con sus contrapartes en México. El transnacionalismo desde abajo abre no sólo espacios de resistencia sino que perfila también rutas para repensar y avanzar hacia un desarrollo alternativo. El campo de posibilidades es resultado del interjuego y confrontación de ambas perspectivas.

Partiendo de estas grandes premisas, el trabajo se subdivide en cuatro apartados. En el primero se aportan elementos tendientes a develar el verdadero rostro del modelo exportador mexicano en el marco del proceso de integración México-EUA que toma lugar bajo la égida neoliberal y el andamiaje del TLCAN. Enseguida se presentan algunos datos reveladores de la nueva dinámica migratoria que en dicho contexto se genera. En tercer lugar se aborda la dialéctica particular que se genera entre el crecimiento exportador del país y la migración internacional. Finalmente, se hace una breve referencia a las respuestas y procesos de creación de alternativas emergidas desde la base misma de la comunidad migrante.

### **El modelo exportador mexicano Y las dinámicas del proceso de integración**

México suele ser considerado un caso exitoso de integración económica merced a su política exportadora de manufacturas (CEPAL, 2002): es la primera potencia exportadora de América Latina y la decimotercera del mundo. La aplicación rigurosa, incluso fundamentalista, del recetario neoliberal, apuntalada por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) contribuyen a que el país sea una de las economías más abiertas (Guillén, 2001), aunque su plataforma de exportación esté prácticamente volcada a EUA. El perfil exportador supuestamente avanzado del país se expresa en que los bienes manufacturados significan el 90 por ciento, de los cuales los llamados bienes “difusores de progreso técnico” representan el 39.4 por ciento (CEPAL, 2002; Cimoli y Katz, 2002).

La visión optimista de esa integración, que se corresponde con la noción de “regionalismo abierto” difundida por la Cepal (CEPAL, 1994; Baumann, Bustillo, Heirman, Macario, Máttar y Pérez, 2002), no es sino una perspectiva distorsionada de la realidad. En efecto, el análisis del nuevo perfil exportador de México evidencia el elevado dinamismo y el peso específico de las maquiladoras,<sup>1</sup> cuyas exportaciones se multiplicaron 26 veces entre 1982 y 2004, hasta alcanzar en el último año una proporción superior a la mitad (87,548 millones

<sup>1</sup> La maquila es concebida como una planta de ensamble asociada a procesos productivos internacionalizados con casi nula integración a la economía nacional. Se caracteriza, en este sentido, por importar la mayoría de sus insumos, vender la mayor parte de su producción al extranjero (Dussel, 2003; Dussel, Galindo y Loría, 2003) y reducir su impacto dinamizador a una derrama salarial raquífica.

de dólares) del total de las exportaciones manufactureras (158,809 millones de dólares). Por añadidura, se advierte un proceso de “maquilización disfrazada” en otros rubros de la exportación manufacturera, como es el caso de la industria automotriz (Cypher, 2004; Delgado Wise, 2004; Fujii, 2000; Carrillo y Ramírez, 1997; Carrillo, Mortimore y Estrada, 1998). Tómese en cuenta que la participación de las importaciones temporales en el total de las exportaciones fue de casi 80 por ciento en la última década, entre 1993 y 2000 (Dussel, 2003). Otro componente importante de esta dinámica es el desproporcionado comercio intrafirma, mismo que se estima en el orden de 65 a 75 por ciento (Arroyo, 2003; Durán y Ventura-Dias, 2003; Baker, 1995). El esquema de producción compartida, consustancial al comercio intrafirma, no conlleva utilidades igualmente compartidas, amén de que los precios de exportación son fijados artificialmente por las mismas empresas sin declarar utilidades. Bajo esa argucia se transfieren ganancias netas al exterior, al tiempo en que se subsidian los empleos generados con cargo a la economía mexicana. Como se comprenderá, el modelo exportador mexicano en los hechos contraviene la idea de libre juego de las fuerzas del mercado pregonada por la ortodoxia neoliberal, y lo que es peor: prohíja un saqueo de recursos de inversión que de otro modo dinamizarían la economía mexicana.

Sobra decir que la fragilidad y volatilidad estructural del dinamismo exportador están sujetas a los vaivenes de la economía estadounidense y, ante todo, a los avatares de una ventaja comparativa estática y de corto plazo como es el caso de descansar en fuerza de trabajo barata. En fechas recientes, México experimentó una importante caída en el crecimiento de la exportación manufacturera debido a factores como la pérdida de dinamismo de la economía de EUA y al ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (Huerta, 2004). Aun cuando a partir de los noventa la maquiladora se consolida como el centro del modelo exportador mexicano, en razón del crecimiento observado en términos de ocupación y producción (Fujii, Candaudap y Gaona, 2005), experimenta un cierto retraimiento desde finales de 2000 debido al descenso de la demanda estadounidense y la competencia de países con salarios más bajos que México, como China y Centroamérica, que propiciaron la reubicación de las maquiladoras y el crecimiento relativo de los salarios en las maquiladoras instaladas en México (De la Garza, 2004).

Para entender el proceso de integración de México a EUA es necesario develar aquello que en realidad exporta el país y desmitificar la idea de que México posee un boyante sector manufacturero exportador, pues como quedó dicho está articulado en realidad por el comercio intrafirma, preponderantemente del sector maquilador. Ello implica que la sustancia de lo que exporta el país sea, en el fondo, fuerza de trabajo sin que ésta salga del país (Tello, 1996).

De aquí que tras el velo del supuesto avance del crecimiento exportador manufacturero,<sup>2</sup> se encubra la disminución de una parte de la economía mexicana, a la que se le reduce y compele a fungir como reserva laboral para el capital foráneo, principalmente estadounidense.

El tipo de especialización que tiene lugar en el marco de esta modalidad de integración guarda una clara relación con la exportación directa de fuerza de trabajo de México hacia EUA –vía migración laboral–, imprimiendo un sello característico a la naturaleza del intercambio comercial entre ambas naciones. En uno y otro caso implica una pérdida inapreciable para el país. La maquila implica la transferencia neta de ganancias al exterior, en tanto que la migración entraña no sólo una transferencia de los costos de reproducción y calificación de la fuerza laboral implicada, sino que, de manera todavía más importante, priva a la economía mexicana de la principal mercancía para la acumulación de capital.

### **La nueva dinámica migratoria México-EUA**

No podemos perder de vista que en términos generales el fenómeno de la migración internacional posee una simiente histórica que involucra causas económicas, políticas, sociales y culturales (Castles, 2003). Si bien la migración laboral México-EUA es un fenómeno que se remonta a finales del siglo XIX, en su fase actual se caracteriza por exhibir un dinamismo sin precedentes. Basta señalar, en este sentido, que en los últimos 34 años (1970-2004) la población nacida en México residente en EUA se multiplicó 13 veces (Conapo, 2004). Este dato, en sí mismo, cuestiona las presuntas bondades del proceso de integración en el que el país está inmerso.

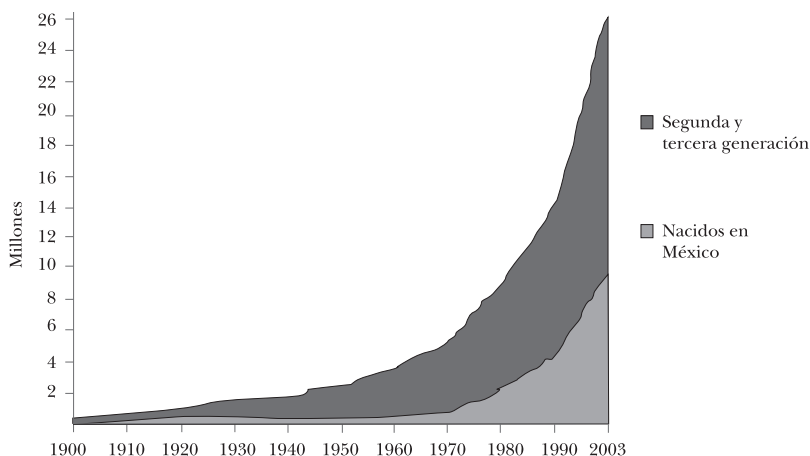
El desbordante crecimiento de la población nacida en México y de origen mexicano que reside en EUA –como expresión de la escalada exponencial del fenómeno migratorio– puede apreciarse, con nitidez, véase gráfica 1.

Los datos que siguen dan cuenta de las proporciones alcanzadas en la actualidad por el fenómeno:

- EUA es el país con los niveles más elevados de inmigración en el mundo (absorbe 20 por ciento). En el contexto de EUA, el contingente de inmigrantes mexicanos constituye el núcleo mayoritario (27.6 por ciento) (Conapo, 2004).

<sup>2</sup>Cabe precisar que, además de fuerza de trabajo (que constituye la principal mercancía de exportación del país, con una contribución neta a la balanza comercial de 36,000 millones de dólares en 2004), México exporta recursos naturales (principalmente petróleo crudo) y activos (provenientes, sobre todo, de la privatización de empresas públicas). Hacia esto último se ha dirigido el grueso de la IED, poniendo de relieve no sólo el carácter no productivo de este tipo de inversión, sino su denodada contribución a los procesos de concentración y centralización de capital de las grandes empresas transnacionales.

GRÁFICA 1  
MEXICANOS RESIDENTES EN ESTADOS UNIDOS, 1990-2003



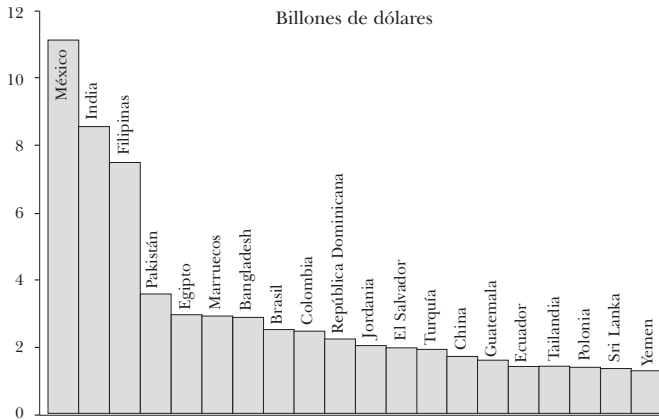
Fuente: Conapo, *Migración internacional*, <http://www.conapo.gob.mx>

- La población de origen mexicano que reside en EUA se estimó, para 2004, en 26.6 millones de personas, entre emigrantes –documentados o no– nacidos en México (10 millones) y ciudadanos estadounidenses de ascendencia mexicana. No hay otra diáspora en el mundo de tal magnitud (Conapo, 2004).
- En 2004 se calculó un promedio anual de 400,000 mexicanos que abandonaron el país para establecer su residencia en EUA. Esta cifra, de acuerdo con estimaciones de la ONU para el periodo 2000-2005, sitúa a México como principal emisor de emigrantes del mundo, seguido por China (39,000) e India (280,000) (ONU, 2004).
- En 2004, el monto de remesas recibido por México ascendió a 16.6 mil millones de dólares (Banco de México, 2005). Al igual que en los rubros anteriores, el país se ubica en el primer sitio mundial, superando en 27 por ciento el monto de remesas recibidas por India y 36 por ciento por arriba de Filipinas (ONU, 2004).

