

MOMENTO ACTUAL

FUNDAMENTOS PARA UNA PROPUESTA

SEGURIDAD NACIONAL Y REGIONAL

MIGRACIÓN Y POLÍTICA

DESARROLLO E INTEGRACIÓN

HACIA UNA NUEVA RELACIÓN MÉXICO - ESTADOS UNIDOS VISIONES PROGRESISTAS

LA FES EN MÉXICO

La Fundación Friedrich Ebert (FES) es una fundación política alemana, comprometida con las ideas y los valores de la democracia social. Su nacimiento data del año 1925 y debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente electo. Con más de 100 oficinas en todo el mundo, sus ejes centrales de trabajo son la promoción de la democracia y la justicia social y el impulso de estrategias políticas y reformas sociales para la configuración de una globalización incluyente.

La oficina en México es una de las más antiguas en América Latina, iniciando sus actividades en 1969. Desde hace 40 años, el trabajo de la FES en México ha buscado contribuir al fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas. Ha apoyado a actores sociopolíticos a través de programas de capacitación y formación. Y ha fomentado el diálogo nacional e internacional entre las fuerzas progresistas.

La FES en México ofrece plataformas de diálogo y reflexión sobre la política exterior mexicana y el rol del país como actor regional y global; la modernización de los sindicatos y el fortalecimiento de capacidades para su acción internacional; y la consolidación democrática a partir de una nueva cultura política y la innovación de ideas.



HACIA UNA NUEVA RELACIÓN
MÉXICO - ESTADOS UNIDOS
VISIONES PROGRESISTAS

PRIMERA EDICIÓN: 2010

COMPILADOR

ZIRAHUÉN VILLAMAR

DISEÑO Y PORTADA

ENRICO GIANFRANCHI

D.R. 2010, CARACTERÍSTICAS TIPOGRÁFICAS, DISEÑO Y EDICIÓN

FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT EN MÉXICO

YAUTEPEC 55, COLONIA CONDESA, 06140, MÉXICO, DF

TELÉFONO: 5553 5302

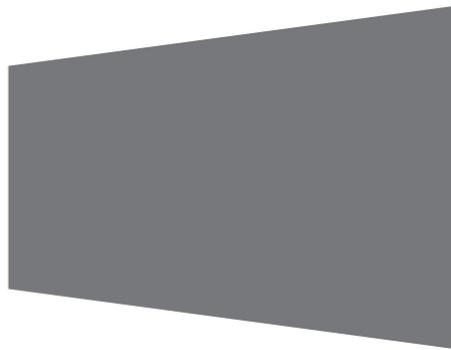
WWW.FESMEX.ORG

ISBN: 978-607-7833-15-4

IMPRESO EN MÉXICO

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9	
THOMAS MANZ Y SAÚL ESCOBAR		
ALGUNAS NOTAS SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS RELACIONES MÉXICO - ESTADOS UNIDOS	15	
JORGE EDUARDO NAVARRETE		
HACIA UNA NUEVA RELACIÓN CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA IZQUIERDA	29	
CARLOS HEREDIA ZUBIETA		
INTELIGENCIA, TECNOLOGÍA Y DEMOCRACIA: COOPERACIÓN ESTRATÉGICA EN MATERIA DE SEGURIDAD EN LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS	45	
ARMANDO RODRÍGUEZ LUNA		
DIEZ TESIS MIGRANTES	61	
SAÚL ESCOBAR Y ENRIQUE TOLEDO		
CRISIS ALIMENTARIA, CRISIS ECONÓMICA E IMPACTO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE EN LA AGRICULTURA MEXICANA	71	
JORGE ALFONSO CALDERÓN SALAZAR		





PRESENTACIÓN
THOMAS MANZ* Y SAÚL ESCOBAR**

*Representante en México, Fundación Friedrich Ebert.

** Departamento de Relaciones Internacionales, Partido de la Revolución Democrática.

La relación con Estados Unidos ha sido parte sustancial de la historia contemporánea de México. Prácticamente ningún tema de la agenda nacional escapa a la influencia que ejerce nuestro vecino. Los tres mil kilómetros de frontera que unen a ambos países se han convertido en algo más que un espacio de contacto entre dos naciones. En realidad, los acontecimientos políticos, económicos, sociales y culturales en Estados Unidos afectan transversalmente la vida de todos los mexicanos, sus organizaciones e instituciones.

El deterioro del dinamismo económico estadounidense, el cambio de perspectiva del vecino del norte sobre su relación con México, una agenda binacional que pone como prioridad número uno la seguridad de sus fronteras, la criminalización de la migración y su persecución en todas manifestaciones, etc. son los síntomas de la degradación del vínculo con uno de los países más importantes del mundo. Y sin embargo, el proceso de integración de México al ciclo y modo estadounidense, que se fijó como política deseable y como objetivo nacional con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y luego se llevó al extremo con la llamada Asociación para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte, continúa profundizándose como si fuera el destino ineludible de un país que ha perdido el rumbo de su vida nacional y se deja arrastrar por las circunstancias. El Departamento de Relaciones Internacionales del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y la Representación en México de la Fundación Friedrich Ebert consideramos que esta visión no sólo es inadecuada, sino que debe ser rebatida.

En el verano de 2010 se invitó a expertos mexicanos en política y economía internacionales, en temas de seguridad, migración, desarrollo, tanto de la academia como del propio PRD, para reflexionar e intercambiar puntos de vista sobre las relaciones México-Estados Unidos (EUA) con el objetivo de identificar los temas clave de una agenda que permita construir una nueva etapa del vínculo binacional. Con esta idea en mente se propusieron analizar el momento actual de las relaciones, la seguridad fronteriza, nacional y hemisférica, la reforma migratoria, la defensa de los derechos humanos, la lucha por los derechos políticos de los mexicanos en EUA, y el desarrollo económico dentro –y con una propuesta más allá– del TLCAN.



Los cinco ensayos que aquí se presentan corresponden a las aportaciones que los expertos Jorge Eduardo Navarrete, Carlos Heredia, Armando Rodríguez, Enrique Toledo y Jorge Calderón vertieron a lo largo del seminario dedicado a presentar y discutir sus propias visiones sobre una nueva relación México-EUA, todas ellas desarrolladas desde la perspectiva de las fuerzas progresistas del país que no sólo objetan la inevitabilidad del curso de una convergencia dispar desde las asimetrías que caracterizan a ambas naciones, sino que realizan propuestas claras para recuperar posiciones de negociación frente a la contraparte norteamericana y que brinden opciones de desarrollo político y económico para los mexicanos que habitan en ambos lados de la frontera.

Jorge Eduardo Navarrete elaboró un análisis crítico del momento actual de las relaciones México-estadounidense desde la política exterior y la economía de ambos países, haciendo énfasis en la divergencia de intereses y la asimetría de sus puntos de partida. En tanto Carlos Heredia analiza cuatro puntales temáticos de la relación y propone opciones que el PRD puede asumir en la definición de políticas hacia EUA. Por su parte, Armando Rodríguez revisa el proceso por el que la seguridad se ha ido adueñando de las agendas nacionales y de la relación diplomática entre México y EUA, para luego proponer una serie de elementos que creen una cooperación de beneficio mutuo en este ramo. Enrique Toledo y Saúl Escobar discuten diez tópicos del complejo tema de la migración internacional desde México y a través de México hacia el vecino del norte, para arribar a propuestas específicas de una agenda progresista. Finalmente, Jorge Calderón examina los impactos de la integración en el TLCAN y de la adopción del paradigma neoliberal en el sector agrícola, estudia cómo afecta a los productores y consumidores mexicanos, y ensaya propuestas de política económica, alimentaria y de desarrollo rural con óptica progresista.

Con esta publicación, la Fundación Friedrich Ebert en México y el Departamento de Relaciones Internacionales del PRD confirman su interés en fomentar el diálogo con fuerzas progresistas sobre alternativas de inserción de México en la política y economía internacionales, comprometidas con la transformación de las

condiciones de vida de la población, con equidad y sustentabilidad, para brindar a los actores nacionales las mejores oportunidades de negociación, sin someterse a la presión de grupos de interés o Estados poderosos, y bajo los principios del derecho internacional en el complejo entorno de la globalización. Los ensayos contenidos en esta obra son la muestra de que hay ideas y propuestas concretas encaminadas a construir un futuro alternativo.

Diciembre, 2010







ALGUNAS NOTAS SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL
DE LAS RELACIONES MÉXICO - ESTADOS UNIDOS
JORGE EDUARDO NAVARRETE*

*Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH),
Universidad Nacional Autónoma de México.

La imagen del vaso medio lleno/medio vacío ha sido usada a menudo para aludir a la relación bilateral que ha sido con justicia llamada la prueba de fuego de la política exterior mexicana –la relación con Estados Unidos (EUA).

No es una imagen apta, al implicar que la realidad de las relaciones depende del punto vista. Pero, qué vaso más lleno que el que se colma con el 80% o más de las exportaciones mercantiles totales de México; qué vaso más vacío que el de la asistencia a las acciones mexicanas contra el narcotráfico a las que EUA, a través de la llamada Iniciativa Mérida, aporta, sobre todo en especie, menos de la quinta parte de su costo anual estimado.

También se ha usado la imagen de un vaso de agua lleno hasta el borde, por lo que cualquier turbulencia produce derrames –es decir, malos entendidos, fricciones, desavenencias, tensiones y a veces conflictos– pero cuyo fondo permanece inalterado, a pesar de las turbulencias superficiales, pues contiene los elementos de permanencia de la relación, derivados de la contigüidad geográfica, la cambiante complementariedad económica y las similitudes institucionales.

Estas imágenes muestran, además, que en las relaciones México-estadounidenses las percepciones –que son ampliamente difundidas– sustituyen a menudo a las realidades –que a veces son poco conocidas o que se prefiere no divulgar o desconocer.

En ese sentido, esa relación podría también verse como un juego de espejos que lo mismo ofrecen visiones ciertas que distorsionadas: la realidad de la dependencia frente al discurso de la relación respetuosa, entre iguales. Qué mejor expresión de la extrema dependencia mexicana que la realidad de una economía que espera el repunte de la actividad del vecino como mejor esperanza de reactivación interna. Qué mejor expresión de las distorsiones tan comunes en el discurso oficial bilateral que el décimo párrafo de la declaración conjunta que anunció, en octubre de 2007, la Iniciativa Mérida, que proclama:

Nuestras estrategias para la ampliación de la cooperación están basadas en el pleno respeto de la soberanía, jurisdicción territorial y el marco legal de cada país, y están orientadas por los principios de confianza mutua, responsabilidad compartida y reciprocidad.¹

1. Ver http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/declaracion_conjunta_Iniciativa_Merida_esp.pdf



Quizá estas reflexiones introductorias permitan acomodar mejor las piezas del rompecabezas en que se ha convertido la actual relación México-EUA, algunas de las cuales mostraré en el resto de mi exposición.

DOS VISIONES OFICIALES

¿Cómo ven, respectivamente, su relación bilateral los gobiernos de México y EUA? Es ilustrativo comparar los portales de Internet de las dos cancillerías: Sorprendentemente, el de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) no incluye a la relación con EUA entre los dieciséis asuntos troncales que explica en el apartado de Política Exterior. Éste incluye acápites como ‘Grupo de los Cinco’, ‘Derechos Humanos y Democracia’ y ‘Coordinación política’.

Este último, por cierto, explica las funciones de una dirección general de la Secretaría que atiende las relaciones con otras ramas del gobierno federal, los otros niveles de gobierno, los otros poderes de la Federación; en suma “con los principales actores políticos de nuestro país”. Lo curioso es que esta función de contacto y coordinación internos se considere un capítulo central de la política exterior.

La única referencia a EUA se encuentra en el apartado dedicado a la CILA-Norte.² Desafortunadamente, el *link* destinado a informar sobre las actividades de esta Comisión estaba desactivado el día que consulté la página (a diferencia del dedicado a CILA-Sur, que ofrecía información amplia sobre las relaciones fronterizas con Guatemala y Belice). Continuaba desactivado ayer, que revisé estas notas.

El motor de búsqueda de la página, al ser interrogado sobre “relaciones México-EEUU” remite a numerosas noticias periodísticas, incluyendo, por ejemplo, una entrevista con el embajador Silva Herzog que data de 2004.

En cambio, la Iniciativa Mérida cuenta con un *link* directo desde el portal. Un internauta desprevenido podría llegar a la conclusión de que la SRE no otorga prioridad alguna a la relación con EUA al no incluirla entre los temas de Política Exterior –así con mayúsculas– que trata en su página *web* y al aludirla sólo de manera indirecta en relación a la frontera y las drogas. La conclusión real es

menos dramática. La página está hecha con descuido, como tantas otras cosas en este gobierno.

Los legisladores podrían pedir a la SRE la preparación o divulgación, si es que existe, de un documento de posición —como los que elaboran todas las cancillerías del mundo— sobre este tema central de la política exterior de México.

Entre las 26 “policy issues” que se incluyen en el portal del Departamento de Estado estadounidense tampoco aparece ninguna relativa a México.

En la sección “Regiones y Países”, dentro del apartado “Hemisferio Occidental” hay un *link*, que sí funciona, para México. Se ofrece información general sobre el país: un amplio estudio de la Biblioteca del Congreso, bastante desactualizado (se detiene en 1996), pero que incluye otra imagen poderosa: “A lo largo de su historia, México ha mantenido una relación ambivalente de amor-odio con su vecino del norte.”

Son mucho más interesantes las “background notes” dedicadas a México, que reflejan aspectos actualizados y, a veces, polémicos. Ejemplo:

U.S.-MEXICO RELATIONS

U.S. relations with Mexico are as important and complex as with any country in the world. U.S. relations with Mexico have a direct impact on the lives and livelihoods of millions of Americans—whether the issue is trade and economic reform, homeland security, drug control, migration, or the environment. The U.S. and Mexico are partners in NAFTA, and enjoy a broad and expanding trade relationship. Since the first North American Leaders’ Summit in 2005, the United States, Canada, and Mexico have been cooperating more closely on a trilateral basis to improve North American competitiveness, ensure the safety of our citizens, and promote clean energy and a healthy environment. The three nations also cooperate on hemispheric and global challenges, such as managing transborder infectious diseases and seeking greater integration to respond to challenges of transnational organized crime.

The scope of U.S.-Mexican relations goes far beyond diplomatic and official contacts; it entails extensive commercial, cultural, and educational ties, as demonstrated by the annual figure of about a million legal border crossings



a day. In addition, a million American citizens live in Mexico. More than 18,000 companies with U.S. investment have operations there, and the U.S. accounts for more than 40% of all foreign direct investment in Mexico. Along the 2,000-mile shared border, state and local governments interact closely.

There has been frequent contact at the highest levels. Presidents' meetings have included a visit by President Calderon to Washington, DC to meet with President-elect Barack Obama in January 2009, a visit by President Obama to Mexico City in April 2009 and to Guadalajara in August 2009 for the North American Leaders' Summit, and a visit by President Calderon to Pittsburgh in September 2009 for a G-20 Summit.

A strong partnership with Mexico is critical to combating terrorism and controlling the flow of illicit drugs into the United States. In recent years, cooperation on counter-narcotics and Mexico's own initiatives in fighting drug trafficking have been unprecedented. At the August 2007 North American Leaders' Summit in Montebello, Canada, Presidents George W. Bush and Calderon announced the Merida Initiative to work together and with the countries of Central America to combat drug trafficking and organized crime in the region. In June 2008, President Bush signed the congressional appropriations bill allocating assistance to Mexico as part of the Merida Initiative. Appropriated funds for Mexico under the initiative totaled \$1.35 billion as of December 2009.³

A pesar del contraste entre las páginas de cada cancillería, es muy limitada la visión que ofrecen de la relación bilateral. Tan limitada como la realidad misma: los temas centrales –violencia, narcotráfico, crimen organizado, seguridad– concentran la relación y desplazan a los temas de más amplio alcance y de más largo plazo.

Además de esta concentración, me parece que la óptica que domina el tratamiento bilateral de estos temas centrales está regida por la orientación, las preferencias y las prioridades de EUA. La *Merida Initiative* es el mejor ejemplo. Su contenido responde a las prioridades de EUA. México se limitó, en el proceso que condujo a adoptarla y ahora al implementarla, a tratar de salvar cara, frente a su opinión interna: que no pareciera que se cede soberanía, vía limitaciones a la actuación abierta de agentes de EUA en territorio nacional; que no se le identificara con el Plan Colombia, etc. La mayor preocupación de la autoridad mexicana fueron las apariencias, el *window dressing*. Este

18 3. En <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35749.htm>

predominio de los intereses de EUA no es fácil de evitar; no es sencillo adoptar un tratamiento más equilibrado mientras las asimetrías de recursos, estrategias e iniciativas sigan ampliándose como hasta ahora.