A la par del crecimiento cuantitativo del fenómeno, que ubica a México en el primer plano de la migración internacional mundial, se aprecian significativas transformaciones cualitativas:

- Prácticamente todo el territorio mexicano registra incidencia migratoria internacional, puesto que 96.2 por ciento de los municipios experimen-

GRÁFICA 2  
VEINTE PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES DE REMESAS

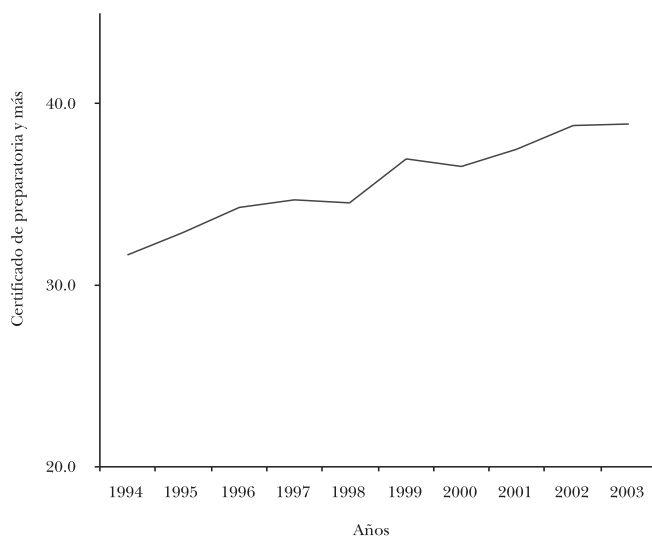


Fuente: Naciones Unidas, 2004.

ta algún tipo de relación con esta última (Conapo, 2004). En paralelo, la población residente en EUA de origen mexicano –no obstante continuar concentrada en un puñado de estados– se ha expandido en los últimos años hacia la mayoría del territorio de ese país. Cabe apuntar que está aconteciendo una expansión de los circuitos migratorios hacia el este y centro-norte de EUA, donde se ubican algunos de los centros más dinámicos de la reestructuración industrial.

- En la última década ha habido un incremento sostenido de la escolaridad de los migrantes mexicanos (véase gráfica 3). En 2003, el 34.9 por ciento de la población de 15 años y más, nacida en México y que reside en EUA, contaba con un nivel educativo superior al bachillerato. Este dato se eleva a 49 por ciento, al considerar todo el espectro de la población de origen mexicano establecida en aquel país (Conapo, 2004). En contraste, la media para México en 2000 fue de 27.8 por ciento (INEGI, 2000), lo que significa que –en términos generales y contra lo que comúnmente se supone– se está yendo más fuerza de trabajo calificada de la que tiende a quedarse en el país; es decir, hay una clara tendencia selectiva, consustancial a la racionalidad subyacente en las migraciones internacionales. Vale la pena acotar, sin embargo, que comparado con otros grupos de inmigrantes, el contingente mexicano es el de menor escolaridad en EUA. Esta circunstancia no atenúa este problema sino que evidencia el grave rezago educativo que persiste en el país y que se acentúa con la implantación de las políticas neoliberales (OCDE, 2005).

GRÁFICA 3  
NIVEL DE ESCOLARIDAD DE MIGRANTES MEXICANOS



- Un tipo de desplazamiento poco visible, y que se sale de los estereotipos de la migración laboral, es el correspondiente a los mexicanos residentes en EUA que cuentan con un nivel de escolaridad equivalente a licenciatura o posgrado. En este caso, el monto asciende a poco más de 385,000 personas nacidas en México y 1.4 millones de origen mexicano. Con posgrado son 86,000 y 327,000, respectivamente (Conapo, 2004). Esto nos lleva a suponer que la fuga de cerebros es ya un problema relevante. Así, pues, en México hay una demanda muy limitada de fuerza de trabajo calificada y un requerimiento prácticamente nulo de conocimiento científico-tecnológico bajo el modelo maquilizador imperante, con el agravante de una notoria sangría de recursos humanos altamente calificados.
- La comparación sobre la ocupación industrial de trabajadores mexicanos en ambos países es interesante. En EUA, el 36.2 por ciento de los migrantes labora en el sector secundario (*i.e.* industrial), mientras que en México sólo lo hace el 27.8 por ciento. Esta situación contrasta con la visión estereotipada del migrante como trabajador agrícola, y nos muestra un cambio fundamental en el mercado laboral transfronterizo. Sólo 13.3 por ciento de los migrantes labora en el sector primario. En relación con este punto, cabe destacar que los mexicanos representan el grupo de inmigrantes con mayor participación en el sector industrial y más bajo salario promedio (Conapo,

2004), lo cual refuerza nuestra hipótesis sobre el papel de la fuerza de trabajo mexicana en el proceso de reestructuración industrial en EUA.

Finalmente, no está por demás agregar que todos estos cambios han estado acompañados de una transformación en el patrón migratorio: de un patrón con predominio del migrante circular se pasa a uno con preeminencia del migrante establecido, incluidas algunas variantes como la mayor participación de mujeres y de familias enteras.<sup>3</sup>

### **Dialéctica entre crecimiento exportador y migración internacional**

Otra dimensión para la desmitificación del “milagro” exportador mexicano la constituye la dialéctica particular que se teje entre el sector eufemísticamente exitoso y el resto de la economía. Esta dialéctica cuestiona dos conceptos clásicos que intentan dar cuenta de la inserción subdesarrollada de las economías en la teoría latinoamericana clásica del desarrollo económico. No aplica el concepto de “dualismo estructural” de corte funcionalista (Germani, 1974) como tampoco el famoso concepto de “enclave” (Cardoso y Faletto, 1974) que ha sido desempolvado para dar cuenta de la integración económica de México-EUA (Calva, 1997: 71-101). Lejos de lo que estos conceptos suponen, no existe desvinculación entre el sector exitoso y el resto de la economía ni son ambos susceptibles de analizarse por separado. Por el contrario, los auges relativos del sector exportador se basan en la pauperización del resto de los sectores.

El impulso exportador de la economía mexicana demanda ciertas condiciones macroeconómicas que se alcanzan a partir del estrujamiento de la acumulación interna, en particular, con la disminución de los gastos de inversión pública, el abandono del Estado de las actividades estrictamente productivas, ventas de empresas públicas y control del déficit fiscal, tasas de intereses atractivas para el capital foráneo que, como contrapartida, deprimen la actividad doméstica de la economía. En este sentido, se profundizan las desigualdades sociales y se genera una masa cada vez mayor de trabajadores que no encuentra acomodo en el mercado laboral formal del país, por lo cual una tercera parte de la población económicamente activa se ubica en el llamado “sector informal”. Resulta éste el caldo de cultivo que nutre al vigoroso proceso migratorio transfronterizo que se registra en la actualidad.

La dinámica contradictoria que en este contexto se genera entre migración y crecimiento económico puede sintetizarse como sigue:

<sup>3</sup> En este proceso no sólo el IRCA es el detonador, también inciden las políticas neoliberales, el desgaste de las bases materiales de arraigo y la política de endurecimiento de EUA.

Primero, la migración internacional trae aparejada ciertos elementos “positivos” para la economía mexicana. Por un lado, la importancia que revisten las remesas de los migrantes como fuente de divisas para el país. Esto se redimensiona con la caída de las otras fuentes de financiamiento externo (deuda e inversión extranjera directa) y la pérdida de dinamismo de las exportaciones de la industria maquiladora, al grado de convertir a las remesas en un soporte fundamental del frágil equilibrio macroeconómico que caracteriza al modelo neoliberal en la actualidad.<sup>4</sup> Por otro lado, en lo que a la estabilidad social se refiere, las presiones sobre el mercado laboral disminuyen y el conflicto social se aminora, posibilitando que la migración opere como una suerte de válvula de escape (y seguridad) ante la disminuida capacidad estructural de la economía para expandir el empleo. A este respecto, las remesas (familiares y en particular, las colectivas) contribuyen a sufragar los gastos sociales y la infraestructura mínima donde otrora operaba la inversión pública o bien para completar los gastos de subsistencia de numerosos hogares mexicanos (García Zamora, 2003). En este sentido, tienden a morigerar el conflicto distributivo entre el Estado y los grupos más vulnerables del espectro social, mejorando hasta cierto punto los índices de pobreza y marginación en las zonas en las que la intensidad migratoria es mayor. Todo esto se expresa en una gran paradoja: la migración opera, sin proponérselo y sin que sea parte de la agenda de los migrantes, como un soporte crucial del engranaje neoliberal, confiriéndole un cierto cariz de “estabilidad” y, paradójicamente, un “rostro humano”.

Segundo, por encima de lo anterior, la migración implica, en sí misma, una pérdida de recursos valiosos para la economía en tanto exportación de riqueza potencial. A su vez, la exportación de fuerza de trabajo entraña una transferencia al país receptor de los costos de reproducción y calificación de este recurso que sufragaron todos los mexicanos.

Tercero, a diferencia de la fuerza laboral que se exporta indirectamente (vía maquila), la que emigra y se establece en EUA consume en ese país una parte muy significativa de sus ingresos salariales, con la consecuente transferencia de su impacto multiplicador a la economía estadounidense. Tómese en consideración que los residentes mexicanos aportaron en 2003 a la economía de EUA, en calidad de consumidores, 395,000 millones de dólares (Conapo, 2004). Esta cantidad contrasta significativamente con las remesas enviadas al país, las

<sup>4</sup>La recesión de la economía de EUA y la irrupción reciente de China como una opción distinguida de inversión (ya no sólo como plataforma de exportación sino como potencial mercado *per se*) para los capitales estadounidenses, comenzó a corroer la economía de exportación mexicana. En particular, tuvo efectos lapidarios para el empleo maquilador en México (cae sistemáticamente a partir del 2001, según INEGI), y seguramente, lo tendrá en el semimaquilador (donde incluso situamos a la industria de autopartes y automóviles) dejando en incómoda posición a los apologistas del modelo de integración de América del Norte.

cuales, por más impresionantes que parezcan, alcanzaron en el mismo año un monto de 13.4 mil millones.

Cuarto, desde un punto de vista fiscal, los migrantes mexicanos aportan más a la economía estadounidense de lo que reciben en prestaciones y servicios públicos (Anderson, 2005). De esta manera coadyuvan a la seguridad social de los trabajadores nativos.<sup>5</sup>

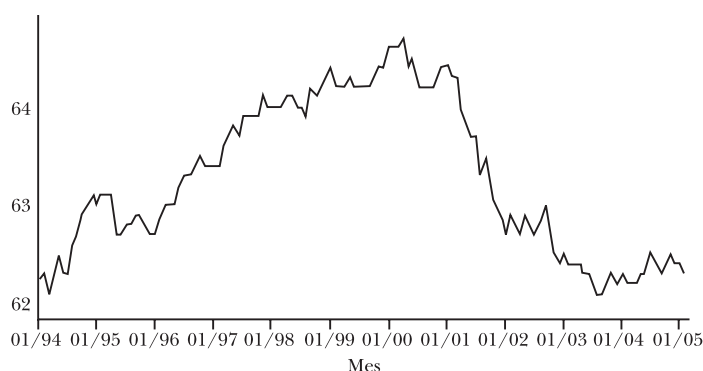
Quinto, aunque es difícil medir el impacto preciso, la presión ejercida por los migrantes sobre el mercado laboral incide adversamente en el nivel salarial de la economía estadounidense, sobre todo en los campos o segmentos del mercado laboral en los que se desempeñan. Al respecto, un estudio reciente pone de relieve que la brecha entre el ingreso promedio que reciben los migrantes mexicanos y el salario mínimo federal de EUA ha tendido a reducirse en el curso de los últimos 25 años. Medido a precios constantes de 2000, se redujo 38 por ciento en el mismo lapso al caer de 11.7 a 7.2 dólares por hora (Papail, 2001). Lo paradójico del caso es que esta situación se genera a la par de los cambios en el perfil laboral de los migrantes arriba descritos, es decir, con mayor educación y presencia en el sector manufacturero. Y si bien es clara la contribución que por esta vía los migrantes mexicanos prestan al abaratamiento de los costos de producción de la economía de EUA, lo cierto es que este impacto se produce esencialmente en ciertos segmentos del mercado laboral y no afecta al grueso de la clase obrera estadounidense. Tan es así, que no existe correlación alguna entre el desbordante crecimiento que acusa la migración mexicana y la tasa de desempleo en EUA (véase gráfica 4), lo que sugiere que la fuerza de trabajo migrante ha contribuido, más bien, a satisfacer la demanda en determinados segmentos del mercado laboral estadounidense.<sup>6</sup>

Finalmente, en contraste con los invaluable servicios que la migración y la forma actual de integración prestan a la economía de EUA, y en contraste también con el papel que la migración viene desempeñando como factor clave de la “estabilidad” macroeconómica y social del país, hay un nuevo curso tendencial de la migración que cuestiona todo el entramado que sustenta la modalidad actual de la integración y que pone en tela de juicio su viabilidad a mediano y largo plazos: la creciente tendencia al despoblamiento. En el último quinquenio de la década de los noventa, 755 de los 2,435 municipios del país (31 por ciento) registraron una tasa negativa de crecimiento. Asociada a

<sup>5</sup> Cabe acotar que la población nacida en México que reside en EUA, no obstante que aporta las cuotas de seguridad social que le corresponden, acusa los índices más bajos de cobertura en salud (46.4 por ciento) entre la población inmigrante, frente a 63.3 por ciento del resto de los latinoamericanos y caribeños (Conapo, 2004).

<sup>6</sup> Paral (2002) aporta datos fuertes por categorías de empleo sobre los requerimientos de trabajadores migrantes mexicanos en EUA y su importante contribución a la economía de ese país.

GRÁFICA 4  
TASA DE DESEMPLEO EN LOS ESTADOS UNIDOS, 1994-2004



Fuente: Departamento del Trabajo de los Estados Unidos.

esta tendencia, se vislumbra un abandono de actividades productivas, junto con la disminución de remesas por familia, que a la postre puede derivar en una reducción sensible de los envíos. Lo trascendente de este nuevo escenario es que trastoca las bases que sustentan la “fábrica de la migración” y su funcionalidad socioeconómica.

Queda evidenciada así la dialéctica perversa que se genera entre la dinámica exportadora mexicana y la migración internacional. Mientras que a México le compete la reproducción y calificación de la fuerza de trabajo que exporta directa e indirectamente, EUA usufructúa estas ventajas para reestructurar su inserción industrial y disminuir sus costos de producción. Este proceso se sustenta en los diferenciales salariales y las fuertes transferencias de recursos que lo acompañan, presentándose como una dinámica que difícilmente puede continuar ante el desbordante crecimiento de la migración México-EUA y la aparición del fenómeno del despoblamiento. En esta línea apuntan también las limitaciones de competitividad inherentes a la estrategia cortoplacista que implica fundar el proceso de reestructuración en fuerza de trabajo barata.

### **La comunidad migrante frente a los desafíos del globalismo neoliberal**

Para concluir nuestro análisis, es oportuno destacar que la comunidad migrante se parece hoy cada vez menos, en su fisonomía, a una población aislada, dispersa y desorganizada. Como subproducto contradictorio de la evolución

histórica y maduración de las redes sociales migratorias, se ha producido un tránsito –cada vez más perceptible y significativo– del migrante individual hacia lo que Miguel Moctezuma (2001) concibe como un agente colectivo binacional y transterritorial. Dicho proceso se materializa en la conformación de una amplia constelación de clubes (que suman más de 700 en la actualidad), de asociaciones de éstos, de federaciones por entidades en varios estados de EUA y de múltiples alianzas y coaliciones de organizaciones de diversas entidades que tienen un horizonte nacional y binacional. En este sentido, la comunidad migrante avanza, aun sea en términos todavía incipientes, hacia esquemas organizativos superiores, caracterizados, entre otras cosas, por: *a*) disponer de una organización formal relativamente permanente; *b*) fortalecer, a partir de ella, los lazos de identidad cultural, pertenencia y solidaridad con sus lugares de origen; *c*) abrir perspectivas de interlocución ante diferentes instancias públicas y privadas, tanto de México como de EUA, y *d*) contar con un no despreciable potencial financiero –a través de fondos colectivos que superan las limitaciones y rigideces propias de las remesas individuales o familiares– para destinarlo a obras sociales y, eventualmente, a proyectos de desarrollo local y regional.

Una de las demandas que ha suscitado mayor interés en las comunidades de migrantes es la de poder ejercer plenamente los derechos ciudadanos de los mexicanos en el extranjero, en particular el derecho al voto (reivindicación aprobada por el Congreso mexicano el 28 de junio de 2005). En esta demanda –que es una consecuencia inmediata de la Reforma constitucional de 1998 sobre la “no pérdida de la nacionalidad”– se sintetizan tres reivindicaciones que apuntan en dirección opuesta a la ideología y práctica propias del globalismo neoliberal: *a*) fortalecimiento de la identidad nacional, a contracorriente de la tendencia desintegradora y desarticuladora inherente al globalismo; *b*) impulso colectivo al desarrollo local y regional, en contraposición al impacto destructivo del mercado interno y las bases productivas nacionales propio de la reestructuración neoliberal; y *c*) democracia desde abajo, atacando la separación entre clase política y sociedad civil exacerbada por la “democracia” neoliberal (Petras y Veltmeyer 2001: cap. 6).

En otro plano, las demandas de la comunidad migrante en EUA apuntan hacia la regularización del estatus legal, los derechos ciudadanos plenos y la conformación de una sociedad multicultural, en contraste con la exclusión política, la marginación socioeconómica y la formación permanente de minorías étnicas (*ghettos*). Y podemos apuntar aquí también la demanda de apertura de fronteras, dirigida hacia uno de los puntos neurálgicos de la estrategia de dominación imperialista que impera en el marco actual de las relaciones México-EUA (Wihtol de Wenden, 1999).

## Bibliografía

- ANDERSON, Stuart, 2005, "The Contribution of Legal Immigration to the Social Security System", <http://www.immigrationforum.org/PrintFriendly.aspx?tabid=146>. Consultado 23 de marzo de 2005.
- ARROYO, Alberto, 2003, "Promesas y realidades: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en su noveno año", *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*, 9 (2): 167-195.
- BAKER, George, 1995, "Sector externo y recuperación económica en México", *Comercio Exterior*, 45 (5): 398-408.
- BANCO DE MÉXICO, 2005, "Remesas familiares. Retrieved March 3, 2005, from the Banco de México", web site: <http://www.banxico.org.mx>
- BAUMANN, Renato, Inés Bustillo, Johanes Heirman, Carla Macario, Jorge Máttar y Esteban Pérez, 2002, *Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes*, Santiago, CEPAL.
- CALVA, José Luis, 1997, "Mercado y Estado en la economía mexicana. Retrospección y prospectiva", *Problemas del desarrollo*, 109: 71-101.
- CARDOSO, Fernando H. y Enzo Faletto, 1974, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CARRILLO, Jorge y Miguel Ángel Ramírez, 1997, "Reestructuración, eslabonamientos productivos y competencias laborales en la industria automotriz en México", ponencia presentada en XX Internacional LASA, Guadalajara.
- , Michael Mortimore y Jorge A. Estrada, 1998, *El impacto de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de México. El caso de las industrias de partes para vehículos y de televisores*, Santiago, CEPAL.
- CASTLES, Stephen, 2003, "La política internacional de la migración forzada", *Migración y desarrollo*, (1): 74-90.
- CEPAL, 2002, *Globalización y desarrollo*, Chile, CEPAL/Ilpes/UN.
- , 1994, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- CIMOLI, Mario y Jorge Katz, 2002, "Reformas estructurales, brechas tecnológicas y el pensamiento del Dr. Prebisch", paper presented at the Seminario Internacional El Desarrollo en el siglo XXI, Santiago.
- CONAPO, 2004, *Migración internacional*, en [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx). Consultado el 7 de enero de 2005.
- CYPHER, James M., 2004, "Development Diverted: Socioeconomic Characteristic and Impacts of Mature Maquilization", en K. Kopinak (ed.), *The Social Cost of Industrial Growth in Northern Mexico*, San Diego, University of California.
- DE LA GARZA, Enrique, 2004, "Modelos de producción en el sector maquilador: tecnología, organización del trabajo y relaciones laborales", ponencia pre-

- sentada en el IX Foro de Investigación: Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, UNAM.
- DELGADO-WISE, Raúl, 2004, "Critical Dimensions of México-US Migration Under the Aegis of Neoliberalism and NAFTA", *Canadian Journal of Development Studies*, 25 (4): 591-605.
- DURÁN, José E. y Vivianne Ventura-Dias, 2003, *Comercio intrafirma: concepto, alcance y magnitud*, Santiago, CEPAL.
- DUSSEL, Enrique, 2003, "Ser maquila o no ser maquila, ¿es ésa la pregunta?", *Comercio Exterior*, 53 (4): 328-336.
- , Luis Galindo y Eduardo Loría, 2003, *Condiciones y efectos de la inversión extranjera directa y del proceso de integración regional en México durante los años noventa: una perspectiva macroeconómica*, Buenos Aires, BID.
- FUJII, Gerado, 2000, "El comercio exterior manufacturero y los límites al crecimiento económico de México", *Comercio Exterior*, 50 (11): 954-967.
- , Eduardo Candaudap y Claudia Gaona, 2005, "Salarios, productividad y competitividad de la industria manufacturera mexicana", *Comercio Exterior*, 55 (1): 16-29.
- GARCÍA ZAMORA, Rodolfo, 2003, *Migración, remesas y desarrollo local*, México, Doctorado en Estudios del Desarrollo/UAZ.
- GERMANI, Gino, 1974, *Industrialization and modernization*, en Helen Hemingway Benton (Pub.) *Encyclopaedia Britannica* (15th ed. pp. 520-527), EUA, Encyclopaedia Britannica, Inc.
- GUILLÉN, Héctor, 2001, "De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina", *Comercio Exterior*, 51(5). Retrieved January 7, 2005, from the Bancomext Web site: <http://www.bancomext.com>
- , 1997, *La contrarrevolución neoliberal*, Mexico, Era.
- HUERTA, Arturo, 2004, "Estancamiento e incertidumbre de la economía nacional", *Economía informa*, 322: 5-14.
- INEGI, 2000, *Censo General de Población y Vivienda*, México, INEGI.
- , 2005 <http://www.inegi.gob.mx>, consultado 9 de julio de 2005.
- MOCTEZUMA, Miguel, 2001, "Clubes zacatecanos en los EUA. Un capital social en proceso", presentado en Segundo Seminario sobre Migración Internacional, Remesas y Desarrollo Regional, Zacatecas, México, 21-22 de septiembre.
- MOORE, Stephen, 1998, "A Fiscal Portrait of the Newest Americans", en *The National Immigration forum*, Cato Institute, Disponible en <http://www.immigrationforum.org>. Consultado 17 de mayo de 2003.
- OCDE, 2005, "La emigración de mexicanos a EUA", *Comercio Exterior*, 55 (2): 148-165.
- ONU, 2004, *World Economic and Social Survey 2004*.
- PARAL, Rob, 2002, "Mexican Immigrant Workers and the U.S. Economy. An Increasingly Vital Role", *Immigration Policy Focus*, 1 (2).

- PAPAIL, Jean, 2001, "Remesas e inversiones de los exmigrantes internacionales radicados en áreas urbanas de Jalisco, Guanajuato y Zacatecas", presentado en Segundo Seminario sobre Migración Internacional, Remesas y Desarrollo Regional, Zacatecas, Mexico, 21-22 de septiembre.
- PETRAS, James y Henry Veltmeyer, 2001, *Globalization Unmasked. Imperialism in the 21st Century*, Canadá, Zed books/Fernwood Publishing Company.
- SMITH, Michael y Luis E. Guarnizo, 1999, "The locations of transnationalism", en Michael Smith y Luis E. Guarnizo (eds.), *Transnationalism from Below*, Nueva Jersey, Transaction Publishers, New Brunswick.
- TELLO, Carlos, 1996, "La economía mexicana: hacia el tercer milenio", *Nexos*, 223: 47-55.
- WIHTOL DE WENDEN, Catherine, 1999, *Fault-il Ouvrir les Frontiers?*, París, Presses de Sciences PO, La bibliothèque du citoyen.