Para acercarse a las visiones de más largo plazo prevalecientes en México y EUA respecto de su relación bilateral, conviene revisar los planteamientos contenidos, por una parte, en la National Security Strategy de EUA –proclamada por el presidente Obama en mayo de 2010– y el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007–2012, fechado, muy oportunamente, en noviembre de 2008.

El primero de estos documentos –que representa un cambio aluvional respecto de las versiones planteadas en los ocho años de Bush– plantea un objetivo enormemente ambicioso: a partir de un análisis, presentado en líneas muy generales, del “mundo tal cual es”, se ofrece una estrategia de conjunto para transformarlo en “el mundo que [los estadounidenses] queremos”. Reconoce explícitamente que un objetivo de tal alcance no puede ser alcanzado sólo por EUA, sino que requiere el fortalecimiento de las alianzas existentes; el diseño de estrategias compartidas con nuevos actores globales, y la instrumentación de relaciones de cooperación con posibles adversarios.

México aparece en el capítulo del fortalecimiento de las alianzas existentes, no dentro de un apartado propio, sino como parte de la alianza de América del Norte. Destacan los siguientes señalamientos:

NORTH AMERICA:

The strategic partnerships and unique relationships we maintain with Canada and Mexico are critical to U.S. national security and have a direct effect on the security of our homeland. With billions of dollars in trade, shared critical infrastructure, and millions of our citizens moving across our common borders, no [other] two countries are more directly connected to our daily lives. We must change the way we think about our shared borders, in order to secure and expedite the lawful and legitimate flow of people and goods while interdicting transnational threat that threaten our open societies. [...] With Mexico, in addition to trade cooperation, we are working together to identify and interdict threats at the earliest opportunity, even before they reach North America. Stability and security in Mexico are indispensable to building a strong economic partnership, fighting the illicit drug and arms trade, and promoting sound immigration policy.⁴

4. En http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, pp. 42-43.



Por otra parte, México no se encuentra considerado entre los “centros de influencia del siglo XXI” con los que EUA busca establecer nuevas relaciones estratégicas. A este nivel, sólo se mencionan las relaciones bilaterales con:

*Certain bilateral relationships—such as U.S. relations with China, India, and Russia—will be critical to building broader cooperation on areas of mutual interest.*⁵

Se reconoce también que varias:

*[...] emerging powers in every region of the world are increasingly asserting themselves, raising opportunities for partnership for the United States.*⁶

En este sentido la Estrategia es muy selectiva y sólo menciona a Indonesia (quizá el quinto BRIC, en opinión de Goldman Sachs), Brasil, los países del Gulf Cooperation Council y Sudáfrica (quizá el quinto BRIC en opinión de los gobiernos que lo integran).

Es claro que la estrategia estadounidense da por sentado que México no adoptará iniciativa alguna que cambie fundamentalmente la relación subordinada que ahora guarda con EUA dentro de un contexto subregional dominado por el NAFTA y sus instrumentos complementarios.

Por su parte, el documento mexicano –el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007–2012– tampoco plantea ningún cambio de fondo, sino una tímida continuidad de la relación bilateral con EUA, como si sus actuales manifestaciones y resultados fuesen plenamente satisfactorios.

Así, el Objetivo 4 del Programa plantea “Ampliar y fortalecer las relaciones políticas y los mecanismos de cooperación con Estados Unidos y Canadá”. Contra la evidencia acumulada, postula que:

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) constituye un importante instrumento para impulsar el desarrollo económico, a través del comercio exterior y la captación de inversiones que permiten crear más y mejores empleos.

*[Reconociendo] no obstante, [que] es preciso fortalecer los esquemas bilaterales de cooperación para responder al imperativo de mejorar la competitividad internacional, lo cual representa, sin duda, el principal reto que enfrenta la región en materia económica para mejorar la calidad de vida de sus poblaciones.*⁷

20 5. En http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, pp. 42-43.

6. *Idem.*

7. En <http://www.sre.gob.mx/prosec/progsectsr.pdf>, p. 23.

Al aludir a los instrumentos, plantea:

En la búsqueda de dichos objetivos, el Gobierno trabajará para:

- *Celebrar eventos políticos de alto nivel con Estados Unidos y Canadá que repercutan en beneficio del desarrollo y la seguridad de México.*
- *Dar seguimiento al debate migratorio en Estados Unidos, incluyendo el mantenimiento de contactos con el gobierno y sectores clave de EUA para la atención del tema de la migración mexicana, así como acciones para el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos que radican y trabajan en Estados Unidos y Canadá.*⁸

Como “acciones relevantes de política exterior en América del Norte” destaca la realización de “reuniones y consultas con autoridades federales, estatales y locales de México, Estados Unidos y Canadá” y el “intercambio de visitas de alto nivel”, precisando que el número de éstas pasará de 130 en 2009 a 804 en 2012. Naturalmente, no explicita las cuestiones a que se referirán estos cientos de reuniones, consultas y visitas.

Se plantea también en el Programa, “Intensificar el diálogo con los Estados Unidos con base en los principios de corresponsabilidad, reciprocidad y transparencia para promover los esquemas de cooperación en relación con las amenazas transfronterizas en la relación bilateral”. Así como “Buscar equidad en la aplicación del tratado de extradición con Estados Unidos, con el fin de traer ante la justicia mexicana a aquellas personas que han violado la ley y buscan refugio en ese país”.

Aún de un repaso superficial del Programa Sectorial se comprende por qué en alguna ocasión un destacado mexicano, refiriéndose al relativo a Energía, previno que la lectura de estos programas puede causar meningitis aguda. Dominada por la retórica, anclada al pasado, incapaz de imaginar un solo nuevo rumbo o un posible cambio de prioridades, la estrategia mexicana para la más importante de las relaciones bilaterales de la nación está por definirse y corresponderá a otro gobierno trazarla, definirla e instrumentarla.

ALGUNAS CUESTIONES CENTRALES

Vista en su conjunto, la actual relación México-EUA ofrece un panorama de desastre. Veamos si no:

8. En <http://www.sre.gob.mx/prosec/progsectre.pdf>, p. 23.



- El problema de la criminalización de la inmigración indocumentada no es sólo un asunto de persecución, encarcelamientos o deportaciones, es esencialmente la consecuencia de una economía mexicana incapaz ofrecer satisfacción a las necesidades de educación y empleo de cientos de miles de mexicanos que en la última década incrementaron la emigración a ritmos superiores al promedio previo. Al crecimiento del número correspondió un recrudescimiento de la reacción, sobre todo en tiempos de niveles de desempleo inusuales y excesivos, traídos por la crisis.

- Recientemente, en la presentación del libro *México frente a la crisis* organizada por la Fundación Friedrich Ebert, Juan Carlos Moreno-Brid recordó un estudio que señala que la brecha de desarrollo, el lapso que debiera pasar para conseguir “convergencia” entre los ingresos medios de Estados Unidos y México, suponiendo una tasa de crecimiento de México igual al promedio de los últimos años y suponiendo también que Estados Unidos no creciera, sería de cinco décadas. Este factor explica el enorme atractivo de posibles oportunidades de empleo en EUA.

- Más allá de subrayar, a menudo sin datos que apoyen la afirmación, la “destacada contribución” de los emigrantes mexicanos a la economía de EUA, no se ha logrado ningún reconocimiento de que, casi en cualquier escenario demográfico, EUA deberá complementar su oferta interna de fuerza de trabajo con trabajadores inmigrados. Existe el riesgo de que otros países, que ofrecen trabajadores mejor educados y calificados, ganen la competencia por los empleos para extranjeros que lleguen a estar disponibles.

- Por ello, la percepción nacional de la defensa de los intereses mexicanos en EUA por parte de su gobierno federal es más bien devaluada. Así lo indica el sondeo de mayo de 2010 de Consulta Mitofsky sobre el desempeño del gobierno federal (el porcentaje de aprobación de los encuestados sobre el papel de defensa de los migrantes mexicanos en EUA bajó de 25.9 a 19.9% entre el primer y segundo trimestre del año, llevando aún más abajo el grado de satisfacción de los mexicanos).⁹

- El problema de la agudización de la violencia ligada al crimen organizado y también al crimen común tiene un claro origen en la facilidad de venta en Estados Unidos de armas cortas y largas, particularmente automáticas, y otras que por sus características superan por mucho las necesidades de autodefensa. Situación agravada por la laxitud de las autoridades aduanales de ambos lados de la frontera, que permiten la salida de armas y municiones de EUA y su entrada a México.

- La prioridad a los temas de seguridad en la agenda exterior de Estados Unidos que comenzó a principios del siglo XXI hoy coincide con la de la agenda interna mexicana, lo que para el caso de nuestro país ha reducido el alcance político de la relación, dejando de lado otros muchos temas o disminuyendo la real dimensión de problemas complejos tanto económicos como sociales.

- La llamada Asociación para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) es otro elemento del momento actual de la relación México-EUA que no debe soslayarse. Como compromiso político a nivel de los Ejecutivos de los tres países parece conducir la relación por caminos nada previsible para la población, que se manifiestan más bien como sorpresas.¹⁰ Con cierta razón, es claro que la ASPAN es la integración “por la puerta de atrás” en aspectos que vulneran la soberanía y autonomía de México –también hay en Canadá grupos que reclaman esta integración silenciosa. Así la integración o sintonía de las agendas dominadas por la seguridad encaja a la perfección en el marco de esta Asociación.

- La dependencia mexicana de EUA se atestigua en diversos rubros, en los que destacan los de comercio e inversión. De acuerdo con la Organización Mundial de Comercio, para 2008 –año más reciente de su Trade Profile disponible en internet– el 80.3% de las exportaciones mexicanas se dirigen a EUA, en tanto que 49.2% de sus importaciones proviene del mismo país.¹¹

- En materia de Inversión Extranjera Directa (IED), los datos tampoco son alentadores: Estados Unidos es también el mayor país inversor regular en México y el comportamiento de su IED en los últimos dos años evidencia la crisis que aún se vive, puesto que no

10. El caso de la equiparación súbita de las normas técnicas mexicanas a las estadounidenses y canadienses en materia de dispositivos eléctricos, en <http://www.jornada.unam.mx/2010/07/22/index.php?section=economia&article=028n2eco>

11. Véase <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=MX>



se han vuelto a alcanzar los niveles durante el primer trimestre de los años 2007 y 2008 –los periodos más abultados.¹²

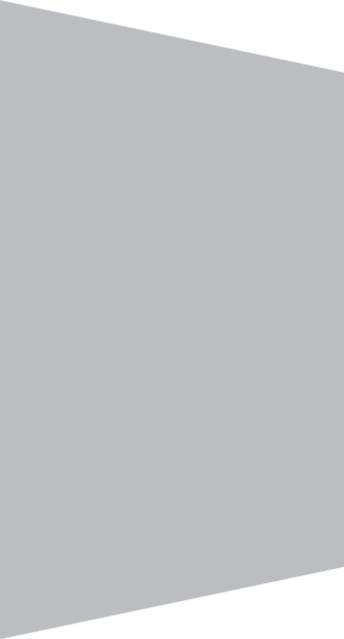
– Parece que éste es el peor momento para ser dependientes de la economía estadounidense. Con la crisis EUA, ha entrado en un periodo, que puede extenderse por varios años, de crecimiento lento y desempleo elevado. Más preocupante resulta luego de conocer las recientes cifras que confirman la ralentización del crecimiento trimestral de la economía de EUA: 5% en el cuarto trimestre de 2009, 3.7% en el primero de 2010 y ahora 2.4% en el segundo.¹³

Más allá de la perspectiva económica, cuando EUA reconoce que su estatura internacional declina y se plantea nuevos enfoques en sus relaciones internacionales, México parece empeñado en continuar atado al convoy de Norteamérica, sin buscar otras opciones.

Pero esto ya es otro tema.

24 12. Véase <http://www.economia.gob.mx/swb/work/models/economia/Template/1/2/images/PresentacionIEDSE.pdf>
13. Datos la Oficina de Análisis Económico, EUA (<http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/gdpnewsrelease.htm>) y *El Economista*, 8 de agosto de 2010, (<http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2010/08/08/retiro-estimulos-frena-economia-eu>).





HACIA UNA NUEVA RELACIÓN
CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
DESDE LA PERSPECTIVA DE LA IZQUIERDA
CARLOS HEREDIA ZUBIETA*

*Departamento de Relaciones Internacionales del Partido de la Revolución Democrática.

Las ideas aquí expresadas no representan una posición oficial del Partido,
sino que reflejan un debate en curso.

Se ha convertido en un lugar común afirmar que la relación con los Estados Unidos de América es la más importante para México. El número de mexicanos que viven y trabajan al norte de la frontera, el volumen de intercambio comercial y los flujos de inversión estadounidense, y las importantes implicaciones que la política económica y la política migratoria estadounidense tienen sobre nuestro país, vuelven un imperativo para México contar con una política inteligente y con visión de futuro en torno a esta relación bilateral.

A su vez, ningún otro país afecta la vida cotidiana en los Estados Unidos más que México aunque la atención política y mediática se concentre en Irak o Afganistán. Por lo tanto, la relación bilateral entre México y los Estados Unidos no puede ni debe verse únicamente como un tema de política exterior. Por la naturaleza y multiplicidad de nuestros vínculos, frecuentemente dicha relación se convierte en tema de política interna en ambos países.

Desde la izquierda, a menudo se ha ubicado al gobierno de los Estados Unidos únicamente desde el prisma de considerarlo una potencia que conspira para apoderarse de nuestros recursos naturales y para intervenir en las decisiones clave de nuestro país. Escasean los matices y el análisis fino acerca de la importancia y los alcances de la relación; tampoco se entiende que si bien la columna vertebral de la relación bilateral es el trato entre Washington y la Ciudad de México, ésta tiene otras muchas expresiones entre múltiples actores sociales y en prácticamente todo el territorio nacional.

Es evidente que las posiciones políticas derivadas del prejuicio o de la ignorancia sólo conducen al aislacionismo. En la medida en que la izquierda aspire a gobernar a México, debe estudiar y conocer a profundidad el sistema político y el conjunto de la sociedad estadounidense. La mera condena o denuncia de posiciones antagónicas a la nuestra en política exterior resultan insuficientes y cortas de miras.

Es preciso además formular una propuesta que vaya más allá de las relaciones entre las elites económicas y políticas de ambos países, que responda a los intereses de nuestro país, y que se inspire en las posiciones progresistas en el ámbito internacional.



En este sentido, es necesario un replanteamiento de la relación que México sostiene con los Estados Unidos de América. Más que posiciones discutidas y acordadas, en las próximas páginas se presenta un esbozo de los grandes temas, una aproximación al papel de los actores fundamentales y una visión de futuro de la relación bilateral.

La nueva relación con nuestro vecino y socio comercial debe estar marcada por la responsabilidad compartida en la búsqueda de soluciones a los problemas comunes en materia de seguridad, de la explotación de recursos compartidos, de la migración, y de la integración y el desarrollo en América del Norte.

1. LA SEGURIDAD

A partir de septiembre de 2001, la política exterior de Washington ha estado marcada por sus postulados en materia de seguridad nacional. La relación bilateral con México no ha escapado a esta dinámica. Paulatinamente, los Departamentos de Defensa (DOD) y de Seguridad Interna (DHS) han gravitado cada vez más sobre los contenidos y la sustancia de la relación bilateral, mientras que el Departamento de Estado (DOS) se ocupa de las formas.

En 2007 los gobiernos de Estados Unidos y México lanzaron la Iniciativa Mérida, un programa de cooperación en materia de seguridad para combatir al terrorismo y al crimen organizado, que incluye también a algunos países de Centroamérica y el Caribe. El Congreso de los Estados Unidos ha aprobado fondos por 1 mil 351 millones de dólares a lo largo de tres años a partir de 2009, destinados a dotar a México de helicópteros para las fuerzas armadas y la policía federal, equipos de alta tecnología para seguridad en puertos y aeropuertos, redes de intercomunicación entre agencias de inteligencia, y capacitación en inteligencia financiera y derechos humanos. No incluye armas de fuego ni dinero; asigna 74 millones de dólares a elementos estadounidenses para interrumpir el tráfico ilegal de armas de fuego de Estados Unidos a México, aunque no queda claro cómo se implementaría dicho sistema.

Idealmente, la Iniciativa Mérida debería comprometer a ambos vecinos en la solución de un problema común. Sin embargo, el lenguaje utilizado por cada una de las partes en torno a la Iniciativa Mérida es sumamente revelador al respecto. Mientras en

la jerga política, diplomática y legislativa Estados Unidos se refiere a la iniciativa como “ayuda”, “asistencia” o “apoyo”, los funcionarios mexicanos quisieran que se le describiera como “cooperación” o como “iniciativa conjunta”.

Tanto el gobierno de México como el gobierno de los Estados Unidos (EUA) han resaltado el hecho de que las capturas o el abatimiento de los capos de la droga (los dos casos más recientes son los de Arturo Beltrán Leyva en diciembre de 2009 y de Ignacio Coronel Villarreal en julio de 2010) son resultado de la cooperación binacional en el combate al crimen organizado en el marco de la Iniciativa Mérida.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha señalado reiteradamente la falta de firmeza del gobierno de los Estados Unidos para atajar el flujo de drogas hacia el norte y de armas hacia el sur. No se ha analizado, sin embargo, cuáles serían para nuestro país las implicaciones de una colaboración más estrecha entre las fuerzas policíacas, de inteligencia y de seguridad de ambos países.

Desde la perspectiva estadounidense, la Iniciativa Mérida define esta cuestión, al incluir entre sus objetivos una actualización tecnológica para crear un proceso automatizado de llamadas de emergencia y denuncias anónimas; garantizar comunicaciones seguras; un nuevo modelo de entrenamiento policial, y una mayor coordinación entre policías para detectar los delitos financieros y el financiamiento de cárteles.

En la reunión del Grupo Binacional de Alto Nivel realizada en la Ciudad de México el 24 de marzo de 2010, la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, admitió que la demanda de drogas y la compra de armas en su país “permiten que se facilite la violencia en México”. La reunión mencionada culminó con acuerdos que llevaron a la puesta en marcha de programas piloto en las zonas fronterizas de Ciudad Juárez-El Paso y Tijuana-San Diego, con el propósito expreso de frenar las acciones que las organizaciones del crimen organizado realizan en esos corredores. La responsable de la diplomacia estadounidense dio a conocer que el presidente Barack Obama solicitó al Congreso de su país 5 mil 600 millones de dólares para reducir la demanda de droga en Estados Unidos.



Paradójicamente, aun cuando se habla del ‘desbordamiento’ del crimen organizado mexicano a través de la frontera, las cuatro ciudades más seguras de los Estados Unidos: San Diego, El Paso, Phoenix y Austin se encuentran ubicadas en estados fronterizos.

La lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada requiere no sólo ni principalmente financiamiento para armas y equipos militares y el cuidado de las fronteras. También se requiere una corresponsabilidad y la definición de los compromisos específicos de ambos gobiernos en el control del lavado de dinero, incluyendo los paraísos fiscales; campañas de prevención del uso y consumo de drogas en México y EUA; y programas de ayuda para el desarrollo de comunidades afectadas por la pobreza y el narcotráfico, por lo cual es importante precisar un nuevo esquema de la Iniciativa Mérida, quizás con un nuevo nombre para destacar el cambio, enfocada sobre todo hacia temas sociales como se plantea en los programas piloto en Tijuana y Ciudad Juárez.

No conocemos los alcances de los compromisos establecidos por el gobierno de México con el gobierno de los Estados Unidos de América más allá de lo que trascendió tras la reunión del Grupo Binacional de Alto Nivel y la visita de Estado del Presidente Calderón a Washington, DC el 18 de mayo de 2010. Diversos funcionarios estadounidenses y mexicanos han señalado que la Iniciativa Mérida debe expandirse más allá de la seguridad para abordar la construcción y el fortalecimiento de instituciones, emprender un trabajo de inclusión para comunidades y sociedad civil, y trabajar juntos para el desarrollo social y económico.

Las declaraciones de ambos gobiernos en el sentido de este anunciado viraje en la estrategia de combate al crimen organizado no se han visto sucedidas por la presentación del nuevo modelo ni por una explicación de las implicaciones para México y de la manera de alcanzar mayor seguridad para nuestros ciudadanos.

El gobierno de México debe explicitar qué significa la defensa coordinada de nuestra seguridad compartida con los Estados Unidos. Ambos países han reconocido que no pueden ganar esta batalla por sí solos y que requieren una más intensa y mejor coordinada cooperación bilateral para tal efecto. Lo que no se dice con igual

fervor es que poco o nada se ha hecho del lado estadounidense para reducir la demanda de drogas, el lavado de dinero, dismantelar las organizaciones de distribución al menudeo, o cambiar las leyes sobre la materia. Muchos mexicanos nos preguntamos si corresponde a nuestro país llevar la batalla y sus víctimas cuando el responsable de la demanda se limita a discursos de aliento y a un raquítico programa de cooperación financiera y material.

2. MIGRACIÓN

La relación con EUA reclama un acuerdo sobre el tema de la migración mexicana hacia Estados Unidos. Es previsible que en el transcurso del segundo semestre del presente año tenga lugar un debate en el seno del Congreso de los Estados Unidos sobre posibles reformas a las leyes migratorias de ese país, pero la reforma en sí muy probablemente se postergará hasta después de los comicios de mitad de periodo, que tendrán lugar el 2 de noviembre de 2010.

El gobierno de los Estados Unidos sigue considerando la migración como un asunto interno, de competencia exclusivamente estadounidense. Sin embargo, es evidente que las reformas legislativas estadounidenses en esta materia tienen amplias implicaciones para México y para los trabajadores migrantes mexicanos. México debe alzar su voz para que los cambios en las leyes migratorias estadounidenses reflejen y reconozcan la valiosa contribución de las comunidades migrantes a los Estados Unidos.

La propia Dirección de Estadísticas Laborales ha señalado que el 100 por ciento del crecimiento de la fuerza de trabajo de los Estados Unidos entre los años 2010 y 2030 provendrá de migrantes –y al menos la mitad de ellos serán mexicanos– pero la percepción prevaleciente entre numerosos dirigentes de las organizaciones migrantes es que en los hechos la sociedad estadounidense les dice algo así como: “los necesitamos, pero no los queremos”.

En tanto llega la reforma para ensanchar las vías legales de contratación de trabajadores migrantes en los Estados Unidos, nuestra embajada y nuestra red de consulados deben exigir el fin de las redadas y las deportaciones masivas, condenar los abusos de las policías, hacer valer el respeto a los derechos humanos y laborales



de nuestros compatriotas. La pregunta esencial es saber cuánto tiempo más tardarán los Estados Unidos en decidir sellar la frontera para aislarse de la creciente ola de violencia y criminalidad del lado mexicano, pregunta que vuelve a plantearse con la erección del muro fronterizo en nuevos segmentos de la frontera terrestre y con el envío de 1,200 elementos adicionales de la Guardia Nacional de los Estados Unidos a partir de 1 de agosto de 2010.

La legalización de millones de trabajadores indocumentados, sobre todo mexicanos, es un paso indispensable para una relación constructiva entre ambas naciones. A partir de ahí podría pensarse en un acuerdo binacional sobre migración y empleo. Asimismo, en México debemos iniciar el debate sobre una nueva ley migratoria mexicana, cuyo espíritu sea consistente con lo que exigimos afuera para nuestros compatriotas.

3. LA FRONTERA Y LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS COMPARTIDOS

Quizá en ninguna otra frontera en el mundo se vean tantos contrastes como los existentes a lo largo de los 3 mil 141 kilómetros de la línea divisoria entre México y los Estados Unidos, desde Tijuana/San Diego hasta Matamoros/Brownsville. Allí se entrelazan una sociedad rica en capital y tecnológicamente avanzada, con un país cuya principal exportación sigue siendo la mano de obra de sus propios ciudadanos.

Hoy la frontera es un territorio fracturado. ¿Cómo manejar esta franja por donde transitan al mismo tiempo tanto viajeros de buena fe y camiones de carga lícita, como drogas sintéticas y dinero en efectivo producto de su tráfico, así como armas de asalto para equipar al crimen organizado?

No se puede manejar la frontera a control remoto desde Washington, DC y la Ciudad de México. Si seguimos haciendo lo mismo de siempre, no se pueden esperar resultados diferentes. Hace falta aprender de la experiencia cotidiana de la población de estados y municipios fronterizos, y demostrar la voluntad política de mexicanos y estadounidenses para asumir responsabilidades compartidas con el fin de hacer frente a los problemas y trabajar conjuntamente por su solución.

En octubre de 2009 el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi) y el Consejo de Política Internacional del

Pacífico (PCIP) formularon el Informe binacional *Una nueva visión de la frontera México-Estados Unidos: soluciones conjuntas a problemas comunes*, documento que amerita un estudio detallado.¹ En materia de seguridad, dicho Informe plantea la reestructuración de las agencias mexicanas a cargo del manejo de la frontera, para crear autoridades espejo de las estadounidenses en seguridad y protección fronteriza, aduanas y migración. En el tema de facilitación de tránsito y comercio fronterizo, se plantea el fomento de inversión en asociaciones público-privadas para el desarrollo de la infraestructura fronteriza.

Adicionalmente, en el ámbito de desarrollo económico local se apunta al reforzamiento del Banco de Desarrollo de América del Norte y al apoyo a esfuerzos para mejorar la educación en las comunidades fronterizas. Al ser el agua una prioridad en la zona árida de la frontera, se propone dar a la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) atribuciones para el manejo integral de todas las aguas superficiales y subterráneas y educar a la población sobre su uso. En materia ambiental, se plantea armonizar los estándares regulatorios en la región fronteriza. Con el fin de enfrentar el reto de la migración no autorizada, se propone una reforma migratoria integral en los Estados Unidos y la realización de un esfuerzo multidimensional para lograr el desarrollo económico amplio y sostenido de México.

Se ha señalado recientemente que en el Golfo de México, “compañías petroleras que operan del lado estadounidense comenzaron a extraer crudo de la controvertida área de Perdido, donde México y EUA comparten algunos yacimientos.” Ello, según la Secretaría de Energía implica un “riesgo de pérdida de hidrocarburo para México”. El PRD ha planteado que deben detenerse dichas actividades e iniciarse de manera inmediata las negociaciones entre ambos países sobre este asunto, para garantizar que no haya dicha afectación. Sin embargo, no se ha articulado una estrategia integral al respecto.

El PRD no puede dejar de plantearse esta problemática y de tomar posición en cada uno de estos temas.

4. LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO EN AMÉRICA DEL NORTE

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) está agotado como mecanismo para regular la integración entre nuestros

1. Ver www.consejomexicano.org



países. El pacto comercial fue diseñado para otra época y resulta totalmente ajeno a los principios de un tratado de nueva generación, cuyo enfoque debería ser el fortalecimiento de la protección y la conservación ambiental, la transparencia, los derechos laborales y el desarrollo. Es evidente que la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad resultó totalmente ajena a los principios de un tratado de nueva generación que permita responder a los desafíos del siglo XXI.

Durante los 16 años de vigencia del TLCAN, México sufrió un agudo proceso de ‘terciarización’, por el cual la participación de la industria se reduce con respecto al resto de la economía. El país se volvió ‘gran exportador’, pero al mismo tiempo sufrió una adicción a las importaciones procedentes de Asia, factor que sorprendió a quienes encabezaron el gobierno de México en los últimos tres sexenios. Hoy México experimenta un enorme y creciente déficit comercial con China, que nos vende productos por un valor 17 veces superior al monto que nos compra. Al mismo tiempo, la oferta exportable mexicana hacia China es raquílica y el ingreso de productos mexicanos al mercado chino sigue experimentando numerosos obstáculos, lo que perfila que el tema comercial se convertirá paulatinamente en un problema político.

La severa crisis económica que golpeó a México a partir del último trimestre de 2008 y durante el 2009 agudizó un proceso que data de al menos tres lustros, por el cual numerosas cadenas productivas entraron en un proceso de debilitamiento, cuando no de total desmantelamiento. La dependencia casi total de la economía norteamericana hizo que la caída fuera tan severa. En consecuencia, la economía mexicana experimenta también un declive marcado del empleo y de la masa salarial en el sector manufacturero.

Con el fin de revertir este proceso de desindustrialización, México, Estados Unidos y Canadá deben considerar la articulación de una plataforma productiva norteamericana bajo las nuevas condiciones de la economía mundial. Como en otros muchos ámbitos, el gobierno de México no ha formulado una estrategia de mediano y largo plazo respecto a lo que quiere con China; ni se ha planteado la posibilidad de diversificar su comercio internacional. Ello es una condición absolutamente indispensable para plantear la manera de hacer frente al desafío chino desde la región norteamericana.

El tema más importante para América del Norte es el cierre de la brecha del desarrollo entre nuestros tres países y sus regiones. México, Estados Unidos y Canadá deben analizar las tendencias y perspectivas de la globalización, de la demografía y de la fuerza de trabajo para construir un nuevo modelo de integración de nueva generación que fortalezca la protección y la conservación ambiental, la transparencia, los derechos laborales y el desarrollo de sus regiones. El objetivo a buscar debe ser un acuerdo de desarrollo, no simplemente la puesta al día del pacto comercial.

EN SUMA

México construye su identidad soberana en la medida en que multiplique las opciones de desarrollo y bienestar para sus ciudadanos. Así, nuestra capacidad de establecer un diálogo equilibrado con los Estados Unidos se fortalecerá si nos hacemos responsables de la generación de oportunidades educativas y de empleo para nuestra propia gente, en vez de permitir que las dificultades económicas los orillen a emigrar.

La política exterior es en buena medida una extensión de la política interna. En la medida en que definamos los intereses nacionales estratégicos y seamos consistentes en su defensa adentro y afuera del país, nuestra política exterior tendrá un mayor asidero en la política interna. Nuestro país será más respetado en el concierto de las naciones en tanto articule y defienda sus intereses de manera inteligente a nivel bilateral y en el contexto multilateral. México no tiene porqué optar exclusivamente por el código postal estadounidense sus relaciones internacionales; puede participar con iniciativas propias en distintos foros y con diversos bloques de países en tanto tengamos claro cómo nuestra inserción en el concierto internacional nos fortalece adentro del país.

El mayor riesgo para la soberanía es condenar a nuestro país a la prolongación de la inseguridad pública, la pobreza, el estancamiento económico y el rezago educativo. En tanto tengamos claro el proyecto de desarrollo nacional a impulsar en México, estaremos en mejor posición de estrechar la cooperación bilateral y de dar contenido a nuestra asociación estratégica con los Estados Unidos de América.



Como le expresó el Senador Carlos Navarrete al Presidente Barack Obama en su visita a México en abril de 2009, el PRD busca una relación de nuevo tipo con los Estados Unidos, edificada sobre el principio de corresponsabilidad. La política es para servir a todos los ciudadanos y no sólo a un pequeño grupo de privilegiados. Los ciudadanos de México y de Estados Unidos necesitan constatar que sus respectivos gobiernos están de su lado y que abordan de manera coordinada la búsqueda de soluciones a los problemas comunes entre nuestras dos naciones.

El PRD debe definir cuestiones estratégicas en la relación bilateral, que se nos plantearían de manera urgente si llegásemos a encabezar el gobierno federal:

1. SEGURIDAD

A) ¿Quiere o no el PRD mayor cooperación con Estados Unidos en materia de seguridad? ¿Queremos movernos hacia un Mérida 2.0 –en qué términos? ¿Plantea o no el PRD la despenalización de las drogas en la misma tesitura que los expresidentes Cardoso, Gaviria y Zedillo?

2. MIGRACIÓN

B) ¿Reconoce el PRD la migración entre México y los Estados Unidos como un asunto ‘interméstico’ = (internacional + doméstico), que es el resultado de la combinación de factores internos y externos, y que por lo tanto implica una negociación donde cada parte se obliga a determinados compromisos para obtener acuerdos? Si se planteara la negociación de un acuerdo migratorio que puede incluir trabajadores temporales, o el incremento el número de visas para trabajadores mexicanos permanentes, u otros aspectos más amplios, ¿qué fichas tendríamos para negociar?

C) ¿Cuál es la posición del PRD respecto a hacer valer la disposición vigente de la legislación mexicana que estipula que quienes salgan del territorio nacional deben hacerlo con los documentos requeridos y por los puntos de cruce autorizados?

D) ¿Plantea el PRD una alianza estratégica con los trabajadores migrantes mexicanos y sus organizaciones en los Estados Unidos (clubes de oriundos, federaciones), o simplemente los ve como votos potenciales en elecciones federales y estatales?

3. FRONTERA

E) ¿Cuál es nuestra posición respecto a la propuesta del manejo seguro y gestión conjunta la frontera que se enfoca en los flujos de personas y de carga, más que en la contención en la línea fronteriza? ¿Estamos preparados para el establecimiento de una autoridad binacional conjunta México-Estados Unidos?