# Migración y fronteras: retos actuales y futuros\*

Olivia Ruiz

EL FUTURO Presidente de México enfrentará un problema migratorio cuyas proporciones y complejidad son cada vez mayores. Hoy en día sólo una mínima parte de los municipios nacionales se encuentran fuera del radio de la migración internacional. Se calcula que un promedio de más de 620,000 personas migró anualmente a los Estados Unidos entre 1993 y 2000 (Corona y Santibáñez, 2004). A su paso incrementaron la cantidad de viviendas con vínculos a los Estados Unidos, que en algunos estados como Zacatecas incluye más de la mitad de los hogares (Corona y Santibáñez, 2004). Dado su ímpetu, magnitud y amplitud territorial, no es de sorprender que la migración (sobre todo en áreas fronterizas) se encuentre al centro de debates sobre política nacional, sociedad y economía, ni que incluya temas como la falta de equidad social, la pobreza, la seguridad nacional, las relaciones con los Estados Unidos y los derechos humanos. Se trata, por lo tanto, de un tema que pesará sobre las campañas de todos los candidatos a la presidencia en el 2006.

En México los temas de migración y fronteras son inseparables. Por un lado, las fronteras definen la capacidad de movimiento humano dentro de los perímetros nacionales. En la ruta del norte, los límites del país suelen encontrarse en los tramos más exigentes, y muchos hombres, mujeres y niños han perdido la vida en los desiertos y montañas entre México y los Estados Unidos. Por otro lado, las migraciones también han conformado las fronteras del país. El desplazamiento de gran cantidad de personas hacia el norte de México en la primera parte del siglo XX, por ejemplo, dio lugar al crecimiento urbano en la región como elemento esencial de la industria maquiladora, la cual fue concebida como medio de desarrollo regional y, eventualmente, nacional.

Las cuestiones migratorias de México son complejas. El país ocupa el primer lugar entre las naciones con los más altos niveles migratorios en el mundo. Sin embargo, México no sólo expulsa gente. A pesar del silencio oficial que

\*Traducción por Mariana Ortega Breña.

caracteriza al tema, el país recibe inmigrantes de Centroamérica y sirve como región de paso para aquellos que han dejado sus hogares en otras partes de Latinoamérica y el mundo. Aunque México tiene una historia de migración transfronteriza, no es si no hasta tiempos recientes (y de manera renuente) que ha comenzado a contemplarse a sí mismo como lugar de paso y destino. Su entendimiento parcial del papel que juega en los movimientos poblacionales a nivel continental ha resultado en una serie de rezagos en materia social, económica, política y cultural. Los debates existentes han mantenido una visión unilateral del proceso migratorio, concentrándose en la frontera norte y excluyendo la del sur, que separa a México del resto de Latinoamérica. Hoy en día, políticos y expertos en el tema se refieren a la frontera sur como “la frontera olvidada” dada la poca atención que recibe en debates sobre migración y fronteras.

En cambio, las remesas de los migrantes –conocidas coloquialmente como “migradólares”– han sido uno de los temas más discutidos en tiempos recientes. Las cifras son sorprendentes. De todos los países que reciben remesas por parte de ciudadanos residentes en el extranjero, México ocupa el primer lugar. Entre 1960 y 2003, las remesas incrementaron en un promedio anual de casi 13 por ciento, llegando a los casi 13.3 miles de millones de dólares en 2003 y más de 16.6 miles de millones en 2004 (*Business Frontier*, 2004; Canales y Montiel, 2004: 151). De hecho, fueron la fuente principal de cambio de divisas extranjeras en 2004.<sup>1</sup> Todo indica que continúan creciendo. De acuerdo con el Banco de México, entre enero y junio del 2005 hubo un incremento de 18 por ciento sobre el promedio registrado el año previo durante el mismo periodo (*Boletín Mitofsky*, 2005). Mientras que mucho de este dinero finalmente se destina al gasto familiar en México, la situación de las remesas ha generado el temor de una abundancia económica entre los líderes nacionales, en particular durante la administración de Vicente Fox (Canales y Montiel, 2004: 148, 150). El programa Tres por Uno, por ejemplo, un plan bajo el auspicio de la Secretaría de Desarrollo Social, promete triplicar cualquier inversión de migradólares en México, alentando a los ciudadanos residentes en el extranjero a que reinviertan sus ganancias en sus lugares de origen.

En palabras de la Declaración de Cuernavaca (2005), un pronunciamiento sobre el tema de la migración formulado por un grupo de eminentes académicos, ha dado lugar a una “mentalidad extractiva” a los niveles gubernamentales local y nacional, así como aquellos de “organismos internacionales e instituciones financieras, cuyo interés común es la optimización de lo que se conoce como la industria de las remesas; esto es, hacer que el sistema asimétrico que genera la migración y las remesas se conserve, mantenga y funcione”. Lo

<sup>1</sup>Noé Arón Fuentes, información personal.

que es más, una política económica que utiliza las ganancias financieras de los migrantes a los Estados Unidos para fomentar el desarrollo económico nacional, deposita el peso de un desarrollo fallido sobre los hombros de los miembros más vulnerables de la sociedad. Como indica la Declaración de Cuernavaca, “las remesas no son un capital empresarial que pueda generar soluciones duraderas a problemas estructurales más cruciales tales como el desempleo, los bajos salarios, el déficit de vivienda... y en general, la inequidad socioeconómica prevaleciente”.

El programa del trabajador huésped, otro ídolo falso, también ha sido motivo de debates similares. Fox comenzó su mandato con la promesa de establecer un acuerdo laboral temporal con los Estados Unidos. Aunque los eventos del 11 de septiembre anularon cualquier posibilidad de implementación inmediata, Fox y sus simpatizantes no descartaron el plan. Como lo evidencian pláticas recientes, la administración de Bush tampoco abandonó la idea. Más bien, las negociaciones se suspendieron en espera de un momento político más favorable. Este momento pudo haber llegado, a juzgar por los rumores en ambos países. Aún así, a pesar de las últimas pláticas y la atención que han recibido por parte de la prensa, el programa del trabajador huésped tendrá que enfrentar encarnizados debates en los Estados Unidos y México antes de convertirse en ley. En México se ha ganado el respaldo de algunos políticos y, de acuerdo con encuestas, el de una parte sustancial del público mexicano dentro y fuera del país. Pero también tiene sus oponentes entre aquellos que recuerdan las promesas incumplidas del Programa Bracero (1942-1964) y buscan bloquear la propuesta.

Como en el caso de la remesas, el debate alrededor del programa del trabajador huésped tiene su origen en proyectos de desarrollo nacional antagónicos. Aquellos que lo apoyan argumentan que se trata de una medida que permitiría a los trabajadores mexicanos viajar a los Estados Unidos y conseguir trabajo de forma segura. No menos importante es el hecho de que, muy probablemente, se estimularía e incrementaría el fondo de remesas enviadas a México. Finalmente, y aunque este hecho no se admita, si no a regañadientes, el programa aliviaría la frustración social generada por años de desempleo, subempleo, altos niveles de pobreza y recortes en servicios sociales. Todo esto es consecuencia de más de 20 años de política económica neoliberal, si bien aquellos que postulan el acuerdo del trabajador huésped rara vez admiten tal hecho.

Quienes se oponen a la propuesta utilizan argumentos similares a aquellos en contra de los programas que promueven el envío de remesas. Un programa de trabajador huésped, explican, no puede reemplazar un verdadero desarrollo. Tampoco debe relegar los esfuerzos por reestructurar las políticas sociales y económicas en México o silenciar los debates con respecto al fracaso del neoliberalismo. Insisten que los encargados de forjar un desarrollo sostenible en el país

y generar trabajos y oportunidades para sus ciudadanos son los líderes nacionales, no los trabajadores emigrantes. Los mexicanos no deberían de tener que dejar su país para encontrar trabajos que los sostengan a ellos y a sus familias, y los líderes nacionales no deberían de plantear políticas que los alienen a hacer tal cosa. Lo que es más, el tipo de programa a discusión no incluye amnistía ni legalización totales en los Estados Unidos. Sin estas garantías, los trabajadores mexicanos continuarán siendo una fuerza laboral altamente vulnerable, compuesta por ciudadanos de segunda clase sujetos a los caprichos de los patrones y la volatilidad de los ciclos económicos. Todos estos son temas que los aspirantes a la presidencia tendrán que tomar en cuenta.

Los debates sobre las remesas y el programa del trabajador huésped subrayan la creciente presencia de los migrantes mexicanos en la sociedad y política nacionales, sobre todo en el caso de aquellos que viven en los Estados Unidos. La elección de Andrés Bermúdez –quien hiciera su fortuna al norte de la frontera– como alcalde de Jerez, Zacatecas, en 2001 es una muestra del papel que podrían llegar a jugar los emigrantes mexicanos dentro del país. Por años la posibilidad de que otros subieran al escenario político nacional acompañó los debates en el Congreso sobre el voto en el extranjero. Aunque la propuesta de ley de permitir el voto de los mexicanos residentes en el extranjero se aprobó este año, se trata de un laberinto administrativo. Estos votantes potenciales, alrededor de cuatro millones, votarán por correo en una hazaña de acrobacia electoral que involucra a las embajadas del país, los consulados y la Internet, así como los servicios postales mexicano y estadounidense. De acuerdo con los reglamentos establecidos por el Instituto Federal Electoral (IFE), los candidatos a la presidencia y sus partidos políticos no pueden hacer campaña en el extranjero, aunque las reglas del IFE también dicen que el gobierno mexicano tiene la obligación de proveer a todos sus ciudadanos con el material necesario para que tomen una decisión informada. Estas restricciones ya han influido la contienda presidencial: Andrés Manuel López Obrador, candidato del PRD, canceló un viaje de campaña a los Estados Unidos.

Mientras que muchas de estas normas se justifican a partir de las definiciones de los derechos y obligaciones ciudadanas, así como del resguardo de la soberanía, el actual laberinto administrativo parece estar más relacionado con los intereses políticos tras la nueva legislación. Aquellos en puestos de poder recuerdan las movilizaciones populares a favor de Cuauhtémoc Cárdenas y en contra del PRI, llevadas a cabo en comunidades estadounidenses durante 1988, y perciben tendencias similares en las recientes muestras de apoyo a López Obrador.

El meollo del asunto se encuentra en la relación de los mexicanos residentes en el país y aquellos en el extranjero, principalmente los Estados Unidos.

Aunque con lentitud, los líderes mexicanos han tomado medidas para atender ciertas de las inquietudes de la población emigrada. En 1998 la administración de Ernesto Zedillo implantó la “no pérdida de la nacionalidad”, ley que permite que los emigrantes residentes en los Estados Unidos soliciten la nacionalidad estadounidense sin poner en riesgo su estatus como ciudadanos mexicanos.<sup>2</sup> La ley también permite la recuperación de la nacionalidad mexicana en el caso de aquellos que renunciaron a ella para convertirse en ciudadanos estadounidenses, abriendo el camino a la doble nacionalidad. Este cambio legislativo también se hizo con la esperanza de que los ciudadanos con doble nacionalidad residentes en los Estados Unidos se convirtieran en promotores de las políticas mexicanas. La más reciente legislación sobre el voto en el extranjero podría incrementar la influencia de la población emigrante en la política nacional pero, con o sin el voto, es muy posible que este grupo llegue a jugar un papel de mayor importancia en el futuro de México.

El asunto del voto extranjero pone en relieve un factor permanente en la realidad mexicana: la relación con los Estados Unidos. Desde la implementación de las operaciones Gatekeeper, Safeguard y Río Grande, los Estados Unidos han dejado clara su intención de ejercer más control migratorio a lo largo de su frontera sur. De acuerdo con un experto en el tema, esto ha dado lugar a un énfasis férreo en el patrullaje fronterizo y excluido opciones alternas como las “sanciones patronales” (Cornelius, 2004). Este tipo de procedimiento también hace caso omiso de la causa esencial del proceso migratorio: el subdesarrollo de México y la asimetría económica entre las dos naciones.

De forma más reciente, si bien de un modo menos público, los Estados Unidos han buscado influir sobre las políticas mexicanas pertinentes a la frontera con Centroamérica. De acuerdo con un observador, los intereses geopolíticos norteamericanos han transformado a México en una frontera vertical de los Estados Unidos, un filtro estratégico cuya función es contener los tráfico de drogas, armas y seres humanos, así como combatir el terrorismo (sobre todo después de los acontecimientos del 11 de septiembre) (Rigoni, 2002: 22-23; 1999). Algunas de las políticas recientes pertinentes a la frontera sur mexicana (el Plan Sur y el Plan Centinela, por nombrar dos) utilizan las tácticas militarizadas que caracterizan al sistema fronterizo estadounidense en el sur y, progresivamente, también en el norte. De igual forma, el Arreglo para la Repatriación Segura y Ordenada de Extranjeros Centroamericanos (Arrangement for the Secure and Orderly Repatriation of Central Americans) sigue casi al pie de la letra un acuerdo previo entre México y los Estados Unidos, el Memorandum de Entendimiento sobre la Repatriación Segura (Memorandum of Understanding for

<sup>2</sup>La ley atañe a todos los ciudadanos residentes en el extranjero. Es particularmente importante en el caso de los mexicanos residentes en los Estados Unidos porque hay más de ellos.

Safe Repatriation) (Proceso, 2004; Prensa Libre, 2005). La decisión de poner al Instituto Nacional de Migración (INM) bajo el control del Sistema de Seguridad Nacional también imita procedimientos estadounidenses (López, 2005; *Boletín INM*, 2005). Los candidatos a la presidencia tendrán que decidir hasta qué punto, si acaso, se mantendrán modelos migratorios y fronterizos estadounidenses dentro de la agenda nacional.

México, por supuesto, enfrenta sus propios problemas de seguridad. Al igual que su vecino del norte, el país tiene que lidiar con el tráfico ilegal de drogas, armas y seres humanos, operaciones bien organizadas que en ocasiones son producto de pandillas internacionales. No es de sorprender que estas tres actividades se encuentren entre las prioridades nacionales. Su carácter internacional ha volcado la atención en las fronteras del país, tanto norte como sur. El control de este tráfico requiere de esfuerzos conjuntos y discusiones multilaterales con los líderes de las naciones afectadas. México tendrá que desarrollar medidas que le permitan tratar estos temas sin perder de vista sus intereses nacionales ni aquéllos de los otros países, varios de los cuales son naciones vecinas.

El país cuenta con otros graves problemas fronterizos. La creciente tasa de mortalidad en desiertos y montañas de la frontera norte (aproximadamente 3,600 personas cuando se escribió este ensayo) ha puesto el problema migratorio en la mira de los derechos humanos.<sup>3</sup> Gracias al trabajo de organizaciones de derechos humanos en ambos países y de los consulados mexicanos a lo largo del suroeste de los Estados Unidos, los líderes mexicanos son conscientes de los riesgos que corren los migrantes y las posibles y trágicas consecuencias. Sin embargo, aunque los líderes nacionales hablan en defensa de sus compatriotas y se indignan ante los abusos de los que son víctima los migrantes mexicanos al otro lado de la frontera norte, lo cierto es que en la frontera con Guatemala se dan abusos similares. Cada día, cientos de migrantes centroamericanos y de otras regiones del mundo enfrentan posibles actos de extorsión, asalto, robo, violación y asesinato en el sur de Chiapas.<sup>4</sup> Esta compleja realidad ilustra lo que un experto en el tema ha descrito como “el carácter internacional de la «vulnerabilidad»” de los migrantes (en este caso, aquellos en la fronteras norte y sur mexicanas), quienes se encuentran atrapados entre los baluartes de la soberanía nacional y el poco apego a la legislación internacional sobre derechos humanos (Bustamante, 2001: 30). Como han admitido varios de los mismos políticos mexicanos, la nación no puede exigir que se respeten los derechos humanos de los mexicanos que trabajan y viven en los Estados Unidos mientras hace caso

<sup>3</sup>Esto de acuerdo con la Oficina de Derechos Humanos en la Casa del Migrante, Tijuana, Baja California, México y la Stop Gatekeeper Organization –California Rural Legal Assistance Foundation Border Project, la cual ha estado monitoreando las muertes en la frontera México-Estados Unidos desde 1995.

<sup>4</sup>El área costera del estado es la ruta principal para aquellos que ingresan a México por territorio guatemalteco.

omiso de actos similares en el sur. A pesar de declaraciones que prometen terminar con los abusos todavía queda mucho por hacer, como lo evidencian casos de personal del INM involucrado en el tráfico de personas (Gutiérrez, 2004).

México también se ha convertido en el hogar de una creciente población de migrantes extranjeros, muchos de ellos provenientes de Centroamérica. La mayoría llega con intenciones de viajar a los Estados Unidos, pero muchos encuentran trabajo en México y eventualmente se asientan en el país, en estados sureños como Chiapas y Tabasco. Como en el caso de los mexicanos en los Estados Unidos, los centroamericanos juegan un papel crucial en la economía de la región, participando en el sector agrícola en las áreas rurales y en la industria de la construcción en pueblos y ciudades. Mientras que muchos cruzan la frontera con permisos otorgados por el INM, muchos más lo hacen clandestinamente. Independientemente de sus estatus migratorio, cada vez más centroamericanos echan raíces en México y se encuentran en busca de cambios a las leyes de inmigración, residencia permanente y naturalización.

La transmigración, una variante poco conocida de migración, ocurre diariamente a lo largo de las fronteras mexicanas. Se trata de personas que trabajan en un lado de la frontera y viven en el otro. Existen pocos estudios sobre estos trabajadores conocidos a nivel local como *commuters*, pero aquellos que hay sugieren que este grupo, un pequeño porcentaje de la fuerza laboral, juega un papel importante en la economía y sociedad de las poblaciones fronterizas mexicanas. Esto es particularmente cierto en el caso de aquellos que viven en México y trabajan en los Estados Unidos. En Tijuana, por ejemplo, los *commuters* forman sólo 8 por ciento de la fuerza laboral pero obtienen 20 por ciento del total de las ganancias salariales en la ciudad (Alegría, 2002: 40). La superioridad de sus ganancias por lo general implica un gasto mayor como consumidores, y esto influye de manera importante sobre la economía y preferencias de consumo a nivel local.

Para aquellos interesados en el bienestar de los hogares y fuerza laboral nacionales, la situación migratoria internacional se presenta como un obstáculo demográfico. Hoy en día, más de 96 por ciento de los municipios del país tiene algún tipo de vínculo migratorio (Delgado Wise y Mañán García, 2005: 8). Áreas que hasta hace poco conservaban su población empiezan a mandar gente a los Estados Unidos, cada vez con más frecuencia. Lo que es más, aquellas regiones que se caracterizan por una tradición histórica migratoria no dan muestras de recuperación. Treinta y un por ciento de los municipios del país están perdiendo población, y muchas de estas áreas ya no registran crecimiento (Delgado Wise, 2005). Estas cifras son muestra del fracaso mexicano a nivel de desarrollo, el creciente número de estados afectados por la política económica neoliberal y los altos niveles de pobreza a lo largo y ancho del país.

Los cambios demográficos en la migración mexicana, por supuesto, también están relacionados con los cambios en la oferta de trabajo en las regiones estadounidenses. Aunque California y Texas siguen atrayendo trabajadores al campo y las ciudades, otros estados del sur, noreste y este central, tradicionalmente vistos como ajenos al flujo migratorio ahora reciben un alto número de personas. De hecho, y en una forma que recuerda el papel de los migrantes mexicanos en el desarrollo económico del suroeste estadounidense a principios del siglo xx, la fuerza laboral mexicana parece estar contribuyendo a la más reciente reestructuración económica de los Estados Unidos. Como apuntan Raúl Delgado Wise y Óscar Mañán García (2005), los nuevos flujos migratorios siguen las rutas establecidas por el capital de inversión.

La relación entre la reestructuración económica estadounidense y el desgaste demográfico mexicano plantea serias preguntas en relación a los posibles efectos de la migración en el futuro desarrollo del país. En primer lugar, todo indica que México continuará exportando uno de sus recursos más valiosos, la fuerza laboral. Específicamente, seguirá perdiendo cada vez más trabajadores durante los años más productivos de vida y por lapsos mayores de tiempo, si no es que de forma permanente. En segundo lugar, triste e irónicamente, los migrantes se han convertido en uno de los engranajes que otorgan la ventaja competitiva a negocios norteamericanos en áreas como la agricultura y la industria textil, por ejemplo (Delgado Wise, 2005). En otras palabras, al mantener a sus familias con salarios recibidos en el extranjero, los migrantes también ayudan a revitalizar la economía estadounidense, inconscientemente incrementado su productividad y competitividad en detrimento de la economía mexicana (Delgado Wise, 2005).

Más allá de sus efectos sobre las políticas nacionales, la economía y fuerza laboral, la migración también presenta enormes retos a nivel social y cultural que han de figurar en la agenda de cualquier aspirante a la presidencia. El desarraigo de miles de hombres y, cada vez con más frecuencia mujeres adultas, ha tenido repercusiones graves en muchas familias. Se ha empezado a ver un incremento alarmante en la cantidad de hogares regidos por un solo adulto a nivel nacional: 60 por ciento de acuerdo con un estudio, la mayoría encabezados por mujeres (Camacho, 2000). El depender de un único adulto incrementa los riesgos de crisis financiera en estos hogares y disminuye las posibilidades de recuperación. Los niños pertenecientes a estas familias son especialmente vulnerables y corren el riesgo de caer en la criminalidad y el uso de drogas, experimentar embarazos adolescentes, sufrir depresión y cometer suicidio. Si tomamos en cuenta las dificultades para obtener residencia legal en los Estados Unidos y los riesgos que implica cruzar la frontera, no es de sorprender que el retorno de los migrantes no esté asegurado. Por lo tanto, es posible que los familiares que residen en

México tengan que depender de un solo padre por varios años. A fin de cuentas, habrá más y más niños que crezcan en hogares con un solo progenitor o, en el caso de aquellos cuyos dos padres emigren, con abuelos. Este tipo de familias dan y habrán de continuar dando lugar a nuevas y complejas exigencias en términos de educación, vivienda y servicios de salud.

Dada la situación nacional en México, la migración seguirá presentándose como una opción real para la mayor parte de sus ciudadanos en el largo plazo. Una encuesta reciente concluyó que entre todos aquellos que se encuentran en busca de trabajo, 44 por ciento estaba considerando emigrar a los Estados Unidos, a diferencia de un 35 por ciento el año anterior (*Parametría*, 2005). Estos porcentajes seguramente continuarán en aumento mientras persista la asimetría existente entre los dos países y la distribución de la riqueza en México mantenga su inequidad. En su calidad de puertos de entrada y salida internacional, los perímetros nacionales seguirán enfrentando problemas irresueltos que son tanto causa como consecuencia de la migración. Bajo estas circunstancias, el movimiento poblacional a través de las fronteras nacionales parece haberse convertido en una parte integral no sólo de la vida doméstica nacional si no también en un factor social determinante. Quien quiera que ocupe la silla presidencial en el 2006 tendrá que afrontar esta compleja realidad, la cual apunta hacia algunos de los más graves y urgentes problemas en el futuro de México.