F) ¿Estamos a favor de experiencias piloto del establecimiento de aduana mexicana en los Estados Unidos (por ejemplo, en Kansas City, para el tren que va al puerto Lázaro Cárdenas) y de puestos de migración estadounidenses en México (por ejemplo, en Cancún, para los turistas estadounidenses), en condiciones pactadas de reciprocidad?

4. INTEGRACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

G) ¿Qué planteamos para el futuro del proceso de integración económica con los Estados Unidos? Dado que éste se da en los hechos, ¿proponemos revisar el TLCAN o vamos a articular un nuevo marco de referencia? ¿cuál sería la columna vertebral de esta nueva codificación: derechos laborales y ambientales, fondos de desarrollo regional, avanzar más hacia un acuerdo de desarrollo?

H) ¿Qué posición tenemos respecto a la integración de América del Norte? Es absolutamente indispensable definir una nueva estrategia de inserción de México en el ámbito global y especialmente frente al Asia-Pacífico. ¿Queremos o no avanzar en el planteamiento de una nueva plataforma productiva y logística entre Canadá, Estados Unidos y México, aprovechando las sinergias y complementariedades entre los tres países de cara al resto del mundo? ¿Queremos que México diversifique su comercio con otras regiones del planeta? ¿Qué política debería adoptar hacia la integración con América Latina?

I) ¿Qué papel asigna el PRD a Estados Unidos en el impulso al desarrollo económico y social en México? En un planteamiento de largo plazo, ¿qué compromisos estamos dispuestos a asumir si se aceptara el establecimiento con recursos fiscales de los tres países de un Fondo de Desarrollo de América del Norte para financiar el desarrollo regional y la cohesión económica y social?



j) ¿Queremos o no la creación de instituciones supranacionales en América del Norte en el marco del TLCAN o de un futuro acuerdo que lo suceda? ¿Estamos a favor de impulsar una Unión Parlamentaria o un Parlamento de América del Norte?

κ) ¿Se propone el PRD articular una visión inteligente y fundada del futuro de la integración entre nuestras dos sociedades, y llevarla para su discusión a foros y audiencias públicas en México y en los Estados Unidos, tanto en nuestros respectivos Congresos como en las cámaras de comercio y con los organismos de la sociedad civil? ¿Queremos abrir este debate con los mexicanos que viven en Estados Unidos, sean o no ciudadanos norteamericanos? ¿Cómo hacerlo?







INTELIGENCIA, TECNOLOGÍA Y DEMOCRACIA:
COOPERACIÓN ESTRATÉGICA EN MATERIA DE SEGURIDAD
EN LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS
ARMANDO RODRÍGUEZ LUNA*

* Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE).

Algunos elementos de este texto fueron presentados como ponencia en el seminario *"Hacia una nueva relación México-Estados Unidos: seguridad nacional, seguridad fronteriza y seguridad hemisférica"*, organizado por la Fundación Friedrich Ebert México y el Partido de la Revolución Democrática en agosto de 2010.

CONTEXTO

La seguridad nacional de México ha formado parte de la perspectiva estratégica regional que la seguridad nacional de Estados Unidos mantiene prácticamente desde fines del siglo XIX. A partir de 1939 y hasta el año 2000, la estabilidad del Estado mexicano fue garantizada por un sistema político de partido único, bajo esquemas que oscilaron entre el consenso y el autoritarismo. La cooperación en materia de seguridad en este periodo fue mínima, a excepción de 1942, cuando se estableció el Comité de Defensa Conjunto Mexicano-Norteamericano. Al finalizar la segunda guerra mundial, los niveles de cooperación en la materia se redujeron al mínimo.

Después del 11 de septiembre de 2001, y la consecuente reforma al sistema de seguridad nacional de Estados Unidos, se establecieron nuevos acuerdos entre ambos países. Destacan los acuerdos de Monterrey en marzo de 2002, la Asociación por la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005 y finalmente, la Iniciativa Mérida en 2007. En todos los casos, el resguardo de las fronteras es el punto fundamental, basados en el concepto estratégico *smartborders*.

El sistema político mexicano ha cambiado desde 1997, convirtiéndose gradualmente en uno más plural y democrático, aunque muchas de las costumbres y prácticas políticas del anterior régimen persisten, tanto en los actores políticos como en la sociedad. Uno de los cambios más importantes que inciden en la seguridad es el de la erosión del presidencialismo mexicano. Este mecanismo de poder ‘metaconstitucional’ que facultaba al titular del ejecutivo a controlar, por diversos medios, la estructura política desde el nivel municipal y por extensión, del territorio nacional, ha sido cada vez menos efectiva.

De forma paralela a la transformación del sistema político mexicano, la organización del tráfico de drogas, armas, dinero y personas, dentro y fuera de las fronteras nacionales también cambió de forma importante. Particularmente, los traficantes de drogas mexicanos adquirieron mayor capacidad para controlar el trasiego de narcóticos provenientes de Colombia, Perú y Bolivia hacia Estados Unidos. Comenzaron también a controlar este tráfico fuera de las fronteras mexicanas, en la medida que los grupos colombianos perdieron fuerza para hacerlo. Además, se involucraron en otras actividades ilegales, como el tráfico de personas,



secuestro, extorsión, por mencionar algunos, para financiar su actividad principal al mismo tiempo que ello les permitía ejercer un control social.

Así, cárteles como el de Sinaloa, Juárez, Golfo y Tijuana, iniciaron un periodo de extensión de sus actividades al principio de la presente década de carácter cuantitativo, cualitativo y geográfico. El principal efecto de lo anterior para la seguridad nacional de México es que estos grupos adquirieron poder económico y de fuego suficiente para controlar regiones completas del país para llevar a cabo sus actividades.

Se presentan entonces tres cambios convergentes que impactan la cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos. En primer lugar, nuevos conceptos estratégicos que reorganizan el marco legal, institucional y político de la estructura de seguridad nacional de Estados Unidos. En segundo lugar, la transformación del sistema político en México que busca consolidarse como uno democrático, pero que no genera mecanismos legales, institucionales y políticos para asegurar el control político, social y económico del territorio nacional, particularmente en los niveles municipal y estatal. Tampoco avanza de forma consistente en la transformación democrática de su estructura de seguridad nacional y defensa. En tercer lugar, el fortalecimiento de grupos de narcotraficantes con capacidad para operar regionalmente e incluso algunos, como el cártel de Sinaloa, internacionalmente. En todos los casos, utilizan las ventajas de un sistema internacional desregulado comercial y financieramente, es decir, que trasciende las fronteras de los Estados nación y por tanto, adquieren características transnacionales.

EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO 2006-2010

Desde diciembre de 2006, el presidente Felipe Calderón asumió el combate al narcotráfico como la prioridad en la agenda de seguridad nacional del país. Las razones principales que se esgrimieron son las siguientes:

- En la primera mitad de la década actual, los cárteles colombianos perdieron fuerza en función del Plan Colombia.
- Los cárteles mexicanos asumieron el control del trasiego y distribución de la droga hacia Estados Unidos adquiriendo con ello mayor poder económico y de fuego.
- La debilidad institucional del área de seguridad –seguridad

pública, procuración de justicia— en los tres niveles, federal, estatal y municipal.

- La pérdida de control municipal y estatal derivado de las transformaciones del sistema político fincado en el presidencialismo.
- Incremento en el consumo de cocaína en México en los últimos ocho años.

Frente a este escenario, el gobierno federal optó por utilizar a las fuerzas armadas para recuperar el control territorial que habían ganado los cárteles mexicanos, al mismo tiempo que inició un proceso más de transformación de las fuerzas de seguridad pública. Los principales elementos de la respuesta del gobierno federal son los siguientes:

- Instrumentación de Operativos en Michoacán, Guerrero, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua, Durango, Sinaloa, Baja California y Veracruz.
- Cerca del 25% de las fuerzas armadas están desplegadas actualmente.
- Mayor presencia de militares en retiro dentro de estructuras de seguridad pública federal, estatal y municipal.
- Transformación de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia.
- Cooperación con Estados Unidos.
- Cooperación con Centroamérica.

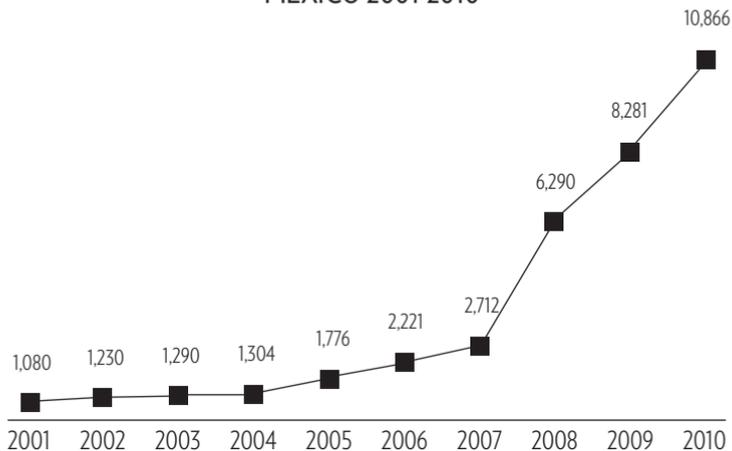
Como se puede observar, tanto en el control territorial como en el fortalecimiento de las instancias de seguridad pública, las fuerzas armadas asumieron un papel protagónico. Cabe señalar que diversos gobernadores y presidentes municipales comenzaron a recurrir a Generales en retiro o con licencia para incorporarlos como directores de seguridad pública o asesores. Desde su perspectiva, solamente la disciplina militar podría elevar los niveles de eficacia de los policías municipales, así como reducir los niveles de corrupción.

Lejos de recuperar el control territorial y reducir el poder de los cárteles del narcotráfico, el resultado fue un incremento en el número de homicidios relacionados con las drogas, comúnmente llamados “ejecuciones”. De acuerdo con algunos especialistas, el aumento de la violencia se explica por las divisiones o desprendimientos dentro de uno de los cárteles. ¹

1. Eduardo Guerrero, “Cómo reducir la violencia en México”, Revista *Nexos*, 3 de noviembre, 2010.



HOMICIDIOS RELACIONADOS CON EL TRÁFICO DE DROGAS MÉXICO 2001-2010



Fuente: Diversos periódicos de circulación nacional.

En la medida que el gobierno federal combatió a unas organizaciones criminales en ciertos territorios, abrió ventanas de oportunidad para otras, en otros territorios. De igual forma, la captura de algunos de los capos de la droga creó vacíos de poder al interior de estas organizaciones, los cuales se llenaron por medio de la violencia o bien, creando nuevas estructuras criminales. El desprendimiento de los Zetas del Cártel del Golfo o bien, de los hermanos Beltrán Leyva del Cártel del Pacífico liderado por Joaquín “El Chapo” Guzmán, podrían ejemplificar esta teoría.

Se ha señalado constantemente que la mejor manera de combatir a las organizaciones de narcotraficantes es con las fuerzas de seguridad pública y con capacidades de inteligencia. En 2001 se creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) como una respuesta del gobierno para enfrentar los problemas de inseguridad que colocaron los índices de robo, secuestro y homicidio en México entre los más altos del mundo hacia fines de la década de los años noventa. De hecho, en el sector seguridad de la administración pública federal, la SSP es la dependencia que más recursos ha recibido desde a partir de 2007.

De hecho, parte fundamental del fortalecimiento de la seguridad pública ha implicado dotarles de mayores capacidades

PRESUPUESTO SECTOR SEGURIDAD EN MÉXICO 2000-2010 (MILES DE MILLONES DE PESOS)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SEDENA	20,400	22,484	22,705	22,831	23,332	24,002	26,031	32,200	34,851	43,623	43,632
SEMAR	7,971	8,903	8,518	8,899	8,488	8,636	9,163	10,951	13,382	16,059	15,991
SSP	-	6,350	7,320	7,067	6,462	7,036	9,274	13,664	19,711	32,916	32,437
PGR	4,875	5,676	6,932	7,154	7,256	8,143	9,550	9,216	9,307	12,309	11,781
SEGOB	9,363	4,869	5,070	3,990	3,818	3,422	4,737	5,083	6,736	9,594	8,370
CISEN	900	980	1,034	726	966	879	1,153	1,114	1,269	2,379	2,140

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda de Crédito Público.
<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2010/index.html>

para desarrollar inteligencia criminal. Por ejemplo, en mayo de 2009, se creó la Policía Federal Ministerial en sustitución de la Agencia Federal de Investigaciones, con facultades para recabar información de inteligencia preventiva y con un despliegue geográfico regional en función de la dinámica delictiva.² En junio del mismo año, la Policía Federal sustituyó a la Policía Federal Preventiva con nuevas atribuciones como realizar operaciones encubiertas, solicitar información georeferenciada de equipos celulares e intervenir llamadas privadas.³ Cabe señalar que el Centro de Información y Seguridad Nacional (CISEN), no se involucra en temas de inteligencia criminal relacionados con el narcotráfico, debido a la experiencia adquirida con su tristemente célebre antecesora, la Dirección Federal de Seguridad.

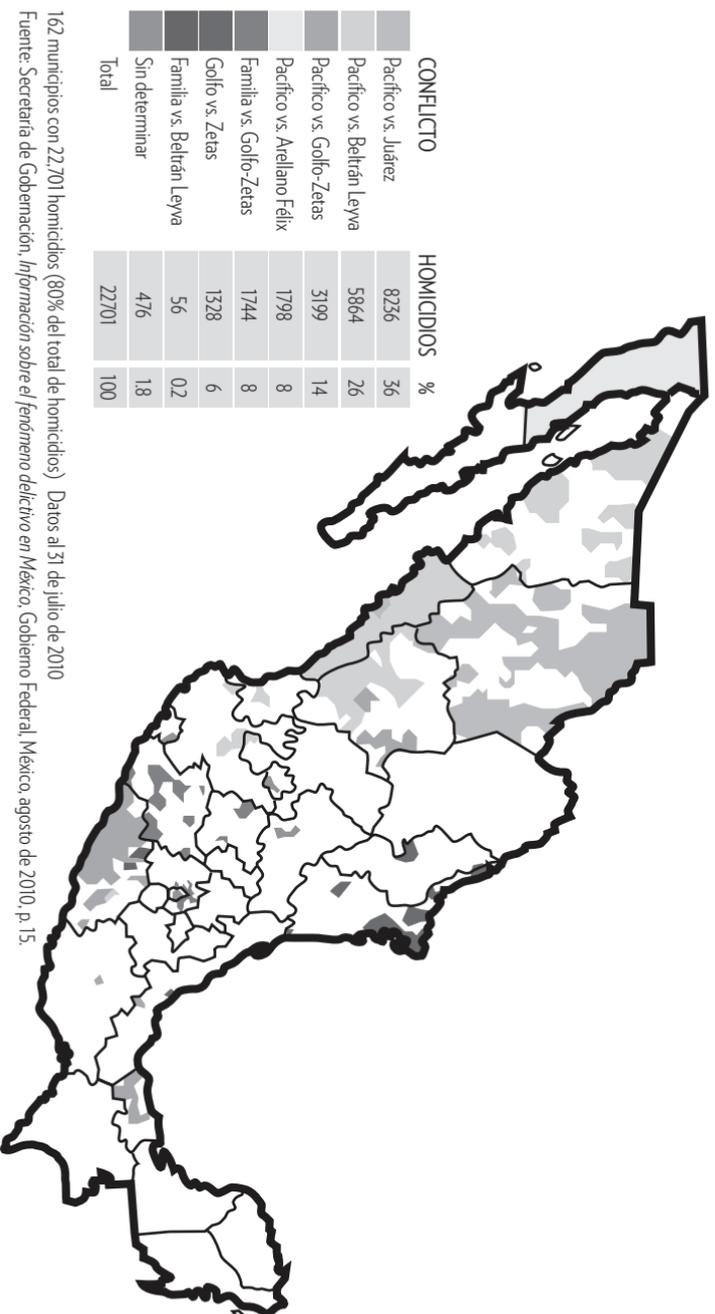
SEGURIDAD FRONTERIZA E INICIATIVA MÉRIDA 2.0

De acuerdo con información del Director del CISEN, desde diciembre de 2006 y hasta julio de 2010, se cuantificaron 28 mil homicidios relacionados con las drogas, de los cuales, el 80% se concentraban en 162 municipios del país. Además, esta violencia se corresponde con dos factores, primero la disputa por las rutas del narcotráfico en el territorio nacional y segundo, la violencia entre los cárteles por las zonas estratégicas en la frontera norte para el trasiego de narcóticos hacia Estados Unidos.

2. Jorge Ramos y María de la Luz González, "Surge la Policía Federal Ministerial", *El Universal*, 30 de mayo, 2009.
 3. Secretaría de Seguridad Pública, SSP, *Cuarto Informe de Labores 2010*, México, p. 11.