## Bibliografía

- ALEGRÍA, Tito, 2002, "Demand and supply of Mexican cross-border workers", *Journal of Borderlands Studies*, 17 (1): 37-55.
- Boletín Consulta Mitofsky, 2005, "Remesas", *Boletín Consulta Mitofsky*, 4 (133), sin página.
- Boletín INM, 2005, "El gobierno federal toma una posición de control y persecución frente al fenómeno migratorio", *Boletín de Prensa del Instituto Nacional de Migración-SSN*, 19 de mayo.
- Business Frontier*, núm. 1, 2004, <http://www.dallasfed.org/research/busfront/bus0401.html> (página consultada el 10 de agosto de 2005).
- BUSTAMANTE, Jorge A., 2001, "Proposition 187 and Operation Gatekeeper: cases for the sociology of international migrations and human rights", *Migraciones Internacionales*, 1 (1): 7-34.
- CAMACHO, Laura, 2000, "Sin la figura de papá o mamá," *Reforma*, abril.
- CANALES, Alejandro I. e Israel Montiel Armas, 2004, "Remesas e inversión productiva en comunidades de alta migración a Estados Unidos: el caso de Teocaltiche, Jalisco", *Migraciones Internacionales*, 2 (3): 142-172.

- CORNELIUS, Wayne A., 2004, *Controlling "unwanted" immigration: lessons from the United States, 1993-2004*, Center for Comparative Immigration Studies (CCIS), San Diego, University of California, en prensa.
- CORONA, Rodolfo y Jorge Santibáñez, 2004, *Migrantes internacionales: datos generales por entidad*, manuscrito.
- DECLARACIÓN DE CUERNAVACA, 2005, "Declaración de Cuernavaca sobre migración y desarrollo: los migrantes no son fábricas anónimas de dólares", en *Masiosare*, suplemento de *La Jornada*, núm. 389, 5 de junio, <http://www.jornada.unam.mx/2005/jun05/050605/mas-migrantes.html>, (página consultada el 16 de junio de 2005).
- DELGADO WISE, Raúl, 2005, "Migración, política pública y desarrollo", trabajo presentado en el seminario "Procesos socioculturales del fenómeno migratorio", San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México, 9-10 de junio.
- y Óscar Mañán García, 2005, "Migración México-Estados Unidos: eslabón crítico de la integración", <http://www.migraciónydesarrollo.org> (página consultada el 16 de junio de 2005).
- GUTIÉRREZ, Alejandro, 2004, "Polleros con licencia", *Proceso*, núm. 1448, (1o. de agosto), pp. 36-40.
- LÓPEZ, Mayolo, 2005, "Ingresa migración a seguridad nacional", *Reforma*, 18 de mayo.
- Parametría*, 2005, "Migración como alternativa al desempleo", *Parametría*, febrero. [http://parametria.com.mx/escartaprint.php?id\\_carta=88](http://parametria.com.mx/escartaprint.php?id_carta=88) (página consultada el 16 de junio de 2005).
- Prensa Libre*, 2005, "Acuerdo para deportar", *Prensa Libre*, 29 de mayo. <http://www.prensalibre.com/pl/2005/mayo/29/115418.html> (página consultada el 16 de junio de 2005).
- Proceso*, 2004, "Albazo migratorio", *Proceso*, núm. 1432, 11 de abril, pp. 44-46.
- RIGONI, C.S., Flor María P., 1999, "México entre sus fronteras: unos apuntes del Sur", *Migrantes*, 5 (3).
- , 2002, "Frontera Sur: vertiente del mañana", *Migrantes*, 7 (2).

# Ni verdad ni justicia: la amnistía *de facto* mexicana

Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel

EL 26 DE JULIO de 2005, la magistrada del quinto tribunal unitario del Distrito Federal exoneró al ex presidente Luis Echeverría y a su secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia, por el asesinato de 25 estudiantes en 1971. En septiembre de 2005 otro juez hizo lo mismo por los acontecimientos del 2 de octubre de 1968. Las decisiones confirmaron el fracaso de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP) creada por el gobierno de Vicente Fox para esclarecer el pasado y demostrar su compromiso contra la impunidad en México.

Todos los países que transitan hacia la democracia experimentan dificultades para decidir qué hacer con las atrocidades o excesos cometidos por el régimen previo. En México el gobierno de Vicente Fox se comprometió en sus discursos y algunas acciones con la verdad y la justicia. Al mismo tiempo iba tomando y/o aprobando decisiones políticas, administrativas y legales que significaron, en la práctica, que el Estado mexicano otorgará una amnistía *de facto* a los perpetradores de crímenes de Estado en el viejo régimen.<sup>1</sup> Al terminar el sexenio de la alternancia, México mantuvo intacta su bien ganada tradición de impunidad y simulación.

## El contexto

¿Qué hacer con las atrocidades del pasado? Hasta el final de la Segunda Guerra Mundial la respuesta más generalizada era el olvido, porque la consolidación de un nuevo régimen exigía una “amnesia social” y un “velo de ignorancia” sobre los excesos (véase Cohen, 2005). A partir de la creación de los tribunales de Nuremberg y Tokio se fue arraigando la tesis de que una forma de construir

<sup>1</sup>Sobre amnistías legalmente establecidas véase Veitch, 2001: 33-45.

democracia era enfrentando al pasado y estableciendo una verdad histórica para que con esa base, decidir si se llevaba ante la justicia a los responsables de violar derechos o si se optaba de manera explícita por el olvido. La indiferencia se fue gradualmente desechando.<sup>2</sup>

Durante la interminable transición democrática mexicana, las opiniones se dividieron sobre lo que debía hacerse con las violaciones de derechos humanos cometidas por los regímenes del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Una corriente académica y política argumentó a favor del olvido apoyándose en la importancia de la gobernabilidad.<sup>3</sup> Organismos civiles de derechos humanos –nacionales e internacionales– y familiares de los *desaparecidos* pugnaron, con el apoyo de intelectuales y políticos, por esclarecer la verdad y/o enjuiciar a los criminales de acuerdo a lo estipulado en normas internacionales de derechos humanos reconocidas por México.

El tema adquirió actualidad en el 2000, cuando el PRI fue derrotado en las urnas por el conservador Partido Acción Nacional (PAN). El candidato Vicente Fox se había comprometido durante su campaña política a encarar el tema de los crímenes de Estado del régimen priísta. Fue una de las promesas hechas para atraer el “voto útil” de la izquierda social que le resultaba indispensable para derrotar al PRI. Había otras razones para suponer que el gobierno de Vicente Fox pondría su peso a favor de la verdad y la justicia.

Enfrentar el pasado era una forma pragmática de fortalecer al nuevo gobierno en un momento de la historia en la que el respeto de los derechos humanos es el nuevo legitimador universal y una forma de consolidar la democracia.<sup>4</sup> También contribuiría a construir una buena imagen de México en el exterior en donde diversos organismos civiles habían expresado su preocupación por lo que pasaba en el país (Amnistía Internacional, 1998, 2001a, 2001b; Human Rights Watch, 2003). Sería una señal para la comunidad internacional de que México estaba preparado para formar parte de un sistema democrático (Treviño Rangel, 2005: 14-20). Este tipo de ideas aparece con toda nitidez en documentos oficiales de la época (Gobierno de la República, 2002). Finalmente, y como argumentaremos más adelante, la seguridad nacional también estaba en juego.

<sup>2</sup>Durante las dos últimas décadas, diversas transiciones políticas se han visto influidas por el discurso de los derechos humanos, la justicia transicional y la reconciliación, condicionando la manera en que han enfrentado al régimen previo (Cohen, 1995; Hayner, 2002).

<sup>3</sup>Véanse las declaraciones de los senadores Diego Fernández de Cevallos del PAN y de Fernando Gutiérrez Barrios del PRI, en la Sesión Pública Ordinaria de la Cámara de Senadores, del jueves 5 de octubre de 2000 ([www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)).

<sup>4</sup>El discurso de los derechos humanos se ha convertido en un importante mecanismo de legitimidad política, sirviendo en ocasiones para consolidar burocracias, instituciones, gobiernos y regímenes. Paradójicamente, lejos de cuestionar o disminuir el poder del Estado, los derechos humanos han contribuido a su fortalecimiento (Waters, 1996; Wilson, 2001; y para el caso mexicano, Treviño Rangel, 2005).

### ¿Fiscalía especializada: comisión de la verdad o amnistía?

Fox tenía que decidir entre varias opciones: Una “comisión de la verdad” como en Sudáfrica, Guatemala o El Salvador, una fiscalía para enjuiciar penalmente a los perpetradores de abusos o una amnistía que, independientemente de su legalidad o legitimidad, ha sido común en procesos de transición política.<sup>5</sup>

Para la opinión pública, el gabinete y el círculo más cercano al Presidente no consideraba una amnistía o perdón. Lo que se sabía era que los personajes más identificados con la democracia y los derechos humanos (Adolfo Aguilar Zinser, Jorge Castañeda y Santiago Creel) se dividieron a favor de la fiscalía o la comisión. En privado, sin embargo, una tercera fuerza en la que participaban las fuerzas armadas argumentaba ante el Presidente a favor de la amnistía.

Para el secretario de Gobernación Santiago Creel la creación de una comisión de la verdad era “sumamente riesgosa”, ya que “sabemos, generalmente, cuándo empiezan pero no dónde acaban”. En su lugar, propuso una fiscalía especializada que tenía, como ventaja principal, el funcionar “dentro de las instituciones” lo que fortalecería a la democracia incipiente, deslindaría las responsabilidades individuales de los culpables de violar los derechos humanos, respetaría el debido proceso establecido en las leyes, seguiría los mecanismos jurídicos establecidos en México y robustecería la legitimidad y la legalidad del nuevo régimen (Aguayo, 2001c).

Adolfo Aguilar Zinser y Jorge Castañeda (Comisionado de Orden y Respeto y secretario de Relaciones Exteriores respectivamente) impulsaron la creación de una comisión de la verdad. Argumentaban que la fiscalía especial propuesta por Creel podría desembocar en impunidad por las dificultades que enfrentaría. Entre otras, el que las fuerzas armadas tenían el suficiente poder para frenar cualquier intento de inculparlos; que el aparato judicial podía ser fácilmente intimidado o corrompido; que las múltiples estructuras de mando dentro del ejército, la policía y la burocracia, hacían difícil el deslinde de responsabilidades; y que algunos crímenes fueron perpetrados por agentes secretos o grupos paramilitares cuya relación con la autoridad era oscura.

Para ellos, la comisión de la verdad permitiría identificar criminales individuales y conocer los mecanismos del sistema autoritario que hacían posibles los abusos. Si se conocía mejor al aparato represivo que preservaba buena parte de

<sup>5</sup>La Comisión de la Verdad suponía un sentido de “justicia restaurativa”, la cual pone énfasis en la búsqueda de la verdad, el “reconocimiento” del sufrimiento, en la narración de historias y en el beneficio terapéutico para quienes las cuentas, en la “construcción” de un pasado común, en la reconciliación y la amnistía (Rotberg, 2000; Gutman y Thompson, 2000). La fiscalía especial, en cambio, suponía un sentido de justicia retributiva (Zalaquett, 1989; Méndez, 1997; y McAdams, 1997). Finalmente, un análisis sobre el uso de amnistías se encuentra en Hayner (2002: 90), Cohen (1995: 28), y Ensalco (1994).

su fuerza era que podría desmantelarse o contenerlo, lo que repercutiría positivamente en la seguridad del nuevo régimen.<sup>6</sup> Incluso organizaciones como Amnistía Internacional o Human Rights Watch, tradicionalmente escépticas ante las comisiones de la verdad, se manifestaron a favor por considerar que en el caso de México era el camino menos tortuoso para enfrentar a los violadores de derechos humanos.<sup>7</sup>

En los primeros meses del nuevo régimen ganó fuerza la propuesta de la comisión de la verdad. En abril de 2001 el Presidente escribió en una hoja manuscrita la instrucción para que Adolfo Aguilar Zinser fuera el “coordinador del proyecto «Comisión de la Verdad» y posicionamiento del nuevo Cisen” (Centro de Investigación y Seguridad Nacional). Que incluyera en el mismo paquete la resolución del pasado y la reforma del principal servicio de inteligencia civil muestra que el Presidente entendía el nexo entre derechos humanos y seguridad.<sup>8</sup> En ese mismo texto ordenó la creación de un equipo que daría seguimiento al proceso. Además de Aguilar estaban Santiago Creel, Ramón Muñoz, Rodolfo Elizondo y Martha Sahagún.<sup>9</sup> También se incluía a tres académicos –Sergio Aguayo, José Antonio Crespo y Clara Jusidman– a los que se pidió que coadyuvaran con Aguilar Zinser en la elaboración de la propuesta para enfrentar el pasado.<sup>10</sup>

Los académicos propusieron la creación de dos comisiones: una se encargaría de establecer la verdad sobre los casos más graves de violaciones a los derechos humanos y la otra de los casos de corrupción. Las comisiones se anunciarían en el primer informe del Presidente a la nación (1o. de septiembre de 2001) y durante los siguientes cuatro meses decidirían la metodología y harían una amplia consulta entre la sociedad para elegir los casos paradigmáticos que serían investigados. Las comisiones empezarían a trabajar el 1o. de enero de 2002 y funcionarían durante un año –sólo prorrogable otro año– al final del cual entregarían los informes.<sup>11</sup> En una reunión efectuada en Los Pinos el 19 de junio de 2001 el presidente Fox leyó en voz alta cada párrafo que fue apro-

<sup>6</sup>La información viene del archivo personal de Adolfo Aguilar Zinser y de conversaciones sostenidas con él entre diciembre de 2004 y mayo de 2005.

<sup>7</sup>Carta de José Miguel Vivanco, director ejecutivo de Human Rights Watch, al presidente Vicente Fox, Washington, D.C., 21 de agosto de 2001; Carta de Kate Gilmore, en representación del secretario general de Amnistía Internacional, al presidente Vicente Fox, Londres, 13 de agosto de 2001.

<sup>8</sup>El documento está en el archivo privado de Adolfo Aguilar Zinser.

<sup>9</sup>En abril de 2001 Santiago Creel era secretario de Gobernación; Ramón Muñoz, jefe de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental; Rodolfo Elizondo, coordinador de la Oficina de la Presidencia para la Alianza Ciudadana; y Marta Sahagún, Vocería y la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República.

<sup>10</sup>Carta de Adolfo Aguilar Zinser a Santiago Creel, secretario de Gobernación, ciudad de México, 18 de junio de 2001.

<sup>11</sup>“Propuesta para la instauración de Comisiones de la Verdad sobre Derechos Humanos y Corrupción”, del archivo personal de Aguilar Zinser.

bando con entusiasmo. Al final dijo: “muy bien, en una semana estará todo listo para empezar a trabajar”.<sup>12</sup>

La promesa nunca se cumplió. El presidente Fox guardó silencio durante varios meses. Según algunas versiones la determinación presidencial se vio afectada por sus negociaciones con el PRI para que el Congreso aprobara una reforma hacendaria. La colaboración del PRI suponía cancelar las comisiones. Pero independientemente de las dudas de Fox, el tema siguió en la agenda porque continuaba saliendo información que probaba sin lugar a dudas la responsabilidad que había tenido la policía del viejo régimen en la desaparición de centenares de personas.<sup>13</sup>

El ambiente se caldeó todavía más por un acontecimiento imprevisto: en octubre de 2001 Digna Ochoa, sobresaliente defensora de derechos humanos, murió en circunstancias poco claras y días después varios defensores de los derechos humanos recibieron amenazas de muerte. La interpretación más generalizada fue que se trataba de una acción desestabilizadora orquestada por grupos del viejo régimen. El gobierno de Fox se vio sometido a una enorme presión nacional e internacional para hacer “algo” frente al pasado.

El 27 de noviembre de 2001, en una ceremonia cargada de simbolismo (se realizó en el edificio que había servido para encarcelar presos políticos) el Presidente anunció la creación de la Fiscalía (FEMOSPP) cuyo objetivo principal sería la “procuración de justicia por delitos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado” (Fox *et al.*, 2001). En un ambiente cargado de triunfalismo oficial, el gobierno federal también se comprometió a que se conocería la verdad y habría reparaciones para las víctimas. Había salido victoriosa la postura de Creel sobre la Fiscalía Especial. En realidad habían triunfado los que querían una amnistía.

### Una fiscalía en busca de la justicia

La fiscalía fue incapaz de llevar ante la justicia a los principales violadores de derechos humanos. Además de sus propios y monumentales errores se enfrentó a obstáculos de todo tipo. Paradójicamente, una de los boicoteos más severos provino de acciones tomadas por el mismo gobierno federal.

El equilibrio de fuerzas se hizo evidente en la selección del fiscal. El acuerdo al interior del gabinete era que el presidente Fox lo nombraría y que el seleccionado sería Alberto Zsekely, un prominente diplomático y abogado de derechos humanos que tenía la personalidad y la legitimidad para sacar adelante

<sup>12</sup> Notas de Sergio Aguayo que participó en esa reunión.

<sup>13</sup> La información se obtuvo de los archivos de la policía política y fue publicada por Zamarripa (2000) y Aguayo (2001a, 2001b).

una tarea tan difícil. Tan firme parecía su nombramiento que Szekely empezó a integrar el Comité Ciudadano de Apoyo con un grupo de académicos conocedores de la guerra sucia y de algunos de los más prestigiados defensores de derechos humanos del país.

En una decisión sorpresiva Fox optó por delegar la responsabilidad de elegir al Fiscal Especial en el procurador general de la República, el general Rafael Macedo de la Concha, que rápidamente ignoró el acuerdo preexistente sobre la candidatura de Zsekely y bloqueó otras cuatro propuestas que le hicieron Adolfo Aguilar Zinser y Jorge Castañeda. Empezó a hacerse evidente que buscaba a un fiscal débil, lo que se confirmó cuando se supo que el elegido era Ignacio Carrillo Prieto que carecía de la experiencia o la legitimidad para enfrentar una tarea de esa magnitud. El flamante fiscal jamás remontó su debilidad de origen porque empezó a cometer errores incomprensibles. También le perjudicó un proceso de selección opaco en el cual se ocultaron los criterios de evaluación y selección y cancelaron las consultas con las ONG de derechos humanos interesadas en el asunto (Academia Mexicana de Derechos Humanos, 2003).

La integración del Comité Ciudadano de Apoyo fue igualmente oscura. Los invitados por Alberto Szekely fueron desinvitados de diversa manera. El nuevo comité inició sus labores con cinco miembros, y en 2003 creció hasta 16 e incluye dos perfiles claramente diferenciados. Por un lado están académicos y periodistas que tienen como rasgo común la falta de conocimientos especializados sobre el tema. Por el otro líderes estudiantiles y familiares de desaparecidos que, con su presencia, abrían la posibilidad de que se descalificara el trabajo de la fiscalía por posibles conflictos de intereses. Independientemente de la membresía el comité ha jugado un papel más bien discreto y ha dejado al fiscal seguir el camino que desea (Acosta y Ennelin, por aparecer).

La FEMOSPP también padecía de limitaciones y ambigüedades en su mandato (Acosta y Ennelin, s/f: 18). Así, quedó encargada sólo de “delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos” lo que excluía a los grupos paramilitares y a las autoridades estatales o municipales que participaron en la represión. Adicionalmente, las víctimas debían haber estado “vinculadas con movimientos sociales o políticos” lo que es una frase que se presta a ambigüedades. Finalmente, carecía de límites temporales lo que abría la posibilidad de que se presentaran a la fiscalía casos excesivamente lejanos en el tiempo.

La fiscalía empezó a funcionar en condiciones difíciles. Por un lado tenía la presión de las víctimas justificadamente irritadas por las décadas de espera y que al mismo tiempo habían elevado sus expectativas con el discurso oficial. Estaban también los efectos del tiempo: el desgaste natural de la memoria de algunos testigos, la pérdida de evidencia y la reticencia de algunos para testifi-

car. Finalmente, los presuntos responsables contaron con los recursos para contratar buenos abogados.

Tal y como se anticipaba, la Secretaría de la Defensa se atrincheró y cooperó bastante poco. En su perspectiva, los militares que cometieron excesos durante la guerra sucia lo hicieron obedeciendo órdenes de presidentes civiles y sólo podían ser procesados por autoridades militares. Un indicio de la poca disposición que tenían para castigar presuntos responsables fue que la única vez que tres militares fueron llevados a juicio por su papel en la guerra sucia, el Supremo Tribunal Militar los exoneró por haber “perdido” la evidencia que los inculpaba (Acosta y Ennelin, s/f: 26).

Esa actitud probablemente influyó en conflictos de interés particularmente graves. El procurador general de la República, general Rafael Macedo de la Concha, era un militar en activo que, por esa razón, dependía jerárquicamente del secretario de la Defensa. Además de ello, el procurador había trabajado durante su juventud en la Secretaría de Gobernación muy cerca de Fernando Gutiérrez Barrios, uno de los principales responsables de la represión, y uno de sus asesores externos, Humberto Castillejos Cisneros, trabajaba en el despacho de su padre, Marcos Castillejos, quien defendía al exdirector de la Federal de Seguridad, Luis de la Barreda Moreno, uno de los pocos personajes contra los que se giró una orden de aprehensión.

La Fiscalía Especial también incurrió en incomprensibles conflictos de interés. Ignacio Carrillo Prieto, por su parte, contrató a Américo Meléndez para el importante cargo de director de Investigaciones Ministeriales de la Fiscalía Especial, pese a que había sido agente del Ministerio Público de la PGR en donde “interrogó” a “guerrilleros” del Movimiento Armado Revolucionario que fueron detenidos por el gobierno (Aguayo, 2003).

Las dudas sobre la seriedad de su compromiso se agudizaron por las cuestionables estrategias jurídicas de la fiscalía que en algunos momentos parecían haber sido diseñadas para fracasar o sentar precedentes que impidieran seguir indagando el pasado. El ejemplo más significativo fue la utilización del delito de genocidio para llevar ante la justicia al ex presidente Luis Echeverría, entre otros agentes del Estado, por el asesinato de 25 estudiantes en junio 10 de 1971. Es una figura difícil de usar porque de acuerdo con la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, para que exista genocidio debe haber la “intención” de “destruir” a “un grupo nacional” si, y sólo si, éste comparte vínculos de tipo “étnico, racial o religioso”.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Debido a cuestiones políticas y breves diplomáticos, cuando se acuñó la definición de genocidio en 1948 no se incluyó la categoría de grupos políticos, culturales o económicos, como se había propuesto originalmente por el académico polaco Raphael Lemkin. Véanse Kuper (1981), y Chalk y Jonassohn (1990).

El fiscal Ignacio Carrillo Prieto argumentó que el asesinato de los estudiantes tenía como intención última la de “destruir un grupo nacional”.<sup>15</sup> En su opinión los 25 estudiantes podían ser considerados un “grupo nacional” porque compartían “un complejo de vínculos materiales y espirituales; un pasado histórico común, una cultura semejante y costumbres reconocidas”.<sup>16</sup> Para resolver la ausencia de vínculos “étnicos, raciales o religiosos” Carrillo Prieto amplió el concepto de genocidio afirmando que “en la civilización contemporánea, los motivos de persecución más frecuentes no son ya los religiosos, sino los políticos e ideológicos”.<sup>17</sup> Si Carrillo Prieto fuera cientista político podría defender su razonamiento en algún seminario, como fiscal se equivocaba porque el genocidio político carece de sustento jurídico.

Sorprende que siguiera esa ruta porque hacía relativamente poco tiempo, el juez español Baltasar Garzón ya había fracasado en su intento de armar el caso en contra del general Augusto Pinochet con base en la figura del genocidio político. La diferencia entre los fiscales fue que Garzón corrigió rápidamente su estrategia y reconstruyó el caso utilizando evidencias de tortura, mientras que Carrillo Prieto se empeñó en continuar con la tesis del genocidio. El desenlace era previsible: el 26 de julio de 2005, el tribunal unitario del Distrito Federal negó las órdenes de aprehensión en contra de los inculpados, tras considerar que el fiscal especial no pudo acreditar que la matanza del 10 de junio de 1971 fuese un acto de genocidio. En septiembre de 2005, el fiscal volvió a fracasar cuando otro juez consideró que la matanza de estudiantes el 2 de octubre de 1968 tampoco podía ser considerada un genocidio.