HOMICIDIOS EN LOS 162 MUNICIPIOS MÁS VIOLENTOS DEL PAÍS (TOTAL NACIONAL DE MUNICIPIOS: 2,456)



162 municipios con 22,701 homicidios (80% del total de homicidios) Datos al 31 de julio de 2010

Fuente: Secretaría de Gobernación, *Información sobre el fenómeno delictivo en México*, Gobierno Federal, México, agosto de 2010, p. 15.

Así, la violencia en el país se explica por diversos factores que atañen directamente al ámbito nacional, entre los que se puede señalar la instrumentación de operativos por parte del gobierno federal para combatir con las fuerzas armadas a los cárteles del narcotráfico. La escalada de violencia entre éstos por el control de las rutas hacia Estados Unidos, y podría agregarse, por el mercado interno debido al incremento en el consumo de cocaína en la última década en México.

Por otra parte, confluyen también factores del ámbito externo, entre los cuales me centraré en los relacionados con Estados Unidos. El primero de ellos y el más conocido es que ahí se encuentra el mercado de consumo de drogas más importante del mundo. Cabe advertir que aún cuando el consumo de cocaína en este país se ha mantenido en niveles altos pero estables, el consumo de metanfetaminas va a la alza. Conviene agregar también que esto implica nuevas dinámicas en el tráfico de drogas.⁴ Por una parte, el cártel de Sinaloa es la organización que ha incrementado su participación en el tráfico de estas drogas hacia Estados Unidos e incluso Canadá por toda la costa del Pacífico. Por otra parte, los precursores químicos para elaborar este tipo de droga provienen principalmente del noreste de Asia.

Adicionalmente, Estados Unidos es la principal fuente de armas de alto poder para los cárteles mexicanos. De las armas decomisadas en México por parte de la Procuraduría General de la República, el 90% provenían del vecino del norte. Este conteo solamente considera las armas que el programa *e-trace* de la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas y Explosivos del Departamento de Justicia estadounidense, registró en los más de 12 mil puntos de venta de armas tan sólo a lo largo de la frontera con México.

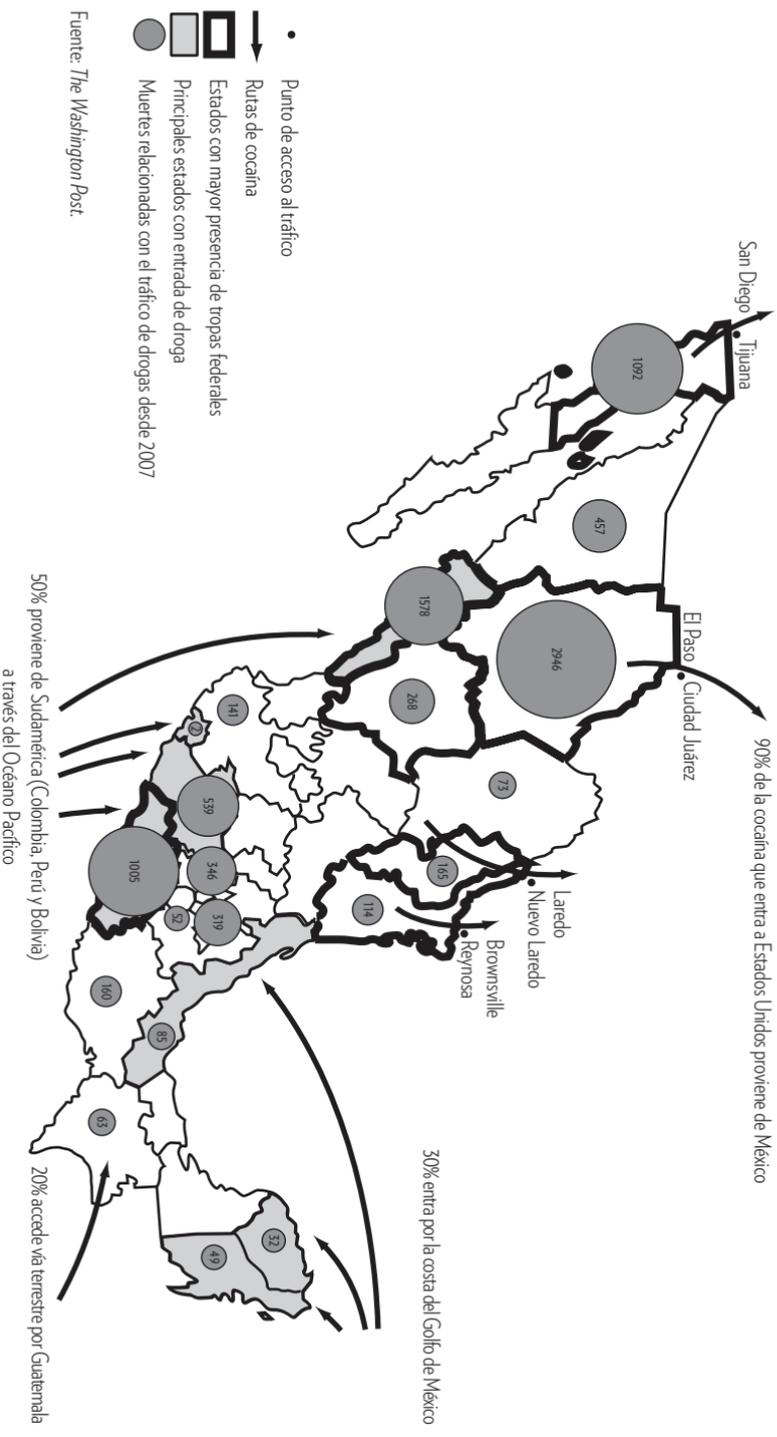
En función de lo anterior, Estados Unidos desarrolló en 2007 y 2009, dos estrategias antinarcóticas para su frontera suroeste.⁵ Particularmente la estrategia de 2009 establece la importancia de contener los flujos de droga de sur a norte, y los de armas y dinero de norte a sur. Para ello, involucró a las siguientes instituciones de seguridad de su país: *Department of Homeland Security* (DHS), *Department of Justice*, *Department of State* y *Department of Defense*.

4. William Booth y Ann-Marie O'Connor, "Mexican cartels emerge as top source for U.S. meth", *The Washington Post*, 28 de noviembre, 2010. En <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/11/23/AR2010112303703.html>

5. Office of National Drug Control Policy, *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, Poder Ejecutivo, Washington, 2009. En http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/swb_counternarcotics_strategy09/swb_counternarcotics_strategy09.pdf



PRINCIPALES RUTAS DEL TRÁFICO DE DROGAS QUE PASAN POR MÉXICO



De igual forma, el fortalecimiento de las capacidades de inteligencia es parte fundamental de la estrategia, por lo que se tomaron las siguientes medidas:

- Conformación del *Interagency Working Group on Intelligence Coordination*, dirigido por las unidades de inteligencia de la DEA y el DHS. El DHS integrará toda la información y a través de este, buscará concretar acuerdos de intercambio de información con México.
- Febrero de 2010, declaración de Principios DHS-SSP, seguridad de fronteras e intercambio de información (CBP e ICE-PF).

De igual forma, la inversión en infraestructura tecnológica es importante. En este sentido, el *Department of Homeland Security* incorporará a este esfuerzo fronterizo la *Secure Border Initiative* (SBI), la cual administrará el desarrollo y aplicación tanto táctica como operativa de la tecnología desplegada para resguardar las fronteras de Estados Unidos. Cabe decir que este programa se instrumentó desde 2005. Con México, el programa inició a través de SBInet, para el desarrollo, instalación e integración de soluciones tecnológicas, con una inversión de 50 millones de dólares orientados a aplicarse en Tucson, Arizona.

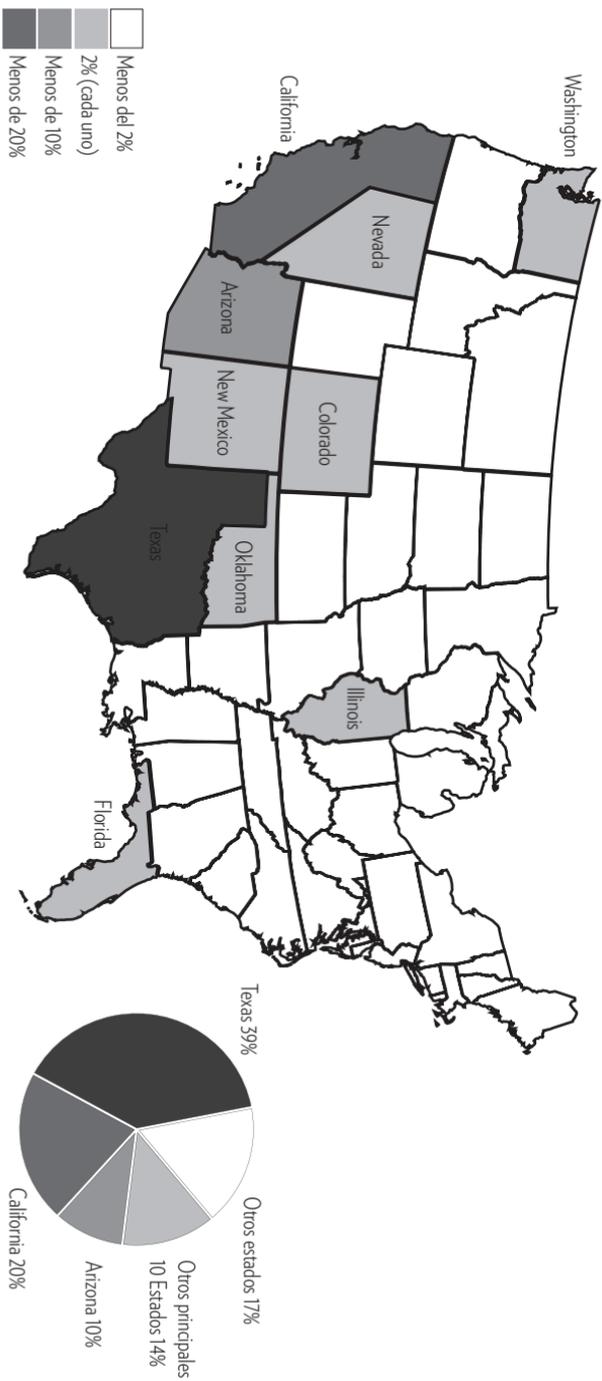
El problema que se ha presentado constantemente desde 2007, es que la cooperación y la coordinación entre los departamentos de seguridad involucrados en la seguridad fronteriza, así como sus agencias de inteligencia, no tienen los niveles necesarios como para hacer la diferencia. Persisten por una parte las rivalidades interagenciales y por otra, no han terminado por homogenizar sus metodologías para la recopilación, procesamiento y análisis de la información. Además, no está claro de qué manera esta estrategia para la seguridad de la frontera suroeste se complementa con la Iniciativa Mérida.

INICIATIVA MÉRIDA

El programa de cooperación y transferencia de equipo y tecnología instrumentado desde 2007 llamado Iniciativa Mérida finaliza en términos fiscales en 2010. El monto solicitado originalmente, 1.4 mil millones de dólares por tres años, ha sido totalmente asignado por parte del legislativo estadounidense. Sin embargo, no se ha cubierto el 100% de la entrega en equipo y programas de capacitación, lo cual sucederá quizá para el 2011. Los objetivos de la Iniciativa Mérida eran el fortalecimiento de:



PRINCIPALES ESTADOS DE ESTADOS UNIDOS ORIGEN DE LAS ARMAS DECOMISADAS EN MÉXICO 2009



Fuente: United States Government Accountability Office, *Firearms Trafficking: US efforts to combat arms trafficking to Mexico face planning and coordination challenges*, Washington, June, 2009, p. 20.

- Fuerzas de seguridad pública mexicanas. Transferencia de equipo tecnológico para realizar pruebas de control de confianza y equipo aéreo para el despliegue rápido de elementos de la Policía Federal, al igual que programas de capacitación.
- Procuración de justicia. Transferencia de tecnología en software y hardware, capacitación para la instrumentación de juicios orales y focalizados a delitos contra la salud.
- Inteligencia. Transferencia de tecnología al CISEN y a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Entrenamiento para capacidades operativas de las fuerzas armadas. Transferencia de equipo no intrusivo, vigilancia e inteligencia.
- Pocos recursos para adoptar políticas de prevención, salud y fortalecimiento de la sociedad civil.

Bajo el entendido de que el combate a las organizaciones del tráfico de drogas no terminará pronto, tanto en Estados Unidos como en México se han preguntado sobre la continuidad o no de la Iniciativa Mérida. Si bien las asignaciones presupuestales han concluido, ambos países han buscado la forma de darle continuidad a la cooperación en materia de seguridad. En marzo de 2010, se reunió en la Ciudad de México el Grupo de Alto Nivel conformado por los secretarios de estado y directores en las áreas de seguridad de los dos países. De esta reunión, surgió el anuncio de la continuidad en la cooperación y, al menos provisionalmente se anunció la Iniciativa Mérida 2.0, con los siguientes objetivos:

1. Desmantelar las organizaciones de la delincuencia transnacional que operan en ambos países;
2. Fortalecer las instituciones públicas responsables del combate a la delincuencia organizada;
3. Desarrollar la frontera del siglo XXI para facilitar el flujo legítimo de mercancías y personas; y,
4. Fortalecer la cohesión social de las comunidades de ambos países enfatizando la prevención y la reducción del consumo de drogas.

Con relación a los dos primeros objetivos, estos formaban parte de la Iniciativa Mérida de 2007. Esto podría indicar que se continuará con transferencias futuras de recursos, aunque ello depende más de la

dinámica de la política interna en Estados Unidos, y específicamente del legislativo estadounidense.

Sin embargo, tal como sucedió con la primera versión de la Iniciativa, el acuerdo fundamental y la expresión de voluntad política radica en la esfera del poder ejecutivo de los dos países. En este sentido, se creó a partir de la reunión de marzo ya referida lo que se podrían considerar mecanismos de cooperación en materia de seguridad nacional que sin ser binacionales, adquieren mayor formalidad. Los grupos son los siguientes:

- Grupo de Alto Nivel. Presidido por las secretarías de Estado de Estados Unidos y de Relaciones Exteriores de México. Su objetivo es consolidar una visión estratégica y mantener continuidad en la cooperación entre México y Estados Unidos.
- Grupo de Coordinación Política. Presidido por los representantes de seguridad nacional de cada país. Su misión es monitorear el progreso de la relación estratégica bilateral. Además, el grupo tiene la tarea de desarrollar un nuevo marco estratégico de seguridad para México, tomando en cuenta los desafíos nacionales y transnacionales, orientándolo más allá de la Iniciativa Mérida.
- Grupo de Instrumentación Bilateral. Presidido por el Subjefe de Misión y el Director de la Sección Antinarcoóticos por parte de Estados Unidos, y por el Subsecretario para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Revisa cada mes el avance de la Iniciativa Mérida.

Estos grupos podrían elevar el nivel de cooperación en materia de seguridad nacional con rasgos cada vez más definidos y de carácter binacional. Aunque por la trascendencia de esto, se tendría que discutir más ampliamente entre los diferentes actores involucrados en la seguridad nacional de ambos países. Esto significa que tanto el poder legislativo, como los actores políticos, los estados fronterizos y la sociedad civil organizada, tendrían que participar en mayor medida en ciertos aspectos de esta nueva modalidad de cooperación en marcha.

CONCLUSIONES

La utilización de las fuerzas armadas para combatir a las organizaciones del tráfico de drogas no puede continuar indefinidamente. Pero de

igual forma, la transformación de las fuerzas de seguridad pública y procuración de justicia tiene que empezar a dar resultados. Fortalecer los mecanismos de coordinación y cooperación entre éstas esferas de seguridad nacional, defensa y seguridad pública es otra de las tareas pendientes y urgentes, de lo contrario, se corre el riesgo de desgastar de forma importante los recursos materiales y humanos, así como la legitimidad de las fuerzas armadas. Asimismo, en Estados Unidos aún tienen camino por recorrer en la coordinación y cooperación entre sus agencias de seguridad.