Mientras la fiscalía empujaba estrategias erróneas, el PAN, el PRI, la Presidencia y el senado le ponían lastres adicionales a la búsqueda de justicia. En diciembre de 2001 México ratificó el Convenio sobre la Imprescriptibilidad de los crímenes de Guerra y Lesa Humanidad que establece en su artículo primero que los crímenes contra la humanidad, como lo es el del genocidio, son imprescriptibles “cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido”. Sin embargo, se incluyó una “declaración interpretativa” señalando que “únicamente considera imprescriptibles los crímenes que consagra la Convención cometidos con posterioridad a su entrada en vigor para México”, es decir, a partir de 2002. En otras palabras, la imprescriptibilidad no se aplicaría a los casos que investigaba la fiscalía. Este candado fue ratificado el 23 de febrero de 2005 cuando la primera sala de la Suprema Corte de Justicia falló en contra del fiscal especial, estableciendo que el delito de genocidio había prescrito.

<sup>15</sup> PGR/FEMOSPP/011/2002, p. 8708.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 8711.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 8718.

El Estado mexicano puso una protección jurídica adicional para los violadores de derechos humanos. Las fracciones del PRI y el PAN modificaron en la Cámara de Diputados el artículo 55 del Código Penal Federal (CPF) con lo que se permite que los adultos mayores de 70 años cumplieran sentencia en su domicilio. El izquierdista Partido de la Revolución Democrática intentó sin éxito incluir una cláusula excluyendo a los que hubieran cometido delitos graves. La reforma entró en vigor el 26 de mayo de 2004, varios meses después de que Miguel Nazar Haro (un exdirector de la Federal de Seguridad) fuera detenido. En esta ocasión el Poder Judicial consideró que la aplicación de la ley sí podía aplicarse de manera retroactiva y Nazar Haro salió de prisión el 29 de noviembre de 2004.

### El frágil compromiso con la verdad y las reparaciones

El gobierno de Vicente Fox tampoco cumplió con su compromiso de lograr que se conociera la verdad y se dieran reparaciones a las víctimas.

Cuando se creó la fiscalía, el Presidente declaró que “he decidido emitir un acuerdo” para que las “secretarías de Estado... transfieran al Archivo General de la Nación (AGN) la información de todos los archivos que sean relevantes para la investigación sobre hechos del pasado violatorios a los derechos humanos y, probablemente, constitutivos de delitos. Esta información *podrá* ser consultada por cualquier interesado, en términos de la legislación aplicable y de la normatividad vigente”. El problema estuvo en que el gobierno federal no entregó recursos para que el AGN cumpliera con el encargo que el Presidente le había dado.

La fiscalía ha ido recuperando una cantidad enorme de información sobre las violaciones a los derechos humanos. El acervo es un instrumento indispensable para cualquier esfuerzo de reconstrucción de la verdad histórica. Lo más lógico, aunque no hay seguridad sobre ello, es que eventualmente esta información termine en el Archivo General de la Nación (AGN) que ya cuenta con archivos gigantescos sobre ese periodo. El “Fondo Gobernación” tiene los expedientes de la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (uno de los servicios de inteligencia civiles). El problema es la falta de un índice que facilite la localización de información. Un candado adicional es otra concesión hecha al aparato de seguridad del pasado. En el 2002 la AGN recibió los archivos de la Dirección Federal de Seguridad. Se trata de un acervo espléndidamente organizado que, sin embargo, llegó con un problema: lo controla y supervisa un archivista de la DFS y el Cisen que, según algunos testimonios, maneja con discrecionalidad el material documental que entrega (Human Rights Watch, 2003).

En suma, la información sobrevivió pero hacen falta recursos para que pueda ser utilizada. Es ridículo el presupuesto que el gobierno mexicano entrega a los archivos nacionales. Una comparación lo demuestra. En el 2005 Estados Unidos dedicó 552 millones, Canadá 104, España 57, Chile 21 y México con 2'900,000 dólares. Los recursos nunca aumentaron durante los cinco años del gobierno de Fox. Entre el 2001 y el 2005 el presupuesto de la AGN se mantuvo constante en un .93 por ciento de lo asignado a la Secretaría de Gobernación. El dedicado al CISEN es de 25.71 por ciento. De este modo, en el nuevo gobierno se sigue dando prioridad a lo relacionado con la seguridad y los servicios de inteligencia en detrimento del conocimiento de la verdad sobre el pasado (Aguayo, 2005).

Otro acuerdo del Presidente era que el secretario de Gobernación conformara un “comité interdisciplinario” cuyo objetivo sería el brindar “reparación” a las víctimas (Fox *et al.*, 2001). En este terreno no hubo ningún avance. El comité nunca se estableció, y ninguna reparación fue otorgada (Human Rights Watch, 2003).

### Los saldos

Es todavía imposible conocer el peso que tuvieron las motivaciones de los diversos actores y si hubo una negociación entre el gobierno foxista y el viejo régimen para evitar que se enfrentara con seriedad el pasado. Es por tanto imposible establecer la existencia de un plan maestro o de la concatenación de acciones individuales.

Independientemente de la causalidad presentamos suficiente evidencia para asegurar que el Estado mexicano otorgó una amnistía *de facto* a los represores del viejo régimen. ¿Por qué lo hicieron? Seguramente influyó que el Partido Acción Nacional tuvo pocas víctimas durante la represión, la presión ejercida por las fuerzas armadas y el PRI que superaron los planteamientos hechos por el movimiento de derechos humanos que fue incapaz de acordar una agenda común con las víctimas de la represión y sus familiares. El hecho es que el tema fue perdiendo importancia pública.

Lo que sí es posible discernir son algunas consecuencias. La más evidente, es que se mantuvo intacta la cultura de la impunidad, lo que alimentó la gradual trivialización de los derechos humanos y de la justicia que, en México, se han ido convirtiendo en conceptos de los que se abusa retóricamente pero que se están quedando vacíos de contenido político.

Igualmente grave es que se perdió la oportunidad de conocer el tamaño y la forma en que funcionaba el aparato de seguridad. Un ejemplo sería el Cisen. En una entrevista concedida por Adolfo Aguilar Zinser a la revista *Proceso* aseguró que toda la “información sobre ti que haya sido recabada en operaciones

de inteligencia, intervenciones telefónicas, tarjetas de crédito, correspondencia, actividades personales está dispersa y sólo se jala a través de las claves que tienen los servicios de información del Cisen. Pero los hilos sólo pueden jalarlos quienes los conocen, y el gobierno de Fox no se atrevió a tomar el control del Cisen y ése es uno de sus grandes errores”. Su conclusión es inquietante: “*No me cabe la menor duda de que el Cisen sigue sirviendo a grupos y personas del viejo régimen*” (Jáquez, 2004, cursivas del autor).

Está pendiente la verificación de esta hipótesis lanzada por el funcionario que, en abril de 2001, recibiera el encargo de Vicente Fox de ser el “coordinador del proyecto «Comisión de la Verdad» y posicionamiento del nuevo Cisen” y que, como parte de sus funciones, realizó una investigación sobre el Cisen que jamás se conoció. El desencanto que permea sus declaraciones ilustra la desesperanza que ha ido dejando como herencia el gobierno de la alternancia. Mientras otros países de América Latina avanzan en el escrutinio del pasado, México se quedó sin verdad ni justicia. En lugar de ello, el gobierno de Vicente Fox concedió una amnistía *de facto*.

## Bibliografía

- ACADEMIA MEXICANA DE DERECHOS HUMANOS *et al.*, 2003, *La impunidad en México: Informe que presentan organizaciones mexicanas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, México.
- ACOSTA, Mariclaire y Esa Ennelin, s/f, “The «Mexican Solution» to transitional justice”, MS.
- AGUAYO, Sergio, 2001a, “Oculto CNDH datos sobre desaparecidos”, *Reforma*, 25 de junio.
- , 2001b, *La charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*. México, Grijalbo-Raya en el Agua.
- , 2001c, “La Comisión de la Verdad. Los institucionalistas”, *Reforma*, 1o. de agosto.
- , 2003, “Conflictos de interés: ¿Conspiración?”, *Reforma*, 29 de abril.
- , 2005, “Santiago Creel: los archivos”, *Reforma*, 29 de junio.
- AMNESTY INTERNATIONAL, 1998, *Mexico “Disappearances”: A Black Hole in the Protection of Human Rights*. AI Index, AMR 41/05/98.
- , 2001a, *Mexico: Torture Cases-Calling Out for Justice*, AI Index, AMR 41/008/2001.
- , 2001b, *Mexico: Justice Betrayed-Torture in the Judicial System*, AI Index, AMR 41/021/2001.
- CHALK, Frank y Kurt Jonassohn, 1990, *The History and Sociology of Genocide*, New Haven, Yale University Press.

- COHEN, Stanley, 1995, "State crimes of previous regimes: Knowledge, accountability, and the policing of the past", *Law and Social Inquiry*, 7: 7-50.
- , 2005, *States of Denial: Knowing about Atrocities and Suffering*, Londres, Polity Press.
- ENSALCO, Mark, 1994, "Truth commissions for Chile and El Salvador: A report and assessment", *Human Rights Quarterly*, 16: 656-675.
- FOX, Vicente, Santiago Creel, Gerardo Vega y Juan Francisco Gil Díaz, 2001, *Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado*, México.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, 2002, *Avances y retos del gobierno federal en materia de derechos humanos*, México.
- GUTMAN, Amy y Dennis Thompson, 2000, "The moral foundations of truth commissions", en Robert I. Rotberg y Dennis Thompson (coords.), *The Morality of Truth Commissions*, Princeton, Princeton University Press, pp. 22-45.
- HAYNER, Priscilla, 2002, *Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth Commissions*, Londres, Routledge.
- HUMAN RIGHTS WATCH, 2003, "Justice in jeopardy: Why Mexico's first real effort to address past abuses risks becoming its latest failure", *Human Rights Watch*, 15 (4): 1-30.
- JÁQUEZ, Antonio, 2004, "Inteligencia sin control", *Proceso*, núm. 1464, 21 de noviembre.
- KUPER, Leo, 1981, *Genocide: Its Political Use in the Twentieth Century*, New Haven, Yale University Press.
- MCADAMS, James, 1997, "Preface", en James McAdams (coord.), *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, Londres, University of Notre Dame Press.
- MÉNDEZ, Juan, 1997, "In defense of transitional justice", en James McAdams (ed.), *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, Londres, University of Notre Dame Press.
- ROTBURG, Robert I., 2000, "Truth commissions and the provision of truth, justice, and reconciliation", en Robert I. Rotberg y Dennis Thompson (eds.), *The Morality of Truth Commissions*, Princeton, Princeton University Press, pp. 3-21.
- TREVIÑO-RANGEL, Javier, 2005, "Human rights, democratic wrongs: The deployment of human rights discourse in dealing with Mexico's past", tesis de maestría, London School of Economics and Political Science.
- VEITCH, Scott, 2001, "The legal politics of amnesty", en Emilio Christodoulidis and Scott Veitch (coords.), *Lethé's Law: Justice, Law, and the Ethics of Reconciliation*, Portland, Hart Publishing, pp. 33-45.

- WATERS, Malcolm, 1996, "Human rights and the universalisation of interests: Towards a social constructionist approach", *Sociology*, 30: 593-600.
- WILSON, Richard, 2001, *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa: Legitimizing the Post-Apartheid State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ZALAUQUETT, José, 1989, "Confronting human rights violations committed by former governments: Principles applicable and political constraints", en Aspen Institute, *States Crimes: Punishment or Pardon?*, Wye Center, Colorado, Aspen Institute.
- ZAMARRIPA, Roberto, 2000, "Viola Cisen la Constitución", *Reforma*, 28 de noviembre.