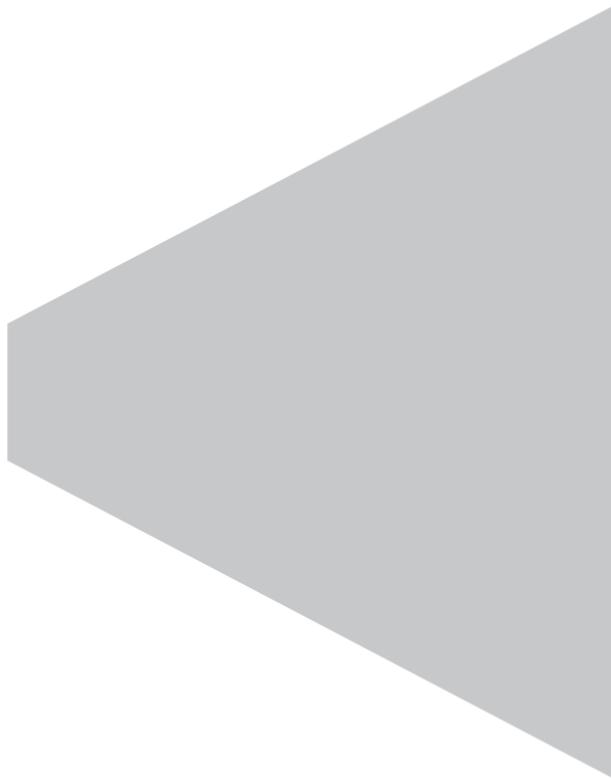
En México, es fundamental reducir los índices de violencia y desarrollar una estrategia de comunicación que informe a la población de los logros, los cambios, el rumbo y los tiempos de la estrategia. Pero además, esta estrategia de comunicación debe hacer frente a la guerra de desinformación que han plantado algunos cárteles de narcotraficantes al gobierno federal.

Por su parte, la cooperación en materia de seguridad nacional entre México y Estados Unidos ha tomado un nivel estratégico cada vez más formal, aunque todavía centrado en el ámbito de los poderes ejecutivos. Basada en el concepto *smart borders*, las capacidades tecnológicas y de inteligencia serán las más importantes en los años por venir dentro de esta relación.

Ahí radica la importancia de que participen los actores políticos y sociales ya mencionados, debido a la importancia que para los derechos civiles y la democracia tiene este enfoque de la seguridad nacional. Además, la evaluación de la estrategia no puede mantenerse únicamente en la esfera de quienes la formulan. También este es un ámbito de acción en donde se puede colaborar con otros actores. Esto puede funcionar de igual forma para construir legitimidad democrática en torno a la estrategia.

Inteligencia, seguridad y democracia es un trinomio que tiene que fortalecer la cooperación en su dimensión estratégica. Esto quiere decir que no puede continuar construyéndose la cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos de forma excluyente, de lo contrario será más vulnerable a los cambiantes vientos de política interna, así como a las fuerzas conservadoras, nacionalistas, racistas, entre otras, de ambos países.







DIEZ TESIS MIGRANTES
SAÚL ESCOBAR* Y ENRIQUE TOLEDO**

* Profesor de la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia, y Coordinador del Departamento de Relaciones Internacionales del Partido de la Revolución Democrática.

** Estudió Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, colaborador del Departamento de Relaciones Internacionales, Partido de la Revolución Democrática.

1.

La población *latina* o *hispana* en Estados Unidos y más específicamente la población mexicana han adquirido una gran importancia en la vida política norteamericana en los últimos años. Ello se debe a:

a) Su magnitud: los *latinos* se han convertido en la primera minoría en Estados Unidos (casi 50 millones de los cuales poco menos de 30 son de origen mexicano).

b) Su crecimiento: tanto por las tasas de natalidad como por la inmigración. Y su importancia cada vez mayor como parte de la fuerza de trabajo norteamericana.

c) La movilización de los latinos ha tomado importancia sobre todo desde las jornadas de 2006 contra la Ley Sensenbrenner que, además, fueron el antecedente de lo que sucedería en la elección presidencial.

d) El voto latino pesa cada vez más y se ha convertido en una fuerza cada vez más activa y, en algunas regiones, determinante para la elección de candidatos demócratas o republicanos. En 2008 se convirtieron en una fuerza muy importante para el triunfo de Obama. Si en 2004 apenas salieron a votar poco más de 7.5 millones de latinos, en 2008 fueron ya 14 millones de registrados de los cuales votaron casi 10 (de un total de 130 millones).

e) El tema de la inmigración es un tema cada vez más caliente en la vida política norteamericana.

2.

La crisis económica mundial y sus repercusiones tanto en Estados Unidos (EUA) como en México, de un lado, y la polarización política entre demócratas y republicanos, por la otra, han calentado aún más el debate sobre los latinos y la inmigración. Las posiciones políticas se han polarizado: la derecha norteamericana endurece su discurso y sus políticas anti inmigrante. Actúan entre la provocación y el populismo. Tratan de generar reacciones de miedo, odio y exclusión. Juegan políticamente con el tema con fines electorales, pero ello produce efectos colaterales: aumento de las violaciones a derechos humanos, muertes en la frontera y violencia tanto de los grupos paramilitares caza migrantes como de otros sectores de la sociedad que han



hecho aumentar los crímenes de odio contra los latinos. “En este país hay una guerra contra los inmigrantes (sobre todo mexicanos y centroamericanos) desatada tanto por autoridades oficiales como por fuerzas extraoficiales” (Brooks). Por cierto que dentro de esas fuerzas extraoficiales habría que destacar a ciertos medios de comunicación. Políticamente, el tema es un embrollo para todos: “The immigration flare-up that has engulfed Washington has emerged as a political challenge for Republicans and Democrats alike as they struggle to deal with the complexities and emotions of an issue that is scrambling party and geographic lines” (*New York Times*, 28 de abril de 2010).

Y es que el tema de la inmigración en Estados Unidos es un asunto político, económico pero también cultural y social. Huntington no tiene razón pero recogía sobre todo en su libro *Who are we?* un sentimiento nacional: el miedo a un cambio demográfico que ya ha alterado, y lo hará más en el futuro, el perfil de EUA en todos los órdenes de su vida y que afecta la vida cotidiana de la población norteamericana.

3.

Si los republicanos están apostando en el corto plazo a ser el partido anti inmigrante, en el largo plazo el daño puede ser muy grande. “This is an issue on which Republicans salivate over short-term gains without much thought to the longer-term damage it will do the party” señaló hace poco Mark McKinnon, republicano, asesor de McCain y Bush. Los demócratas por su parte han reaccionado de manera ambigua y eso les está costando votos entre los hispanos. No le encuentran la cuadratura al círculo. No pueden conciliar las cuentas de los votos que pierdan o que ganen con una u otra postura. Tampoco pueden conciliar los tiempos: ¿la reforma migratoria debe aprobarse antes o después de que pase la crisis y se recupere el empleo? ¿antes o después de tomar todas las medidas posibles para asegurar la frontera? Los antecedentes de los demócratas tampoco son tan buenos: ahí está la reforma migratoria de Clinton en 1996 que eliminó el derecho a un proceso debido y la exclusión de las familias de indocumentados de los sistemas de bienestar social. Ahora, temerosos ante las elecciones de noviembre oscilan entre una actitud tibiamente

pro migrante y otra posición más conservadora. El Presidente Obama sigue defendiendo la seguridad en las fronteras como un asunto prioritario y ha confesado que la reforma migratoria no será posible en el corto plazo. Desde Bush y el 11 de septiembre de 2001, el tema migratorio formó parte del gran tema: la seguridad nacional frente al terrorismo. Eso no ha cambiado mucho con Obama.

4.

Por ello, el escenario inmediato, de aquí a noviembre es el de un aumento de las tensiones políticas y sociales derivadas de la migración. Este momento puede generar situaciones peligrosas e indeseables para los gobiernos de ambos países y será un foco de atención que inevitablemente deberán atender. Como la Ley SB1070 de Arizona y los intentos o amenazas de otros estados de la Unión, Carolina del Sur y Utah por ejemplo. O los asesinatos de Anastasio Hernández y Sergio Hernández por la patrulla fronteriza a finales de mayo y principios de junio. Se corre el riesgo de que el problema de la inmigración se convierta cada vez más en un problema militar si la solución del lado norteamericano es sellar la frontera ante la imposibilidad de una reforma migratoria y, además, por la presión de los republicanos y los sectores conservadores de la sociedad norteamericana.

5.

En el corto plazo, el gobierno mexicano tendrá que definir una política más precisa. Hasta ahora, ha desarrollado una actitud de “contención”, más bien defensiva (o reactiva) muy a tono con la del Presidente Obama. Pero si las tensiones persisten y se agravan, el gobierno tendrá que decidir entre subir el volumen de sus reclamos o mantener un comportamiento discreto. El gobierno de Calderón no tiene mucha fuerza. La violencia incontrolada, la parálisis política, la caída de la economía y la falta de una estrategia general de su política exterior son factores de debilidad frente EUA. Una estrategia de presión inmediata tendría que incluir una posición más firme sobre los abusos de las policías norteamericanas contra los mexicanos, los grupos civiles caza migrantes y la actividad de los consulados mexicanos en la protección y defensa de los indocumentados.



6.

Para la comunidad latinoamericana, el asunto de la migración latina a Estados Unidos ha sido una preocupación regional, focalizada en Centroamérica y México, sobre todo, en menor medida en el Caribe. No ha recibido casi ninguna atención en Sudamérica. Sin embargo, en los últimos meses, hay un mayor involucramiento del conjunto de América Latina en el tema. Esto se debe primero a que han percibido que el asunto tiene una importancia cada vez mayor dentro y fuera de Estados Unidos y a que consideran que este asunto puede ayudar a fortalecer la integración latinoamericana en dos sentidos: frente a EUA y para fortalecer sus lazos de identidad propios. Muchos de los países latinoamericanos tienen un problema migratorio en un solo sentido; la mayoría de emigrantes (Ecuador, Perú, Colombia) y otros de inmigrantes (Chile, Brasil). En el caso de México, es de ambos tipos, de los que se van y de los que llegan. Aunque de manera todavía incipiente, el asunto de la migración se está convirtiendo en un asunto multilateral.

7.

México es el único país en América Latina que sufre de manera aguda el problema de la emigración de sus conciudadanos a EUA y de la inmigración de centroamericanos y caribeños (sobre todo cubanos) a su suelo. Esta doble condición no sólo le ha creado problemas internacionales (el maltrato a los migrantes del sur por autoridades y bandas es muy grave) sino también caer en actitudes y políticas completamente incongruentes. No hay una política integral y por lo tanto se actúa ineficazmente. México no puede pedir que se abran las fronteras hacia el Norte y se cierren en el Sur. Tampoco puede abrirlas con Centroamérica sin un acuerdo con Estados Unidos tanto de sus migrantes como de los de los países vecinos. Por eso, el problema es ya necesariamente multilateral. Y las soluciones tendrán que ser multilaterales: una reforma migratoria en EUA ayudará (o no) a resolver el problema, pero no será suficiente.

México tiene que ser un líder regional en el asunto migratorio. Para ello se requieren acuerdos bilaterales y multilaterales para vigilar y proteger el tránsito de los migrantes centroamericanos;

mejores leyes y reforma de las instituciones; y una ofensiva diplomática y política común frente a los Estados Unidos aprovechando los organismos multilaterales.

8.

A mediano plazo, después de noviembre y de acuerdo al nuevo mapa político norteamericano, el tema de la inmigración pasará a ser sobre todo el tema de la reforma que pueda aprobar el Congreso. Las expectativas son muy elevadas por parte de los grupos latinos y ya ahora es un tema muy espinoso para demócratas y republicanos. En ambos bandos hay quien sostiene que antes de cualquier reforma primero hay que garantizar el control de la frontera. El resultado final puede ser de malo a muy malo. Los inmigrantes latinos, los grupos pro inmigrantes, el gobierno de México y las fuerzas políticas y la sociedad mexicana deben estar preparadas para ello. Si se aprueba una reforma en la que las condiciones para la documentación son muy adversas y el rango de población beneficiada es muy pequeña, o incluso si no pasa nada, se agravarán las tensiones dentro de EUA y entre ese país y la región mesoamericana y caribeña. Pesa a favor de esta última posibilidad el triunfo de los republicanos en las urnas, la ola anti inmigrante que ya se ha consolidado en la opinión pública, y la crisis económica con el desempleo consecuente, fenómeno que no se ve que vaya a disminuir sensiblemente en el corto plazo.

9.

Un escenario más feliz no está descartado pero no es el más probable. La posibilidad de un acuerdo bilateral o multilateral con EUA sobre el tema de la migración estaría más cerca entre más inclusiva sea la reforma migratoria. Depende directamente de ella en términos políticos. Si el escenario de la reforma es malo, los márgenes de maniobra de México (y sus vecinos del sur) se reducen. Los norteamericanos, Bush lo hizo, han hablado de programas temporales (*guest workers*) pero estos tienen muchos problemas. Los sindicatos y organizaciones de derechos humanos los han definido como “una nueva forma de esclavitud” (Representante Rangel), aunque los sindicatos (AFL-CIO y SEIU) han dado un apoyo condicional.



Si no hay margen de negociación porque no hay reforma migratoria o ésta es peor que la enfermedad, habría entonces que definir una estrategia a contracorriente de la mayoría política norteamericana lo que significaría una mayor confrontación entre los gobiernos. La tesis del disenso negociado, es decir de discrepar sin romper tendría que aplicarse aquí más claramente que en otros asuntos.

10.

A largo plazo, una nueva relación con EUA dependerá cada vez más del tema de la migración y cada vez menos de la economía y la seguridad aunque todo esté mezclado. Pero el vértice definitivo y definitorio será la inmigración. El futuro de la integración económica y la prosperidad de la región no pueden desligarse del tema. Ya no se puede construir un esquema de crecimiento económico que sólo produce más migrantes. Por ello si la relación económica debe servir para algo ello debe reflejarse en flujos de migrantes cada vez menores hacia EUA. Y ello supone también las regiones de Centroamérica. Un nuevo esquema de integración supone entonces: a) atender zonas deprimidas de expulsión; b) programas negociados y coordinados de protección y fomento del empleo en ambas naciones; y, c) incluir a toda la zona mesoamericana.

Lo mismo en materia de seguridad. ¿Narcoterroristas o ilegales? La seguridad de la frontera tiene que ver con el crimen organizado pero también con la posibilidad de disminuir y controlar el flujo de migrantes. De otra manera el problema se convierte en un asunto más bien de tipo militar. ¿Cómo controlar el tráfico de armas, de droga y de delincuentes sin parar el tráfico de indocumentados? se preguntan en el Norte. Y está difícil. Si hay que abrir las fronteras, además de documentar a los que ya están allá, se requieren acuerdos bilaterales para controlar los flujos futuros de trabajadores, acabar con la violencia fronteriza de las bandas criminales, y disminuir la tentación de irse a trabajar al Norte. Tres cosas que hoy se ven muy difíciles. Pero inevitablemente, a largo plazo hay que avanzar hacia allá.

LAS PROPUESTAS SON ENTONCES:

- 1) Impulsar mecanismos de coordinación con los países latinoamericanos que tienen problemas migratorios con Estados Unidos para realizar acciones conjuntas.
- 2) Apoyar las movilizaciones y las posturas que ayuden a convencer al Congreso norteamericano a que promulgue una reforma migratoria lo más inclusiva posible.
- 3) Demandar la terminación de todas las amenazas, arrestos, aprehensiones, redadas y otros abusos de “la migra” contra los trabajadores indocumentados.
- 4) Que los consulados actúen con más firmeza y con mayores recursos para vigilar estas violaciones y para coadyuvar con gobiernos y asociaciones para que se terminen.
- 5) Exigir la supresión de la vigilancia anti inmigrante que realizan grupos civiles.
- 6) Exigir que se detenga la construcción de los muros fronterizos.
- 7) Un nuevo modelo de integración económica que incluya una apertura comercial regulada con mecanismos de compensación entre países de desarrollo desigual.

El problema es, sin embargo, el corto plazo. De aquí a noviembre hay pocas esperanzas. Después de noviembre quién sabe, pero el panorama puede ser más sombrío. Hay que prepararse para ello. Para prevenirse se requiere una estrategia que contemple actuar ya en las medidas anteriores, pero también una política más activa con:

- Las asociaciones regionales de los mexicanos que residen en EUA (oaxaqueños, poblanos, zacatecanos).
- Los sindicatos norteamericanos.
- Las organizaciones de las comunidades: iglesias, escuelas, de derechos civiles.
- Universidades y centros de estudio.
- Medios de comunicación.

Hay que disputar el espacio político pero también las tribunas sociales y culturales de Estados Unidos para una batalla larga, compleja y difícil.







CRISIS ALIMENTARIA, CRISIS ECONÓMICA
E IMPACTO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO
DE AMÉRICA DEL NORTE EN LA AGRICULTURA MEXICANA
JORGE ALFONSO CALDERÓN SALAZAR*

* Departamento de Relaciones Internacionales, Partido de la Revolución Democrática,
y Profesor de Desarrollo Económico, Facultad de Economía,
Universidad Nacional Autónoma de México.

Una primera versión de esta investigación fue presentada a un seminario realizado
en la Universidad Autónoma Metropolitana, plantel Azcapotzalco,
en México, DF, en junio de 2010.

CRISIS ALIMENTARIA EN MÉXICO EN 2008

En el año 2007 y el primer semestre de 2008 se produjo un importante aumento del precio de los alimentos comercializados en el mercado interno de México. Este proceso tiene múltiples causas. Entre ellas se puede resaltar el efecto en el mercado mundial del aumento de los precios internacionales del petróleo, factor que, por medio de las cadenas productivas agroindustriales y agrocomerciales de la agricultura tecnificada, genera un incremento del costo de insumos agrícolas e impacta los costos de producción.

En fecha reciente se ha intensificado la especulación en el mercado mundial de alimentos, entidades financieras han intensificado la manipulación de los mercados a futuro de productos básicos y el ocultamiento y manipulación de las reservas de granos y otros productos. Adicionalmente, aunque esto no es un factor aislado, las prácticas especulativas de las grandes transnacionales agroalimentarias se han reforzado con la creciente demanda de alimentos proveniente de países deficitarios como México. Si México tuviera un bajo coeficiente de dependencia alimentaria estos factores no afectarían de manera significativa su situación interna; sin embargo, en virtud del elevado nivel de importaciones agrícolas y considerando que más de un tercio de la alimentación nacional se cubre con importaciones, los efectos en el nivel interno de precios han sido significativos y esta situación se agravó en 2008 y 2009.

En suma, el incremento de precios internacionales impacta el costo interno de los alimentos en virtud de la creciente dependencia alimentaria que se refleja en las importaciones agrícolas de México.

El encarecimiento de los alimentos ha agravado dramáticamente la inseguridad alimentaria crónica que padece la población pobre de México. Si para la población en pobreza extrema cualquier carestía alimentaria no compensada por un incremento equivalente en los ingresos, por definición, repercute directamente en un menor consumo de comida en cantidad o calidad, para los otros estratos en situación de pobreza la carestía afecta también su consumo de alimentos, porque otras partidas del gasto familiar son irreductibles (renta de vivienda, costo del transporte, etcétera).



LA CRISIS ECONÓMICA DE MÉXICO: 2008-2009

A lo largo de varias décadas el gobierno mexicano debilitó la infraestructura, investigación y financiamiento agrícola, y colocó al campo y a millones de pequeños productores en una situación de quiebra productiva y marginación social. El rápido incremento de los precios internacionales de alimentos a nivel mundial, principalmente de los productos lácteos y de los cereales, ha resultado desastroso para el derecho a la alimentación de las mexicanas y los mexicanos.

El desolador panorama económico agrava también la crisis de inseguridad. El crimen crece, la violencia genera mayor violencia; persisten diversas formas de la corrupción en los cuerpos policíacos y existen diversos testimonios de que la delincuencia organizada se enquistó en órganos de gobierno de los tres niveles.

La crisis financiera internacional y la severa crisis que resintió la economía mexicana en 2008 y 2009 adquirió características nuevas por la desregulación de los mercados financieros internacionales. Las causas más visibles de la crisis son el continuo deterioro de los mercados financieros, debido a una laxa supervisión pública; ante esta situación se hace imperioso el rediseño del sistema financiero internacional articulado estableciendo un sistema de regulación supranacional, en el cual los principales países implanten los instrumentos necesarios para aminorar los desequilibrios mundiales.

En 2008 y 2009 la recesión mundial sumió a las economías en un severo desplome que ha implicado el cierre de industrias, el colapso de los bancos, aseguradoras e instituciones financieras y la caída de las bolsas de valores. Y peor les ha ido a los trabajadores, que han perdido sus empleos y otros han visto reducidos sus salarios. El cálculo a finales de 2009 es que existen 200 millones de desempleados en todo el mundo. Tan solo en Estados Unidos la tasa de desempleo ronda el 10% y en España llega al 20%. La desigualdad, la pobreza y el hambre se profundizan en los países de América Latina. El conjunto de indicadores socioeconómicos en el marco internacional definen los rasgos de la crisis económica de una magnitud similar a la depresión de 1929-33.

En este contexto de crisis financiera y recesión mundial algunos gobiernos, principalmente de Europa, Estados Unidos (EUA), China y Australia, han aplicado diversas medidas de carácter público

con una firme intervención del Estado en la actividad económica para paliar los efectos perniciosos de la crisis. El gobierno federal de México no lo hizo. El resultado en 2009 fue la profundización de la crisis por la ausencia de medidas anticíclicas.

México es uno de los países más afectados del mundo y el más dañado de América Latina. En las últimas tres décadas las políticas neoliberales han originado en México un grave deterioro económico que se refleja en bajo crecimiento, inestabilidad, crisis y pérdida de vitales activos productivos. Su extrema subordinación a EUA ha implicado que suscriba los dogmas neoliberales y manifieste crecimientos raquíticos a lo largo de 25 años.

La recesión mundial ha mostrado la fragilidad del modelo económico aplicado en el país y, aún antes de esta recesión mundial y crisis financiera, la existencia de un sistema impositivo regresivo para la mayoría de la población, finanzas públicas dependientes de la venta de recursos petroleros al exterior, política monetaria carente de rendición de cuentas, transparencia y corresponsabilidad y un sistema de seguridad social cada vez más rezagado y carente de una adecuada cobertura de protección social.

En México la crisis comenzó en el segundo trimestre de 2008, registrando una drástica caída del Producto Interno Bruto. La agudización de la misma en 2009 y las expectativas de la precaria recuperación de 2010 a 2012 permiten prever un largo y difícil período, donde el lento crecimiento y la escasa generación de empleos en el sector formal de la economía serán los elementos dominantes en los próximos años.

En lo que va del presente sexenio en nuestro país la pobreza extrema ha aumentado en cuatro millones de mexicanos más. El año 2009 finalizó con una contracción mayor del mercado interno; agravamiento de la crisis de las diferentes industrias, aumento del desempleo y una baja de la inversión privada.

En 2009 la economía mundial registró una contracción de 1.4 por ciento, mientras que para México fue de 7 por ciento del PIB; al tiempo que se perdieron 52 millones de empleos en el mundo, para México la caída de empleos formales se ubicaría en alrededor de 700 mil.



En plena recesión se dio una mayor concentración del ingreso. Según el INEGI el 10% de los hogares con altos ingresos vio aumentadas sus percepciones, en cambio, en el 60% de hogares más pobres se redujo todavía más el ingreso familiar. Este contexto crítico incuba una profunda irritación social.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, registró, con base en la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) para 2008, 50.6 millones de habitantes en pobreza de patrimonio. Los pobres alimentarios para 2008 fueron de alrededor de 19.5 millones de personas y son aquellos que tienen un ingreso inferior a 707 pesos al mes para zonas rurales y de 949 pesos para zonas urbanas. De los ubicados en zona rurales representan 12.2 millones de habitantes, mientras que en zona urbanas alcanzan los 7.2 millones de personas.

Según el Banco Mundial, la recesión económica en México ha ocasionado que el número de pobres se incremente para el 2009 en 4.2 millones de personas, que agregándolas a los 50.6, suman 54.8 millones de personas para 2009 en pobreza de patrimonio. Si del 2006 al 2008 se incrementaron los pobres en 5.9 millones de personas, que alcanzaron los 50.6 millones que registró el CONEVAL en 2008, ahora con la crisis de 2009 la tasa anual de incremento en el número de pobres se duplicó en un solo año, es decir aumentaron en 4.2 millones mientras que en los tres años anteriores al 2009, fueron de 5.9 millones de personas.¹

En el caso de la población más pobre y vulnerable, la combinación del difícil entorno económico y la ausencia de mecanismos efectivos de protección social —en ausencia de cobertura universal de la seguridad social y una débil capacidad fiscal del Estado mexicano— implica el riesgo de pérdidas irreversibles en el capital humano de las nuevas generaciones (desnutrición, mortalidad infantil, deserción escolar) y, por ende, genera efectos negativos permanentes en el potencial de desarrollo del país. Representan también un grave peligro para la cohesión social y la estabilidad política.²

1. Reconocidos investigadores de los fenómenos de la pobreza como Julio Boltvinik cuestionan estas cifras, y señalan que el número de pobres es aún mayor y que se encuentran entre un rango de 72 y 75 millones de personas, lo que equivaldría, en términos de la población total (107 millones de personas) a un poco más del 70 por ciento de la población total; es decir, nos hallamos frente a una sociedad que dramáticamente está ampliado los niveles de pobreza, tal vez nunca vistos en la historia reciente del país.

2. Maldonado Trujillo, Claudia. *Los impactos sociales de la crisis económica en México*. Fundación Friedrich Ebert, México, 2010, pp. 6-8.

IMPACTO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE EN LA AGRICULTURA MEXICANA

A partir de 1983 el sector agrícola inició la transición hacia un nuevo esquema de desarrollo caracterizado por una menor intervención del Estado en las actividades productivas, la apertura comercial externa, la desregulación de la economía y el equilibrio en las finanzas públicas.³

Sin embargo, el repliegue del Estado de la agricultura dejó vacíos institucionales que el sector privado no ha colmado o en las que únicamente ha creado monopolios locales. La retirada del Estado y la reestructuración, liquidación o contracción de las instituciones públicas, otrora muy presentes e interventoras, han tenido efectos adversos, en especial para los pequeños y medianos productores, en el acceso al crédito, a la asistencia técnica agrícola (incluso se observa una regresión tecnológica de la agricultura campesina), a los mercados y a los centros de acopio, y también en la investigación científica y tecnológica,⁴ situación que ha debilitado los mercados de crédito, seguros, servicios agropecuarios y productos finales.

La aplicación de estas políticas ha originado la disminución drástica de los subsidios a la producción, la eliminación de los precios de garantía, el retiro del Estado de la compra de cosechas y el abandono de su papel como administrador de empresas que intervienen directamente en el proceso productivo. La apertura comercial y la disminución del rol estatal han creado un marco desfavorable para la producción agropecuaria. La importación de alimentos y materias primas baratas ha reducido la rentabilidad y ha agudizado la competencia en los mercados domésticos de granos, oleaginosas, lácteos y carnes. Al mismo tiempo, los apoyos y subsidios gubernamentales a la producción han descendido en términos generales, reforzando el descenso de la rentabilidad del sector.

El impacto de las políticas públicas sobre el empleo, los salarios y el ingreso familiar ha sido negativo. Se han puesto en marcha programas sociales orientados a compensar la disminución del ingreso real por habitante, pero han sido insuficientes. El resultado neto ha sido un aumento de los niveles de pobreza rural, que eran ya altos, durante los últimos años.

3. CEPAL *Efectos sociales de la globalización sobre la economía campesina*, julio de 1999, y Davis, Benjamin "Las políticas de ajuste de los ejidatarios frente a la reforma neoliberal en México" en *Revista CEPAL*, núm. 72, diciembre de 2000, p. 98

4. Dirven, Martine "El papel de los agentes en las políticas agrícolas: intenciones y realidad" en *Revista CEPAL*, núm. 68, agosto de 1999, p. 71, y Banco Interamericano de Desarrollo *Evaluación del Programa de País (CPE): México, 1990-2000*, BID, 2001.



La mayoría de los indicadores sociales muestra un deterioro en el sector rural. Los subsidios a la producción mediante la venta de fertilizantes y agua de riego, a precios inferiores a sus costos de producción, de crédito subsidiado y de servicios técnicos gratuitos, han sido drásticamente disminuidos, cuando no cancelados. Diversas empresas paraestatales, que antes tenían una participación importante en la compra y distribución de insumos y productos, han desaparecido dejando vacíos que no ha llenado rápidamente el capital privado. Algo similar ha sucedido con instituciones de financiamiento y aseguramiento agrícolas. Estas políticas se tradujeron en aumentos de los costos de producción superiores a los precios de los productos agrícolas, en la mayoría de los casos, lo cual ha provocado una caída en la rentabilidad de las actividades agropecuarias.⁵

Si bien durante la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) se comenzaron aplicar las políticas de ajuste estructural, es durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) cuando éstas se profundizan. En ese sexenio las reformas sectoriales se centraron en la liberalización del comercio, la reducción del papel del Estado en la agricultura y la ganadería, y la disminución y reorientación de los subsidios, particularmente el crédito y la asistencia técnica. Este programa suponía la eliminación de las restricciones cuantitativas y el sistema de licencias, así como la reducción de aranceles, la desregulación de los mercados de insumos y productos y la eliminación de los precios de garantía, salvo los del maíz y los frijoles.

Asimismo, se efectuó la reforma del artículo 27 de la Constitución, aprobada en 1991, que formalmente ponía término al proceso de reforma agraria en México. Esta reforma disponía un proceso legal, el Programa de Certificación de Ejidos (Procede), por medio del cual se delimitan derechos territoriales dentro del ejido y se emiten títulos de dominio y propiedad plena, de modo que los ejidos pueden privatizar las parcelas y, con el tiempo, alquilarlas o venderlas.⁶

Por otra parte, la apertura comercial unilateral y abrupta, que de manera recurrente se ha combinado con una política de peso fuerte que utiliza el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria y desemboca en sobrevaluaciones crecientes de nuestra moneda,

76 5. CEPAL *Op. Cit.*

6. Davis, Benjamin *Op. Cit.*, p. 98.

provocó —conjuntamente con la supresión del sistema de precios de garantía o soporte, que había sido instituido en nuestro país bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas (poco después de ser instituido en Estados Unidos mediante la Ley Agrícola de 1933, cuyo contenido se mantiene esencialmente vigente en la Ley Agrícola 2002–2007)— un abrupto descenso de los precios reales de los productos agropecuarios en los que México tiene notorias desventajas competitivas (los cuales pasaron a regirse por los precios internacionales).

En el sector agropecuario, los promotores de este programa liberalizador —que dejaba a los agentes privados y a las fuerzas espontáneas del mercado la libre asignación de los factores productivos— afirmaron que conduciría al incremento de las inversiones de capital en la agricultura, a la elevación de la eficiencia y al desarrollo de la producción de alimentos y materias primas agropecuarias. Ninguna de estas previsiones se cumplió.

TLCAN Y LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA AGRICULTURA MEXICANA⁷

A 16 años de vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) la crisis de la agricultura mexicana se ha profundizado. Las expectativas creadas en torno del Tratado por el gobierno, así como los beneficios prometidos por sus impulsores de dentro y de fuera de nuestro país, no se han concretado. Este incumplimiento de beneficios no es circunstancial ni aleatorio, tampoco es sorprendente o inesperado. Es el resultado lógico, esperado y previsible del tratado negociado y de una política agropecuaria lesiva al campo mexicano y a sus productores. Sobre todo si consideramos que para Estados Unidos, México es un mercado lucrativo y en expansión sobre todo en granos, oleaginosas, cárnicos y frutas de clima templado, que además complementa a su sector agropecuario.⁸

Ciertas naciones han logrado mantener un índice de producción per cápita razonable a través del incremento de la productividad. Desgraciadamente, este no es el caso de nuestro país. México producía 29 millones 642 mil toneladas de granos en

7. Los datos estadísticos sobre producción agropecuaria presentados en este apartado se fundamentan en: *Presidencia de la República Anexo estadístico del III Informe de Gobierno del Poder Ejecutivo Federal*. México, Septiembre de 2009; particularmente en el apartado: "Sector Rural", pp. 182-212.

8. Bautista, Enrique "Los tratados de libre comercio y la agricultura mexicana", en Jorge A. Calderón Salazar (coord.) *Estudios de Evaluación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, crítica y propuestas*, Área Internacional del Grupo Parlamentario del PRD, Senado de la República, México, 2000, p. 145.



1985; 28 millones 784 mil ton. en 1995; en el año 2005 produjo 30 millones 268 mil toneladas y 35 millones 618 mil ton. en 2007; una optimista estimación preliminar en el Anexo estadístico del Informe del gobierno federal de septiembre de 2009 sitúa la producción de 2008 en 37 millones 590 mil ton. Paralelamente, de 1985 a 2008 la población se incrementa en 30.83 millones de habitantes, al pasar de 75.82 millones a 106.65 millones de personas. La producción de los diez granos básicos (arroz, frijol, maíz, trigo, ajonjolí, cártamo, algodón, soya, cebada y sorgo) no se ha incrementado en la misma proporción. Esto significa que en los últimos 23 años la población se incrementa en 40.7% y la producción de granos y oleaginosas aumenta en 26.8%. Considerando que las cifras disponibles de 2008 son preliminares, resulta relevante apoyarse en las cifras de 2007 y destacar que en 22 años, de 1985 a 2007, la población estimada aumenta en 29.97 millones, al pasar de 75.82 millones en 1985 a 105.79 millones en 2007; es decir aumenta en 39.5% y la producción agrícola aumenta en 20.16%. En términos de la producción por habitante, en 1985 se producían 391 kilogramos y en 2007 sólo 336 kilogramos, es decir bajó en 16.37%.

Existe un estancamiento sustancial en la producción agrícola, particularmente de granos. Si observamos solamente la producción de maíz, frijol, trigo y arroz, la crisis es aún más nítida: en 1985 la producción fue de 21 millones de toneladas, en 1995 se producían 23 millones 459 mil toneladas, mientras que en el año 2005 se produjeron 23 millones 472 mil toneladas y, en 2007, 28 millones 228 toneladas. Esto se refleja también en la superficie sembrada: en el año 1985 era de 15 millones 500 mil hectáreas, en 1994 fue de 14 millones 900 mil hectáreas y en 2005 fueron 13 millones de hectáreas.

En 1995 la producción de maíz era de 18 millones 353 mil toneladas. En el año 2005 la producción fue de 19 millones 339 mil toneladas; en 2007, 23 millones 515 mil toneladas; en 2008, 24 millones 320 mil toneladas. Frente al lento crecimiento de la producción y el incremento de la demanda interna, la importación legalmente registrada de maíz aumentó de 2 millones 660 mil toneladas en 1995 a 5 millones 743 mil toneladas en el año 2005; y de 7 millones 954 mil en 2007, a 9 millones 146 mil en 2008. Son cifras registradas legalmente, ya que los estadounidenses tienen cada año

cifras superiores de exportación a las cifras mexicanas de importación registrada en casi todos los rubros (maíz, trigo, arroz, sorgo, soya, carne de res, carne de puerco, etc.). Siempre la estadística estadounidense es superior a la mexicana en cuanto a los componentes, lo cual significa que además de no pagar arancel, existen los fenómenos del contrabando y el no registro de importaciones.

En el caso del maíz, las importaciones se duplicaron en el período 1995-2005 y el coeficiente de dependencia pasó de 15% a 23%. El consumo por habitante de maíz creció de 175 kg. durante el período 1990-1995, a 200 kg en 1995-2000. Esto significa que la producción doméstica crece, pero no tan rápido como la demanda, de tal manera que los déficit se tienen que cubrir con importaciones. El maíz es un producto altamente sensible para México y fue protegido con contingentes arancelarios y plazos de desgravación de 15 años. Pero entre 1994 y 2007 –salvo en 1997– el gobierno mexicano eliminó unilateralmente la protección al autorizar importaciones fuera de cuota sin arancel o con aranceles muy bajos. Actualmente, un cuarto del consumo nacional de maíz proviene de importaciones que el gobierno estadounidense estimula a través de subsidios.⁹

El caso del trigo también es dramático: 3 millones 468 mil toneladas producidas en 1995 contra 3 millones 10 toneladas en el año 2005, y 3 millones 515 mil ton. en 2007. Esto también se refleja en una importación de trigo de 1 millón 200 mil toneladas en 1995, de 3 millones 717 mil toneladas en 2005 y de 3.253 millones de ton. para 2007.

La producción de trigo comenzó a descender en 1990, mucho antes de la firma del TLCAN. Las importaciones se incrementaron más rápidamente en el período 1995-2000. Los Estados Unidos han logrado capturar una buena parte de las importaciones mexicanas gracias al TLCAN y a los créditos garantizados para promover exportaciones de trigo. El coeficiente de dependencia alimentaria es de más de 40% en 1995-2000, lo cual es un hecho alarmante si se tiene en cuenta que el trigo es un componente importante de la canasta básica y que los precios internacionales de este grano aumentarán conforme se ensanche la apertura comercial.¹⁰

9. Trápaga, Yolanda y Rello, Fernando *Libre mercado y agricultura: Efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México*, Serie "Estudios y Perspectivas", núm. 7, CEPAL, México, 2001.

10. *Idem*.



CONCLUSIONES

El comercio exterior de México ha crecido durante los últimos años en forma vertiginosa, sobre todo en el periodo que comprende el TLCAN. Además, este dinamismo ha tenido un profundo y negativo impacto sobre la población que depende de estas actividades ya que el mal manejo que ha hecho el gobierno federal de los instrumentos que contemplaba el TLCAN para dosificar el acceso de las importaciones a nuestro mercado ha ocasionado que sean los precios internacionales de estos productos —la mayoría de las veces distorsionados por los subsidios y apoyos que reciben de parte de sus gobiernos— los que rijan en el mercado interno, sin que de manera paralela y equivalente sean aplicados dichos apoyos por nuestro gobierno, y sin que éste emplee los esquemas y las facultades que cualquier acuerdo comercial ofrece a sus integrantes.¹¹

Las actuales importaciones no sólo están creciendo para complementar la producción decreciente sino que, en ciertos casos, tienen un carácter especulativo y provocan la imposibilidad de vender la producción nacional debido al diferencial de precios.

El resultado global de ello es que hoy aproximadamente el 30 por ciento del consumo alimentario del país es cubierto con alimentos provenientes del exterior, principalmente de los Estados Unidos.

Eliminar la protección arancelaria de los granos y oleaginosas debilitó aún más la competitividad de la agricultura mexicana. En particular, el maíz, junto con el frijol, son los perdedores netos de la negociación del TLCAN en la agricultura.¹²

Desde la entrada de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1986, y más aún con la firma del TLCAN, numerosas voces expresaron su temor de que la apertura comercial podría sacar del mercado a muchos pequeños productores, reducir la producción nacional y aumentar la dependencia alimentaria nacional. Los rendimientos por hectárea quedaron estancados, con excepción del maíz y el arroz. Ambas cosas explican que la producción nacional de estos cultivos haya crecido ligeramente, a ritmos inferiores al crecimiento de la población y la demanda interna. Como consecuencia, los déficit se han cubierto con importaciones de granos básicos, las cuales han crecido durante todo este período, pero especialmente en el lapso 1995–2005.

80 11. *Ibid.* p. 148.

12. *Ibid.* p. 147.

El resultado de la política económica instrumentada en el sector agropecuario fue que se consolidó y amplió el control de Estados Unidos sobre los mercados agropecuarios mexicanos. Esto fue resultado de decisiones adoptadas por el gobierno federal mexicano, que de 1994 a 2007 no aplicó la reducción gradual de aranceles que estableció el TLCAN para productos sensibles como el maíz y el frijol y, en los hechos, aceptó desde el primer día de entrada en vigor importaciones de estos productos libres de aranceles, eliminando las barreras existentes, lo que afectó a los productores de maíz y frijol que tenían rezagos tecnológicos. Además, EUA mantuvo los subsidios a sus productos agropecuarios y a la exportación.

PROPUESTAS DE POLÍTICA ECONÓMICA, ALIMENTARIA Y DESARROLLO RURAL:

Resulta ineludible reencauzar la participación de México en la economía mundial en términos del equilibrio, reciprocidad y mutuo beneficio, a efecto de que nuestra interrelación externa sea un factor que apoye al desarrollo nacional. Contar con un Estado regulador con la decisión firme para proteger y desarrollar el patrimonio de la nación, para participar cuando sea indispensable en apoyo a las actividades productivas del país, promoviendo una expansión simultánea del mercado interno y externo, dinamizando la creación de empleos, mejora en remuneraciones y servicios sociales, cuya meta es que México transite en definitiva, del subdesarrollo a ser una nación económica y socialmente catalogable como avanzada en el plazo de una generación, esto es, en un período de 20 a 25 años.

El Estado debe tener una nueva participación que le permita recuperar sus facultades para utilizar, de manera eficiente, el conjunto de instrumentos de la política económica; y se constituya en el articulador central de esfuerzos cooperativos indispensables en lo económico y en lo social. Esta capacidad estatal para promover e inducir una cooperación entre actores políticos, económicos y sociales es la base para incentivar el crecimiento económico, la generación de empleos e iniciar un gradual proceso de redistribución del ingreso que supere la desigualdad y garantice plenamente la satisfacción de las necesidades de la población.



Una política de finanzas públicas que auspicie el crecimiento y la redistribución de la riqueza nacional como eje estratégico del combate a la pobreza, que fortalezca el federalismo y la democracia, la inversión en bienes públicos, la transparencia y la fiscalización de los recursos, que combata su uso discrecional y la corrupción. Para aumentar la inversión pública en infraestructura es urgente realizar una profunda reforma hacendaria, basada en los principios de equidad y progresividad; establecer mecanismos de tributación modernos que permitan lograr mayor eficacia y aumentar la captación.

Una política social dirigida a satisfacer las necesidades básicas de todos los mexicanos y mexicanas, que fortalezca las instituciones democráticas sobre la base de los valores de la universalidad de los derechos humanos, la igualdad, la solidaridad y la equidad.

Promover una estrategia que contemple la gradual pero sostenida recuperación salarial, con aumentos superiores a la inflación. El aumento al salario es fundamental para superar la crisis; si no hay capacidad de consumo en la población, no habrá mercado interno ni capacidad de recuperación del crecimiento económico.

Diseñar e implementar una reserva estratégica de alimentos y un sistema nacional de abasto y almacenamiento.

Se requiere de un nuevo modelo de desarrollo equitativo y sustentable, que permita la producción nacional suficiente y la disponibilidad y acceso a alimentos sanos, nutritivos y diversos para todos los mexicanos, entendiendo que la alimentación y el trabajo son derechos humanos que el Estado y la sociedad en su conjunto, debemos garantizar.

Para garantizar la seguridad alimentaria de todos, independientemente del nivel de ingreso, sexo o grupo social, establecer un programa federal de asignación gratuita alimentaria básica mensual a las familias perceptoras de hasta tres salarios mínimos. Más adelante, los esquemas de renta mínima universal garantizada podrán sustituir con ventaja las dotaciones alimentarias.

El campo requiere acciones de emergencia para salvaguardar la seguridad alimentaria y reactivar la producción agrícola, aumentar la inversión en conservación y mantenimiento de presas y distritos de

riego; distinguiendo entre políticas de emergencia y políticas de largo plazo que mejoren el desempeño de la economía y la distribución del ingreso en el sector rural, con una visión de largo plazo.

Para revitalizar la agricultura se requiere integrar las cadenas productivas para expandir las oportunidades en el campo y retener el valor de la producción; tomar en cuenta la preponderancia creciente de las mujeres en los procesos rurales; proporcionar un entorno económico favorable para la pequeña producción y las empresas agropecuarias y forestales, el mejoramiento tecnológico, el uso eficiente de agua de riego, fertilizantes, energía eléctrica, diesel y gas; prestar atención especial a grupos más desfavorecidos como los jornaleros, las mujeres y los ancianos y, particularmente, combatir desde sus causas el trabajo infantil.

Establecer un programa de emergencia para el campo incrementando sustancialmente el gasto destinado al sector agropecuario con el objetivo de reducir las importaciones de alimentos mejorando la economía de campesinos y productores. Garantizar la autosuficiencia alimentaria y reformular de la política de subsidios para orientarla a este fin.

Los instrumentos para establecer una estrategia para el campo son la recuperación de las tierras que se han dejado de sembrar; la fijación de precios de garantía para los productores, que cubran los costos de producción y que les permita un margen razonable de utilidad. Fomentar la organización de los pequeños y medianos productores para la comercialización de granos básicos, con el objetivo de que participen en condiciones de equidad en el mercado frente a productores e intermediarios más grandes. El Estado deberá establecer un marco regulatorio que garantice que la comercialización de los productos que sea justa y eficiente. También se requiere aumentar las obras de infraestructura de apoyo al campo. Y, por último, aplicar restricciones hacia aquellos países que subsidian su producción o sus exportaciones.

Con el establecimiento de un sistema nacional de banca de desarrollo, en su parte sectorial destinada al campo, se debe promover el financiamiento y fortalecimiento de las actividades productivas del sector agropecuario.



EN LO RELATIVO AL TLCAN:

Acudir a los recursos de defensa contra prácticas desleales de comercio, la imposición de salvaguardas, y la aplicación de cuotas antidumping.

Exigir a los socios comerciales el cumplimiento de requerimientos mínimos de calidad y de sanidad, de normas de inocuidad, y fitosanitarias y de protección de los recursos naturales.

Realizar una evaluación de los impactos del TLCAN sobre el sector agropecuario. Con este fundamento, evaluar las condiciones para su renegociación.

Establecimiento de subsidios agrícolas equivalentes para que los productores mexicanos estén en igualdad con nuestros socios del TLCAN.

HACIA UNA NUEVA RELACIÓN
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS
VISIONES PROGRESISTAS

se imprimió en diciembre de 2010

en Gráficos eFe, Urólogos 55,

Col. El Triunfo, México, D.F.

La edición consta de

500 ejemplares

LOS AUTORES

JORGE EDUARDO NAVARRETE

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en
Ciencias y Humanidades (CEIICH),
Universidad Nacional Autónoma de México.

CARLOS HEREDIA ZUBIETA

Departamento de Relaciones Internacionales del
Partido de la Revolución Democrática.

ARMANDO RODRÍGUEZ LUNA

Colectivo de Análisis de la Seguridad con
Democracia (CASEDE).

SAÚL ESCOBAR

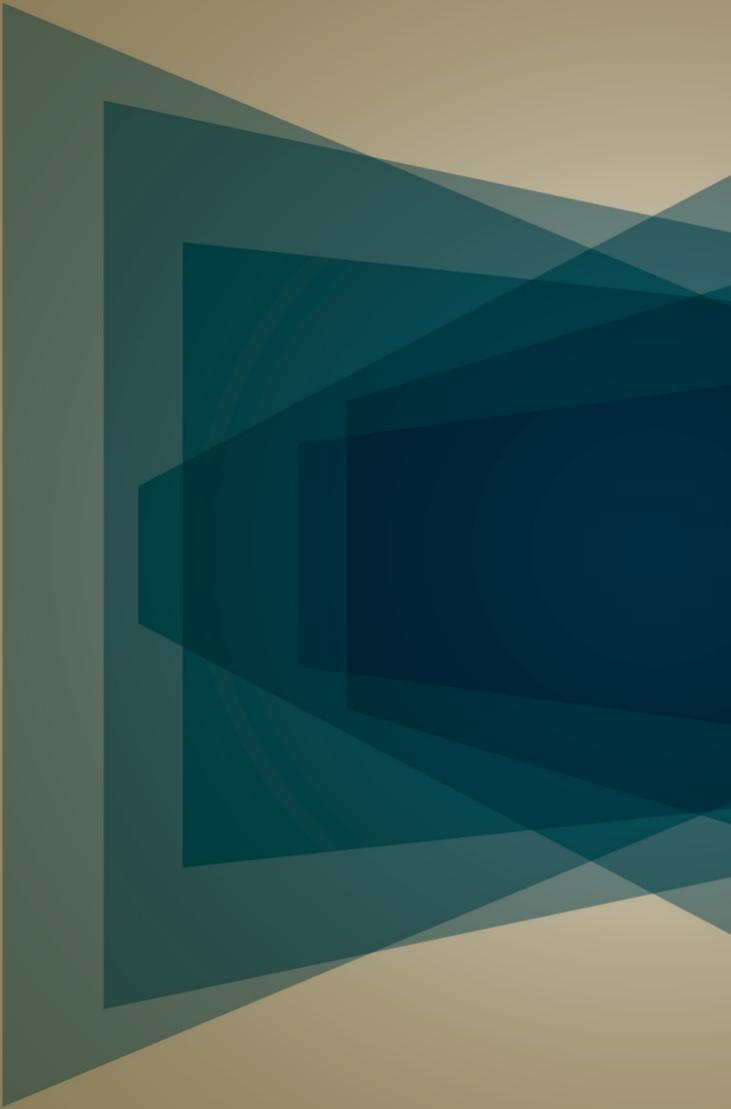
Profesor de la Dirección de Estudios Históricos del
Instituto Nacional de Antropología e Historia, y
Coordinador del Departamento de Relaciones
Internacionales del Partido de la
Revolución Democrática.

ENRIQUE TOLEDO

Estudió Ciencia Política en la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales de la Universidad Nacional
Autónoma de México, colaborador del
Departamento de Relaciones Internacionales,
Partido de la Revolución Democrática.

JORGE ALFONSO CALDERÓN SALAZAR

Departamento de Relaciones Internacionales,
Partido de la Revolución Democrática, y Profesor de
Desarrollo Económico, Facultad de Economía,
Universidad Nacional Autónoma de México.



ISBN: 978-607-7833-15-4



9 786077 833154

**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG

