

# Transiciones, conflictos y democracia

*Estudios de coyuntura*

Joaquín Osorio Goicoechea

coordinador



TESO Centro de Investigación y Formación Social

Colección  
**AVANCES**



Transiciones, conflictos  
y democracia

Estudios de coyuntura



# Transiciones, conflictos y democracia

Estudios de coyuntura

Joaquín Osorio Goicoechea  
coordinador

Felipe Zúñiga Anaya y Joaquín Osorio Goicoechea  
Jorge Durand

José Antonio Rojas Nieto

José Guadalupe Gasca Aguirre y Jorge Barajas Martínez  
Horacia Fajardo Santana

Ricardo de la Torre Hernández, Guillermo Díaz Muñoz  
y Francisco Javier Guerrero Anaya

Rodrigo Díez de Sollano

Sergio René de Dios Corona

Elena Aguilar Villalobos y Felipe Alatorre Rodríguez  
Rogelio Marcial

Mario Édgar López Ramírez y Ángel Lorenzo Florido Alejo

Marcos Pablo Moloeznik y Jorge Regalado Santillán  
autores



Colección  
**AVANCES**

Centro de Investigación y Formación Social

**ITESO**

MTRO. DAVID FERNÁNDEZ DÁVALOS, S.J. *Rector*

LIC. ROBERTO GARZA-EVIA UGARTE, S.J. *Director de Integración Comunitaria*

LIC. CARLOS ORTIZ TIRADO KELLY *Jefe del Centro de Investigación y Formación Social*

**CONSEJO EDITORIAL**

DR. JORGE ALONSO SÁNCHEZ

DR. CARLOS ALBA VEGA

MTRA. MARÍA MARVÁN LABORDE

DRA. ROSSANA REGUILLO CRUZ

DR. LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES

DR. ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ

MTRO. MIGUEL BAZDRESCH PARADA

LIC. JORGE NARRO MONROY

DISEÑO: MARISOL GÓMEZ ÁLVAREZ  
Y ALBERTO JIMÉNEZ MANZO

D.R. © 1999, INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE  
ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE (ITESO),  
Periférico Sur 8585, Tlaquepaque, Jalisco, México.

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

ISBN 968-5087-09-1

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>MÉXICO FRENTE A LAS ELECCIONES DEL 2000: ENTRE LA OPORTUNIDAD DEMOCRÁTICA Y LA AMENAZA DEL CAOS</b>	<b>11</b>
Felipe Zúñiga Anaya y Joaquín Osorio Goicoechea	
<b>GEOGRAFÍA ELECTORAL MEXICANA EN ESTADOS UNIDOS</b>	<b>27</b>
Jorge Durand	
<b>NOTAS SOBRE LA PRIVATIZACIÓN ELÉCTRICA</b>	<b>37</b>
José Antonio Rojas Nieto	
<b>¿CÓMO VIVEN SU TRABAJO LOS OBREROS DE IBM?</b>	<b>57</b>
José Guadalupe Gasca Aguirre y Jorge Barajas Martínez	
<b>LOS JORNALEROS MIGRANTES EN JALISCO</b>	<b>69</b>
Horacia Fajardo Santana	
<b>UNA EXPERIENCIA DE ASOCIACIÓN DE ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES RURALES</b>	<b>87</b>
Ricardo de la Torre Hernández, Guillermo Dfáz Muñoz y Francisco Javier Guerrero Anaya	

<b>HACIA UNA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL PARA EL SECTOR RURAL DE MÉXICO</b>	<b>129</b>
Rodrigo Díez de Sollano	
<b>BALANCE EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN JALISCO</b>	<b>145</b>
Primer semestre de 1999	
Marcos Pablo Moloeznik y Jorge Regalado Santillán	
<b>DERECHOS HUMANOS EN JALISCO: ACTORES, DEBATE Y PRENSA</b>	<b>173</b>
Sergio René de Dios Corona	
<b>LA INICIATIVA POPULAR, UN EJERCICIO CIUDADANO EN JALISCO</b>	<b>211</b>
Elena Aguilar Villalobos y Felipe Alatorre Rodríguez	
<b>ROSTROS JUVENILES: UNA CONSTANTE BÚSQUEDA DE RECONOCIMIENTO</b>	<b>233</b>
Rogelio Marcial	
<b>KOSOVO: LOS JUEGOS DE LA GUERRA HACIA EL SIGLO XXI</b>	<b>249</b>
Mario Édgar López Ramírez y Ángel Lorenzo Florido Alejo	
<b>¿QUÉ PASA EN YUGOSLAVIA?</b>	<b>263</b>
Una provocación al debate adeudado	
Marcos Pablo Moloeznik	

## INTRODUCCIÓN

México vive un largo proceso de transición que ha desencadenado dinamismos económicos, culturales y políticos. En la actual coyuntura, estos dinamismos muestran toda su complejidad, su inevitable articulación y la tensión entre las fuerzas que intentan sostener un viejo modelo de gobernar y decidir el rumbo del país, y aquellas que buscan abrirse a un espectro mucho más amplio y diversificado de actores. En ellos se conjuntan las aspiraciones más legítimas de los mexicanos por avanzar en el reconocimiento y respeto de la pluralidad étnica, de género y entre generaciones, y por impulsar una dinámica en la que —en medio de los procesos de mundialización— los distintos grupos e intereses de los mexicanos puedan ser incluidos.

La transición mexicana tiende a centrarse en la dimensión política. La intensidad que cobran los procesos políticos y el énfasis que importantes analistas ponen en dichos procesos, contribuyen a que esta asociación vaya cobrando fuerza. En este sentido, es necesario advertir que en las transiciones la tendencia privatizadora, la reducción del gasto social, así como la necesidad de pactos sociales que sean respetados, la participación creciente de la sociedad civil, etc. son factores importantes que, en medio de contradicciones, van generando nuevos esquemas de relación entre gobierno y sociedad.

En buena medida el objetivo de los trabajos que aquí se presentan es ofrecer diversos análisis en los que se incorporan otras dimensiones y procesos en donde también se operan cambios significativos. Cabe destacar que las transiciones se desarrollan en contextos conflictivos

de tensiones entre el orden vigente y los impulsos de cambio. En medio de esa conflictividad e incertidumbre se van fraguando propuestas, atisbos de proyectos nacionales y locales, nuevas reglas de interacción social a través de los cuales diversos actores contribuyen a que la aspiración democrática vaya cobrando forma.

En la dimensión política, los mexicanos experimentamos la alternancia como un avance significativo para el país a pesar de las limitaciones de los gobiernos, que no han sido capaces de cubrir las expectativas de una sociedad cada vez más exigente. Los mexicanos sabemos que es posible el equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo, aunque los actuales diputados federales no hayan generado la dinámica de contrapeso y propuesta que imaginamos al iniciar los trabajos de la presente legislatura, y el senado, todavía con mayoría del Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha sido el obstáculo más fuerte para acotar el poder de un presidente que en los hechos sigue favoreciendo la identificación y la confusión entre la actividad de su partido, el ejercicio del gobierno y el desempeño de las funciones del Estado. En diversas entidades del país, la modalidad de los "gobiernos divididos" ha ayudado al equilibrio entre las estructuras de poder; sin embargo, algunas prácticas han dado lugar a la parálisis legislativa y a convertir a los congresos locales en arenas privilegiadas para la lucha por el poder entre fracciones políticas que poco toman en cuenta los intereses del pueblo al que representan.

Mientras la sociedad diversifica y recompone sus formas de participación, las principales fuerzas de oposición tratan de concretar una alianza capaz de romper la dinámica impuesta por el partido de Estado. Pese a estos encomiables esfuerzos por restablecer los pactos básicos que requiere un proceso de transición política tan complejo como el que se vive en México, con cierto pesar nos percatamos de que los proyectos no tienen la fuerza suficiente para convencer a los ciudadanos de que más allá de un virtual triunfo electoral de la oposición

en el 2000, podemos aspirar a ser gobernados con rumbo claro y con una legitimidad tal que nos invite a sumar esfuerzos.

Hoy por hoy nos hemos convertido en espectadores de la trivialización de la política: en menos de seis años pasamos "del debate" a "otro rollo"; del afán por exponer ideas, proyectos y confrontarlos públicamente a un interés de los precandidatos presidenciales por aparecer en la escena pública como divertidos, capaces de salir bien librados del albur, de las preguntas comprometedoras y, sobre todo, de asestar buenos golpes a los adversarios empleando los mejores recursos de la mercadotecnia política.

En algunos artículos del presente libro se analiza el interés de distintos actores sociales en torno a la defensa de los derechos humanos y la promoción de una nueva cultura que los considere como parte fundamental de la vida social; asimismo, se muestra la capacidad de otros actores para generar, promover y concretar iniciativas como la relativa a la violencia intrafamiliar.

Para ampliar el horizonte de análisis, se examinó la situación de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, en particular en su condición de electores potenciales. Sin duda, este trabajo aporta nuevos elementos de comprensión sobre las principales variaciones que ha tenido la posición de nuestros compatriotas en Estados Unidos y ofrece un punto de confluencia con los trabajos referidos a la política y la carrera por la sucesión presidencial, pues aborda el polémico asunto del voto de los mexicanos fuera del territorio nacional.

En el ámbito económico, el gobierno del país insiste en aplicar políticas de corte neoliberal, que si bien muestran hoy ciertos visos de estabilidad y crecimiento en términos macroeconómicos, aún no se traducen beneficios en términos de "bienestar para las familias" y esconden algunos de sus efectos no deseados, como el incremento de la desigualdad social, el empobrecimiento creciente de la población y la concentración de la riqueza en pocas manos.

El análisis de la propuesta de privatización del sector eléctrico en México pone énfasis en el contexto de procesos similares que se han dado en otras latitudes y establece la relación entre modelos de corte neoliberal, las políticas privatizadoras que de ahí han derivado y las consecuencias de la implantación de este modelo.

Algunas repercusiones importantes del proceso de globalización-mundialización, además de afectar a los sectores estratégicos, apuntan a la modificación de las relaciones laborales, de los mecanismos de contratación y un conjunto de prestaciones que afectan directamente la calidad de vida de los trabajadores. Al análisis de esta realidad abona el estudio sobre los trabajadores de la IBM.

La situación del sector rural se aborda desde varios aspectos: el balance de una experiencia organizativa cuyo eje ha girado alrededor del apoyo a de los productores; el análisis de los problemas que padecen los jornaleros agrícolas que cada año arriban a los fértiles valles de Sayula y Autlán, así como el estudio de la situación que vive el campo jalisciense.

Trabajos como los que abordan el ya añejo problema de la inseguridad pública o el que analiza la imposibilidad de entender las aspiraciones de los jóvenes y favorecer una integración social realista reflejan el grado de complejidad que ha cobrado la vida social en las áreas metropolitanas de nuestro país. La percepción de vivir en medio de un clima de inseguridad, de incertidumbre y reto cotidiano por la sobrevivencia cohabita con la convicción de que es necesario acercarse a las grandes ciudades, donde se concentran las oportunidades pero también los problemas y las carencias de una sociedad excluyente.

Además, se ofrecen un par de trabajos en los que se estudia el conflicto de los Balcanes, que por su complejidad e implicaciones refleja tendencias de procedimiento en resolución de conflictos futuros, del comportamiento de los organismos internacionales y de lucha de los pueblos por reivindicar su identidad, religión y cultura en un contexto mundial que tiende a la homogeneización.

MÉXICO FRENTE A LAS ELECCIONES DEL 2000:  
ENTRE LA OPORTUNIDAD DEMOCRÁTICA  
Y LA AMENAZA DEL CAOS

Felipe Zúñiga Anaya  
y Joaquín Osorio Goicoechea\*

Los procesos internos de los partidos políticos, los reacomodos en su organización y las cada vez más frecuentes apariciones y declaraciones públicas de quienes aspiran a las candidaturas a la Presidencia de la República por cada partido, anuncian un proceso electoral largo y competido, no sólo entre los distintos partidos sino también en el interior de ellos.

Además de eso, la dinámica por la que están atravesando los partidos políticos en este contexto, puede considerarse como un anticipo de lo que será la contienda electoral y de los términos en los que se dará la lucha por la preferencia de los electores: ante la falta de planteamientos en torno a un proyecto definido, la creciente indiferenciación entre los partidos políticos, y el desgaste interno por el que están atravesando algunos de ellos, parece prevalecer la tendencia a privilegiar la imagen de los candidatos —y, en cierta medida, de los propios partidos— por encima de sus propuestas y polarizar al electorado recurriendo al componente afectivo de su cultura política, más que a sus elementos cognoscitivos.

Durante el primer semestre de 1999, comenzaron a prefigurarse los escenarios que recorrerán los partidos políticos en los próximos meses, en su carrera rumbo a las elecciones presidenciales del 2000.

\* Investigadores del Centro de Investigación y Formación Social (CIFS) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) renovó su dirigencia nacional mediante un proceso muy cuestionado por propios y extraños. Este partido pretendió involucrar a sus bases en la elección del presidente de su comité ejecutivo nacional; sin embargo, quedó claro que el Revolucionario Institucional aún no está preparado para la democracia interna, el proceso de selección de José Antonio González Fernández como nuevo dirigente nacional del PRI terminó siendo una imposición disfrazada de ejercicio democrático.

Con todo y cuestionamientos, y estrenando dirigencia, el PRI anunció la forma en que elegirá a su candidato a la Presidencia. Este anuncio sorprendió a todos y provocó rápidas, aunque dispersas, críticas de la oposición.

El Partido Acción Nacional (PAN) también renovó su dirigencia nacional y anunció que abriría la elección de su candidato presidencial a la votación de sus militantes y simpatizantes.

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) todavía no puede superar el desgaste que le ha ocasionado la elección de su nueva dirigencia nacional y este proceso se empalma prácticamente con la elección de su candidato presidencial.

En este trabajo pretendemos profundizar en el análisis de los procesos internos de los partidos para la postulación de sus candidatos a la Presidencia y visualizar los escenarios posibles del proceso electoral del 2000, la viabilidad de una coalición opositora y la función que las asociaciones políticas podrían tener en dicho proceso.

## **EL PROCESO INTERNO DEL PRI:**

### **¿UN NUEVO PRI PARA UN NUEVO MILENIO?**

#### *Las reglas*

El 17 de mayo, el Consejo Político Nacional del PRI aprobó el Acuerdo General para la Postulación del Candidato a la Presidencia de la República para el periodo 2000-2006; en él se establecen las reglas

y procedimientos que seguirá este partido para elegir a su candidato presidencial. Casi un mes después, el 14 de junio, el mismo Consejo aprobó las normas para reglamentar este acuerdo y, con ello, iniciar formalmente el proceso interno para la selección de su candidato a la Presidencia.

Con este proceso, el PRI pretende romper la tradición autoritaria del "dedazo", eligiendo a su candidato presidencial mediante votación directa, abierta a la participación de cualquier ciudadano que se identifique con su credencial de elector, sea o no militante del partido.

Sin duda la definición de estas reglas sorprendió a muchos. El PRI ganó en términos de imagen frente a los ciudadanos y frente a los otros partidos; abre la posibilidad de fortalecerse como partido político y, de paso, obliga al resto de los partidos a seguir procesos similares en la elección de sus candidatos, lo que podría resultar en un fortalecimiento del sistema de partidos en México.

Sin embargo, quedan algunas dudas y sospechas respecto de la viabilidad y transparencia del proceso; dudas y sospechas que van más allá de la incertidumbre propia —y deseable— de cualquier proceso democrático.

En primer lugar, el hecho de que las elecciones primarias del PRI se lleven a cabo en los 300 distritos electorales en los que está organizado el país, que el proceso esté abierto a la votación de cualquier ciudadano y que resulte triunfador el candidato que gane mayor número de distritos, le imprime una alta complejidad al proceso y representa, al mismo tiempo, ventajas y riesgos.

Por una parte, la elección se organizará de tal forma que en cada distrito deberán competir al menos dos precandidatos, lo que representa una oportunidad para que el PRI incremente y fortalezca su presencia en los 300 distritos electorales y afine su "ingeniería" electoral rumbo a las elecciones del 2000. Sin embargo, significa, también, un enorme reto: el PRI deberá reactivar su estructura

territorial y hacer un gran esfuerzo para organizar la elección en cada uno de sus comités distritales. No hay que descartar la posibilidad de que la capacidad de organización del partido se vea superada por la participación; en este caso, se corre el riesgo de que, ante la imposibilidad de emitir su voto, los actores del proceso —no sólo los precandidatos, también los priístas y ciudadanos de los 300 distritos electorales— concluyan que éste fue más un ejercicio retórico que un auténtico proceso de elección democrática. Si esto llegara a suceder, los costos para todos serían bastante grandes; para el PRI, desastrosos.

Por otro lado, el hecho de que el candidato triunfador se defina a partir del número de distritos ganados y no por los votos obtenidos, elimina casi por completo la posibilidad de que surjan controversias en caso de que la competencia resulte muy cerrada en términos de votos —cabe la posibilidad de un empate en el número de distritos ganados; en este caso, el Consejo Político Nacional tendrá voto de calidad para designar al candidato ganador—, y con ello se tiene, si no la garantía, sí una probabilidad muy alta de que el proceso no devenga en debilitamiento interno del partido.

Sin embargo, lo anterior no excluye la posibilidad de que los aspirantes adopten una línea argumentativa de ataque personal como estrategia para ganar la candidatura. En este caso, los costos para el PRI serían bastante altos; el proceso implicaría un desgaste interno y dejaría abierta la posibilidad de que se suscitaran controversias posteriores a la elección del candidato.

En apariencia, previendo este tipo de eventualidades, el Consejo Político Nacional del PRI nombró una Comisión Nacional para el Desarrollo del Proceso Interno, integrada por 11 consejeros y un representante de la Secretaría de elecciones del Comité Ejecutivo Nacional (CEN). Lo interesante de esta Comisión es, aparte de las facultades que se le atribuyeron, que está presidida por Fernando Gutiérrez Barrios, quien es considerado como un "viejo zorro" del sistema político mexicano.

La función principal de Gutiérrez Barrios en esta Comisión será garantizar la limpieza del proceso, o bien, suponiendo que éste sea un ejercicio de fachada democrática como aparentemente lo fue la elección de José Antonio González como presidente del CEN del partido, la función de Gutiérrez Barrios será legitimar la designación del candidato "ungido" por la Presidencia de la República. La Comisión para el Desarrollo del Proceso Interno tiene el reto de ir preparando el terreno entre los candidatos, para que los perdedores reconozcan el triunfo del ganador y el proceso no provoque un conflicto interno y se mantenga la cohesión del partido.

### *Los precandidatos, las "cargadas" y otras faunas*

La competencia por la candidatura del PRI se dará entre cuatro candidatos (a estas fechas es improbable que se registre una quinta candidatura, aunque no es imposible que aparezca en la escena algún otro priista con la aspiración de ser el candidato de su partido a la Presidencia); Francisco Labastida Ochoa, Manuel Bartlett, Roberto Madrazo y Humberto Roque Villanueva.

De acuerdo con las reglas aprobadas por el Consejo Político Nacional del PRI, cada uno de ellos deberá financiar su propia campaña, ajustándose a los topes que defina la Comisión Nacional para el Desarrollo del Proceso Interno. En el financiamiento de sus campañas, ningún candidato podrá hacer uso de recursos públicos y todos deberán buscar el apoyo de organizaciones y sectores de su partido.

Labastida, Bartlett y Madrazo son los candidatos con mayores posibilidades de triunfo. Los tres tienen en común su experiencia como gobernadores de un estado y la confrontación fundamental, la apuesta que Bartlett y Madrazo han hecho, es la de mostrar como capital político los resultados de sus respectivas gestiones "exitosas" (crecimiento económico, educación, reducción de la deuda, leyes promovidas, limpieza electoral, etcétera). Obligan a los electores a

evaluar ese pasado reciente, más que las promesas de futuro, y se evitan la formulación de un proyecto propio.

La relativa ventaja que Labastida tiene frente a los otros dos aspirantes es que su gestión como gobernador tiene a su favor el tiempo y el olvido; sin embargo, en su desempeño como secretario de Gobernación hay deudas pendientes, por eso, para Labastida su mejor arma es el discreto silencio y presentar como fortaleza la estabilidad, por la vía de la continuidad, para el país.

A pesar de que todos los candidatos manifestaron su acuerdo con las reglas establecidas por su partido, se han registrado algunas irregularidades, entre ellas la "cargada" a favor de Labastida y la campaña basada en los logros del gobierno de Madrazo en Tabasco.

Los simpatizantes de Labastida, entre los que se encuentran diputados priistas de algunos congresos locales, presidentes municipales y funcionarios de alto nivel, aprovecharon el periodo entre la aprobación del Acuerdo y la del Reglamento, para manifestar públicamente su apoyo al candidato. Si bien cada candidato debe conseguir el apoyo de las organizaciones y sectores de su partido para sustentar su candidatura, la cargada a favor de Labastida comenzó antes de tiempo, sin respetar los momentos marcados en el Acuerdo del Consejo Político Nacional.

## **EL PAN, SECUESTRADO**

En este periodo, el Partido Acción Nacional (PAN) también decidió abrir a militantes y simpatizantes afiliados la elección de su candidato a la Presidencia de la República. Esta decisión, tomada durante la asamblea nacional extraordinaria de este partido, el 29 de mayo, elimina la facultad de la convención nacional de elegir al candidato presidencial.

Aún no están claras las reglas y procedimientos para esta elección que el PAN pretende llevar a cabo en las cabeceras de los 300 distritos

electorales del país y abrirla a los militantes y simpatizantes afiliados hasta el 31 de marzo de 1999. A diferencia del PRI, el PAN cuenta con un padrón actualizado y confiable de sus militantes y seguidores, por lo que tiene mayor posibilidad de controlar el proceso, siempre y cuando no lo lleve al voto abierto de la ciudadanía.

A pesar de este acuerdo, el PAN enfrenta un problema: está prácticamente secuestrado por Vicente Fox, quien se adelantó a las definiciones institucionales de su partido y comenzó su campaña por la Presidencia de la República mucho antes de que éste definiera la ruta que seguiría para designar a su candidato. A estas alturas, parece casi imposible que cualquier otro panista pueda remontar la campaña proselitista que Fox ha llevado a cabo desde hace varios meses en toda la República y ganarle la candidatura del PAN a la Presidencia.

Tanto para amplios sectores del panismo como para una buena parte de los electores no panistas, no hay duda de que Fox será el candidato del PAN a la Presidencia y no hace falta una elección para confirmarlo. Sería torpe por parte del PAN no aprovechar el capital que Fox ha acumulado en los últimos meses (tanto en el interior del país como en el extranjero) y competir por la Presidencia de la República con un candidato distinto.

Todo indica que el proceso propuesto por la Asamblea Nacional del PAN no será más que un montaje con disfraz de democracia para "elegir" a Vicente Fox como candidato a la Presidencia. De cualquier forma, habrá que esperar más definiciones del PAN sobre su proceso interno.

## **MÉXICO 2000**

Si bien el PRI ha procurado cuidar las apariencias en relación con sus precandidatos, todo parece indicar que las reglas internas fueron modificadas para fortalecer a Labastida y aparentar el desarrollo

democrático del proceso, al tiempo que se restringen las posibilidades de los contendientes más aguerridos: Bartlett y Madrazo.

Por lo que se refiere al PAN y al Partido de la Revolución Democrática (PRD), Vicente Fox y Cuauhtémoc Cárdenas se presentan como candidatos viables con difusos proyectos que distan entre sí.

Vicente Fox presenta como proyecto una letanía de infinitivos, propósitos que en realidad son aspiraciones generales, pero ninguno lo define de manera peculiar (aumentar el empleo y la calidad de vida, mejorar la burocracia, promover la economía, llevar las cuentas claras), y que pueden conseguirse a base de pura voluntad. Paradójicamente, "el PAN enfrenta una gran oportunidad histórica con un líder deficiente en ideas y en lenguaje, tan anti o desintelectual y con una evidente precariedad de principios y proyectos".<sup>1</sup>

Por su parte, Cuauhtémoc Cárdenas en su proyecto ha perfilado tres prioridades y un cuestionamiento general a la política neoliberal.

Principio general: el nuevo gobierno ha de ser un gobierno de leyes, comprometido y obligado a cumplirlas. El objetivo es restablecer la legitimidad perdida, como condición para garantizar la paz y el respeto a los derechos humanos. Pareciera que todos los padecimientos del país se originan en un mal gobierno y para superarlos hace falta un buen gobierno. Su recurrencia a expresiones como restablecer, recuperar, etc., crean la impresión de que el proyecto cardenista trata de restaurar un pasado idealizado más que construir un futuro deseable y realista.

Prioridades: el tránsito a la democracia se perfila como un necesario cambio del partido en el gobierno. El nuevo gobierno deberá:

1. Blanco, José Joaquín. "El señor reingeniero", en *Nexos*, núm.257, mayo de 1999.

- Recuperar la responsabilidad social del Estado.
- Extender y fortalecer la educación en todos los niveles.
- Restablecer el ejercicio de la soberanía nacional.

Su crítica al modelo económico actual estriba en la vigencia de "un estatismo vergonzante" que "invoca la libertad de mercado para encubrir una intervención estatal que distorciona permanentemente el juego de los factores económicos".<sup>2</sup>

Así las cosas, es posible adelantar que la lucha por la Presidencia se dará entre Labastida, Fox y Cárdenas y que la contienda se manifestará en torno a las personalidades de éstos, su experiencia política y no a sus propuestas. Aún esta pendiente la posibilidad de que se concrete una alianza opositora y que el PRI designe por vía democrática a su candidato; si estas condiciones variaran tendríamos frente a nosotros escenarios distintos al que hoy se vislumbra.

### *Las apuestas por la "alianza"*

El proceso iniciado por el PRI generó respuestas rápidas en la oposición. Además de declaraciones y críticas, el anuncio del PRI provocó reacciones en el interior del PAN y del PRD. El PAN se apresuró a fijar la agenda para la elección de su candidato; en la Cámara de Diputados, la oposición volvió a formar un bloque común y comenzó a cobrar fuerza la apuesta por una alianza opositora.

Los comicios del Estado de México constituyeron para el PRI la principal oportunidad para ensayar la modificación de candados y reglas en relación con los procesos de preselección y postulación de candidatos.

La posibilidad de una alianza mediante la que el PAN y el PRD y probablemente el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde

2. Salazar, Luis. "Cuauhtémoc Cárdenas: ¿cambio de gobierno o reforma del Estado?", en *Nexos*, núm.257, mayo de 1999.

**Cuadro 1**  
**Precandidatos, sus fortalezas y sus debilidades**

CANDIDATOS	VICENTE FOX	FRANCISCO LABASTIDA OCHOA	CUAUHTÉMOC CÁRDENAS
Características			
Experiencia de Gobierno.	Ha difundido la imagen de un gobierno exitoso y efectivo. Capacidad para confrontar a los políticos del centro.	Gobierno del que se pueden resignificar aciertos en función del presente. Fuerza y determinación para gobernar. Su posición le permite mostrar capacidad para dirigir al país.	La gestión en el Distrito Federal ha provocado el desgaste propio de los gobiernos de alternancia. Bloqueo intencionado a la Presidencia para generar descontento.
Conocimiento del candidato por parte de los electores.	Ha promovido su imagen desde antes de asumir el gobierno, rompe con los cánones de su partido y de la sucesión misma. Acopla su imagen a la del líder que atrae a la gente.	Trayectoria como gobernador que lo dio a conocer ante los ciudadanos. Posición estratégica y aval para recibir apoyo presidencial y de su partido.	Personifica a la oposición desde 1988, a un líder tenaz que aspira a conquistar espacios e indiscutiblemente será candidato a la presidencia (ya le toca).
Proyecto de gobierno/ proyecto de país.	Proyecto similar al de los priistas. Punto de vista neoliberal, proclive a las privatizaciones en sectores estratégicos.	Representa la posible continuidad que hace suponer que "el país va por el camino correcto".	Encarna el difuso proyecto del PRD con una perspectiva democrática, pero con apertura a grupos de poder local antidemocráticos cuyo objetivo parece agotarse en la obtención del poder.
Debilidades en relación con un proyecto democrático.	No ha respetado las reglas internas del PAN para la postulación de los candidatos. Su habilidad fue adelantarse de manera que a su partido no le quede más que postularlo.	Se perfila como el candidato presidencial. Se pueden evaluar ya sus formas de operar y los resultados en asuntos de interés nacional: neozapatismo, Fobaproa*, seguridad pública y la relación con el Poder Legislativo.	Liderazgo personal que lo hace aparecer como caudillo en confrontación permanente con Porfirio Muñoz Ledo.

\* Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

Ecologista de México (PVEM) pretenderían sacar al PRI de Los Pinos —y desmembrar al partido de Estado— es remota: primero, por las diferencias entre personalidades no dispuestas a ceder; porque más allá del posible derrocamiento del PRI existen fuertes diferencias ideológicas, diferencias de principios y de proyecto político, y porque entre los posibles candidatos nada garantiza que serían respetados los acuerdos, como el pacto político de ceñirse a un programa. Porque además éste no existe y mucho menos está consensado.

De manera reiterada, Cuauhtémoc Cárdenas ha insistido en la necesidad de integrar una coalición opositora para ganar las elecciones del 2000 e iniciar la reconstrucción del país. También ha señalado que la alianza con el PAN es posible si, por encima de las diferencias, las dos principales fuerzas políticas actúan como oposición para derrocar al "partido de Estado".<sup>3</sup>

Los perredistas propusieron dos posibles vías para la concreción de la alianza: que las fuerzas políticas de centro-izquierda elijan un candidato común, que posteriormente se mediría contra el candidato del PAN, o bien que los partidos interesados en formar una alianza elijan un candidato común, que tendría el apoyo de todos los integrantes de la coalición.

En el ámbito legislativo, los temas esenciales de las reformas han sido bloqueados por la fracción del PRI en el Senado, lo que se traduce en que las actuales leyes electorales serán vigentes en las elecciones del 2000, lo cual facilita las condiciones para que el PRI se mantenga en el poder. Temas como el voto de los mexicanos en el extranjero, las coaliciones, las candidaturas comunes y la fiscalización de recursos de campañas, fueron discutidos por los senadores, pero no se llegó a resoluciones legislativas.

En este marco, la falta de voluntad para acercar las posibilidades de una alianza-coalición, hasta ahora ha puesto en condiciones de

3. *La Jornada*, México 7 de julio de 1999.

ventaja al PRI. En caso de que las principales fuerzas políticas no concreten la factibilidad de la alianza, el PRI estará en condiciones idóneas para aprovechar las diferencias en cuanto a posturas, el desgaste de los posibles candidatos de unidad frente a un candidato fortalecido desde la Presidencia de la República, y un proceso de selección interna en que se pueden reciclar las apariencias democratizadoras del partido oficial.<sup>4</sup>

Con todo, la disposición de las principales fuerzas y líderes políticos del país ha variado. A medida que se han percatado de que la formación de coaliciones entre partidos con un buen candidato adquiere fuerza y atrae a los electores, ha sido posible derrotar al PRI.

La apuesta fundamental del PRI parece hacerse más compleja, pero finalmente responde a la estrategia básica de dispersar el voto antipri y evitar que una sola fuerza política concentre las preferencias electorales, por un lado, y por otro convencer a los *switchers* de las ventajas que acarrea votar por el PRI o abstenerse ante el efecto demostrativo de que los gobiernos de alternancia y de oposición al PRI no han logrado "el cambio" prometido; más bien han significado retroceso y desestabilización. En pocas palabras, los estrategias del PRI le apuestan a provocar la polarización afectiva.<sup>5</sup>

4. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) destaca en el artículo 59 tanto las condiciones que deberán cubrir como las restricciones que deberán acatar los partidos que pretendan coaligarse para la postulación del candidato a presidente de la República. Entre las condiciones, nos parece relevante hacer hincapié en lo siguiente: la coalición debe tener efectos sobre las cinco circunscripciones plurinominales, las 32 entidades y los 300 distritos electorales; que la coalición será tanto en el Instituto Federal Electoral (IFE) como ante los electores en las casillas, como un solo partido; nos parece que la restricción más fuerte es: "Disfrutará de las prerrogativas en materia del radio y televisión y podrá contratar estos medios como si se tratara de un mismo partido" (COFIPE, artículo. 59, 1, inciso c).
5. Al respecto, Gabriel González Molina, en su trabajo "Comunicación política y polarización electoral: un modelo emergente de persuasión", establece cuatro tipos de polarización del electorado: la polarización sustantiva, que

### **Lecciones electorales del Estado de México y Nayarit para la construcción de una alianza consistente**

En el Estado de México, el candidato del PRI, Arturo Montiel, gana con 41% de los votos; el de la alianza PAN-PVEM, José Luis Durán Reveles, sumó 34%, y la coalición PRD-PT, con Higinio Martínez, apenas alcanzó 21%. Cabe destacar que sólo acudieron a las urnas 47.48% de los electores; es decir, más de 50% de los mexiquenses no fueron a votar.

En Nayarit, la distancia entre Lucas Vallarta (PRI) y Antonio Echevarría (Alianza para el Cambio) mostraba ya en los resultados preliminares una marcada ventaja en favor del candidato de la Alianza, con 52% de los sufragios, mientras que el candidato priista alcanzaba 43%. La fuerza de la Alianza no sólo se reflejó en el triunfo del candidato a gobernador sino en nueve presidencias municipales y 13 de las 18 curules del Congreso local. Cuatro de los municipios más importantes, que además representan a 60% de los sufragios totales de Nayarit: Tepic, Santiago Ixcuintla, San Blas y Tuxpan, serán gobernados por la Alianza.<sup>6</sup>

De estos procesos se desprende un importante aprendizaje: si las alianzas o coaliciones entre partidos de oposición se dan en forma fragmentada, el PAN y el PRD llegarán a las elecciones presidenciales, presumiendo que han avanzado cada uno en sus posiciones y que han incrementado sus porcentajes; sin embargo, no podrán festejar un

consiste en la definición de preferencias con base en las plataformas, propuestas y respuestas que los partidos ofrecen a sus electores potenciales para resolver los problemas críticos de la sociedad; la polarización afectiva, que atrae al electorado con base en la imagen de los candidatos y no de posiciones políticas específicas; la polarización ritual, que obedece a hábitos muy estables en la participación electoral y a lealtades que implican la retribución ciudadana a beneficios reales o imaginarios, y la polarización transitoria, que se activa con la percepción de que con su voto, el elector puede contribuir a un cambio sin precedentes.

6. Resultados del conteo preliminar con 93% de las casillas (*La Jornada*, México, 6 de julio de 1999).

triumfo o celebrar el derrocamiento del partido del Estado, por no hablar de un proyecto de país que aún está por definir. El caso de Nayarit nos muestra que las principales fuerzas de oposición tienen frente a sí el gran reto de consensar una alianza fuerte, proponer un candidato que sume fuerzas para obtener el gobierno y construir una mejor propuesta. La oposición fragmentada sólo ayudaría al PRI a mantenerse al frente del gobierno de la República sin excesivos contratiempos.

### *El papel de las asociaciones políticas nacionales*

Existen 12 organizaciones que por su tamaño y trayectoria pueden considerarse como las más importantes y hay otras 14 que resultan menos trascendentes pero que reflejan una tendencia al resurgimiento de grupos con interés por participar en la política nacional con la pretensión de mantener su faceta ciudadana, en contraposición a los partidos políticos más fuertes. El Instituto Federal Electoral (IFE) había otorgado ya el registro a las 12 primeras asociaciones políticas nacionales (APN); el 1 de agosto empezarán a operar 32 nuevas APN y fueron rechazados los registros de otras 15 debido a que no cumplían con el requisito indispensable de contar con siete mil militantes como mínimo y presencia en diez delegaciones estatales.

El espectro se abre desde las organizaciones que tienen su principal fuerza entre las agrupaciones de ciudadanos con una larga trayectoria y experiencia de participación en movimientos sociales, convergencias y redes de ayuda (como Causa Ciudadana, liderada por Demetrio Sodi y Cecilia Loria), hasta las organizaciones promovidas por hombres de empresa (Coordinadora Ciudadana afín al PAN, liderada por Antonio Sánchez Díaz de Rivera, ex funcionario de la Confederación Patronal de la República Mexicana, Coparmex) o ex políticos que pretenden reaparecer en la escena política con una careta ciudadana (Convergencia por la Democracia, abanderada por Dante Delgado).

La principal crítica que se hace es que los partidos políticos han permitido la existencia de las APN, pero han limitado su presupuesto y, hasta ahora, las posibilidades de contender.

Las APN han recibido del IFE 54 millones de pesos, cuatro millones y medio cada una en tres años. Dinero que sólo se podía utilizar en la promoción de actividades cívicas, trabajos de investigación, ediciones y capacitación. Con la permisividad y proliferación de las APN, cada una recibió sólo un millón 500 mil pesos, por lo que ahora sus demandas a la Cámara de Diputados las han centrado en torno al incremento presupuestal.<sup>7</sup> A las 12 APN existentes se suman otras 31 agrupaciones que fueron aprobadas por el IFE en abril y empezarán a funcionar como tales el primero de agosto. Lo paradójico es que mientras se incrementa el número de asociaciones, el presupuesto asignado por el IFE será de 23 millones de pesos; es decir, de 500 mil pesos para cada APN, aproximadamente, por lo que cada una recibirá tan sólo la tercera parte de lo que percibía.

La principal crítica pone énfasis en que las APN no responden a la crisis que sufren los partidos, ni constituyen alternativas reales de participación política para los ciudadanos. Cinco de estas agrupaciones esperan su registro como partidos políticos y el escenario más probable es que se sumen en coalición a alguno de los tres partidos más fuertes.

Es claro que desde la perspectiva oficial, la aparente apertura que fomenta la proliferación de organizaciones ciudadanas con definición política propia, no se corresponde con el financiamiento otorgado, y de fondo podemos advertir que tiende más a fraccionar la fuerza de las organizaciones políticas ya existentes y favorecer una dinámica que, con apariencia democrática, concentre las preferencias en torno al PRI y favorezca el triunfo de su candidato.

7. *Masiosare*, suplemento de *La Jornada*, México, 23 de mayo de 1999.



## GEOGRAFÍA ELECTORAL MEXICANA EN ESTADOS UNIDOS\*

Jorge Durand\*\*

La distribución de los mexicanos en el territorio norteamericano ha seguido patrones bastante similares desde que empezó la emigración masiva a fines del siglo pasado. De hecho coexisten dos patrones claramente definidos: el de concentración y el de dispersión. El patrón de concentración, como su nombre lo indica, agrupa a gran cantidad de mexicanos en una sola ciudad o en un mismo condado. A comienzos de este siglo los lugares de mayor concentración estaban en las ciudades de San Antonio, Texas; Kansas City, Kansas; Los Ángeles, California, y Chicago, Illinois. En cuanto al patrón de dispersión, Manuel Gamio afirma que a mediados de la década de los veinte los mexicanos estaban repartidos a lo largo y ancho de la Unión Americana, incluidos los estados lejanos de Alaska y Hawai.

- \* En mayo de 1998 el Instituto Federal Electoral, en cumplimiento de la reforma constitucional, que abre la posibilidad de que los mexicanos que viven en el exterior puedan votar en las elecciones presidenciales, formó una "Comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", en la que tuve el honor de participar. El trabajo que aquí se presenta es una síntesis de una parte de los anexos al informe elaborado por la subcomisión sociodemográfica, que fue redactado por Jorge Durand, con la colaboración de Víctor Zúñiga.
- \*\* Profesor e investigador del Departamento de Estudios sobre Movimientos Sociales (DESMOS) del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara.

En la actualidad se puede apreciar que estos patrones de distribución se han venido acentuando. Por una parte la mitad de los mexicanos mayores de 18 años se concentran en ocho condados de la Unión Americana. Destaca el de Los Ángeles, California, que agrupa a 22.63% del total de la población. Y aunque en menor grado de concentración, los que siguen son: los condados de Cook, Illinois; Orange, California; Harris, Texas; San Diego, California; Maricopa, Arizona; El Paso y Dallas, Texas (véase el mapa 1).

Asimismo, una cuarta parte de la población mexicana se ubica en condados que podrían considerarse como de mediana concentración. En este caso se trataría de 25 condados más, ubicados en los estados de California, Texas, Illinois, Arizona, Nueva York, Nevada y Colorado (véase el mapa 2).

El restante 25% se encuentra disperso en casi toda la Unión Americana y corresponde a lo que hemos llamado un patrón de distribución disperso, localizado en 428 condados repartidos en 38 estados.

Este patrón de concentración-dispersión de la población mexicana en Estados Unidos puede, por una parte facilitar la logística electoral y, por otra, dificultarla. El patrón de concentración sin duda la favorece, en cambio, la dispersión la dificulta, dependiendo de la modalidad de votación y registro por la que se opte.

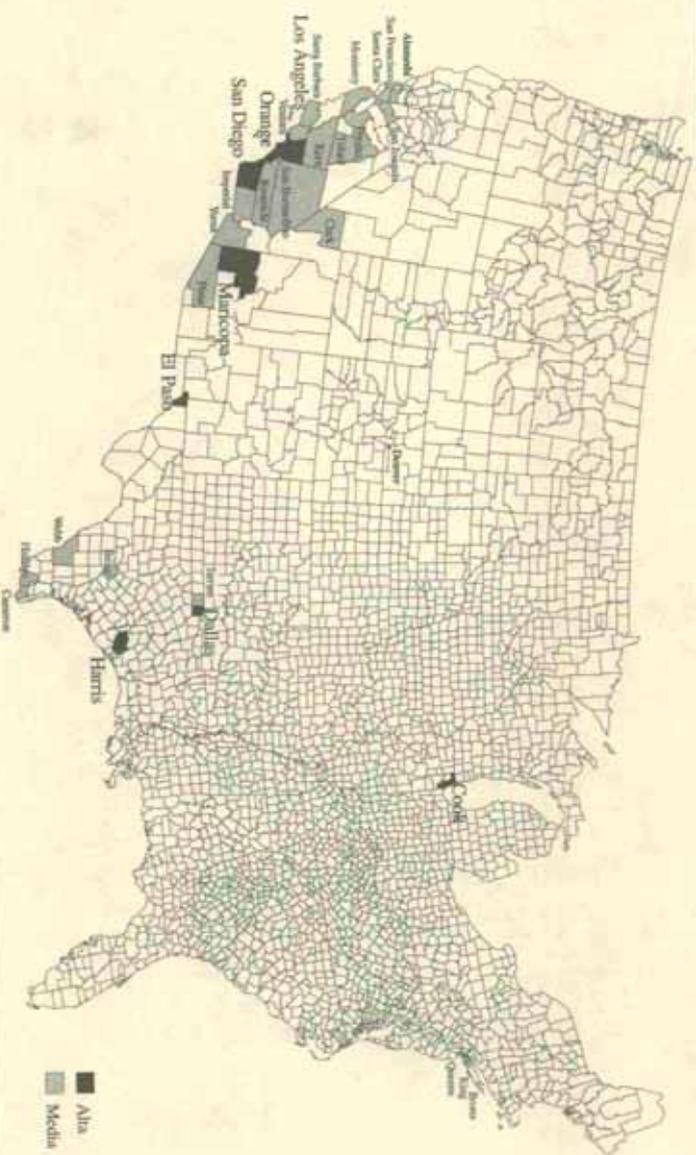
Un elemento adicional es el del asentamiento de la población mexicana a lo largo de la franja fronteriza, que agrupa a 18% de la población mexicana en Estados Unidos. Aquí también se observa un patrón de concentración en las ciudades de San Diego y El Paso, y de dispersión en los otros condados. Sin embargo, dada la vecindad con México, la dispersión no afecta negativamente a la logística electoral, ya que toda la elección puede organizarse desde el lado mexicano, donde el Instituto Federal Electoral (IFE) dispone de instalaciones y además se puede apoyar en los 10 consulados localizados en los condados fronterizos (véase el mapa 3).

**Mapa 1**  
**Distribución geográfica por condados de altísima y alta concentración de mexicanos**



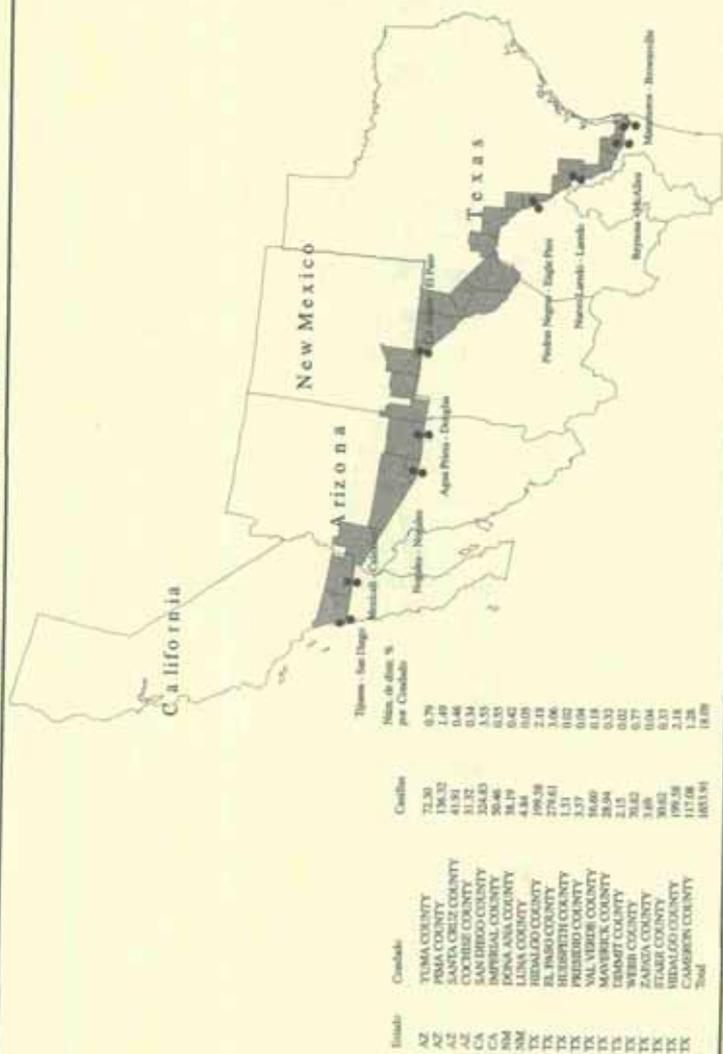
Fuente: Comisión de Especialistas (crs) 1998; Censo norteamericano, 1990.

Mapa 2  
Distribución geográfica por condados de alta y media concentración de mexicanos



Fuente: Comisión de Especialistas (CPE) 1998; Censo norteamericano, 1990.

Mapa 3  
Estados y condados fronterizos según grado de concentración, número de casillas  
y poblaciones mexicanas vecinas



Para poder determinar la distribución de la población mexicana en Estados Unidos se utilizaron diversos instrumentos estadísticos. En el nivel nacional se tomó como punto de referencia una población total de 7.1 millones, cifra estimada por la Comisión de Especialistas del IFE y que corresponde al conjunto de población de mexicanos nacidos en México, mayores de 18 años, estimada para el año 2000.

Para determinar la distribución de la población en el nivel estatal se tomó como referencia la Current Population Survey (CPS), de marzo de 1998, el instrumento muestral más actual y profesional que existe en cuanto a la población en Estados Unidos y que es utilizado como una fuente básica de información para el análisis demográfico.

Finalmente, para determinar la distribución de la población en el nivel de condado, se tomó como referencia el censo de población de Estados Unidos de 1990. Este instrumento tiene ventajas y limitaciones. La principal ventaja es precisamente su carácter único, no existe otro instrumento y es muy difícil que pueda existir otro para antes del año 2000 que tenga las mismas características. Las desventajas también son evidentes: el censo proporciona información sobre un sector de la población mexicana en Estados Unidos —todos aquellos que nacieron en México y que vivían en Estados Unidos en 1990. Esto incluye a menores de edad, que en el año 2000, no tendrán 18 años; es decir aquellos que en 1990 tenían siete años o menos. Y excluye a otros sectores, los nuevos migrantes legales que llegaron entre 1990 y el 2000 y a una parte de los indocumentados que no suelen figurar en los censos, sesgo reconocido por el Census Bureau.

A pesar de su antigüedad, el censo de 1990 es el único instrumento disponible que proporciona información sobre la distribución de la población en el nivel de condado. Conscientes de que en los últimos años se ha registrado una gran movilidad de la población en el interior de Estados Unidos y al constatar que se han popularizado nuevos lugares de destino, se procedió a realizar las

correcciones pertinentes utilizando la información que proporciona, en el nivel estatal, la Current Population Survey de 1998.

En efecto, la distribución de la población por estado ha cambiado, pero un análisis detallado de la distribución de la población en el nivel de condado confirma que, en términos generales, la información que proporciona el censo de 1990 y la CPS de 1998 es adecuada. Contrastando la información estadística con estudios de campo realizados en Georgia, Florida, Idaho y Pensilvania se pudo constatar que la distribución geográfica del censo de 1990 es muy similar a la que reportan los estudios de caso.

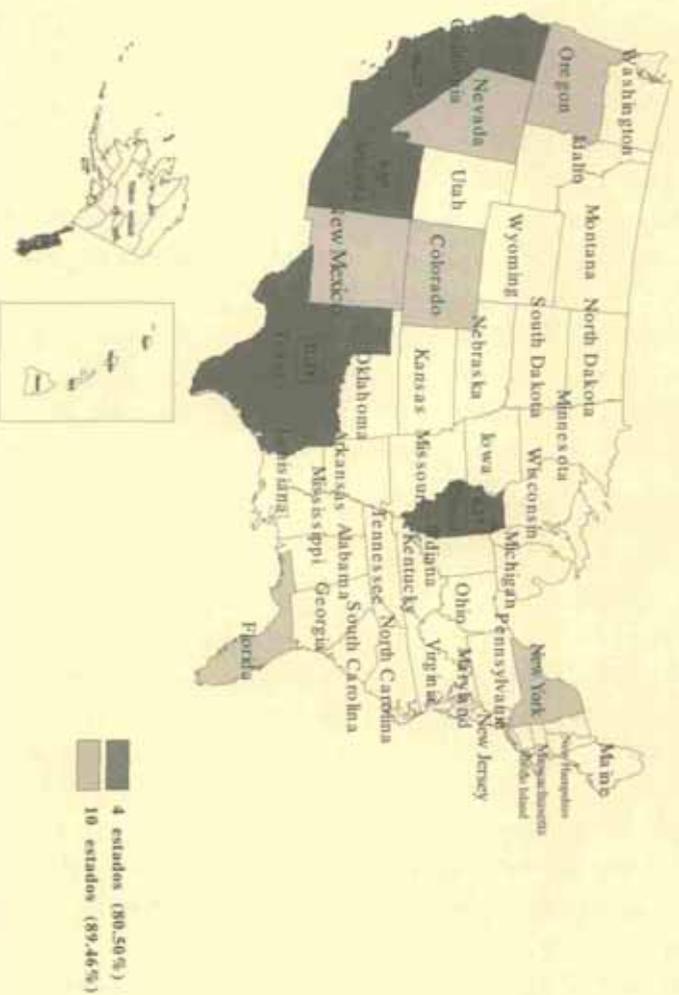
Para efectos del análisis de logística electoral sólo se consideraron aquellos condados con una población de mexicanos mayor a 750 habitantes (límite de electores fijado por el IFE para instalar una casilla ordinaria). Este criterio excluye sólo a 3.4% de la población. Para facilitar la lectura y el análisis se procedió a clasificar los condados en cuatro grandes grupos según su grado de concentración altísimo, alto, medio y bajo.

## CONCLUSIONES

En el nivel estatal destaca que en sólo cuatro estados: California, Texas, Illinois y Arizona, se concentra 80.5% de la población mexicana radicada en Estados Unidos. Y en diez estados: Nueva York, Florida, Oregón, Colorado, Nuevo México y Nevada, incluyendo a los cuatro ya mencionados, se concentra 89.46% de la población (véase el mapa 4).

La distribución por condados muestra un nivel más alto de concentración, dado el tamaño reducido de su territorio. En ocho condados se agrupa casi la mitad (49.37%) de la población y en 33 se concentran tres cuartas partes (74.61%) del total. Si se tomara en cuenta a los condados vecinos a éstos, que no figuran por tener menor

Mapa 4  
Distribución geográfica por estados según grado de concentración



Fuente: Comisión de Especialistas (CPE) 1998; Censo norteamericano, 1990.

grado de concentración, se estima que se podría alcanzar 80% de la población.

Por otra parte, si se toma en cuenta a los condados fronterizos, 20 en total, correspondientes a los estados de California, Arizona, Nuevo México y Texas, la distribución porcentual de la población asentada es de 18% con respecto al total.

Para finalizar, si se considera a las grandes zonas metropolitanas como Los Ángeles, San Francisco, San Diego, Chicago, Houston, Dallas, Nueva York, Atlanta y Denver, se puede afirmar que allí se concentra buena parte de la población mexicana en Estados Unidos. Y se puede concluir que los mexicanos están ubicados, precisamente, en los núcleos de mayor expansión y desarrollo de la Unión Americana. La imagen tradicional de una población migrante dedicada a las labores agrícolas es asunto del pasado.

Estas nueve zonas metropolitanas están ubicadas en contextos geográficos polares: al oeste en California, en el centro en Colorado, al sudoeste en Texas, por el medio oeste en Illinois, en el noreste en Nueva York y en el sur Georgia.

En términos de logística electoral se infiere, en primer lugar, la necesidad de instalar centros de concentración de casillas en las ciudades y en los condados señalados como de mayor concentración de población.

En segundo término, que una parte significativa de la logística electoral, correspondiente a 18% del total de casillas estimadas, puede organizarse desde México en las ciudades fronterizas de Tijuana, Mexicali, Nogales, Agua Prieta, Ciudad Juárez, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Ciudad Acuña, Reynosa y Matamoros. Todas ellas cuentan con consulados en las ciudades vecinas norteamericanas de San Diego, Caléxico, Nogales, Douglas, El Paso, Eagle Pass, Laredo, Del Río, McAllen y Brownsville.

En tercer lugar, que la localización de concentraciones de población mexicana en Estados Unidos, permite organizar las elecciones y

concentrar los esfuerzos a partir de diferentes categorías geográficas: por estado, por condado, por áreas metropolitanas y, de manera complementaria, por localización fronteriza. La logística electoral puede utilizar cualquiera de estas opciones, o sus posibles combinaciones, para organizar y planear sus actividades, con la seguridad de llegar a la mayoría de la población mexicana residente en Estados Unidos.

Finalmente se estima que de acuerdo con el conjunto de población examinado —residentes en Estados Unidos nacidos en México— se requerirían un total de 9,141 casillas ordinarias para 750 electores cada una. Estas casillas estarían distribuidas en un total de 38 estados y 461 condados, para cubrir 96.56% de la población. El resto, 3.44% quedaría excluido de esta distribución, pero muy posiblemente podría votar en un condado o una ciudad vecina o cercana.

## NOTAS SOBRE LA PRIVATIZACIÓN ELÉCTRICA\*

José Antonio Rojas Nieto\*\*

### ANTECEDENTES Y CONTEXTO MEDIATO

#### *Globalización y privatización*

Independientemente de las caracterizaciones teóricas que se utilicen, parece existir un consenso muy importante en torno a la etapa o fase del desarrollo económico mundial. La versión más vulgarizada es, precisamente, la que habla de la globalización de la economía mundial, para indicar el nivel de las relaciones financieras, tecnológicas, comerciales y políticas en el ámbito mundial, por un lado, y, por otro, del neoliberalismo como la ideología dominante rectora de este desarrollo mediante la hegemonía de un nuevo bloque en el poder que conjunta, acaso por primera vez en la historia de la economía mundial, personeros políticos, sociales y empresariales tanto de los países avanzados como de las naciones en desarrollo.

En este marco se ha generado una fuerte presión hacia países en desarrollo que buscan apoyo financiero internacional, entre otras cosas, para que impulsen procesos de privatización en sus industrias estratégicas. Así, por ejemplo, el Banco Mundial presiona para la privatización de las industrias petrolera y eléctrica, pero también de

\* Estas notas integran algunos materiales publicados en *La Jornada* durante los meses de febrero a agosto de 1999.

\*\* Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Articulista del periódico *La Jornada*.

puertos, ferrocarriles, aeropuertos y telecomunicaciones. Se trata de que los activos eléctricos de estas industrias y sectores estratégicos se privaticen, para lo cual se diseñan e impulsan programas que se ubican en un nuevo contexto, el de una severa y agresiva política de ajuste, similar a todas las políticas de ajuste impulsadas en los países en desarrollo, entre ellos los latinoamericanos.

Algunos especialistas en el análisis de esta nueva fase del desarrollo económico mundial, como James Petras y Morris Morley, profesores de las universidades Estatal de Nueva York y de Sidney,<sup>1</sup> indican que la presión privatizadora corresponde a una estrategia política de control, en el contexto de una política de ajuste que ha abierto una espiral descendente para las clases trabajadoras y las clases medias a cambio de otra ascendente para las corporaciones multinacionales, los banqueros y las clases dominantes nacionales ligadas al Estado y a los circuitos externos. Pero además aseguran que ante la imposibilidad de que los funcionarios públicos y la clase política acumulen riqueza por las vías normales y tradicionales de los años de prosperidad, los procesos de privatización también facilitan la práctica de una corrupción que incluye comisiones a los funcionarios públicos que los presiden e impulsan, así como asociaciones de éstos con los beneficiarios del proceso, trátase de compañías nacionales o extranjeras, o de asociaciones de ambas.

Así, las privatizaciones que se encuadran en este concepto de globalización en muchas ocasiones comportan un proceso nocivo y regresivo de beneficio y asociación de funcionarios gubernamentales con los beneficiarios de la compra de activos nacionales y de la privatización de recursos nacionales. Autores como John Saxe-Fernández aseguran que se promueve una visión pop de la globalización, según la cual la dominación y la apropiación de los recursos naturales

1. Saxe-Fernández, John. *Globalización: crítica de un paradigma*, UNAM/Plaza y Janes, México, 1998.

y los activos nacionales son resultado inevitable del nivel del desarrollo económico mundial, porque se trata de una ruptura histórica y de un nuevo paradigma tecnológico ante los que no existen alternativas. La eficiencia sólo proviene de la competencia; la racionalidad sólo la otorga el mercado; el cambio técnico sólo puede ser fruto de la iniciativa individual; el desarrollo es fruto de la apertura económica. Y hasta el paroxismo se vende la idea —obsesiva y compulsiva— de que la nación debe ser competitiva, para lo cual es preciso privatizar y, desde luego, garantizar estabilidad macroeconómica con fondos externos, eufemísticamente llamada hoy “blindaje”. Por eso, aunque no deja de admirar que el Banco Mundial insista en la necesidad de que aumente la privatización de la electricidad en cuanto a su generación y se amplíe en lo referente a transmisión y distribución ahora, y al petróleo cuanto antes, más admirable es que los funcionarios mexicanos acepten esa presión. Tampoco sorprende que se reclame ese retraso con que México ha tomado el paso “alentador” de proponer enmiendas constitucionales al Congreso para permitir la inversión privada en todo el sector energía. A ese aliento, entonces, se suman gobiernos, funcionarios, firmas internacionales de asesoría, empresas multinacionales, fondos corporativos de inversión, menos con el ánimo de impulsar una nueva estrategia económica del desarrollo mundial, y más con la determinación de lograr lo que Larry Carney caracteriza como expansión ordenada de la globalización para lograr la rendición ante los nuevos mercado globalizados, es decir, ante los nuevos grupos y asociaciones empresariales, financieras y gubernamentales, que buscan consolidar su hegemonía en el mundo de ahora. Por ello, la privatización eléctrica en México se convierte hoy en una pieza ejemplar y simbólica muy importante de esa globalización del dominio y la subordinación.

### **Globalización y reorganización de la industria eléctrica**

Las reformas promovidas por el gobierno para privatizar las industrias eléctrica y petrolera provienen de una presión externa ejercida por los grandes grupos y corporaciones financieros internacionales, ideológicamente alentada por esa teoría de los mercados que se ha promovido por el denominado Consenso de Washington, en torno al cual se agrupan desde mediados de los años ochenta no sólo el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial sino también directores de bancos centrales, administradores y técnicos de ministerios y departamentos de finanzas o hacendarios de Europa occidental y Estados Unidos, pero también, por lamentable que resulte, de gran parte de los países en desarrollo, junto con importantes grupos y compañías de asesoría; comunidades académicas y redes de economistas profesionales; empresas transnacionales, bancos y corporaciones de inversión privadas. Justamente por ello, hay un ánimo permanente de impulsar, presionar y evaluar el nivel de avance de esas reformas, como lo muestra un especialista del Banco Mundial, quien recientemente analizó una encuesta realizada por ese organismo. En ella se descubre que en la mayoría de un total de 115 países en desarrollo no han prosperado como se esperaba las reformas y la privatización de las industrias petrolera y eléctrica. Sin embargo, en América Latina, merced a las presiones del mismo Banco Mundial y de otros organismos como el FMI,<sup>2</sup> se ha logrado un avance de 71% en la industria eléctrica; 50% en producción primaria de hidrocarburos; 63% en industrialización y comercialización del gas natural; 24% en refinación y 33% en comercialización del petróleo; para tener un

2. La reflexión de este especialista de la División de Petróleo y Gas del Banco Mundial se puede complementar en Bacon, Robert. "A scorecard for energy reform in developing countries", en *Public policy for the private sector*, Banco Mundial, junio de 1999.

promedio global de 53% en la privatización de estas industrias estratégicas.<sup>3</sup>

Para construir ese indicador de avance de las reformas y de la privatización, el estudio del Banco Mundial comprende seis aspectos centrales de las industrias petrolera y eléctrica: nivel de la estructuración corporativa de la industria por fases o ámbitos de actividad; grado de avance en las transformaciones y cambios legales que permitan la privatización y la venta de activos nacionales; desarrollo de estructuras de regulación independientes de las empresas y de los ministerios de energía; nivel de restructuración de la empresa estatal para permitir su manejo privado; nivel de participación de la inversión privada, y desarrollo de la venta de activos públicos o nacionales. Así, siguiendo el esquema planteado por el Banco Mundial, México estaría con un avance no mayor a 30%, o acaso menos.

Es incuestionable, entonces, que la reforma de los sectores petrolero y eléctrico que ha emprendido este gobierno no sólo se nutre de la ideología que promueven organismos financieros como el Banco Mundial sino que además se realiza con la constante presión de este y otros organismos financieros internacionales. Desde hace varios años y, sin duda, durante muchos más, independientemente de la orientación del gobierno que, para el caso de México, resulte de las elecciones del 2000, ha existido y seguirá existiendo una fuerte presión para que se realicen las transformaciones orientadas a lograr el manejo privado de estas industrias estratégicas. Será difícil sacudirse ese ánimo de dominación por parte de lo que autores como Larry Carney, editor del *International Human Politics Society Culture* de la Human Press de Nueva York, llaman "la mano que se ha hecho visible", aludiendo a la vieja metáfora de Adam Smith respecto del

3. En el sudeste asiático, 46%; en los países en desarrollo de Europa y Asia central, 43%; en los países de la Cuenca del Pacífico, 41%; en África del Sur, 32%, y sólo 23% en Medio Oriente y en África del Norte.

funcionamiento del mercado, cuando en el capítulo 2 de su libro cuarto de *La riqueza de las naciones* dice que cuando un individuo, una empresa, una sociedad o un país piensa en obtener el mayor valor posible o la ganancia propia, como en muchos otros casos, es conducido por una mano invisible a promover un fin que no entraba en sus intenciones: el bien común, el bien de la sociedad, asegura el profesor de moral escocés. Esta mano visible es, a decir de Carney, el Consenso de Washington.

Es lamentable, entonces, que, incluso en ocasiones con orgullo, a este Consenso de Washington se vinculen grupos gubernamentales de muchos países en desarrollo como el nuestro, abandonando las aspiraciones nacionales de los pueblos. Así, con beligerancia extrema, se suman a este Consenso grupos, empresas, académicos y funcionarios de países en desarrollo, muchos de ellos hablando y engañando en nombre del bien de la nación, con esa retórica globalista que cada día nos subordina y oprime más. Por ello, al frenar y modificar el sentido de la reforma eléctrica y petrolera promovida por este gobierno, se da un primer paso para impulsar una reforma alternativa, cuya resultante no será trivial, justamente porque los ánimos privatizadores ya se han internalizado, extendido e intensificado, y no se van a frenar.

## ANTECEDENTES Y CONTEXTO INMEDIATO

### *La reforma eléctrica*

Desde hace varios años y prácticamente en todo el mundo comenzó un severo proceso de reestructuración y reorganización de la industria eléctrica. Y hay que decir "severo" porque una industria concebida tradicionalmente como monopolio natural, es decir, en la que un solo productor, un solo transmisor y un solo distribuidor (las más de las veces integrados verticalmente) podían abastecer de electricidad de forma más eficiente y a menor costo, se la reconceptualiza con la

introducción de formas de libre competencia compatibles con la naturaleza del suministro de electricidad, no sólo —se dice— para garantizar mayor afluencia de capitales para su desarrollo sino también más eficiencia, menores costos y, por consecuencia, precios más bajos.

Tradicionalmente se postulaba que en una zona, en una región, incluso en un país, una sola compañía eléctrica integrada —pública o privada— era lo mejor para proveer el servicio eléctrico. Se pensaba también que convenía la integración vertical de la industria, justo para aprovechar las economías de escala. Con estos dos supuestos se organizaban los sectores eléctricos para determinar reguladamente sus tarifas, es decir con una supervisión gubernamental —tanto sobre las empresas públicas como sobre las privadas— para que los precios del suministro atendieran realmente al comportamiento de los costos marginales, los que se determinan considerando los requerimientos que se exigen en las diversas horas del día, en los días de la semana, en los meses y estaciones del año, y en las diversas regiones, en cuanto a plantas, combustibles, materiales y mano de obra para la generación eléctrica, y en cuanto a líneas, subestaciones, equipos de control y de medición y mano de obra para su transmisión, distribución y comercialización.

En la actualidad, en muchos países se piensa en la conveniencia de que concurren muchos productores de electricidad, públicos y privados, nacionales y extranjeros, federales, estatales y municipales, pequeños y grandes. Asimismo se plantea la necesidad de someter a concurso continuo la electricidad que éstos producen, en orden de seleccionar con base en costos, la que se recibirá en la red central de transmisión cada hora, cada día, cada mes, cada estación del año, en cada región de suministro, y de ahí enviarla a los distribuidores locales, quienes la entregan a los consumidores finales. También se piensa en la necesidad de garantizar el libre acceso de productores y consumidores a esa red central, a esas grandes líneas de alta tensión

para que, precisamente, pueda haber acuerdos entre generadores y grandes consumidores, los que tendrían que pagar un derecho de peaje o tarifa de transmisión al propietario o a los propietarios de la red central de transmisión, para no obligarlos a servirse de la energía que le surte el distribuidor más cercano, y con ello evitar precios más altos derivados de acciones monopólicas. Por eso, bajo esta nueva orientación no sólo existen precios por hora, precios por día, precios por semana, precios por mes, precios por estación del año —aunque ciertamente hay contratos de corto, medio y largo plazos—, sino también precios de compra a generadores, precios de transmisión, precios de venta a los distribuidores y precios a usuarios finales.

Sin embargo, como puede desprenderse del análisis preliminar que muchos especialistas han hecho de las experiencias en Inglaterra, en el país de Gales, en Estados Unidos, en Japón, en Noruega, en Nueva Zelanda, en Argentina y en Chile, entre otros, esta nueva visión de la industria eléctrica en el mundo resulta ser una compleja mezcla de elementos progresivos y elementos regresivos. No siempre es cierto que bajan los precios de la electricidad; tampoco que se logran las mejorías en los niveles y características previstos; menos aún que se garantiza que fluyen los capitales en los montos y costos esperados hacia esas restructuradas industrias, liberando a los gobiernos de respaldar las inversiones para esta industria tan importante. Ciertamente se reconoce que en algunos casos se superan algunos viejos vicios de las organizaciones eléctricas sustentadas en la concepción del monopolio natural, de la integración vertical y de la propiedad y el control o la regulación estatales. No en todos, ni de la misma manera. En cambio, se generan nuevos problemas que si bien no han llevado a cancelar el cambio, han obligado a un balance más minucioso de la conveniencia o no de las formas de desregulación implantadas y de las formas de apertura a la competencia en esta delicada industria, cuya producción debe coincidir instantáneamente con el consumo, so riesgo de los llamados "apagones".

### ***La experiencia europea***

La idea de un mercado de electricidad comenzó en Europa en 1988. Para ello, en 1990 se adoptaron dos lineamientos estratégicos: abrir un proceso de transición para modificar la industria eléctrica europea, e impulsar una transparencia máxima en los precios. Nadie se opuso a esas directivas, pues todavía no cambiaban la realidad de cada una de las industrias eléctricas nacionales. Pero el 16 de diciembre de 1996, luego de cinco años de negociaciones, el consejo de ministros de la Unión Europea adoptó nuevas resoluciones para determinar reglas comunes en la industria eléctrica de todos los países, y acordó un plazo de dos años para ello. Por sus condiciones y características muy particulares, a Bélgica e Irlanda se les otorgó un año más para ello. Hay condiciones iniciales en dos ámbitos de cada país que explican la "delicadeza" con que se ha tratado el asunto de la electricidad en Europa: la diversidad de sistemas eléctricos, y la diversidad institucional. En Francia, Grecia, Irlanda e Italia operan sistemas eléctricos con empresas públicas. En Inglaterra, Gales, Bélgica, España y, parcialmente, en Alemania, estos sistemas están en manos de compañías privadas. Algunos sistemas han abierto un proceso gradual para convertir sus empresas públicas en empresas privadas. Otros, en cambio, no han renunciado a ello, incluso en el caso de que la propiedad corresponde a autoridades locales y regionales, como sucede en Holanda y, en parte, en Alemania. La ley europea, por cierto, es neutral con respecto a la propiedad; no ha obligado a privatizar a quienes no lo desean. Pero también hay diferencias en Europa en cuanto a la integración vertical y horizontal; los sistemas eléctricos en Francia, Grecia, Irlanda e Italia están totalmente integrados (generación, transmisión y distribución). En cambio en Inglaterra y Gales la electricidad está desintegrada vertical y horizontalmente. Y entre estos dos extremos hay muchas variantes. La ley europea tampoco impone la desintegración, únicamente exige llevar cuentas separadas de cada fase. Sólo hay leyes antimonopolio, no hay un organismo

regulador como en Estados Unidos (Federal Electricity Regulatory Commission). Pero también hay muchas diferencias en cuanto al tamaño de los sistemas y las tecnologías y combustibles utilizados. Tampoco aquí se ha obligado a la homogeneización. Francia e Italia tienen grandes sistemas integrados. En Alemania hay partes fragmentadas. Austria, Dinamarca y Holanda cuentan con sistemas eléctricos pequeños y fragmentados. En algunos casos como Francia, la generación nuclear sobresale. En Italia resaltan el combustóleo y el gas natural. Tampoco aquí se han determinado normas obligatorias.

### **Reforma eléctrica y cambio técnico**

A decir de los especialistas,<sup>4</sup> desde mediados de los años ochenta se empezaron a acelerar dos cambios técnicos fundamentales que han influido drásticamente en el proceso de reorganización de la industria eléctrica. Por un lado los avances en tecnología para generar electricidad, que han conducido a unidades no sólo menores, con menos costos de producción y más eficientes, como son las de ciclo combinado a gas natural, que se caracterizan por ser menos intensivas en capital, ser menos “monstruosas” que las térmicas tradicionales y, de manera fundamental, mucho más eficientes y limpias que esas plantas, pues aun en condiciones difíciles —atmosféricas y de temperatura— alcanzan niveles de abatimiento de costos no inferiores a 20% —hasta 35% en las óptimas—, precisamente por su mayor eficiencia. Por otro lado, los progresos en las tecnologías de almacenamiento, manejo y

4. Joskow, Paul. “Electricity in transition”, en *The Energy Journal*, vol.19, núm.2, 1998; AES Reports, 1998; ABB Reports, 1998; Direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP). *Les “couts de référence” de la production électrique*, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Paris, 1997; Lewington, P. *Electricity privatisation in England and Wales. An example to follow?*, 1994; Krause, Gilson. *From theoretical to pragmatic issues: do we need independent power producers?*, 1994, entre otros.

administración de información y sus menores costos por unidad de datos, han revolucionado los procedimientos de producción, transmisión, control y distribución de electricidad en el mundo, de donde la creciente apertura a la competencia en generación eléctrica no es sino una leve muestra de ello. Además, de manera más reciente, la baja en el precio de los combustibles se ha sumado a ese nuevo entorno en el que se desenvuelve la industria eléctrica, para proporcionar un indudablemente nuevo y favorable entorno para el gran aliento de esta industria en algunos casos, como el de México, fuertemente impulsada por un crecimiento importante de la demanda. Estas trascendentales transformaciones que han alterado de manera radical los conceptos tradicionales para comprender y organizar la industria eléctrica, no pueden utilizarse como coartada para alentar la privatización, atribuyéndole al cambio privatizador factores virtuosos que se vinculan más a esas novedades técnicas y a la circunstancia del abatimiento del precio de los combustibles, que a la apertura de la competencia bajo sus diversas formas en los sectores eléctricos de diversos países, la que, de suyo, no ha dejado de mostrar fallas importantes.

## **LA REFORMA ELÉCTRICA EN MÉXICO**

### ***Pre-texto: dinámica de la demanda y de la inversión***

En efecto, la demanda de electricidad ha crecido a ritmos más elevados que la economía; sin embargo, es muy probable que a mediano plazo resulte lo contrario, como se registra en los países en desarrollo y altamente desarrollados cuyo ritmo de la demanda de electricidad se vincula con un paulatino abatimiento de su intensidad energética e, incluso, de su intensidad eléctrica, es decir, de los requerimientos de energía o de electricidad por unidad de producto. La información pública señala que en 1998 el producto interno bruto (PIB) creció 4.8% y la demanda de electricidad, 5.3%. Elasticidad aparente mayor

a uno —dicen los técnicos—, resultado de la conjunción de dos procesos: la extensión del servicio eléctrico en regiones y ámbitos de nuestra vida económica y social, y la intensificación en el consumo del fluido eléctrico como resultado del cambio técnico, del cambio social, del cambio cultural y de la mayor capacidad económica de personas, familias, empresas y sociedad, que se refleja en el comportamiento del consumo promedio, el que junto con el aumento de los usuarios de electricidad determina el ritmo de la demanda. Pero no hay que olvidar que atrás de cualquier estimación o pronóstico del crecimiento de dicha demanda (en realidad de la de cualquier bien o servicio) están estos factores técnicos, económicos, sociales, culturales e, incluso, políticos. Y resulta pertinente recordarlo, para reflexionar un poco acerca de los supuestos que están detrás de la estimación oficial del crecimiento del consumo eléctrico en nuestro país, en estos momentos no inferior a 6% en los próximos diez años, como lo ha señalado la Secretaría de Energía.<sup>5</sup> Uno de esos supuestos es el crecimiento de la economía y de la población. Si, efectivamente, después del año 2000 el producto nacional crece a ritmos superiores a 5%, como se formuló en el Plan Nacional de Desarrollo, entonces es posible que la demanda de electricidad lo haga a ritmos cercanos a 6%, siempre y cuando continúe el ritmo de crecimiento de la población, se mejore sustancialmente su capacidad adquisitiva y se sostenga o avance el cambio técnico y la sustitución de combustibles y energéticos por electricidad. Esto, en efecto, le exige a la industria eléctrica más recursos para su expansión y modernización; nuevas formas de organización industrial y de atención a los usuarios, y, evidentemente, nuevos mecanismos de financiamiento. Pero la expansión eléctrica también garantiza un volumen importante de recursos por la vía de las tarifas, por ello buena parte de la expansión puede y debe

5. Véase el documento de esta secretaría, "Prospectiva del sector eléctrico 1998-2007", México, 1999.

financiarse con esos ingresos, sin necesidad de que las tarifas resulten prohibitivas ni mucho menos que se cancele el compromiso social de apoyar a los sectores que realmente necesitan subsidio, el que, por cierto, lo paga la sociedad con los impuestos, nunca lo pagan las compañías eléctricas.

En este marco resultaría radicalmente injusto atribuir a las empresas eléctricas estatales la responsabilidad exclusiva de los pasivos acumulados a mediados de los años ochenta que, en aras de una mayor sanidad, fueron asumidos por el gobierno federal, entre otras cosas porque parte de ellos se generó por la política gubernamental que se vivió a partir del boom petrolero y que condujo a mezclar, en la misma canasta de los subsidios, a los sectores sociales que lo requerían con las grandes empresas, y que se derivó de bajos precios de combustóleo, gas natural y electricidad. Por ejemplo, en 1985 el precio del combustóleo en México era la cuarta parte del precio en Estados Unidos; el del gas natural la mitad, y la electricidad para medianas y grandes industrias, costaba apenas poco más de la mitad que en el vecino país. Hoy, los precios internos del combustóleo y del gas —insumos esenciales de la industria eléctrica— se vinculan a los precios del sur de Texas, y la industria eléctrica mexicana no recibe ningún subsidio por combustibles; sin embargo, el precio de la electricidad para medianas y grandes industrias todavía es inferior al de Estados Unidos. Además, las grandes industrias intensivas en electricidad que tienen un patrón racional de consumo, pagan precios todavía más bajos. Es razonable advertir y analizar con cuidado el deterioro del financiamiento de la inversión en la industria eléctrica mexicana. Pero, en realidad, no es responsabilidad exclusiva de las empresas sino de la débil política fiscal.

Por lo demás, hay que subrayar que las tarifas son y deben ser la fuente principal de dicho financiamiento, es decir, deben incluir no sólo los costos de operación sino también los de la expansión. Esto resulta posible y obligado para las empresas eléctricas, públicas o

privadas. El financiamiento complementario —nunca el principal— debe obtenerse de las fuentes que hay en el mundo para ello. Mezclar la lógica fiscal con la del financiamiento de la expansión es confundirse.

De aquí que mucho antes de la privatización, hay caminos por recorrer, uno de ellos el de la autonomía de las empresas eléctricas y el de la autorización de formas para acceder creativamente a nuevas formas de financiamiento, sin renunciar a su carácter estatal y a su función social. Se puede.

### ***El texto de la reforma eléctrica gubernamental***

El gobierno pretende cambiar los artículos 27 y 28 constitucionales para permitir que el capital privado no sólo participe sino incluso pueda responsabilizarse de la marcha de la industria eléctrica en México. Se pretende ceder la generación —de hecho esta fase de la industria ya se dio desde que se promulgó, en mayo de 1993, una nueva Ley del Servicio Público de Electricidad—, a productores privados y que su producción sea entregada a una red de propiedad nacional, controlada y operada por una entidad estatal, encargada de recibir y transmitir esa electricidad de acuerdo con un ordenamiento de costos, la que, a su vez, podrá ser distribuida y comercializada por compañías privadas. Este esquema supone, como antes se ha anotado para algunas experiencias internacionales, crear un mercado competitivo de electricidad tanto para su compra como para su venta, lo que implica que cada determinado periodo —cada hora en los casos más relevantes, como el de Gran Bretaña— se escogen los productores que proporcionaran el insumo a la red central de transmisión, en cada región de suministro, para de ahí enviarla a los distribuidores locales, quienes abastecen a los consumidores finales. El esquema supone la garantía de libre acceso al mercado tanto de productores como de consumidores, los que, incluso, podrán tener libre acceso a esa red, base de la posibilidad de que haya acuerdos entre productores y

consumidores (sobre todo los más grandes, llamados “usuarios calificados”). Esto significa, como en esas mismas experiencias internacionales indicadas antes, que no habría obligación de los consumidores de comprar a determinado productor, ni siquiera el de su localidad, zona o región, porque con el acceso abierto a la gran red central, podrán preferir adquirir la electricidad con un productor ubicado fuera de esos lugares. Además, el esquema gubernamental supone que el desarrollo de esta competencia permitiría precios de electricidad más bajos y cancelaría la acción monopólica, en perjuicio de los usuarios.

### *Críticas externas a la propuesta gubernamental*

El documento oficial de la reforma eléctrica que sustenta los cambios constitucionales de los artículos 27 y 28 se nutre —por no decir se copia— del modelo de reorganización de la industria eléctrica en Inglaterra.<sup>6</sup> Por eso es muy importante el análisis minucioso de esa experiencia, así como de algunas propuestas teóricas que la respaldan.<sup>7</sup> Pero también es esencial escuchar a los críticos, entre los que se pueden contar a los dos reguladores gubernamentales británicos. Así pues, en clara continuidad con el profesor Littlechild, anterior regulador, Callum McCarthy, actual director general de Electricidad y Gas de Inglaterra, acaba de asegurar que el mercado inglés no ha llegado a ser realmente competitivo, pues las compañías eléctricas que participan en el *Pool* han manipulado las reglas del mercado *spot* y no han transferido a los consumidores la disminución en costos registrada desde la privatización (disminución no causada por está, se cuida de decir el británico), originada en los menores costos de capital de los nuevos equipos (40%, menos según McCarthy), la baja de

6. Secretaría de Energía. “Propuesta de cambio estructural de la industria eléctrica en México”, México, 1999.

7. Por ejemplo, Hunt, Sally y Graham Shuttleworth. *Competition an choice in electricity*, National Economic Research Associates/John Wiley and Sons, Inglaterra, 1996.

precios del gas natural (50% en el periodo), baja en los precios del carbón (28%), reducción de los costos de capital y el dramático mejoramiento —así lo subraya el regulador, hoy de electricidad y gas en conjunto— de la productividad del trabajo, y pese a ello, asegura, los precios permanecen inflexiblemente altos. Se tiene la sensación de que el *Pool* inglés ha llegado a proveer a los generadores de instrumentos para protegerse de las presiones de la competencia, y no al revés; incluso, que ha llegado a manipular las reglas del mercado *spot*, razón por la que, en el marco de la normatividad actual, el regulador propone realizar acciones, incluida la modificación de las licencias para generar electricidad. Es evidente que, en buena medida, la mejoría de precios registrada estos años en Inglaterra se origina más en el cambio técnico y su menor costo de capital asociado, y en la baja de los precios de los combustibles, aspectos que poco o casi nada tienen que ver con la privatización. Además, se puede demostrar que justo por el carácter privado y las tendencias reintegradoras de la industria, débilmente se ha transmitido a precios el nivel de abatimiento de los costos de producción. Apenas después de nueve años de implantación de dicho modelo —caótica y confusa, según afirman varios autores británicos—, se descubre ya una fuerte tendencia a la reintegración vertical y horizontal de las compañías generadoras y las distribuidoras, y no sólo a nivel nacional sino también internacional, lo que en términos del Departamento de Energía de Estados Unidos se reconoce como el origen de un negocio internacional dominado por unas cuantas empresas en el mundo.

El análisis de especialistas del caso noruego señala de manera contundente que, también luego de ocho años de implantación de un nuevo modelo en un sector en el que, por cierto, casi ciento por ciento de la generación se basa en hidroeléctricas, se reconocen ya al menos cinco aspectos que conducen a fuertes fallas del mercado: las barreras económicas de entrada, desarrolladas a propósito de la normatividad oficial para abrir y proteger las fuentes hidráulicas; el problema de las

externalidades, básicamente ambientales, que deben ser asumidas y coordinadas centralmente, aunque con el riesgo de otorgar rentas y ganancias extras implícitas para algunos productores o concesionarios de la red de transmisión; la extensión de la integración vertical, sobre todo de producción y distribución; la información incompleta y asimétrica entre productores y consumidores que impide el buen funcionamiento del mercado, y el surgimiento y desarrollo de tendencias monopólicas de compañías privadas.

Y por si todo esto fuera poco, se profundiza y fortalece una discusión muy compleja en torno a un problema no resuelto, justo el de la mayor o menor capacidad del nuevo esquema de reorganización de la industria eléctrica en el mundo, para determinar el nivel adecuado de las tarifas eléctricas, en el orden de no sólo garantizar una creciente solvencia de las propias empresas eléctricas —públicas o privadas—, para financiar su expansión, sino también de respaldar su ingreso al mercado de dinero en el mundo.

### **ALGUNAS REFLEXIONES GLOBALES PRELIMINARES**

Hay varias razones para que, al menos en estos momentos, se suspenda el ánimo gubernamental por privatizar la industria eléctrica mexicana y se abra un período de serena reflexión en torno a las características que deberá asumir una incuestionable reforma de la industria eléctrica.

La primera, sin duda la de mayor importancia, es la falta de consenso en torno a la modificación de dos aspectos que tradicionalmente han estado en el núcleo mismo de nuestra constitución como nación: el de la propiedad originaria nacional de los recursos naturales y el de la responsabilidad estatal de los bienes públicos, fundamentales y estratégicos. Un cambio en este sentido debería implicar no sólo uno sino varios esfuerzos por alcanzar un consenso nacional, garantizando para ello una intensa y prolongada discusión, luego de lo cual, nunca antes, podría someterse a una decisión de

mayorías. No es el caso, al menos todavía. El debate actual, sin duda significativo, de pronto utilizado como mera coartada por los apremiados funcionarios que se obsesionan en el cambio constitucional, se ha visto afectado por las constantes amenazas y apreciaciones de catástrofes del gobierno, y, tristemente, se ha mezclado ya con un recrudecimiento de las pugnas de los grupos de poder económico y político —nacionales y extranjeros—, en ocasión de una compleja coyuntura electoral.

La segunda razón es la relativa al virtuoso comportamiento de la industria eléctrica mexicana, no obstante sus debilidades. Si la Comisión Federal de Electricidad (CFE) fuera una empresa ineficiente e improductiva, y Luz y Fuerza del Centro no tuviera perspectivas serias de reforma, la privatización podría tener más legitimidad, siempre y cuando se mostraran las alternativas para superar los serios inconvenientes que, al menos en Inglaterra, Argentina y Chile, ha generado la reforma. Pero no es el caso, a pesar de la lamentable y demagógica campaña en contra de ambos organismos, emprendida —admirémosnos— por los mismos que han tenido la responsabilidad de vigilar su comportamiento, determinar sus programas de desarrollo e inversión, y definir sus lineamientos estratégicos, que hoy, luego de cinco años de gobierno, hablan de urgencias.

La tercera razón es la de la optimista perspectiva que se prevé para la demanda de electricidad en los próximos años, dada la dinámica de la economía, de los usuarios y del consumo sectorial y regional, que permiten pensar en condiciones propicias para un fortalecimiento de la industria, ni más ni menos porque tiene garantizada la venta de una creciente producción.

La cuarta razón, vinculada indefectiblemente a las dos anteriores, es la de la posibilidad —auténtica por lo demás— de acrecentar la robustez financiera de la industria eléctrica mexicana, por tres vías incuestionables: el ingreso a una dinámica de costos decrecientes debido al cambio tecnológico que, de hecho, comenzó hace varios

años con la instalación de las primeras plantas de ciclo combinado con gas que registraron una eficiencia y una disponibilidad mayores, y que continúa con los exitosos y demandados proyectos de productores independientes que, a pesar de una serie de dificultades todas ellas superables, permiten garantizar energía eléctrica a menor costo en la red nacional a cargo de CFE y de Luz y Fuerza del Centro, lo que, a mediano plazo, pudieran traducirse en menores precios en el caso de usuarios que no reciben subsidio, y en elevaciones menos drásticas en el caso de usuarios para los que el subsidio deba racionalizarse; la autonomía para establecer un sólido esquema de determinación de costos y, con base en él, definir una adecuada y justa política de tarifas eléctricas para mediano y largo plazos, que fortalezca la capacidad financiera de la industria y dé certidumbre a los usuarios respecto del nivel de los precios, y la entrega a la industria del subsidio a los usuarios que socialmente lo requieran, pues éste, como cualquier otro subsidio, es responsabilidad gubernamental y no de las empresas eléctricas.

Finalmente, la quinta razón —para sólo señalar una más— es la del ánimo que ha mostrado la mayoría de los obreros, técnicos, profesionistas e incluso cuadros directivos del sector eléctrico, por impulsar el mejoramiento permanente de la industria, incluso como condición para conservar su carácter nacional. Más allá de la demagogia que pudiera ligarse a esta determinación, no es un asunto menor, ni mucho menos despreciable, contar con el ánimo de los trabajadores para realizar una reforma de fondo sin modificar el estatuto constitucional de la industria. ¿No vale la pena, entonces, redefinir la estrategia de la reforma de la industria eléctrica, considerando al menos estas cinco realidades? Da la impresión que sí. Podría corresponder a un nuevo gobierno —de la orientación que sea— reabrir desde su inicio esta discusión y buscar un amplio consenso. Sólo así podría haber un cambio de fondo.



## ¿CÓMO VIVEN SU TRABAJO LOS OBREROS DE IBM?

José Guadalupe Gasca Aguirre  
y Jorge Barajas Martínez\*

### INTRODUCCIÓN

En la planta de International Business Machine (IBM) ubicada en El Salto, Jalisco, trabajan cerca de nueve mil personas. Ésta es la planta más grande de la empresa (y del estado) a nivel mundial, tanto por su número de empleados como por su valor de producción.

Para Jalisco, esta planta resulta de primera importancia, pues ella sola exportó 37.5% de los totales generales de la entidad en 1997. Además, en 1998 IBM recibió el premio nacional de exportación, que otorga el gobierno de México, por ser la principal exportadora en todo el país. También es la empresa que más invierte en Jalisco, ya que entre 1996 y 1998 inyectó capitales productivos por casi 200 millones de dólares.

En febrero de 1999 el director de la planta, Alfonso Alva, se refirió a ella como una "empresa virtual" debido a que casi no cuenta con inventarios, trabajadores ni canales de distribución. Específicamente en relación con los trabajadores, IBM utiliza los servicios de las agencias subcontratadoras para hacerse de mano de obra y, como consecuencia, no tiene contratado a ningún obrero. Quien contrata a los trabajadores es la agencia; IBM sólo le paga a la agencia por sus

\* Miembros del Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL).

servicios. Alfonso Alva afirmó que prefiere a los trabajadores subcontratados porque "ellos son más flexibles y más baratos".<sup>1</sup>

Como en muchas otras empresas, en la planta de IBM se siguen los preceptos de calidad y productividad que, desde la perspectiva del mercado, han resultado favorables para las unidades productivas, pero cuyas medidas no se han evaluado desde el punto de vista de los obreros.

En este análisis, basado en una serie de entrevistas, tratamos de mostrar las "representaciones mentales" que tienen en común tres trabajadores de IBM respecto de sí mismos, el trabajo, la producción y la calidad, la tecnología, el salario, las agencias, los compañeros y la organización productiva.

Se trata de entrevistas realizadas a cada uno por separado durante agosto y septiembre de 1998. Aunque se utilizó la técnica de la entrevista abierta, la conversación con ellos se guió hacia los temas aquí anotados. Lo que en seguida se presenta es una síntesis de los aspectos que comparten los tres trabajadores en su declaraciones.

## **ASPECTOS GENERALES**

La edad de los entrevistados fluctúa entre 19 y 21 años. Son solteros y tienen estudios de secundaria. Aunque pretendían continuar estudiando, todos dejaron de hacerlo por diversos motivos. Ninguno había tenido contacto directo con las computadoras portátiles. Dos de ellos cambiaron de empleo por despido, y otro por mejorar el salario. Sólo uno de ellos tenía experiencia de trabajo en el ramo. No intentaban trabajar en IBM; incluso, al llenar la solicitud, ninguno sabía a qué empresa iba a entrar o qué trabajo realizaría.

1. *Público*, Guadalajara, 27 de febrero de 1999.

## **REPRESENTACIONES MENTALES ACERCA DE SÍ MISMOS**

Es notoria una necesidad de superación personal. Para ellos la superación significa mejoras económicas y sociales, así como ser reconocidos por los demás. En otras palabras, ninguno de ellos quiere ser "obrero".

Los tres piensan que sólo mediante estudios pueden superarse. Se proponen adquirir grados académicos, aunque sólo uno está estudiando. Lo expresan diciendo que con el "papel" se abren las puertas, se consiguen mejoras económicas y sociales.

Detrás de este afán de superación existe el temor de ser obrero, el disgusto por serlo, tal y como lo son sus papás o parientes. En particular, ellos expresan que las mujeres preferirían ser empleadas de oficina.

Ninguno piensa durar mucho tiempo en IBM. Aseguran estar de paso, cuando mucho por un año. Manifiestan cierto gusto por ir a trabajar, a pesar de todo se consideran a sí mismos como personas valiosas, que pueden estudiar, alcanzar títulos académicos y desempeñar puestos de mayor calificación. En este sentido, proyectan su perspectiva hacia el futuro y confían en su propia capacidad para lograr que éste sea mejor. No quieren ser obreros, pero el trabajo es una parte esencial de su vida.

## **REPRESENTACIONES MENTALES ACERCA DE TRABAJAR EN IBM**

Ninguno buscaba trabajar en IBM. Entraron sólo porque se les "presentó" la oportunidad. Les mostraron a IBM como una empresa de mucho respeto, a la cual no cualquiera podía ingresar. Eso se lo hicieron sentir con los diferentes exámenes, entrevistas y capacitaciones que recibían. Además, en el proceso de capacitación iban despidiendo a varios compañeros, así que siempre estaban con

la incertidumbre, hasta que firmaron el primer contrato. Mientras tanto, en cualquier momento podían prescindir de ellos. Al principio creyeron que ingresaban a una empresa muy importante.

Los tres pensaban que iban a mejorar su situación al laborar en una empresa seria y con reconocimiento mundial. Pero los tres se han desanimado, los salarios son bajos y no son proporcionales al trabajo desempeñado ni a las ganancias de la empresa.

Entraron con ganas de permanecer un año, ahora quieren salir en la primera oportunidad. Creían que iban a desempeñar un trabajo de más "categoría", como capturista o en mantenimiento, y eran operadores en el área de ensamble. Al principio les resultó de mucha novedad, curiosidad y motivación saber que ensamblarían computadoras *lap-top* que sólo se venden fuera de México y que son de la más alta tecnología, según decían los adiestradores. Ahora ya es rutina.

La "clase mundial" de IBM es un eslogan que los motivó hasta que empezaron a sentir la presión por alcanzar los estándares de producción. El trabajo de cada uno no se nota, porque son muchos los que intervienen en la fabricación de una máquina y son cientos de computadoras diarias las que se producen.

Los tres se dan cuenta de que en IBM ya no podrán progresar, no podrán lograr sus sueños de superación.

La buena infraestructura de la planta —la mejor, según se dice en el medio—, los servicios de transporte y comedor y el ambiente de trabajo son de las pocas razones por lo que sigue valiendo la pena laborar en IBM.

Por todo lo anterior, trabajar en IBM no tiene una relevancia considerable. No hay una valoración positiva de "hacer computadoras", en términos económicos, sociales, ni personales. No están arraigados en la empresa, saben que están "de paso".

Son conscientes de que trabajar en IBM no les aporta mucho para conseguir sus objetivos personales por los bajos salarios, las casi nulas oportunidades de superación dentro de la empresa y la

imposibilidad de practicar las habilidades adquiridas en otros trabajos, aunque creen que es mejor trabajar en IBM que en otra planta similar.

## **REPRESENTACIONES MENTALES ACERCA DE LA PRODUCCIÓN Y LA CALIDAD EN IBM**

Se vive con gran presión hasta alcanzar los estándares de producción y calidad. Incluso por esta circunstancia se llega a pensar en renunciar a la empresa o al menos cambiar de operación.

Una vez alcanzados los estándares de producción, hay una nueva motivación, de tipo personal, una especie de meta cumplida. Esta tensión entre la importancia de hacer computadoras "reconocidas mundialmente" y la producción la formulan diciendo que al principio "se sentía bonito hacer computadoras reconocidas mundialmente". Pero conforme avanza el tiempo, avanza también la rutina y se incrementa la presión de los coordinadores para producir más; "ya después te da igual, lo que quieres es sacar el estándar, hacer y hacer computadoras". Incluso, para alcanzar el estándar, los trabajadores no siguen los pasos señalados por el área de ingeniería.

Continúan trabajando en IBM porque necesitan el dinero y por los amigos. Dicen que lo harán hasta enero, pues creen que entonces habrá mejores empleos. Los tres tienen miedo de salir y no encontrar un buen trabajo. No entienden bien el significado de "empresa de clase mundial". Parece un concepto que poco tiene que ver con ellos.

Los relaja saber que los errores que puedan cometer no llegarán al cliente final, porque existen muchas estaciones de supervisión. Con eso se garantiza la calidad del producto.

Hay molestia porque se protege más a la computadora que al operador. Viven conflictos al desarrollar su trabajo, pues los coordinadores exigen rapidez y los de entrenamiento, calidad y apego a las instrucciones de ingeniería.

Por tanto, para ellos producción y calidad son dos términos que están divorciados entre sí; tienen que optar por uno de los dos. De hecho optan por el de la cantidad de producción, porque son los coordinadores y "soportes" los que más presionan.

La producción se saca sin que importe cumplir con rigor los procedimientos señalados por el departamento de ingeniería. Sacar la producción es el imperativo que más estrés genera entre los trabajadores. Hacer las cosas con calidad es un imperativo que se transforma en una mera recomendación y que se pierde con la rutina. Hacer computadoras deja de ser, a lo largo de las semanas, un trabajo que requiere una dedicación especial, se convierte en un trabajo monótono, aburrido, rutinario.

#### **REPRESENTACIONES MENTALES ACERCA DE LA TECNOLOGÍA**

Hay gusto por hacer computadoras que sirven mucho a otros. Les agrada aprender a ensamblar computadoras, es un conocimiento que impresiona a otros. Pero ese gusto termina cuando el trabajo se hace rutinario y ya no hay mucho qué aprender, o cuando los demás ya no son capaces de contestar las dudas que surgen referentes al funcionamiento del equipo.

Desean conocer el proceso completo de ensamble de las computadoras simplemente por gusto. Existe la misma responsabilidad e importancia entre hacer computadoras, capturar, hacer cámaras de video o limpiar bancos. La diferencia radica en el reconocimiento que se tenga del trabajo.

La tecnología la consideran como un elemento fundamental de la sociedad actual sin la cual se puede retroceder, y las computadoras una de las concreciones más importantes para el desarrollo de las personas. Sin embargo, lo repetitivo de las operaciones y la rutina del trabajo termina por minar su gusto por ensamblar computadoras y llegan considerar que éste es un trabajo como cualquier otro.

## **REPRESENTACIONES MENTALES ACERCA DEL SALARIO**

Su mayor molestia es ganar tan poco dinero (dos de ellos ganaban poco más en sus trabajos anteriores). Sobre todo cuando trabajan duro. Además, ellos saben que IBM lucra lo suficiente como para pagar mejor, y saben que las agencias se quedan con una parte de su salario.

La falta de un trabajo bien remunerado y la presión excesiva son factores que influyen en tomar la decisión de renunciar a IBM. Uno de ellos lo formulaba así:

Ya le echas los kilos y todo, y... los días siguen pasando, y... los días siguen igual, y lo mismo, y la producción... presionándote... y llega la semana y bien poquito, y... no vale la pena.

Pensaban que por ser IBM una empresa de "clase mundial" sus obreros iban a percibir salarios de "clase mundial".

Coinciden en que un salario justo estaría entre los 600 y 700 pesos a la semana como mínimo. El salario está relacionado con la preparación académica y la disposición para el trabajo que cada quien tenga.

Están conscientes de que el salario debe ser proporcional al esfuerzo realizado, y que IBM tiene los recursos para pagar salarios más adecuados. Y si el salario no es suficiente para cubrir sus necesidades, intentan buscarlo en nuevas plazas.

El salario es el criterio último para permanecer o cambiar de trabajo.

## **REPRESENTACIONES MENTALES ACERCA DE LAS AGENCIAS DE CONTRATACIÓN**

Los entrevistados consideran que las agencias de contratación son las culpables o las causantes de sus bajos ingresos, ya que IBM les encarga

a éstas la mano de obra. IBM paga bien, pero las agencias se quedan con una parte de lo que les corresponde a los operadores. Incluso describen el procedimiento de esta transacción.

Están conscientes de que ganarían más si estuvieran contratados directamente por IBM, en vez de ser subcontratados por la agencia.

### **REPRESENTACIONES MENTALES ACERCA DE LOS COMPAÑEROS**

El que haya preferencias por parte de los "ibemistas", coordinadores, "soportes" o instructores hacia algunos de los ensambladores provoca problemas, ya que no hay un trato igual para todos. Además de que no se fijan en el trabajo de cada uno, lo que impide ser promovidos. Afirman que hay otros que son "barberos" y buscan tener mejores puestos y salarios.

Los instructores, coordinadores o "soportes" llegan a ser un tanto engreídos, además de promover la competencia entre los operadores o entre las minilíneas.

En general hay buen ambiente porque la mayoría son jóvenes. Tienen la oportunidad de ayudarse y divertirse durante las horas de trabajo.

Consideran que hay compañeros que están a gusto por el ambiente, por los amigos, porque no tienen la posibilidad de encontrarse un trabajo mejor, o que no quieren progresar. Algunos piensan que podrán prosperar aguantando. Otros son muy conformistas y no hacen algo para mejorar sus condiciones.

Por obrero tienen el siguiente concepto: "El que no tiene estudios, el que no tiene ganas de superarse, que no quiere luchar por más, que desaprovechó el tiempo de estudiar, el que no es nada."

En cuanto a los compañeros, valoran positivamente la posibilidad de divertirse y ayudarse entre sí. Sin embargo, la relación con los superiores, que forman otro grupo, genera divisiones por el

favoritismo de éstos hacia algunos operadores. Ello impide que los ascensos de puesto se hagan con justicia. Por esta razón ven negativamente a los compañeros lambiscones y a los conformistas, pues quien pretende estancarse en la condición de obrero no tiene ninguna valía.

## **REPRESENTACIONES MENTALES ACERCA DE LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO**

En minilíneas es mejor porque todos están juntos. Favorece el compañerismo, ayudarse unos a otros, así como aprender las demás operaciones.

En maxilíneas, los presionan para sacar la producción. No hay tanta oportunidad de "cotorrear" con los demás, ni de aprender otras operaciones porque los bancos de trabajo están más retirados.

Las posibilidades de cambiar de puesto son en función de si se cuenta con amigos entre los coordinadores, "soportes", "ibemistas" o los de adiestramiento.

En cuanto a la organización del trabajo, prefieren los métodos que les permiten la convivencia con sus compañeros y rechazan aquellos que los aíslan. Sin embargo, parecen aceptar que se produce más en esta última variante, aunque bajo mayor presión.

## **CONCLUSIONES**

El análisis de las tres entrevistas aquí resumidas permite conocer que los trabajadores de IBM viven su trabajo con varios conflictos.

En primer lugar, el conflicto entre sus aspiraciones personales y la imposibilidad de concretarlas por medio de la empresa. Sobre todo, entre la perspectiva que tienen de sí mismos como futuros profesionistas y su actual situación de obreros. En este sentido, no le dan ninguna importancia a su trabajo en IBM, pues lo consideran como un

paréntesis en su vida, como un hecho transitorio al cual renunciarán en poco tiempo.

Hay que subrayar que las pocas posibilidades de superación dentro de la misma planta son las que destruyen sus deseos de mejorar su desempeño y su sentido de pertenencia a la empresa, pues al no haber congruencia entre sus aspiraciones personales y los espacios de realización que ofrece IBM, acaban por pensar en buscar otro trabajo.

En segundo lugar, el conflicto entre las exigencias de producción y las exigencias de calidad, características que, para la empresa, parecen ser indisolubles, pero para los trabajadores resultan imposibles de cumplir simultáneamente. La calidad requiere hacer las cosas con tiempo y cuidado, y la productividad requiere rapidez. Siempre optan por la productividad debido a la presión que ejercen sus jefes inmediatos. Sin embargo, no se trata sólo de un conflicto impuesto, pues los trabajadores preferirían hacer su trabajo con dedicación y esmero en vez de alcanzar una gran producción. Ésta es otra de las causas por la que su empleo les comienza a parecer monótono y aburrido.

Otro conflicto proviene del salario, pues creen que su sueldo no es proporcional al trabajo realizado. Es importante ver que no se refieren salario en tanto suficiente para cubrir sus necesidades básicas sino en relación con una tarea ya realizada que vale más de lo que perciben. A veces afirman que el dinero no les "alcanza", cuando debería ser suficiente, pues se han esforzado para obtenerlo.

En este punto entran las agencias de contratación. Ellos consideran que IBM les paga lo justo, pero son estas agencias las que se quedan con una parte de su salario. Por eso preferirían ser contratados directamente por IBM.

Debido a que su concepto de "superación personal" incluye un ingreso mayor, los salarios son un factor para permanecer en un empleo o para dejarlo.

Por último, el conflicto con los compañeros de trabajo, de los cuales se consideran amigos y con los que desearían tener una relación horizontal e igualitaria. Sin embargo, la dinámica misma de la empresa provoca enemistades; algunos obreros establecen relaciones de conveniencia con los superiores para ascender, situación injusta para los demás. Sin duda que cada uno de ellos quisiera ser ascendido de puesto, pero como resultado de su capacidad laboral y no gracias a la relación con los superiores.

Después de este breve sondeo de las representaciones mentales de los trabajadores de IBM, quisiéramos señalar algunas de las deficiencias de la planta y hacer sugerencias de solución.

La estructura de ascensos de la empresa no es lo suficientemente clara y diversa como para ofrecer a los operadores opciones de superación. Se debería enriquecer el espectro escalafonario y multiplicar el tabulador de salarios. De este modo sería posible motivar a los trabajadores para que mejoraran su desempeño en aras de conseguir un ascenso y más ingreso. Esto también podría provocar un mayor sentido de pertenencia a la empresa.

Los estándares de productividad y las medidas de calidad no son compatibles. Posiblemente los costos de reproceso (corrección de errores) y de las estaciones de revisión sean mayores a los de una producción más lenta pero más cuidadosa. Sería necesario bajar el estándar de producción para reducir errores, con lo que también se ganaría en un mejor estado físico y mental de los operarios.

Sin duda es necesario un aumento de salarios. Para ello convendría la contratación directa, en vez de hacerlo por medio de agencias. Lo que se invierte en pago de servicios a las agencias, podría convertirse en un aumento salarial. Tal vez la mentalidad empresarial considere que la utilización de agencias le resta compromisos y problemas con los trabajadores, pero el proletariado jalisciense se caracteriza precisamente por lo contrario, por su

dedicación y entrega al trabajo. Además, un aumento salarial podría bajar la tasa de rotación que genera costos de adiestramiento.

No existe una política de ascensos, lo que permite el favoritismo de los supervisores hacia algunos obreros. Ello no le conviene a la empresa ni a los operadores, pues la persona más apta no tiene garantía de ascenso para el puesto. Con una política de ascensos, los supervisores tendrían que ceñirse al reglamento, se evitarían los conflictos entre los trabajadores y, por lo tanto, no habría un ambiente de trabajo desagradable.

Como ya mencionamos, se trata de sugerencias, ya que el diseño de una serie de soluciones más precisas requeriría ampliar la muestra de estudio. Sin embargo, no podemos dejar de señalar que, efectivamente, los trabajadores de IBM tienen serios problemas en sus condiciones laborales —incluidos salarios, salud y prestaciones— y que cualquier solución que intente beneficiarlos debe tomar en cuenta sus opiniones.

## LOS JORNALEROS MIGRANTES EN JALISCO

Horacia Fajardo Santana\*

La entrada a la vida pública de Jalisco de los jornaleros migrantes tiene una historia reciente. Se convierten en noticia a partir del incendio de una galera de trabajadores del jitomate en Sayula. Pero eso sucede después de que por más de 20 años trabajaban en las condiciones denunciadas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Jalisco (CEDHJ) hacia 1998.

La presión de defensores de los derechos humanos y los juegos de poder en los diferentes grupos políticos pueden explicar su emergencia como actores públicos, lo cual en sí mismo crea una situación novedosa que saca a la luz significados diferentes de ella según el lente con que se observe y el interés del actor en cuestión. El objetivo de este documento es presentar los encuentros entre significados e intereses heterogéneos de los actores en torno a la situación donde figuran los jornaleros migrantes. Relevante para nuestro caso son, por supuesto, los jornaleros mismos, los empresarios recién llegados, los agricultores y jornaleros locales y las instituciones.

Los jornaleros migrantes en México se ligan a la apertura de la agricultura comercial iniciada hace varias décadas en varias zonas de la república; de éstas la más conocida en nuestro estado es la región de Baja California, Sinaloa y Sonora. Dichas zonas fueron atractivas para campesinos que combinaban el cultivo de maíz en su lugar de

\* Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Jalisco.

origen con migraciones temporales, que en muchos casos se convirtieron en definitivas, favorecidas por repartos agrarios que retenían el flujo de mano de obra o simplemente porque ofrecían la oportunidad de trabajo bien remunerado durante todo el año. Así se encuentran colonias de migrantes a lo largo de aquella región, donde los hijos de los jornaleros continúan con la tradición del trabajo agrícola de sus padres o se han involucrado en otras actividades económicas de la región.

El número de jornaleros migrantes que laboran en Jalisco y en las zonas de mayor producción agrícola sigue creciendo. Un documento de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) reporta que en ese año (1996) había aproximadamente cuatro millones de jornaleros agrícolas migrantes en México, distribuidos en 14 estados y 214 municipios a lo largo de cinco rutas de atracción: la del Pacífico, la del Golfo, la del Sureste, la del Norte y la del Centro, donde la demanda de mano de obra rebasa la oferta local en diversos momentos del ciclo del cultivo de caña, tabaco, cítricos, café y horticultura.

El documento de la Sedesol atribuye el fenómeno a la combinación de dos factores desencadenados por "la violenta y larga depresión económica de los años setenta". Por una parte, la persistencia de la agricultura de subsistencia en grandes extensiones del país desarrollada en suelos pobres, condición que favorece el empobrecimiento de miles de familias minifundistas, las cuales apenas producen para el autoconsumo, y por otra, la gran concentración del capital en la agricultura comercial desarrollada en las zonas de buenas tierras y que sujeta a la mano de obra a las condiciones y requerimientos de una producción global condicionada por el mercado, pero que se desentiende de las necesidades de los trabajadores. Además, juegan su parte las modificaciones a la Constitución que facilitaron la inversión extranjera en empresas mexicanas e impulsaron la expansión de empresas agrícolas sobre terrenos ejidales y de pequeñas propiedades.

De acuerdo con la política económica, la existencia de jornaleros migrantes responde a la necesidad de modernizar la producción agrícola, y es un factor que asegura la rentabilidad y la competitividad. Es cierto que en ambos aspectos no hay comparación entre el cultivo de maíz y la horticultura, puesto que el primero —sujeto al precio internacional— lo abandona el productor comercial por la baja rentabilidad, en tanto que la producción hortícola acrecienta grandemente su competitividad, al grado que agencias del gobierno de Estados Unidos instrumentan diversas políticas para frenar el flujo de los productos mexicanos. Una de esas medidas se instauró en 1997 cuando se dio a conocer una restricción hacia las importaciones hortícolas mexicanas que no se hubieran producido de manera sana y sin suficiente respeto a los derechos humanos de sus trabajadores.

#### **LA RECONVERSIÓN PRODUCTIVA A NIVEL REGIONAL**

En Jalisco hay dos tipos de empresas agrícolas que requieren mano de obra intensiva, los ingenios azucareros y las empresas hortícolas, que se insertan de diferente manera en las economías regionales. Los ingenios que atraen jornaleros de otros estados están ubicados en Ameca, Ahualulco, Autlán, Casimiro Castillo, Tala y Tamazula. La producción descansa en el subsidio del cultivo de caña, controlada por medio de asociaciones de productores —Confederación Nacional Campesina (CNC) y Confederación Nacional de Propietarios Rurales (CNPR) para ejidatarios y pequeños propietarios respectivamente. Puesto que la caña requiere mínimos cuidados, los propietarios de los predios cañeros comprometen a este cultivo una parte variable de su terreno, dedicándole simultáneamente al maíz para autoconsumo y cultivos comerciales a pequeña escala como papaya, sandía, tomate y chile. Esto es posible por el recurso de “riego rodado” proveniente de diferentes presas, que da por resultado grandes producciones para beneficios directos de los minifundistas.

Las empresas hortícolas funcionan de manera diferente. Por una parte, su realización en determinados valles, como fue el caso de Autlán hasta hace una década y de Sayula en la actualidad, depende de la posibilidad de obtener terrenos ajenos. La mayoría de terrenos se consiguen por medio de contratos de arrendamiento con particulares por periodos con precio fijo, en ellos perforan pozos profundos y establecen el compromiso de dejarlos funcionando al final del contrato. Los arrendadores habían sido hasta hace poco pequeños propietarios, aunque ahora ya están entrando al juego los ejidos vecinos. El capital con que operan es en parte nacional, pero la mayoría tiene socios extranjeros.

El alto costo de la perforación de pozos profundos limita la producción independiente de los agricultores locales que siguen dependiendo del temporal para sus cosechas de maíz. Una variación recientemente introducida es la venta de asesoría a quienes ya tenían sistema de riego; la empresa asesora decide tipo, tiempos de cultivo y mercadeo, cuyos costos dependen del agricultor local.

Hace diez años llegó a Sayula la primera empresa de ese tipo, a la que se han agregado poco a poco otras, de tal manera que a la fecha son siete empresas hortícolas, diferentes en tamaño, vocación comercial y uso de mano de obra. Una de ellas sólo vende asesoría; las dos más pequeñas producen para el mercado nacional y emplean mano de obra de la región; las otras cuatro tienen como objetivo la exportación y emplean jornaleros migrantes, pero sólo una, la mayor, tiene instalaciones para albergarlos. Esta última es jalisciense con inversión extranjera, cultiva sólo en Jalisco y es la única que a la fecha se preocupa por responder a las recomendaciones de la CEDHJ. Además, es la que ha establecido tratos con programas institucionales y asume como un hecho la entrada de la Ley de Inocuidad Alimentaria. Las otras tres son extensiones de empresas del estado de Sinaloa, donde aún trabajan y no han respondido a los programas interinstitucionales ni se han arraigado por completo.

## LOS JORNALEROS MIGRANTES

Una minoría de los jornaleros agrícolas son habitantes originarios de las regiones donde se asientan las empresas, pero en general la población local desdeña este tipo de empleo. Pueden mencionarse tres factores que influyen en ello: la temporalidad del empleo que lo convierte en una alternativa económica sólo para tiempos de crisis; un anclaje cultural local que considera el trabajo de campo como un retroceso en el estatus social y económico, y la desvaloración o los prejuicios de corte social que desdeñan al compañero de trabajo indígena, quien en efecto, compone el grueso de la mano de obra de la agricultura jalisciense.

Así, los trabajadores locales se insertan en los puestos administrativos, en el interior del ingenio o empaque, o les gusta emplearse como choferes, vigilantes, en mantenimiento, etcétera. Desde ahí observan y califican al foráneo, incluso algunas cuadrillas de la región que trabajan en el campo se suman a los adjetivos aplicados a los migrantes. En el valle de El Grullo y Autlán les llaman "cochitos", una manera cariñosa de decirles "cochis", como se les nombra en Sinaloa a los cerdos; en Sayula ya se está adoptando este adjetivo, pero son más conocidos como "chútaros", igual que los habitantes de Juanacatlán, un pueblo de la Sierra de Tapalpa donde dicen "viven los indios". En 1998, el porcentaje de jaliscienses trabajando en las tareas del campo en la región hortícola fue de 4.5%.

Los jornaleros de Sayula proceden de los estados de Guerrero, Veracruz, Oaxaca y Chiapas, sobre todo. En 1998, el porcentaje de los dos primeros juntos fue de 73.4% del total. En la zona cañera, a excepción de un pequeño grupo de mixtecos, todos son de Guerrero, pero de zona diferente a los de Sayula. Se observa una diferenciación en el tipo de jornalero de acuerdo con el estado de origen: los veracruzanos jornaleros todos son varones jóvenes (en promedio 18 años), casi ninguno analfabeta, con primaria terminada y un buen

porcentaje con secundaria. En cambio, los de Guerrero llegan en grupos familiares, los padres con sus hijos y la mayoría analfabetas. Los de Sayula son mixtecos que sólo hablan su idioma; los de la región cañera son de habla nahuatl y dominan el español también.

Así, hay varios perfiles de lo que en conjunto se llama jornalero migrante, de la misma manera que existen diversos tipos de migración y decisiones familiares para migrar. En la región de Sayula se dan dos tipos de migración, la mayoría una vez cumplido su contrato regresan a su comunidad (migración pendular) generalmente a recolectar el maíz que dejaron al cuidado de familiares; y escasas familias de migrantes llamados "golondrinas", que iniciaron su migración desde una o dos generaciones antes y que viajan de región en región agrícola, regresando sólo esporádicamente a su lugar de origen. En la zona cañera la inmensa mayoría regresan a su comunidad, sólo una que otra familia de vez en cuando se queda a vivir en los albergues para trabajar en otros cultivos de pequeña escala.

Para los jornaleros migrantes de tipo "pendular" el objetivo de su contrato es ahorrar el dinero suficiente que les dé cierta holgura a su retorno, puesto que la mayoría siembra su maíz en el temporal y los empleos locales son escasos y mal pagados. La gente de Tlapa informaba de la pérdida total de la cosecha por los huracanes y sequías que afectaron con fuerza su estado el año pasado, quedando como único recurso el empleo en la manufactura de sombreros plateros, pagado a diez pesos el día.

Para algunos de los migrantes tipo "golondrina" las razones de la migración se basan en la costumbre familiar. Nacieron en familias jornaleras, desde temprana infancia iniciaron a trabajar, de la misma manera que sus hijos lo hacen ahora. Podrían tener expectativas para ascender en la escala de los trabajadores, como convertirse en "cabos" (jefes de cuadrillas) o comprar una camioneta para rentarla al patrón para transportar a sus compañeros o los productos. Pero no parecen buscar con muchas ansias estos posibles objetivos; simplemente

parecen disfrutar los cambios de paisaje y compañía. Algunos muchachos con comportamiento migratorio pendular cambian cada año sus destinos de trabajo porque lo que quieren es "conocer" otros lugares.

Aunque los albergues de jornaleros migrantes se parecen en muchos aspectos (descuidados, insuficiente estructura sanitaria, hacinamiento, ausencia de espacios recreativos, etc.), la vida en ellos difiere mucho. Los de la zona cañera son por el día pequeños pueblos de mujeres, niñas de todas edades y varoncitos pequeños. Mientras que los hombres adultos y los niños —desde ocho años— van a cortar caña, las mujeres surten a diario alimento fresco para preparar la comida que envían al campo. En cada vez, para acompañar guisos tradicionales de pollo, carne de puerco y hasta garbanzos en mole, prepararan tortillas de maíz, lo que requiere cocer nixtamal cada día. El baño diario es una costumbre generalizada, en el caso de las mujeres y los niños pequeños el calor es motivo suficiente para efectuarlo; en el de los hombres, es condición necesaria para descansar del prurito ocasionado por el tizne de la caña y poder dormir por las noches.

En la zona hortícola, hombres, mujeres, niños y hasta bebés se levantan antes de las seis para ser transportados al campo; desayunan y comen allá lo que pudieron preparar por la tarde al regresar del trabajo. Los niños y las mujeres deben trabajar "porque a eso venimos", nos dijeron. El baño es ocasional, efectuado sobre el lavadero entre todos los demás, desnudos, vistiéndose de nuevo con la misma ropa, que también ayuda para secar el cuerpo. Los mixtecos sólo cambian de ropa cuando la que traen puesta va a desecharse, porque "*el niño se llevó todo*". Limitan su alimentación a aquellos productos más baratos y recogen diferentes tipos de hierbas, que a veces llega a ser el único complemento a la indispensable tortilla. No compran ropa, jabón, ni otros artículos de aseo. Este grupo es el más desnutrido entre los migrantes, incluyendo a los adultos, pero la

desnutrición infantil es marcada de tal manera que en 1998 murieron cuatro pequeños menores de un año.

### **EL "ENGANCHE" Y LAS CONDICIONES LABORALES DE LOS JORNALEROS**

Los flujos migratorios de los jornaleros agrícolas por las rutas mencionadas antes cambian anualmente, lo cual depende de muchos factores, entre otros:

- La demanda de mano de obra se reduce o aumenta por acuerdos sectoriales que deciden aumentar o disminuir la producción para regular el mercado.
- La oferta de trabajo a determinados grupos poblacionales por las características de un cultivo específico (para la delicadeza del jitomate son mejores las manos femeninas, y en el corte de caña, la fortaleza del hombre).
- La clasificación de los jornaleros de las diferentes zonas de acuerdo con su desempeño en el trabajo; muchos jóvenes solteros empiezan a ser preferidos para temporadas cortas.
- La emergencia de otras zonas por la reconversión agrícola, prefiriéndose aquéllas con diversidad de cultivos porque el pepenar aligera el gasto en alimentación.
- La cercanía de las mismas al hogar, al establecerse empresas hortícolas en Michoacán los de este estado cesan su migración a Veracruz; en Veracruz mismo la migración es sobre todo interna, lo que refleja los contrastes en el interior de los estados.
- Las prestaciones sociales que se ofrezcan. Los ingenios entregan una despensa semanal a cada cortador, lo cual no ocurre en la horticultura.

Quienes mejor conocen las dinámicas de la migración son los "enganchadores", de tal manera que muchos grupos se mueven en completa dependencia de las decisiones de éste; del mismo modo que muchas empresas. Las zonas con mayor incertidumbre para trabajadores y empresarios son las hortícolas, ya que la necesidad de mano de obra fluctúa de acuerdo con el momento del cultivo. Para el jitomate, por ejemplo, hay dos temporadas diferentes: una de baja necesidad de mano de obra llamada "temporada corta" que se dedica a limpiar el campo, preparar el terreno y sembrar planta; la otra, de prolongada ocupación, es la "temporada larga", que inicia con el trasplante del invernadero al suelo y sigue con el cuidado intensivo de la planta (colocación de hilos de sostén según el crecimiento; fumigación y limpia), corte, selección y empaque. La duración del ciclo agrícola depende básicamente del mercado y éste a su vez de las variaciones climáticas y desastres naturales, que en 1998 afectaron las regiones agrícolas del norte y del Golfo de México. Esto afecta a su vez los ciclos migratorios.

A la mayoría de jornaleros migrantes, los intermediarios los contratan en grupos y los transportan desde su comunidad de origen hasta el albergue donde serán hospedados. La convocatoria puede hacerse por medio de las organizaciones campesinas CNC y CNPR, para la zona cañera, quienes en asambleas comunales informan de la cantidad de trabajadores requeridos. Las empresas hortícolas contactan a los enganchadores regionales, quienes usan diversos procedimientos, entre otros, convocatorias abiertas por medio de avisos en la radio. Un conflicto que enfrentó una empresa en Sayula en 1998 fue atribuido a un enganchador, quien supuestamente informó de mejores condiciones de trabajo que las otorgadas.

El contrato se establece de manera verbal, incluye transporte de llegada y regreso, siempre y cuando se cumpla con un periodo determinado. En la zona cañera el ciclo completo de la zafra es de siete meses, y en la hortícola, de tres. El pago del corte de caña se fija

anualmente, en 1998 y 1999 fue de 9.50 pesos si está en pie y 11 pesos si está caída por tonelada cortada. Además al final de la zafra se les entrega un peso por cada tonelada considerado como su fondo de ahorro. El promedio por cortador es entre siete y diez toneladas al día, lo que significa un salario diario de 60 a 95 pesos y un ahorro de 1,680 pesos por la temporada. En la zona hortícola el pago depende del momento del cultivo y del mercado; en 1998 había un salario fijo de 40 pesos diarios, que a mitad de la temporada aumentó a 45 pesos; en el momento del corte se pusieron tarifas por cubetas cortadas, un peso para el jitomate grande y seis pesos para el pequeño. No hay fondo de ahorro.

La contratación de niños ha sido una práctica común para jornaleros y empresas. Son incluidos en la lista de raya con el mismo salario de los adultos y, en el caso de los cortadores de caña, reciben semanalmente su despensa como cualquier otro y crean su fondo de ahorro. Por ello, dado el entorno de pobreza de los jornaleros, el trabajo infantil representa un ingreso adicional significativo, además de que se inscribe en la capacitación del niño para el trabajo que se espera desempeñará en el futuro.

En teoría, los jornaleros agrícolas deberían ser cubiertos por la seguridad social del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). El sistema actual para incluirlos en éste se maneja por medio del concepto "trabajadores estacionales del campo", así el IMSS entrega determinado número de "pases" por hectárea declarada por el empresario. Éste cubre al trabajador y a sus familiares, quienes en caso de enfermedad acuden con un pase a la clínica correspondiente para ser atendidos. El pase es para un enfermo y una enfermedad, sea del tipo que sea, y sólo cubre la consulta médica a cualquier nivel hasta su curación. No se contemplan el pago de incapacidad total o definitiva, ni otras prestaciones como viáticos o pensiones para el enfermo o los dependientes económicos en caso de muerte del trabajador.

El cese de crecimiento que el IMSS ha sufrido en los últimos años produce un deficiente cumplimiento aún con este sistema. Las clínicas donde se ubican las empresas agrícolas están saturadas por la demanda local de los asegurados ordinarios, de tal manera que la recepción de unos 15 mil trabajadores migrantes sobrepasa sus capacidades de atención.<sup>1</sup>

## LOS ALBERGUES

Las características generales de los albergues, como factores de riesgo para la salud y parámetros de la calidad de vida, son el hacinamiento, de cuatro a cinco personas por cada cuarto de unos 12 metros cuadrados de extensión; mala calidad de la vivienda, muros de costerón de pino y piso de tierra. Otros son de ladrillo o bloque pero con muros bajos que impiden la privacidad. En el albergue se carece de suficiente infraestructura sanitaria, como letrinas, agua potable, lavaderos y regaderas. La suficiencia de las regaderas es clave para evitar el riesgo de acumulación de agroquímicos en el cuerpo. Otros agravantes son la existencia de ratas, pulgas y chinches, así como la ausencia de espacios recreativos y para los servicios institucionales.

Por otra parte, cada albergue tiene otros problemas particulares. Debido a ello, en Sayula, después de varios incendios, la autoridad municipal clausuró el albergue de la compañía Lomelf. En la zona cañera hay albergues que se inundan con la demasía de agua resultante del "riego rodado" de las parcelas vecinas. En otros, la ausencia del servicio municipal de basura convierte las zonas colectivas en basureros. Algunos más están convertidos en muladares por la insuficiencia de letrinas o por el mal funcionamiento de los drenajes, que

1. En 1998, éste fue el número aproximado de población jornalera migrante en Jalisco, incluyendo a adultos y niños. La estimación de Agustín del Castillo de 30 mil jornaleros, basado en los registros del IMSS, que marcan 16 mil pases, no separa a los jornaleros migrantes de los locales.

favorece que se siga practicando el fecalismo al aire libre. Lo que más impacta es el olor que se percibe como a dos cuabras de distancia.

## **LAS INTERVENCIONES**

En 1996, un grupo de defensores de los derechos humanos en Sayula, después del incendio de un albergue, enviaron una carta a diferentes instituciones demandando atención para los jornaleros migrantes. A partir de la intervención de la CEDHJ en 1997, se inicia una serie de reuniones con el propósito de hacer conscientes a los empresarios. En ese mismo año, algunas empresas hortícolas e ingenios iniciaron acciones como el establecimiento de escuelas bajo la dirección del Consejo Nacional del Fomento Educativo (Conafe) o un programa especial de la Secretaría de Educación Pública (SEP). La Secretaría de Salubridad de Jalisco (SSJ) ordenó a las clínicas locales otorgar consultas y extender a ellos las campañas nacionales de salud; el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) realizó una investigación antropológica preliminar acerca de los jornaleros. Este proceso inicial de planeación concluyó en agosto de 1998 con la firma de un convenio entre instituciones estatales y empresas, donde se comprometen a mejorar con inversión bipartita la infraestructura de los albergues. El jornalero migrante queda inscrito entre los sujetos prioritarios para la atención institucional en el estado. El punto central de las acciones que las instituciones desarrollan se dirige a remodelar o dignificar los albergues, y de manera parcial, a mejorar las cuestiones laborales, incluyendo la inscripción al IMSS, pero sin forzar mejorías sustanciales de salarios y condiciones de trabajo que siguen a la deriva. En 1998, el gobierno del estado, por medio del DIF Jalisco, canalizó 800 mil pesos para mejorar la infraestructura, y otro tanto fue invertido por las empresas. Con ello se construyeron dos estancias infantiles en Sayula, se aumentaron o mejoraron las instalaciones sanitarias y otra serie de obras menores que son paliativos

para las necesidades de los 14 albergues existentes en Jalisco. En 1999 se creó la coordinación estatal del Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas, dependiente de la Sedesol, que además de insertar promotores sociales en los albergues, anuncia una fuerte inversión federal.

En 1998 y 1999, además de las obras en infraestructura a los programas ya mencionados se agregan el de Educación Inicial, el del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), los desayunos escolares y el rescate de niños trabajadores para continuar con su educación. Todos ellos enfrentan la pluralidad cultural de los jornaleros, las respuestas específicas de los empresarios de cada región, la normatividad institucional y los retos para su coordinación, entre otros problemas. No es posible hacer un análisis de tal proceso en un espacio tan reducido, por ello sólo se expondrá un caso que ilustra algunos de los aspectos mencionados.

## **EL RESCATE DEL NIÑO DEL CAMPO**

Desde el punto de vista del DIF Jalisco —mismo de otras instituciones—, tanto el trabajo infantil como la presencia de niños en los campos de cultivo no es deseable, porque pone a éstos en condiciones de serio riesgo para su salud y reduce sus oportunidades de desarrollo individual, así como de ubicación laboral en el futuro. Para las empresas y los jornaleros el trabajo infantil ha sido una práctica común. Para las familias migrantes, como se señaló anteriormente, es una fuente importante de ingresos económicos así como parte de la educación de los niños. Para las empresas, la condición de esos niños es necesaria para la opción de que se conviertan en jornaleros. Aunque nunca rendirán igual que un adulto, en la zona cañera eso no es problema pues se paga a destajo, en la hortícola son buenos trabajadores en el corte de jitomate por sus manos delicadas. Tres modos de vida, tres puntos de vista.

El DIF Jalisco hizo una propuesta para rescatar a los niños del trabajo, que consistía en una beca alimentaria mensual para aquellos que asistieran a la escuela. El valor de la beca de ninguna manera sustituía al ingreso obtenido por su trabajo, por lo que fue objetada por los padres de los niños. Dieron como razones las ya enunciadas y propusieron la alternativa de la escuela vespertina o nocturna, después de la jornada de trabajo. Para los empresarios el riesgo era la deserción de las cuadrillas si establecían un reglamento estricto. Especialmente era peligroso en Sayula, donde sólo una empresa mostró su voluntad de colaborar para rescatar a los niños, dejando a las otras cinco en la posibilidad de "robar" trabajadores cuyo costo de transporte había sido cubierto por la primera.

La situación estaba entonces empantanada, sin lograr acuerdos. De hecho, en la zona cañera hubo poco eco a la propuesta, básicamente porque los empresarios se desentendieron del asunto y el trabajo de convencimiento fue dejado en manos de los promotores del DIF. Aun así, 20% de los varones mayores de ocho años acudieron regularmente a la escuela del albergue. En la región de Sayula se empezó a resolver cuando la única empresa que aceptó el programa —la mayor— se planteó como verdadera la amenaza del gobierno estadounidense de bloquear sus productos alegando la violación a los derechos humanos. De esta manera, la convocatoria para conseguir trabajadores en la temporada de corte estableció de manera clara que no se contratarían niños. Ello le creó algunas dificultades para conseguir trabajadores, pero los siniestros agrícolas en Sinaloa y Tamaulipas ayudaron al flujo de jornaleros hacia Sayula. Así, la práctica del trabajo infantil marginó en parte.

El porcentaje de asistencia escolar se incrementó conforme llegaban cuadrillas nuevas. En el primer periodo la asistencia escolar fue de 50%; en el siguiente periodo de tres meses, de 60%, y en el periodo final fue de casi 90%. Los niños, a diferencia de sus padres, se mostraron contentos con la nueva reglamentación. Pasaban la

mañana en la escuela, donde sus maestros debían inventar formas de hacerse entender porque la mayoría no dominaba el español. Los pocos niños bilingües servían de auxiliares en la traducción y al paso del tiempo las dificultades de comunicación disminuyeron, porque los niños empezaron a entender el español y a hablar algunas frases. Los más renuentes al programa educativo fueron los niños de las cuadrillas del tipo migratorio "golondrinas", que se caracterizaron por su agresividad y astucia para crear problemas con sus compañeros y adultos. Permanecieron algunas semanas en la escuela pero luego los maestros prefirieron regresarlos a sus padres por su difícil integración al grupo.

El trabajo y la asistencia de los maestros se convirtió en foco de vigilancia de los padres, quienes exigían a cada momento que los niños fueran enseñados de manera apropiada. El método de aprender jugando les parecía una pérdida de tiempo y externaban sus quejas cuando revisaban el cuaderno escolar con recortes de dibujos y "nada de letras". Pero sus quejas no pasaban de los oídos de los maestros o de las promotoras del DIF, consideradas culpables de este programa. El punto de comparación eran las escuelas de sus zonas de origen, donde eran enseñados por hablantes de su propio idioma. Ahí se les ubicada en los grados escolares de una escuela ordinaria, de primero a sexto; aquí, en los tres niveles que maneja el Conafe.

## **CONCLUSIONES**

Los jornaleros migrantes se convirtieron en noticia a partir de 1997 y hasta se habló de una situación similar a la de Chiapas en Jalisco. Eso significa que recibieron un reconocimiento social tardío, pues se da después de que por más de 20 años han sido factor clave para que se concrete la recolección de cosechas y la circulación del mayor capital que rige en la producción agrícola de Jalisco. Es decir, se les consideró después de casi 20 años de permanencia en Jalisco.

La atención institucional hacia ellos se debe a una conjugación de factores, algunos de éstos circunstanciales, otros vinculados a una estrategia económica y política. Lo cierto es que hablar de jornaleros migrantes es hablar de la diversidad de intereses, de grupos sociales y del país mismo. El origen de su emergencia como sujetos de atención prioritaria ocurre en Sayula, no en la zona cañera, donde su presencia es más antigua. Ello se debe a una situación de desastre: el incendio de unas galeras improvisadas. De esa forma, lo que podría tomarse como un incidente menor por la compañía que los empleaba puesto que no hubo pérdida de vidas humanas, si acaso se consideraba apenas como circunstancias de vida cotidianas, se descubre como algo deshumanizado. La carta enviada a las instituciones estatales probablemente se encuentra olvidada en algún archivero, pero refleja a la participación de la sociedad civil.

En la zona cañera, así como en la costa del estado, la presencia de jornaleros temporales es rutinaria, ya son parte del paisaje. No así en Sayula, pequeña ciudad ubicada en un valle que hasta hace diez años se distinguía por los extensos cultivos de alfalfa, maíz y huertas de frutas. El cambio de éstos por la horticultura a gran escala (jitomate, brócoli, pepino y chile) produjo transformaciones que no se refieren sólo al uso del suelo y de la tecnología para el cultivo sino que introdujeron también capitales externos, un nuevo tipo de relaciones laborales, una oleada de programas institucionales y convivencia más o menos cercana de los lugareños con gente extraña en su habla, vestido y costumbres. Una situación a la que no acaban de acostumbrarse pero a la que van encontrando modos de inclusión.

La importancia económica de los jornaleros para el estado y para el país está reconocida desde la aceptación más o menos cínica del documento de la Sedesol que atribuye su emergencia a la necesidad de modernizar el campo. Para ello es necesario incluir éste en los programas compensatorios de la política social. Es obvio que para los empresarios agrícolas lo importante es el producto y su comer-

cialización. Razonamiento económico que ahora deben conjugar con la limpieza del producto y los derechos humanos.

Las empresas hortícolas exportadoras responden de diversa manera a las sugerencias de las instituciones, a los defensores de los derechos humanos y a la presión del proteccionismo estadounidense. De cuatro empresas sólo una se ha planteado lograr la calificación que le mantendría abiertas las puertas del mercado del país vecino, lo cual puede explicarse por su origen y decisión de permanecer en Jalisco. Ésta no sólo ha adoptado los programas institucionales como propios sino que ha invertido más en los albergues de sus trabajadores que el total de inversión del gobierno para los 14 albergues del estado. En cambio, las otras que atraen jornaleros migrantes parece que están midiendo el terreno, puesto que de no resultar pueden regresar a los estados en donde tienen instalaciones propias.

En el caso de los cañeros, la tradicional adhesión política de las organizaciones campesinas al gobierno llevaba a crear, evadir o anular el posible conflicto por los derechos humanos y laborales de los trabajadores. Desde ese punto de partida, las presiones por parte del gobierno estatal para atender a los trabajadores los conduce a considerarlos "creadores de problemas"; así que tienen una resistencia soterrada a lo que les parece imposición y carga del gobierno estatal. La entrada del programa de la Sedesol podría limar algunas de las asperezas de los cañeros con las instituciones, si es que las estatales aceptaran dirigir el programa federal. Esto parece muy remoto, vislumbrándose, al contrario, un ambiente para la coordinación enrarecido por la lucha electoral que ya se acerca.

La acción institucional se ha centrado hasta ahora en mejorar la calidad de vida dentro de los albergues, dejando de lado aspectos más problemáticos, como la cuestión laboral. Pero ello no debería conducir a la descalificación de un proceso que también incluye motivaciones humanitarias. Éstas están presentes en muchos de los funcionarios, en ciertos empresarios o representantes de las orga-

nizaciones campesinas y en algunos ciudadanos. Por otra parte, el encuentro personal con los jornaleros produce una relación que influye también, de manera importante, en los resultados y alcances futuros de las intervenciones. Los programas se originan desde cierta visión del mundo que se enfrenta a otras diferentes; en la interacción de los diferentes puntos de vista de los actores, puede producirse acoplamiento —aunque motivado por diferentes intereses—, y éste sólo puede lograrse y observarse en la cotidianidad.

## UNA EXPERIENCIA DE ASOCIACIÓN DE ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES RURALES

Ricardo de la Torre Hernández,  
Guillermo Díaz Muñoz  
y Francisco Javier Guerrero Anaya\*

### INTRODUCCIÓN

El presente documento refiere la experiencia de la Comercializadora Agropecuaria de Occidente, S.A. (Comagro), empresa social integrada por organizaciones de productores rurales de Nayarit, Michoacán, Colima, Querétaro, aunque la mayoría están asentadas en Jalisco.

Esta empresa se fundó en febrero de 1992 como respuesta de las organizaciones de productores ante la desaparición de la empresa paraestatal Fertilizantes Mexicanos (Fertimex).

Para analizar la experiencia, consideramos el origen y los antecedentes del proyecto a partir de la situación del entorno nacional y estatal en relación con la Comagro, desde los ámbitos económico, político y social. Ubicaremos el desarrollo de la empresa a partir de cuatro etapas. Por último, expresamos algunas reflexiones en torno a la experiencia, así como aprendizajes que pueden ayudar en la búsqueda de salidas viables para el campo y sus organizaciones.

\* Ricardo de la Torre Hernández es codirector de Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo, A.C. (ACCEDE); Guillermo Díaz Muñoz es responsable del Programa de Desarrollo Local y Regional del Centro de Investigación y Formación Social (CIFS) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), y Francisco Javier Guerrero Anaya es integrante del Programa de Desarrollo Local y Regional del CIFS y asistente de Diplomados del ITESO.

Es necesario advertir dos cuestiones: por un lado, nuestra segmentación de los periodos es arbitraria, no obstante, esperamos fundamentarla de manera que nos resulte útil. Por otro lado, nuestro acercamiento a la experiencia se realiza desde dos elementos complementarios: un actor que participó directamente en la dinámica interna de la empresa y dos miembros de la asociación Acción Ciudadana para la Democracia y el Desarrollo, A.C. (ACCEDDE).<sup>1</sup> Se trata, entonces, de un ejercicio de reflexión colectiva que nos permita ser más objetivos y profundos, sin perder de vista que es una interpretación como puede haber otras referentes al caso.

El lector podrá encontrar parte de las conclusiones en un trabajo previo: "Las organizaciones campesinas en el occidente de México: cuatro respuestas significativas ante el proceso de desregulación estatal".

Analizar a la Comagro es relevante también porque se trata de una empresa social surgida en una coyuntura de descentralización estatal mediante la privatización de empresas paraestatales; agrupa a organizaciones muy representativas del sector rural en la región occidente del país; alcanzó niveles de comercialización de fertilizantes y granos significativos, y, dada su situación de crisis en estos momentos, nos obliga a revisar la experiencia con la intención de recoger sus principales aportes —tanto sus aciertos como sus vicios y errores— para plantearnos los retos actuales que enfrenta el movimiento campesino y la organización económica de los productores.

Por su quehacer y trayectoria, la experiencia de la Comagro puede tener muchas lecturas que incluyen desde la crítica a la experiencia

1. Francisco Javier Guerrero Anaya fue gerente de Planeación y Desarrollo de la Comagro; Ricardo de la Torre Hernández es asesor y representante de la Organización Campesina Independiente de Jalisco (OCIJ) Manuel Ramírez (miembro de la ACCEDDE) ante la Comagro, y Guillermo Díaz Muñoz fue director de la ACCEDDE.

en su papel funcional y legitimador de la política neoliberal del Estado en el campo mexicano, hasta considerarla como una respuesta significativa y real de las organizaciones de productores, con capacidad de acción ante la liberalización del mercado y la descentralización del Estado, al actuar de manera relevante en la dinámica mercantil y en la definición e instrumentación de algunas políticas públicas.

## EL ORIGEN: ANTECEDENTES DEL PROYECTO

### *El entorno nacional*

La situación del medio rural en 1991-1992, periodo en que nace la Comagro, la podemos caracterizar a partir de los siguientes factores.

En el aspecto económico, en aquel periodo se estaba instrumentando una estrategia agresiva de corte neoliberal acompañada de un discurso modernizador que planteaba entre sus principales contenidos la apertura e integración comercial a mercados globales y regionales, la aligeración del Estado mediante la desincorporación y privatización de empresas paraestatales, así como la reducción del gasto público y la inversión pública hacia el campo, en especial en torno a la reducción del aparato burocrático y la desaparición de dependencias francamente erosionadas en su capacidad de respuesta a la necesidades campesinas (por ejemplo, la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. ANAGSA).

En lo político, se reforma el artículo 27 constitucional para dar por terminado el reparto agrario y establecer las condiciones jurídicas para la liberalización comercial de la tierra ejidal; se instrumentan, además, algunas políticas públicas compensatorias, entre las cuales destaca la creación del Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad. Para llevar a cabo lo anterior, en el aparato estatal se ubica a personas que han militado en el llamado Nuevo Movimiento Campesino (por ejemplo, Gustavo Gordillo y Hugo Andrés Araujo), cuyas propuestas

fundamentales eran la lucha por la apropiación social del proceso productivo, los aparatos económicos del Estado en poder de los campesinos, junto con el reconocimiento a su mayoría de edad.

Por último, en el aspecto social nos encontramos con un movimiento campesino sumamente débil —derivado de un proceso de desgaste de la década de los ochenta— y maniatado —ya que mediante un modelo de corte neocorporativo, como lo era la iniciativa salinista de constituir el Consejo Agrario Permanente, logró agrupar a las principales centrales campesinas del país, tanto a aquéllas de corte corporativo vinculadas al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y al aparato de gobierno, como a las organizaciones independientes o de oposición al régimen—, condiciones que no aseguraban la discusión a fondo de la propuesta salinista hacia el campo. Sin embargo, para cumplir con lo anterior se da un impulso desde el Estado con el fin de promover las empresas del sector social rural realizando encuentros nacionales de organizaciones económicas campesinas.

Éstas eran algunas de las condiciones nacionales que favorecieron la constitución de la Comagro y que, en la práctica, se manifestaron cuando Fertimex cambia su estrategia de distribución y venta para crear los centros de distribución primaria (CDP), propiciando que algunas organizaciones campesinas de Jalisco se unieran con otras de Querétaro, Morelos, Veracruz, Sinaloa y Sonora, para formar la Asociación Nacional de Distribuidores de Fertilizantes e Insumos Agrícolas del Sector Social (ANDFIASS) y la Comercializadora Agropecuaria Mexicana, S.A. (CAMSA) con el fin de hacer un frente común, ser reconocidas como CDP y compactar la demanda nacional de fertilizantes en una comercializadora nacional.

### *El contexto del estado de Jalisco*

En Jalisco, las organizaciones de productores rurales interesados en impulsar un proyecto unitario de comercialización de fertilizantes

chocaban con los intereses particulares del gobernador del estado en turno, que las consideraba como una competencia no deseada, ya que uno de sus hijos pretendía consolidar un negocio de venta de fertilizantes. Sin embargo, las contradicciones entre el gobernador y los responsables de la política social rural por parte del gobierno federal fueron aprovechadas por las organizaciones, que, en primera instancia, reconoce Fertimex como CDP. Por otra parte, la venta de la planta productiva de dicha paraestatal en noviembre de 1991, coincide con el anuncio de la Presidencia de la República referente a la creación del Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (FONAES) en el marco del "Plan de diez puntos par dar libertad y justicia al campo mexicano", con el que se pretendía atenuar el efecto de la reforma al artículo 27 constitucional.<sup>2</sup>

Debemos señalar que el estado de Jalisco cuenta con capacidad productiva superior a la media nacional en granos,<sup>3</sup> además de ser el estado que consume más fertilizantes.

## EL DESARROLLO DE LA EMPRESA SOCIAL

Desde su constitución en febrero de 1991 hasta 1999, en la historia de la Comagro encontramos cuatro etapas que ayudan a comprender su desarrollo y desenvolvimiento: la primera está marcada por el interés de aprovechar las ventajas del mercado para fortalecer a las organizaciones socias; la segunda apuesta al mercado como condicionante crítico del proyecto y, en consecuencia, pone énfasis en el fortalecimiento y desarrollo de la Comagro por encima de las

2. Encinas Rodríguez, Alejandro (coord.) *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*, Espasa-Calpe, México, 1995.
3. En 1994, según la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Jalisco produjo 2'379,659 toneladas, con un rendimiento promedio de 3,556 kilogramos por hectárea, que representa 13% de la producción nacional, cuyo rendimiento promedio fue de 2,100 kilogramos por hectárea.

propias organizaciones; la tercera se centra en la irrupción de la crisis anunciada, y la última se refiere a la situación actual de la empresa social, que retoma una serie de medidas de emergencia y pretende impulsar un relanzamiento de su misión y de sus perspectivas.

***Primera etapa. La búsqueda del fortalecimiento económico de las organizaciones socias (1992-1994)***

La Comagro nace por iniciativa de 16 organizaciones de productores rurales de Jalisco, Nayarit y Michoacán. Su función inicial, debido a la desaparición de Fertimex, fue compactar la demanda de fertilizantes de sus bases sociales con el fin de comprar en común, obtener mejores precios por parte de la planta industrial del país y, posteriormente (en 1993), acceder a la oferta internacional en razón de los volúmenes compactados. Con la evolución y el desarrollo de la Comagro se impulsaron otros proyectos y áreas de trabajo, como la comercialización de granos —principalmente maíz—, logrando ofertar volúmenes importantes en condiciones comerciales favorables para sus socios; servicios de capacitación, asistencia técnica agronómica y desarrollo de sistemas de cómputo para mejorar los procesos administrativos y generar recomendaciones agronómicas, entre otros.<sup>4</sup>

Entre 1992 y 1994 son múltiples los resultados favorables de la Comagro y sus organizaciones: en primer lugar, logran capitalizar las contradicciones entre el gobernador del estado y las políticas referentes al sector rural que impulsaba el gobierno federal; en segundo lugar, su capacidad propositiva y de movilización, combinada con su vinculación a profesionistas ligados a las organizaciones campesinas, se traduce en la generación de proyectos

4. En 1999 integran la Comagro 30 organizaciones: 22 de Jalisco, tres de Nayarit, dos de Michoacán y una de Colima, Querétaro y Durango, respectivamente.

viables gestionados ante el FONAES, aprovechando con ello las políticas gubernamentales que pretendían atenuar los efectos negativos de las reformas jurídicas e institucionales recién impulsadas por el régimen de Carlos Salinas; por último, logran visualizar la necesidad de mantener la autonomía de las organizaciones socias con respecto a la Comagro, canalizando el financiamiento del FONAES a cada una de ellas en lugar de centralizar el apoyo, logrando así que cada organización se responsabilizara de su proyecto y del crédito recibido, de manera tal que el posible fracaso de alguna de ellas no perjudicara a las demás.

En esta etapa, el sustento financiero de sus operaciones lo constituyeron las líneas de crédito que cada una de las organizaciones socias tramitó ante el Banco de Crédito Rural o con la banca privada. Para cumplir con lo anterior, el papel del equipo gerencial de la Comagro consistía en apoyar a los socios en la formulación de sus proyectos y la integración de los expedientes requeridos por los bancos para tramitar el crédito que se otorgaba como capital de trabajo. Este esquema permitía que cada socio contara con la liquidez necesaria para realizar sus compras, compactándolas en la Comagro por medio de un comité de compras, y cada socio establecía su programa de comercialización de fertilizantes. De ahí que la autonomía relativa de cada organización y el papel del equipo gerencial apoyando a las gestiones financieras de las organizaciones, sean características propias y relevantes de la primera etapa de la empresa. Sin embargo, creemos importante añadir que, en buena parte, el éxito inicial de la Comagro se debió a que el soporte financiero y los riesgos comerciales se distribuían entre los socios, favoreciendo con ello la dispersión de riesgos y un proceso de aprendizaje por parte de las organizaciones.

En 1993, importan fertilizantes por primera vez. En ello influye el cambio operado en los esquemas de crédito para las organizaciones, que combinan tres modalidades de financiamiento: avío para capital

de trabajo, cartas de crédito y financiamiento directo del proveedor internacional Mitsubishi. Este mismo esquema prevaleció durante 1994. Así, la relación con esta empresa dio origen a una alianza estratégica aprobada en octubre de 1994 por la asamblea general de socios.

En relación con el proyecto de comercialización de maíz, en 1993 se impulsó la primera experiencia en alianza con la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) por medio del Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE), obteniendo logros relevantes, y para la cual la participación de las organizaciones es decisiva.<sup>5</sup>

Hay que señalar el papel desempeñado por el aparato administrativo en esta etapa, dada la trascendencia y el carácter determinante que el equipo gerencial imprime al perfil de la Comagro en el transcurso de su historia. En esos primeros años se trataba de un equipo reducido, con amplia experiencia, especializado en lo funcional, capaz y flexible, con fortalezas y resultados tangibles en la gestión financiera, comercial y de apoyos gubernamentales, pero con una evidente debilidad en el manejo administrativo y contable. Este equipo gerencial estaba integrado sobre todo por los técnicos ligados históricamente a las organizaciones, quienes en su momento fueron un factor clave para la generación de la propuesta empresarial. Sin embargo, por esta misma razón, se presentaba el fenómeno de que la mayoría de los gerentes representaban también intereses particulares de alguna organización socia, de manera tal que podían manejar la información estratégica para favorecerla, pasando por

5. Sólo en el ciclo de cosecha 1993-1994 la Comagro logró compactar 140 mil toneladas, con la participación de 14 organizaciones. Para el siguiente ciclo, cosecha 1994-1995, el volumen compacto ascendió a 217 mil toneladas, con la participación de 16 organizaciones, y operando 10'120,121 pesos del PACE colectivo.

encima del resto de las organizaciones y creando al mismo tiempo un clima propicio para la generación de celos, divisiones, fricciones y rompimientos entre ellos.

Esta situación propició, en consecuencia, una relación utilitaria entre la Comagro y sus socios. La expresión más acabada de la contradicción gerentes-Comagro-organizaciones se manifiesta en la figura del presidente del Consejo de Administración, ya que quien se desempeñó como tal desde el inicio de la empresa hasta abril de 1999, era uno de los técnicos, en su papel de representante legal de una organización socia ante la Comagro. Por lo anterior, las dinámicas internas surgidas de esta situación ambigua son: por un lado, el evidente papel secundario que las instancias formales de toma de decisiones —tanto del Consejo de Administración como de la Asamblea General de Socios— jugaban en el proceso y, por otro, dadas su experiencia y capacidad, la constitución del equipo gerencial como contrapeso permanente al presidente del consejo en la toma de decisiones estratégicas.

Por otra parte, el servicio de capacitación de la Comagro a sus socios se centró exclusivamente en aspectos de formación empresarial —se promovieron cursos diversos para técnicos de las organizaciones y para conocer las experiencias de organizaciones de productores europeas y de la Bolsa Agropecuaria de Chicago— sin procurar apoyo para fortalecer las bases sociales de los socios y la consolidación de las propias organizaciones:

Si se requiriera resumir una caracterización de la Comagro, se diría que se trata de un pacto político comercial acordado entre diversos grupos campesinos organizados, sustentado en un respeto a las dinámicas y decisiones locales y orientado a la compactación de la demanda y prestación de servicios, que en ejercicio de su autonomía ha preservado un espacio de

movimiento para encarar los retos del momento y adecuarse a las cambiantes circunstancias estatales y federales.<sup>6</sup>

De ahí que, a pesar de las contradicciones existentes en el proceso de construcción empresarial de la Comagro durante esta primera etapa, la empresa logra una amplia y acelerada expansión comercial, tanto con proveedores —al establecer relaciones comerciales con grandes corporativos internacionales como Mitsubishi y Sumitomo— como con su cartera de clientes —al aumentar las membresías hasta llegar a 32 organizaciones socias. En esta etapa se empieza a perfilar ya la posibilidad de una alianza estratégica con Mitsubishi, como una empresa compartida (en consecuencia surgirá la COMIT, S.A. de C.V.)

Finalmente, esta etapa inicial de la Comagro enfocada a dar respuesta a las necesidades prioritarias de los socios, culmina en 1994 —año electoral, por cierto— con la gestión y capitalización de apoyos significativos por parte del gobierno, tanto en la construcción de infraestructura moderna para el acopio de maíz, como en tecnología para modernizar los sistemas productivos agrícolas. Dicho de otra manera, las organizaciones socias deciden invertir para modernizarse, mediante la contratación de créditos, complementados con recursos provenientes de programas gubernamentales. En este sentido, hay quienes afirman que:

En lo que se refiere a las oportunidades que ofrece la política de modernización, lo que hacen los dirigentes de la Comagro es practicar el "juego suicida" de retomar los roles que el Estado pareciera abandonar. Esto lo hacen por considerar esta suplencia como una de las cuestiones básicas para el país en tanto significa

6. Fuente, Juan de la y Joaquín Morales. "Crisis rural y respuesta campesina: la Comercializadora Agropecuaria de Occidente", en Garamont, Hubert (coord.) *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*, Plaza y Valdés, México, 1996, p.306.

la autosuficiencia alimentaria y la sobrevivencia de los campesinos.<sup>7</sup>

Entramos aquí a una de las principales impugnaciones en torno a la capacidad del sector social del campo para retomar los papeles históricos abandonados por el Estado: la tutela del ejido, la comercialización de granos y los precios de garantía, la producción y venta de fertilizantes, el financiamiento rural, el seguro agropecuario, la asistencia técnica. Sin embargo, las organizaciones rurales, hastiadas de los corruptos, ineficientes y burocráticos aparatos del Estado, por una parte, y ante la posibilidad de que el mercado y la iniciativa privada pudieran retomar dichos papeles y vacíos generados por las privatizaciones estatales en detrimento del sector social rural, por otra, optaron —tal vez demasiado optimistas— por apropiarse del proceso productivo y del desarrollo de una economía social de mercado (el camino recorrido resultó arduo, azaroso y sumamente complicado, como veremos más adelante en la propia experiencia de la Comagro). En las conclusiones profundizaremos al respecto. Otra salida hubiera sido la lucha campesina en contra del nuevo modelo de desarrollo rural, tanto desde proyectos alternativos concretos como desde la confrontación con el Estado. Entre ambas posiciones, por supuesto, caben numerosas vías, mismas que retomaremos en nuestras reflexiones finales.

### *Segunda etapa. Fortalecimiento de la Comercializadora Agropecuaria de Occidente (1995 -1998)*

Con la devaluación de diciembre de 1994 se pone al descubierto la fragilidad del modelo económico y financiero del país. Cientos de

7. Rodríguez Gómez, Guadalupe y Gabriel Torres. "El Barzón y Comagro: dos estrategias frente a la modernización neoliberal del campo", en *Cuadernos Agrarios*, nueva época, núm.10, año 4, México.

miles de deudores —por créditos empresariales, hipotecarios, al consumo, agropecuarios— pasan al esquema de cartera vencida, entre ellos las organizaciones socias de la Comagro que meses antes se habían animado a realizar fuertes inversiones en infraestructura para la comercialización y producción de granos.

En relación con la operación de fertilizantes, la agudización de la crisis económica nacional impacta las actividades de la Comagro y de sus organizaciones: se pierde la posibilidad de seguir importando, puesto que los precios internacionales se disparan y dejan de ser competitivos; la capacidad financiera de los socios se deteriora notablemente y en algunos casos éstos engrosan la cartera vencida; la planta productora de fertilizantes nitrogenados del país desconfía de la Comagro por el impacto en el mercado que las importaciones realizadas implicaron en los dos años anteriores; entre otros efectos.

En esta coyuntura crítica, durante 1995, la planta Fertinal, productora de fertilizantes fosforados, accede a una alianza con la Comagro como respuesta al acuerdo tomado en 1994 de surtirse de sus productos y no importar fertilizantes con contenido de fósforo. Esto obliga a replantear la relación entre los socios y su empresa, en la medida en que el apoyo financiero se da en mayor porcentaje por parte de la Fertinal mediante la Comagro. Sin embargo, la alianza con la Fertinal no logra formalizarse, debido al incumplimiento de algunos socios en el pago del fertilizante que recibieron de manera anticipada en condiciones de semiconsignación.

Para 1996 el esquema de operación se sustentó en lo fundamental en acuerdos comerciales negociados con otro fabricante: Agronitrogenados —hoy Agromex—, productor de fertilizantes con mayor concentración de nitrógeno que ofertó sus productos en un esquema de semiconsignación. De nuevo, buena parte del soporte financiero de la operación de la Comagro y sus socios la sostiene un solo proveedor. No obstante la alianza anterior, en esta ocasión la

empresa social no logró colocar en el mercado todo el producto que demandó, lo cual generó complicaciones financieras.

De 1997 a 1998 la operación la soportó la COMIT, empresa surgida de una alianza estratégica con Mitsubishi, la cual se concreta en 1996, y a partir de abril de 1997 la Comagro transfiere a la COMIT toda la operación de fertilizantes, proyecto que había sido el principal negocio de la empresa, ya que en la comercialización de maíz los márgenes eran muy reducidos.

Esto nos permite concluir que, cuando Comagro junto con algún proveedor asumió mayores riesgos financieros, por coincidencia y por distintas razones los socios incumplieron sus compromisos, o la propia empresa sobrecargó su inventario, generando un clima de desconfianza entre la empresa y sus socios, así como con sus proveedores. La constitución de la COMIT condicionó a la Comagro y permitió que en ésta se empezara a gestar un modelo de concentración de riesgos, haciéndola mucho más vulnerable. Además de lo anterior, se profundizó en los socios una clara actitud utilitaria hacia su propia empresa particular, manifestada en poco interés y compromiso con la Comagro y en una desvinculación real generadora de un círculo vicioso y de relaciones inconsistentes.

Es importante señalar que en esencia la Comagro pretendía ser una empresa social de carácter privado<sup>8</sup> y buscaba resolver dicha contradicción impulsando procesos de comercialización relativamente competitivos, pero que dieron origen a la segunda contradicción, generada por pretender constituirse en regulador del mercado y su

8. Nos referimos a que la base constitutiva de la Comagro son organizaciones de productores con fines eminentemente sociales, sin embargo, adopta una figura de sociedad anónima, que corresponde más a la iniciativa privada. Al no existir una legislación adecuada para regular la economía social de mercado —la cual sí existe en otros países—, se propicia este tipo de situaciones. Por otra parte, la propia Presidencia de la República utiliza la referencia de lo social-privado como una nueva modalidad resultado de la modernización del país (véase el informe presidencial de 1994).

interés por hacer un negocio muy rentable a partir de su actividad mercantil. De ahí que en 1996 su operación de fertilizantes, que en esos momentos era su mayor negocio, fue repartida de manera tripartita y más o menos equivalente entre las organizaciones socias, los diversos clientes y sus bodegas (centros de venta directa de la Comagro). Dicho de otra manera, en ese año, 66% de las operaciones no se realizaron por medio de los socios, lo que generó una crítica severa de los mismos ya que la Comagro se tornó incompetencia: prefirió canalizar fertilizantes a empresas privadas, desabasteciendo a los socios en un año en que el fertilizante fue escaso y caro. Dadas las circunstancias del momento, en el que varias de las organizaciones socias con más operación estaban en cartera vencida, la decisión dio pie a dos posiciones al interior de la empresa: quienes planteaban que la estrategia de enfoque al mercado abierto era correcta, y quienes la consideraron como un desajuste grave respecto de la misión.

Asimismo, la comercialización de maíz continuó impulsándose, pero era necesario liquidar la compra de acciones de Harinera de Maíz de Jalisco (Hamajal),<sup>9</sup> aunque se participó en el proceso bajo nuevas reglas del juego. En el ciclo de cosecha 1995-1996 por primera vez la Conasupo no fijó un precio máximo sino un precio base, lo cual generó la liberalización del mercado en el que participan de manera directa los industriales. Este cambio tuvo diversos efectos: el establecimiento del precio ya no dependió de manera absoluta de la Conasupo, desapareció el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE), se diversificaron los agentes comerciales, y algunos

9. En julio de 1994, como parte de la estrategia de integrarse a la cadena productiva, 11 organizaciones de productores (ocho socias y tres no socias), junto con la Comagro, adquirieron un paquete accionario de Hamajal —integrante del Grupo Maseca— con apoyo crediticio del Banrural, en condiciones favorables en cuanto a las tasas de interés y en relación con los rendimientos de las propias acciones adquiridas. Sin embargo, la devaluación y la crisis financiera nacional en diciembre de 1994, cambió totalmente la perspectiva y se tomó la decisión de suspender la operación.

intermediarios con infraestructura amortizada compitieron con las organizaciones que todavía están amortizando su infraestructura. En este ciclo la operación de maíz de las organizaciones mediante la Comagro fue de tan sólo 84,700 toneladas, mientras que en el ciclo 1996-1997 volvió el repunte al llegar a más de 150 mil toneladas. Las operaciones se concertaron con el Grupo Maseca (97.4% de ellas), aun cuando las condiciones del precio no fueron del todo satisfactorias.

Por otra parte, de manera paralela a sus operaciones comerciales, la Comagro ha sido uno de los promotores de los escasos y limitados procesos de movilización social rural en Jalisco durante los años recientes —en concreto, en torno a demandas gremiales relativas a los precios injustos para los granos. En el mes de marzo de 1995 participó activamente en la campaña “Por una política justa para los productores de granos básicos”, que agrupó a la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Federación de Productores Rurales, (FPR), la OCIJ Manuel Ramírez y el Barzón,<sup>10</sup> en donde se instrumentó una estrategia de difusión en el medio rural utilizando carteles y se realizó una marcha por las calles de la ciudad de Guadalajara, demandando la definición de precios para el maíz —ya que a partir de la devaluación de nuestra moneda en diciembre de 1994, el valor de la producción, en relación con los precios internacionales, debería incrementarse; pero esta postura no era reconocida por el Estado. Uno de los objetivos de la movilización fue demostrar que el país pasaba de una situación de ausencia de ventajas comparativas en la producción de granos, a una de amplias condiciones económicas para competir, debido al cambio de paridad peso-dólar. La pretensión del

10. Las dos primeras son organismos gremiales ligados al Estado. El Barzón, en cambio, se crea para defender a los campesinos ante el problema de las carteras vencidas. La Organización Campesina Independiente de Jalisco (OCIJ) Manuel Ramírez, con sede en Cuquío, todavía no formaba parte de la Comagro.

Estado fue mantener el precio del maíz, aun cuando el precio de referencia internacional se había duplicado.<sup>11</sup>

Los resultados fueron limitados debido a la relativa debilidad de la movilización: en 1996 se logró un acuerdo con el gobierno del estado para subsidiar con 45 pesos de apoyo directo al precio y 15 pesos a la calidad; en cambio, en 1997 se negoció un estímulo de 75 pesos para el almacenaje del grano, acuerdo que nunca cumplió el gobierno del estado —la Comagro tiene poca capacidad para cumplirlo, puesto que sólo una de sus organizaciones reunía las condiciones para acceder a este apoyo. Por tanto, una lección para la Comagro, derivada de esta segunda movilización, fue la pésima negociación realizada para hacer cumplir el acuerdo, ya que no le dio la debida importancia, en perjuicio de sus socios.

Además de las marchas de protesta ya mencionadas, en octubre de 1996 se impulsaron otras por la caída de los precios internacionales, las cuales impactaron notablemente la relación costo-beneficio en la siembra del maíz. La capacidad de convocatoria de las organizaciones económicas ligadas a la Comagro fue relevante en comparación con las organizaciones gremiales ligadas al PRI (la CNC y el FPR del estado de Jalisco), lo que hizo palpable el desgaste de los órganos tradicionales de representación campesina.<sup>12</sup>

Estas movilizaciones impulsadas por la Comagro, con sus resultados limitados, hacen evidente la necesidad de desarrollar

11. El cambio en la dinámica del mercado de los granos fue radical: en la cosecha de maíz del ciclo primavera-verano de 1995, Conasupo fijó un precio base que incrementó hasta en tres ocasiones. En Jalisco, el precio de la Conasupo, aún así, fue el más bajo del mercado, lo que propició la relación directa entre las comercializadoras integradas por productores y los industriales.
12. En Jalisco, el gobierno estatal actual está encabezado por el Partido Acción Nacional (PAN); por otra parte, el nivel de representación generado históricamente por el modelo corporativista, donde la pertenencia a la CNC o a la FPR era requisito para acceder a apoyos gubernamentales, se encuentra en una fase de recomposición o de descomposición.

nuevos mecanismos de representación gremial —no corporativos— que surjan de manera paralela a la consolidación de empresas comercializadoras, sobre todo si tomamos en cuenta que las exigencias del mercado —calidad y competitividad— son de distinta índole a la de la lucha gremial —que exige capacidad propositiva ante el Estado y la política pública rural, y una representatividad basada en procesos más democráticos que los tradicionales. Sin embargo, consideramos factible concretar ambos procesos de organización, generando una dualidad novedosa y trascendente que permita contemplar la necesaria multifuncionalidad de la organización campesina.

En términos de legitimación social, además de lo anterior, la Comagro buscó mecanismos que le permitieran revitalizarse y realinear su operación. En este sentido, promovió nuevos mecanismos de apoyo integral al productor agrícola, al ofertarle insumos y servicios como financiamiento, asistencia técnica, transferencia de tecnología orientada al incremento sustancial de la productividad, seguridad en la comercialización de sus productos —al contratar la venta de éstos con anticipación e involucrando a la industria demandante en la garantía del crédito y de las coberturas de precio. Todas las acciones anteriores las realizó con la finalidad de dar mayor certidumbre a todos los involucrados en la cadena agroalimentaria y descuidar la defensa de los intereses de los productores rurales en su lucha por lograr mayor rentabilidad de la actividad agrícola.<sup>13</sup> Sin embargo, como expresión de una de las limitaciones

13. El establecimiento de la Comagro en el mercado, su relativa ascendencia en las organizaciones socias, y los acuerdos comerciales logrados con proveedores de fertilizantes, agroquímicos y semillas, así como con los compradores de granos —sobre todo Maseca— y las instituciones financieras ligadas al campo, especialmente con Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y el banco Bital, permitieron impulsar el Programa de Agricultura por Contrato (PAC) para maíz, trigo y sorgo. Este modelo no es totalmente novedoso en el campo mexicano, ya que se aplica en los ingenios para la caña de azúcar y en las empresas productoras de cigarrillos para

del proceso organizativo de la Comagro, el planteamiento anterior surge más como una iniciativa del equipo gerencial que de una generación y construcción conjunta de alternativas —de apropiación social en definitiva— con las organizaciones socias. El objetivo fundamental era, en concreto, incrementar los ingresos del productor como un mecanismo de dignificar su vida en el campo, y esto debería ser complementado con otros servicios como el abasto de artículos de consumo básico familiar, mecanismos de ahorro y préstamo, seguridad social, etc. Con tal fin, la propuesta de la Comagro se centra en promover la formación de centros integrales de servicio al agricultor (CISA).<sup>14</sup>

Es importante señalar que el apoyo a dichos programas, concretizados en el Programa de Agricultura por Contrato (PAC), es sometido a severos condicionamientos por parte de las fuentes financieras, lo que lo convierte en un servicio poco accesible y riesgoso, si tomamos en cuenta los siguientes factores: una tendencia mundial a la baja de precios en las materias primas, financiamiento con altas tasas de interés,<sup>15</sup> esquemas de diferenciación de los sujetos

el tabaco. Sin embargo, el programa debió cuidar mucho el grado de participación del productor en la toma de decisiones, la comprensión clara de las reglas del juego por parte de todos los involucrados, cuyas negociaciones deberían estar basadas en la confianza recíproca y en modelos de negociación fincados en la filosofía ganar-ganar, todo lo cual no se hizo de manera suficiente, provocando así el no pago de los productores. Habría que añadir que el esquema PAC resultó demasiado caro y con excesivas condiciones.

14. La intención es recuperar y multiplicar las experiencias exitosas de organizaciones socias en distintas áreas, en el abasto doméstico por parte de la Sociedad Cooperativa de El Grullo, en la transferencia de tecnología e incremento a la productividad por parte de Agroferretera de la Ciénaga, S.A., que en dos años ha logrado incrementar la producción, en superficies relativamente significativas, en más de ciento por ciento, de cinco toneladas de maíz por hectárea, hasta alcanzar rendimientos superiores a diez toneladas, con un índice de rentabilidad aceptable y muy superior a la media estatal.
15. Ello de acuerdo con estudios realizados por la Universidad de Chapingo que muestran las tendencias mundiales en los precios de los granos; además,

de crédito que favorecen la improductividad —a menor producción, menor tasa de interés—, entre otros.

Por otra parte, vale la pena señalar otros aspectos que hacen factible la generación del Programa de Agricultura por Contrato: para la Comagro representaba una fuente de ingresos adicionales, ya que al transferir la operación de fertilizantes a la COMIT, restan sus ingresos para sostener su operación; el programa Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) tiene necesidad de colocar recursos para el campo y genera mecanismos de apoyo a la banca de primer piso muy atractivos tanto en términos de intermediación financiera, como en función de sólo atender a un cliente con amplios requerimientos de crédito, lo que facilita su labor y hace innecesario crecer su aparato de atención al sector agropecuario, a pesar de que ésa era la intención de los apoyos de FIRA.<sup>16</sup>

mientras el costo financiero de un crédito agropecuario en Estados Unidos no rebasa 8%, en México llega a ser hasta de 38%. Por otra parte, tenemos la odiosa cantidad de trámites; acatar las exigencias de las fuentes financieras provoca que quienes gestionan el crédito estén más atentos y ocupados en dichos asuntos que en atender a sus clientes, los sujetos de crédito.

16. La fuente de ingresos adicionales para la Comagro se daba al compartir con la banca el apoyo otorgado por el Banco de México mediante el Sistema de Estímulos a la Banca (Sieban), que consiste en canalizar recursos por cada productor atendido, con montos ponderados acordes con la cantidad del crédito y al nivel del productor, que van desde 70 hasta 2,400 pesos por cada campesino habilitado. En 1997, el monto aproximado que llegó a Bital para dicho estímulo fue de tres millones de pesos, de los cuales 30% se le dieron a la Comagro. En 1998, el monto se redujo a 1'500,000 pesos aproximadamente, de los cuales 50% se canalizaron a la Comagro (dicha reducción se debió a que el estímulo se reduce si el productor recibe crédito por segunda vez). Ya para 1998 el monto fue de 1'400,000 pesos, de los cuales 50% fueron para la Comagro. Este estímulo se otorga en el momento del descuento del crédito. Por otra parte, la banca obtiene de cuatro a seis puntos por intermediación, y desde 1997 descuenta ciento por ciento del crédito otorgado con los FIRA; antes tenía que aportar mínimo 10% del monto del crédito que operara.

La posibilidad de plantearse desarrollar esquemas de agricultura por contrato y el impulso de los CISA, exigía en la práctica reconsiderar el pacto implícito que existía entre la Comagro y las organizaciones socias, en torno a respetar la toma de decisiones de cada organización en su quehacer comercial y su relación con la base social que las integraba. De ahí que la empresa intentara convencer a sus organizaciones de que su intervención en la toma de decisiones debería transitar: de tener una cierta autoridad e influencia en sus microrregiones sede, a tener un poder de intervención definitiva en la marcha global de la Comagro como empresa impulsora del desarrollo rural regional, con base en una mayor integración entre empresa y socios, y la unidad en la acción.

Sin embargo, los resultados de la propuesta no fueron los esperados con las organizaciones dado que en los hechos el equipo gerencial fue poco convincente al plantear la integración y no se lograron los consensos necesarios para que avanzara la integración de los CISA, que fueron insuficientes. En este sentido, nos parece que habría que matizar las afirmaciones recogidas por Manrubio Muñoz y Horacio Santoyo, acerca del proceso de planeación realizado por los gerentes de la empresa, vertidas en el libro *Visión y misión agroempresarial. Competencia y cooperación en el medio rural*, en relación con la experiencia de la Comagro:

Se reconoce la pérdida de competitividad en virtud de la desintegración y la no especialización, además de la agresividad de la competencia. La integración en una sola empresa permitiría aprovechar mejor las sinergias de cada socio, se lograrían con mayor facilidad las economías de escala, se mejoraría la imagen en el mercado, se rompería con la dirección cada tres años en los organismos socios y se profesionalizarían en mayor grado las operaciones de la Comagro.

[...] Lo cierto es que esta organización se ha caracterizado por ser una auténtica pionera de paradigmas, por adelantarse a los hechos, por cambiar antes de que el mundo exterior lo exija, por permanecer no obstante los sismos que han ocurrido en el equipo gerencial y no obstante la miopía y aleatoriedad que ha caracterizado a las políticas públicas.<sup>17</sup>

Algunos acontecimientos y algunas situaciones adicionales de la segunda etapa nos permiten adentrarnos mejor en su caracterización y comprender la desintegración del equipo gerencial original, cuyos miembros en su mayoría se incorporaron a otras empresas del mismo ramo o generaron empresas comerciales en franca competencia con la Comagro. Esta situación generó la pérdida o anulación de los contrapesos reales de la presidencia, facilitando con ello la integración de un equipo gerencial totalmente incondicional —es decir de carácter no formal, pero compacto, acrítico e inexperto— en torno al presidente, quien además limita las posibilidades de gestión empresarial por parte de los gerentes generales en turno, bloqueando su toma de decisiones, centralizando éstas y en muchas ocasiones posponiéndolas para restar oportunidad a las mismas.

Durante esta segunda etapa, el presidente del Consejo de Administración de la Comagro fue reelecto hasta en dos ocasiones: la primera en 1995<sup>18</sup> y la segunda en 1998.<sup>19</sup> Cada reelección propició

17. Muñoz, Manrubio y Horacio Santoyo. *Visión y misión agroempresarial. Competencia y cooperación en el medio rural*, Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1996.

18. La reelección se acompaña de una reestructuración de elementos del Consejo, al ampliar su número de cinco a ocho miembros, cuya elección se da en función de la proporción de acciones y operaciones comerciales que cada organización realiza, incorporando a los cuatro principales accionistas y a los cuatro principales consumidores.

19. La segunda reelección fue cuestionada en función de los propios estatutos de la empresa, dado que establecen que los miembros del Consejo de Administración tendrán derecho a dos reelecciones, lo cual se presta a una

procesos internos que, de una u otra manera, cimbraron la vida al interior de la empresa y, en algunos casos también, las relaciones con los proveedores y clientes, sobre todo debido a los argumentos del presidente.<sup>20</sup>

### ***Tercera etapa. Irrupción de la crisis anunciada (1998-1999)***

Las múltiples operaciones fallidas, entre las que destacan la comercialización de trigo en 1996, el sobreinventario en fertilizantes durante el mismo año, la no recuperación total del crédito otorgado por el Programa de Agricultura por Contrato para maíz en 1997, el excesivo gasto de operación —tanto en lo referente al crecimiento y mantenimiento del aparato operativo y, sobre todo, al renglón de representación por parte de la presidencia del Consejo—, así como las

doble interpretación: dos periodos de ejercicio de tres años, o una elección y dos reelecciones, lo que haría posible para sus miembros mantenerse en el Consejo por tres periodos, que fue como sucedió con la presidencia.

20. En la primera ocasión, uno de los argumentos de la presidencia en su favor, fue que la empresa Fertinal condicionaba el mantenimiento de la alianza, que en esos momentos estaba permitiendo sostener el abasto de fertilizantes en condiciones competitivas, con base en dicha reelección. La reelección se dio, pero en un clima de desgaste, tensión y conflicto estéril, generando la salida de un socio, el no pago de otro y una revisión contable del ejercicio 1992-1995, cuyos resultados nunca fueron comunicados a las instancias de decisión de la empresa y hasta la fecha siguen siendo un misterio. La alianza con Fertinal, irónicamente, no llegó a realizarse. En este Consejo se nombró también a un vicepresidente ejecutivo, con el objeto de que el presidente del Consejo tuviera un contrapeso; sin embargo, su papel es limitado. En cuanto a la segunda reelección, tres integrantes del consejo manifestaron su inconformidad y condicionaron la reelección a una constante revisión del desempeño del presidente y la posibilidad de que éste pueda ser removido en cualquier momento. Sin embargo, la vida interna del Consejo es pobre, la información que se le presenta muchas veces es manipulada y el ejercicio del poder centralizado en el presidente se agudiza, sobre todo de abril de 1998 —cuando renuncia el coordinador de gerencias, por desacuerdos con el presidente y el poco espacio que se le concedía en la toma de decisiones— a marzo de 1999, periodo en el cual el presidente asume también las funciones de gerente general.

negociaciones diferenciadas y poco claras con algunos proveedores del PAC —especialmente con una empresa transnacional de agroquímicos ligada a Agroferretera—, y la no recuperación oportuna y efectiva del crédito canalizado a las organizaciones por el PAC para maíz del ciclo 1998-1999, así como la concentración de más de 60% en una sola organización (Agroferretera de la Ciénaga),<sup>21</sup> son el caldo de cultivo para la manifestación de la crisis que hace evidente la acumulación de déficit financieros, la falta de una organización interna adecuada a la propia Comagro y el sentido utilitario o marginal que desarrolla la comercializadora con la mayoría de sus socios.

Veamos un ejemplo clave. En relación con el PAC, el monto de las operaciones se incrementó sustancialmente,<sup>22</sup> mientras que los controles administrativos eran muy deficientes: el aparato administrativo al parecer se concentró más en cumplir los requisitos de la banca y de los proveedores, que en atender la dinámica de la aplicación correcta y apropiada de los recursos en el seno de las organizaciones. Asimismo, por diferencias internas entre el gerente del PAC, reforzadas por la presidencia, se dejaba al margen al gerente del fideicomiso constituido para la operación del programa, a quien se le consideraba como

21. Esta organización tiene rasgos muy peculiares y contradictorios, si bien fue pionera en impulsar innovaciones tecnológicas orientadas a la productividad agrícola, su estructura patrimonial y su desarrollo organizacional es de corte eminentemente privado y responde a los intereses de sus accionistas, cinco personas físicas. Por otra parte, en estos momentos se encuentra en proceso de reestructuración, que genera muchas sospechas en cuanto a la integración de capitales y a la transferencia de sus activos a una nueva empresa. Al concentrar 60% de la operación del PAC y no recuperar el crédito, en estos momentos representa más de 50% de la cartera por pagar a la banca.
22. En particular, los créditos PAC, descontados por medio del banco Bital, en 1996 sumaron 16'233,000 pesos para 9,049 hectáreas; en 1997 se operaron créditos para 12,537 hectáreas con un monto de 59'826,825 pesos; para 1998 se financiaron un poco menos de 69 millones de pesos para 13,283 hectáreas. A estos montos habría que agregarles los recursos aportados por los proveedores.

personal identificado con el gerente general y del banco, y causante de la subutilización de los recursos humanos disponibles y de conflictos de intereses poco claros, los cuales se manifestaban también en la difusión de diversas versiones de lo que sucedía en el funcionamiento del PAC, generando además un manejo político de la información sobre las actividades y las relaciones con los agentes financieros, proveedores y el personal involucrado de la Comagro. A los problemas anteriores habría que sumar la falta de recuperación en las operaciones anteriores, del ciclo primavera-verano 1997 y del de otoño-invierno 1998.

Por otra parte, al analizar las condiciones de operación de los créditos al campo, desde el PAC en particular, consideramos importante señalar los siguientes factores.

La banca privada tiene poco interés en operar créditos para el campo por los riesgos que representa la cultura del no pago, además de su consecuente reducción y recortes de personal para atender al sector agropecuario. Esto obliga al gobierno a diseñar programas crediticios con grandes apoyos y con costos mínimos para la banca, descargando la operación en empresas parafinancieras, como en el caso de la Comagro.

El crédito rural, por su carácter de incierto, siempre va acompañado de múltiples condicionantes como el seguro, las garantías, la asistencia técnica, el paquete tecnológico supuestamente apropiado y, en algunos casos, la cobertura de precios. Todo ello con un costo muy alto para el productor y en algunos casos con serias deficiencias o excesivos trámites burocráticos —como la asistencia técnica, donde nos encontramos con profesionistas poco comprometidos con su labor, y el seguro agrícola, que acota sus servicios y opera con exigencias de reportes, soportes, etc., desproporcionadas en ocasiones.

Si a esto agregamos las deficiencias en administración de créditos, los conflictos de intereses, las políticas diversas y la concen-

tración de riesgos, entre otros aspectos, la operación de un programa de la dimensiones del PAC lo vuelve sumamente complejo y difícil de controlar.

Asimismo, como ya se comentó en el apartado anterior, a partir de abril de 1998 la presidencia del Consejo pretendió operar también como gerencia general, con lo cual se agudizó la centralización del poder y de toma de decisiones.

Lo anterior, aunado a la falta de contrapesos políticos y administrativos; al bloqueo de información al gerente de administración y finanzas; a la falta de una información ordenada, sistemática y veraz en torno a la marcha de la empresa, y su manipulación al presentarla a las instancias de decisión y a las fuentes financieras; a una actuación administrativa irregular, genera un clima organizacional pobre e improductivo, cargado de sentimientos y resentimientos, y en donde el impulso a la "cultura de la calidad total" se convierte en un concepto totalmente distorsionado, puesto que se tiende a cuidar sólo las formas de los problemas y muy poco su fondo.<sup>23</sup>

Como parte de esta crítica situación, la distancia entre la Comagro y las organizaciones se amplía aún más: el interés por participar disminuye; los gerentes —en especial el del PAC— se preocupan más por la rentabilidad para la empresa propia que por garantizar un servicio adecuado a las organizaciones participantes en los programas.

Paradójicamente, la búsqueda por proyectar una imagen de éxito sin precedentes y la inversión de recursos para ello no se restringen: el ejemplo más acabado lo constituye la visita del secretario de Agricultura a la Comagro en noviembre de 1998.

Además de lo anterior, se realizan inversiones y tratos preferenciales para dos organizaciones no socias, pretendiendo constituir las

23. Se trata de un manejo administrativo de carácter discrecional y clientelar, muy cargado de emotividad y subjetividad, entre el presidente y los gerentes de su confianza; por tanto, es poco profesional.

como centros integrales de servicios —una de ellas ubicada en Marabatto, Michoacán (Agrocomercializadora del Oriente de Michoacán) y otra en Ixtlán, Nayarit (Agronegocios Integrados). Esto demuestra, desde nuestra perspectiva, que el interés por el proyecto de los CISA no era de los socios; con el objeto de justificar el proyecto se pretendió impulsarlo en organizaciones incipientes, con poca capacidad económica y con una relación de dependencia respecto de la Comagro.

Un poco antes de manifestarse la situación crítica de la Comagro, a finales de 1998 y principios de 1999, y quizá como una estrategia de salvación, similar a la que representó el PAC en su momento, la Comagro impulsó y participó en la instrumentación de novedosos mecanismos de comercialización de maíz, como lo es el mercado de físicos. Junto con la Cámara Nacional de la Masa y la Tortilla, y con la asesoría de un profesional de la administración de riesgos, reunieron oferentes y demandantes de maíz en grano para cruzar, de manera anónima, sus propuestas de compra y venta y así establecer precios de acuerdo con la oferta y la demanda. Sin embargo, este proceso, por su novedad y la desconfianza natural de quienes intervinieron en él, no obtuvo los resultados financieros deseados y sólo se colocaron alrededor de diez mil toneladas de maíz, con un margen relativamente bajo.

La situación de la Comagro se hizo evidente en marzo de 1999, cuando las múltiples contradicciones y problemas financieros afloraron en toda su extensión. Las reacciones fueron múltiples: desde la pretensión del presidente del Consejo de querer constituir una nueva empresa con estructura más reducida y rescatando al personal de su confianza —propuesta que por razones evidentes fue rechazada por el Consejo de Administración—, hasta socios que se dijeron engañados por la falsa apariencia exitosa de la Comagro. Otros, cínicamente, aplaudieron el posible fracaso.

Una de las medidas inmediatas que tomaron el presidente y el vicepresidente ejecutivo fue la liquidación de más de 60% del perso-

nal, reduciendo su planta operativa a no más de 20 personas, lo cual no se traduce en cese de operaciones ni en el abandono del proyecto, como se verá en el siguiente apartado.

#### ***Cuarta etapa. Medidas de urgencia y rumbo al rescate del proyecto original***

Son varios los factores que llaman la atención en cuanto a la respuesta de las organizaciones al conocer la situación crítica de la Comagro.

En primer lugar, dedicaron más a su empresa, actitud que rompe, en primera instancia, con la concepción eminentemente utilitaria gestada durante los primeros siete años de existencia.

En segundo término, asumieron una mayor corresponsabilidad en la gestión y en el enfrentamiento de los problemas financieros, en las negociaciones con proveedores y clientes, y en el tratamiento de las organizaciones deudoras.

Por último, se generaron mecanismos de cogestión entre quienes integran el nuevo Consejo de Administración.

De estas actitudes renovadas se desprenden una serie de medidas concretas de urgencia y estratégicas, entre las que rescatamos:

- La integración de una comisión administradora nombrada por el Consejo, que asume el control de la operación y que está integrada por representantes de las principales organizaciones, tanto en relación con el alto volumen de sus operaciones, como con la sana situación de su cartera.
- El diseño de una estrategia de urgencia por la comisión administradora, la cual llama a asamblea general de socios, que integra un nuevo Consejo de Administración y cambia al presidente, quien ya había sido suspendido de sus funciones.
- La realización de esfuerzos conjuntos con las organizaciones para conciliar sus operaciones de crédito PAC y comerciales, estableciendo estados de cuenta únicos por cada socio.

- La integración de profesionistas que ya habían colaborado con la comercializadora en puestos estratégicos, de probada capacidad administrativa y de gestión comercial, y que debido a diferencias personales con el anterior presidente habían renunciado a la Comagro.
- La contratación de una firma de auditoría externa para poner en orden las operaciones y detectar posibles desviaciones, de ser el caso.

En cuanto a las relaciones con clientes y proveedores, las principales medidas tomadas han sido: el pago de adeudos a proveedores, con excepción de la COMIT, empresa de la Comagro asociada con Mitsubishi, con quien se están realizando negociaciones de reestructuración y de análisis en torno a la conveniencia de continuar con la alianza.

Lo anterior permite reiniciar operaciones en el área de fertilizantes, importando urea. Dicha operación se realiza siguiendo la lógica original, en donde cada socio determina sus requerimientos y su capacidad de compra, y se logra la compactación por medio de la Comagro.

En términos generales, se puede decir que el pacto entre la Comagro y sus socios está en un proceso de recomposición. Por otra parte, se ha hecho mucho más evidente una característica peculiar de la Comagro: la gran heterogeneidad de organizaciones que la integran, no sólo en relación con sus figuras asociativas sino también respecto de la vida interna de cada una y de su carácter de organización social o privada, de las características de las bases sociales y los sistemas productivos que se aplican al nivel de participación en las operaciones y en la vida interna de la Comagro, entre otros aspectos.

Como muestra extrema de esta diversidad, nos encontramos con sociedades anónimas integradas por pocos socios, como Agroferretera de la Ciénaga, S.A. de C.V. y Trébol 2000, S.A. de C.V. cuya lógica es

estrictamente comercial y, por tanto, su participación en la Comagro responde a este interés.

Sin embargo, al mismo tiempo y coexistiendo con ella, encontramos también organizaciones con un carácter social dominante —de membresía y base social amplia—, que se ubican en la tendencia de la lucha por la apropiación social del proceso productivo, que establecen mecanismos de contraloría social para el otorgamiento de créditos, que buscan reforzar una actitud de corresponsabilidad entre la organización y el productor, que estimulan el ejercicio de una vida democrática en su interior, que pretenden un equilibrio entre la capitalización de la empresa —para asegurar el crecimiento de sus proyectos y la ampliación de posibilidades en beneficio de sus socios— y el beneficio directo e inmediato para sus socios, que visualizan a la Comagro como un nivel de organización superior para potenciar sus propias capacidades y realizar sinergias, que no han caído en cartera vencida hasta la fecha y mantienen finanzas sanas, entre otras características. En este tipo de organizaciones socias de la Comagro podemos ubicar a la OCII —organización que integra a productores de muy limitados recursos naturales y económicos, con sede en los municipios de Cuquío e Ixtlahuacán del Río, ambos de alta marginalidad—, a la Comunidad Indígena de San Juan Nuevo, Parangaricutiro, Michoacán —atiende a productores forestales, integra horizontal y verticalmente el aprovechamiento del bosque e impulsa actividades productivas que reducen la presión social sobre éste— y, hasta cierto punto, la Cooperativa de El Grullo, la cual cumple con una función social amplia pero sin descuidar sus intereses de carácter comercial.

Como organizaciones intermedias están las uniones de ejidos, las cuales enfrentan situaciones muy particulares, ya que no cuentan con una base patrimonial clara ni una base social consistente, sobre todo si consideramos la etapa crítica de identidad —jurídica, social,

productiva, política— por la que pasa el ejido, cuya situación abordaremos en las reflexiones finales de este trabajo.

Es indudable que esta enorme heterogeneidad de intereses puede ser un arma de doble filo: por ser rica en diversidad, y a la vez limitar el diálogo y el encuentro de intereses respecto del desarrollo futuro de la Comagro. Por ello es digna de tomarse en cuenta cualquier iniciativa que pretenda mantener vivo el proyecto de una organización de tercer nivel en tanto presencia de las organizaciones económicas de los productores rurales en el mercado —y, por consecuencia, de la economía social de mercado en nuestro estado— y en la participación de la definición e instrumentación de políticas públicas que les incumban y beneficien desde la perspectiva de un auténtico desarrollo rural, propiciando un manejo sano y adecuado de los diversos intereses en juego.

#### **REFLEXIONES FINALES EN TORNO A LA EXPERIENCIA: DE LAS PREGUNTAS Y LOS APRENDIZAJES GENERADOS, RETOS Y DESAFÍOS**

Ante un entorno nuevo, globalizado, neoliberal y sumamente complejo, los productores rurales y sus organizaciones se han encontrado ante retos muy difíciles. La necesidad de realizar rupturas frente a prácticas culturales arraigadas y emprender reformas aceleradas no ha sido fácil sino todo lo contrario. De pronto, como miles de empresarios, los productores rurales y sus organizaciones se vieron obligados a enfrentarse a la competencia y al mercado abierto, con escasas, o nulas, armas para defenderse. La tutela histórica del Estado mexicano hacia el sector rural desapareció casi de golpe y éste tuvo que empezar “a rascarse con sus propias uñas”.

Así, la realidad nacional abría nuevos y gigantescos retos para el campo jalisciense: la reducción del Estado debido a la privatización de empresas paraestatales se tradujo también en una oportunidad de

desarrollo de las organizaciones económicas campesinas, que aun con todas sus deficiencias y su poca experiencia han tenido en muy poco tiempo logros importantes y de suma trascendencia para la sociedad rural de la región de occidente —su participación en el mercado de fertilizantes cubre más de 30% de los requerimientos regionales de dicho insumo, y respecto del maíz, casi 25% de la producción del grano que se destina al mercado de la región—, impactando de manera significativa dichos mercados.

### *Análisis y perspectivas relacionadas con la apropiación social del proceso productivo*

Respecto de la apropiación efectiva del proceso productivo por parte de las organizaciones, ésta ha sido limitada por varios factores, entre los que encontramos:

- Una práctica de tipo cupular en la mayoría de las organizaciones, es decir la falta de un ejercicio democrático y participativo desde las bases. En este sentido, en la experiencia de la Comagro se extrañan programas enfocados al fortalecimiento orgánico y social de las organizaciones, instrumentos y mecanismos ágiles y oportunos de información y comunicación, apoyos para el desarrollo de sus prácticas asamblearias, entre otros recursos, que ayudaran a las organizaciones a romper con la cultura tradicional clientelar y corporativa a que estaban sujetas.
- La ausencia de procesos de cogestión y corresponsabilidad en la dirigencia de las acciones y estrategias de la Comagro, acompañada en consecuencia por un notorio caudillismo de los cuadros técnicos —rebasando a las cúpulas dirigentes de las organizaciones—, y por la falta de un adecuado funcionamiento de las instancias formales de dirección en la Comagro, que fueran capaces de impedir el conjunto de vicios y errores cometidos.

- La presencia de una notable cultura pragmática de las organizaciones respecto de la Comagro. Resulta notorio el proceso pendular histórico de la empresa, oscilante en torno a “todo a las organizaciones” o “todo a Comagro”, sin la posibilidad de encontrar un sano equilibrio para consolidar ambas como condición de viabilidad futura.

Ante la evidente necesidad de generar prácticas que fundamenten una cultura renovada —generando competencias y capacidades orientadas a enfrentar los retos del entorno y las nuevas dinámicas económicas, políticas y sociales—, advertimos, sin embargo, en la experiencia de la Comagro, la predominancia de la lógica económica y su racionalidad por encima del proceso de apropiación firme y social del proceso, como ya se expuso.

A partir de estos planteamientos nos permitimos señalar los retos que enfrenta la sociedad rural al pretender institucionalizar sus procesos de organización. Es necesario reconceptualizar y renovar las funciones de las instancias públicas e institucionalizar las organizaciones de productores, para enfrentar los retos de los tiempos que nos toca vivir, por un lado, y redefinir los paradigmas en los agentes que participan en los procesos productivos y de desarrollo rural, planteando los papeles fundamentales e intrínsecos de cada uno de ellos: el productor, las comunidades rurales, la organización de los productores, el Estado y los agentes económicos que intervienen en la cadena agroalimentaria.

En relación con los procesos institucionales, es necesario reflexionar en torno a cuatro variables fundamentales del desarrollo del sector agropecuario: el mercado, las políticas públicas, la cooperación y organización, y el uso de los recursos naturales. Cada una de ellas tiene sus imperfecciones y posibilidades, sus límites y alcances. El reto es definir y generar procesos de participación de la sociedad rural, el sector público, la iniciativa privada y el sector social, orien-

tados a crear nuevas instituciones que puedan compensar y articular de la forma más inteligente y adecuada estos cuatro factores, de tal manera que se cubran las imperfecciones de cada uno de ellos a partir de acciones complementarias en los otros factores, en la medida en que cada uno de ellos no es capaz de cubrir sus imperfecciones por sí mismo.

Respecto de las diversas formas jurídicas de organización económica y su viabilidad, nos preguntamos: ¿en qué lugar quedan el ejido y las nuevas formas primarias de organización campesina, como son las sociedades de producción rural o las cooperativas de producción? ¿qué papel les corresponde jugar a las uniones de ejidos en tanto organizaciones de segundo nivel? ¿cuál es el papel que deben asumir las comercializadoras tipo la Comagro, como organizaciones de tercer nivel? ¿cómo deben interactuar los tres niveles de manera que puedan fortalecerse, crear tejido social y vínculos económicos sólidos, fomentar la equidad interna, potenciar sus recursos y fortalezas —para así solventar sus debilidades y limitaciones—, estimular dinámicas diversas sin uniformar, es decir respetando la diversidad, entre otros aspectos? Por lo pronto, creemos que la experiencia de la Comagro constata:

- La dificultad de los ejidos y sus uniones para romper resistencias y corporativismos, desconfianzas históricas, cacicazgos locales y cierta falta de flexibilidad para adaptarse a nuevos retos.
- La aparición de organizaciones económicas rurales nuevas y por ello más sanas, más flexibles y dinámicas, menos pesadas y burocráticas, con visión estratégica y capacidad táctica de respuesta y de viraje, como pueden ser las sociedades de producción rural o las sociedades civiles en el campo (incluso las cooperativas, como el caso de la de El Grullo).

Estas nuevas expresiones organizativas, si bien no entran en contradicción con el ejido, sí dejan entrever que éste cuenta con ataduras serias, sobre todo si tomamos en cuenta que su existencia en la región estuvo subordinada a las políticas públicas orientadas a regular el acceso social a la tierra. Hoy los campesinos tienen el reto de articularse a los mercados, con capacidad propositiva y financiera, logrando incrementos en la productividad agrícola y dignificando la vida en el campo, basados en la movilización social y la democracia, buscando sumarse a la cadena agroalimentaria con justicia y equidad en su relación con otros agentes económicos.

En este sentido, nos permitimos señalar algunas características relevantes que pueden considerarse para lograr que las organizaciones intermedias permanezcan y respondan con efectividad a las nuevas necesidades y demandas que se van generando tanto en su base social como en la dinámica general de la economía, la política y la cultura.

Una primera característica es la combinación entre: el sostenimiento de su base generadora, afianzada en principios, valores y creencias que conforman una ideología central compartida, asimilada y apropiada por toda la organización y que se traduce en su razón de ser, y la flexibilidad necesaria para diseñar y aplicar estrategias adecuadas a los nuevos requerimientos de su base social y del entorno socioeconómico, que exigen creatividad, efectividad y capacidad de ajuste permanente, que orientan las acciones a la construcción cotidiana de una visión de futuro sustentada y razonada con base en una planeación participativa y dinámica.

Una segunda característica de las organizaciones se refiere a su multifuncionalidad. En este sentido, algunas de las organizaciones socias y la propia Comagro han sido, de manera simultánea, empresas del sector social y catalizadoras de procesos de movilización social, espacios de poder campesino con opción de participar en la democratización de los municipios y la vida política nacional, así como generadoras de ideologías que dan sustento a la participación social

y cultural del campesinado. Buscan, por lo tanto, responder a su papel "regulador" del mercado en insumos y productos, ser una instancia que da servicios a los productores, impactar en las políticas públicas, ganar espacios en las instancias de planeación gubernamental y modular, modelando, el sentido y el significado de la pertenencia a la organización campesina y a la sociedad rural en su conjunto.

La tercera característica de las organizaciones se refiere a la necesidad de combinar y conjuntar el papel de los dirigentes con la necesaria profesionalización de la operación. Para ello es necesario, establecer las diferencias. La dirigencia debe definir el rumbo, tomar decisiones de carácter estratégico y aprobar los planes operativos, estar atenta a las demandas y necesidades de la base social, establecer y mantener relaciones con las instituciones públicas y privadas que interactúan con la organización. La estructura operativa debería proponer e instrumentar los planes que acuerda con los dirigentes en las distintas áreas de acción de la organización; generar y analizar la información resultado de la operación como base para la toma de decisiones; asumir la responsabilidad de la operación y decidir sobre la misma; dar continuidad a los programas acordando los ajustes pertinentes en función del comportamiento del entorno y de las oportunidades que se presenten, y dar seguimiento a las relaciones de la organización con otros agentes económicos e institucionales, elaborando propuestas y proyectos sustentados. Este proceso no podrá estar exento de contradicciones, conflictos y diferencias en la concepción y el funcionamiento de la organización; sin embargo, el manejo adecuado de los mismos puede ser un motor del desarrollo, de lo contrario puede traducirse en una limitante para la sana evolución de la organización, corriendo el riesgo de estancarse.

Los tiempos actuales, caracterizados por la redefinición del papel del Estado; la emergencia de nuevas expresiones de organización campesina; la preocupación por renovar las relaciones entre los agentes económicos que se vinculan a la cadena agroalimentaria,

están generando correlaciones entre los productores primarios con potencial productivo, organizaciones campesinas relativamente consolidadas, industriales que demandan materia prima de calidad y el propio Estado, que busca cómo fortalecer la cadena agroalimentaria. Estos procesos pueden ser un catalizador del desarrollo económico, pero a la vez se corre el riesgo de agudizar la diferenciación social al interior de la sociedad rural. Para ello es necesario que el Estado, junto con otros actores —como las instituciones educativas y las organizaciones de la sociedad civil—, diseñe e instrumente políticas públicas diferenciadas que ayuden a fortalecer las diversas expresiones sociales rurales y sus estrategias de desarrollo.

***Condicionamientos y condiciones para la sobrevivencia de las organizaciones de productores rurales***

Respecto de la posibilidad de las organizaciones de sobrevivir y crecer exitosamente en el nuevo entorno, consideramos relevantes los siguientes aspectos:

- Es evidente la necesidad de que la sociedad rural se organice para responder colectivamente con estrategias comunes ante el mercado y el Estado. De no contar con aparatos económicos alternativos que les permitan lograr un mayor grado de autonomía, y de no proponer y presionar al Estado para que aplique políticas públicas acordes con las necesidades y retos que enfrenta el campo, sin organización y cooperación, la viabilidad social de desarrollo para el campo se antoja difícil y lo único que se producirá es más pobreza, emigración y abandono de los pueblos.
- Por otra parte, el sector agropecuario enfrenta el reto de incrementar su productividad, y paradójicamente tiene la “obligación” de realizar sus actividades productivas conservando el medio ambiente, lo cual puede ser también una oportunidad siempre que

la sociedad sopesa y reconozca con criterios ecológicos el valor económico de la producción alternativa. Esta tendencia se presenta ahora muy reducida, mientras que al mismo tiempo las materias primas cada vez valen menos. Los retos de generar excedentes y utilidades, así como de mejorar la calidad de vida de los campesinos preservando sus recursos naturales, sólo serán factibles en la medida que los procesos productivos se integren de manera horizontal y vertical y que se tenga la capacidad de darle valor agregado a la producción.

Además de los aspectos señalados para hacer factibles las organizaciones, nos parece importante mencionar el requerimiento de establecer medidas que den más estabilidad y certidumbre a las organizaciones tradicionales como son las uniones de ejidos, sobre todo con respecto a sus bases patrimoniales y a la continuidad de sus programas, a pesar de los cambios de los consejos de administración, que por ley deben ser cada tres años.

Algunos cambios de paradigma que es necesario motivar en cada uno de los actores del desarrollo —el productor, las comunidades rurales, la organización regional, la organización de tercer nivel, el Estado y los industriales que demandan productos primarios— son: el productor primario debe transitar de una posición de subsistencia —donde la parcela es un recurso que no requiere de atención profesional ni de trabajo sistemático, ordenado y planeado— a una unidad de producción que debe ser manejada con criterios más racionales, buscando administrar de manera adecuada los riesgos intrínsecos de la agricultura y elaborando planes adecuados para lograr incrementos sustanciales en la productividad, en una relación satisfactoria de costo-beneficio para lograr el máximo rendimiento económico de manera sustentable, en cada unidad productiva, aplicando la tecnología adecuada a su medio natural y sin afectar el medio ambiente.

En las comunidades rurales la vida interna ha estado sometida, en muchas ocasiones, a estructuras de poder arcaicas y de carácter caciquil basadas en la estructura organizacional de corte autoritario del ejido. En este sentido, el tránsito debe orientarse a impulsar procesos de participación en la planeación y ejecución de acciones que incidan sobre los factores esenciales de bienestar social y de dignificación vital, de manera que se democratice la vida interna de las localidades, se logre la corresponsabilidad y se busque el bien común antes que el beneficio personal, generando una cultura política de participación madura, digna y de interdependencia.

Es importante resaltar que la reforma al artículo 27 constitucional permite romper con estructuras de poder prevalecientes, en donde la institución ejidal puede adquirir un carácter renovado al abrir espacios a la participación. Asimismo, se asume el ejido en su complejidad, es decir ya no sólo en su concepción como unidad de producción sino también como un conglomerado social que agrupa a diversos agentes fundamentales para la vida en sociedad: las mujeres, los jóvenes, vecindados, maestros, profesionistas, etc. Por ello, la reforma puede tener también un carácter de reforma política, en donde se den respuestas organizativas consistentes .

En relación con las organizaciones regionales, en gran medida éstas han operado como espacios de poder y proyección política para sus líderes, puesto que en muchas ocasiones se han utilizado como trampolín para impulsar su carrera al valerse del carácter corporativista del Estado, generando con ello prácticas clientelares y sirviendo como correa de transmisión del sistema —incluso al capitalizar como personas el carácter discrecional de las rentas institucionales. Su tránsito, creemos, debe tender a convertirse en instancias de servicio integral para sus agremiados, buscando satisfacer, de la mejor manera posible, sus requerimientos en el ámbito productivo y social desde una visión empresarial de carácter social. Es decir, se trata de contar con los elementos necesarios para ser competitivos en

el mercado, institucionalizar su operación como empresa social y buscar un sano equilibrio entre la necesaria capitalización para perdurar en el tiempo y dar un servicio de calidad a sus socios.

Esto exige, como ya se mencionó anteriormente, una profesionalización y ubicación del papel que juegan los líderes, los cuadros profesionales y los organismos no gubernamentales, en la medida que permitan generar espacios de competencia complementarios y se establezcan mediaciones sociales adecuadas para definir la necesidad de lograr una actitud positiva y estimulante, así como el desarrollo de aptitudes convenientes para la consolidación económica, social, cultural y política de sus organizaciones, tomando en cuenta su multifuncionalidad y su papel articulador de las fuerzas del mercado, las políticas públicas, el cooperativismo y el uso sustentable de los recursos en procesos de planeación del desarrollo regional.

Respecto del Estado, es importante señalar cuál ha sido su papel histórico, caracterizado por su corte paternalista, sobrerregulador, mediatizador y corporativista. Se propone la necesidad que se convierta en generador de una visión compartida y consensada con los actores del desarrollo, que dé dirección y rumbo al progreso rural atendiendo los problemas estructurales del mismo, asumiendo un papel mediador que permita garantizar relaciones equitativas y justas entre quienes intervienen en las cadenas agroalimentarias y agroindustriales, buscando la participación ciudadana como base para definir e instrumentar las políticas institucionales, coadyuvando a impulsar procesos sociorganizativos bajo principios definidos en función de la sustentabilidad, la participación y la dignificación de la vida en el campo.

Al sector de la industria que demanda insumos generados por la sociedad rural, acostumbrado a que el Estado mediatizara y subsidia- ra de manera indiscriminada los procesos de comercialización y logística de abasto, o también accediera a la importación de productos agrícolas y pecuarios sin cuidar la base productiva nacional y, en

otros casos, permitiera la explotación irracional de los recursos naturales patrimonio de las comunidades rurales, hoy es necesario que asuma con mayor responsabilidad y con respeto creciente por los productores del campo, la necesidad de fortalecer las bases productivas básicas del país, comprometiéndose en impulsar acciones encaminadas a fortalecer las cadenas productivas, articulándose y arriesgándose en realizar la actividad productiva primaria y reconociendo que no basta con responder a las necesidades básicas de sobrevivencia del campesino sino que es necesario buscar estrategias, junto con los productores organizados y el Estado, que permitan instrumentar programas y acciones que cubran necesidades de certidumbre, seguridad, trascendencia y realización humana entre los habitantes del campo.

Haciendo un balance general de la organización económica de los productores rurales, es importante diferenciar los procesos que se han dado en torno a los sistemas y los productos en Jalisco.

En relación con los productores de granos, la Comagro ha sido la respuesta más destacada si tomamos en cuenta la corta trayectoria de otros dos esfuerzos de organización en torno a los procesos comerciales de insumos y granos como fueron la Comercializadora de Empresas Agropecuarias del Campo, S.A. de C.V. (CEMACA), ligada a la CNC de Jalisco, y la Comercializadora Agropecuaria de los Productores Rurales, S.A. de C.V. (COMAPRU), enlazada a la Federación Estatal de Propietarios Rurales.

Lo anterior hace evidente que la organización económica de los habitantes del campo no es sencilla, una muestra son las tres comercializadoras; las dos que fracasaron primero, no pudieron salir adelante a pesar de la fuerza social de los organismos corporativos a los cuales estaban ligadas.

Otros tipos de productores están requiriendo con urgencia respuestas organizativas que permitan su viabilidad futura, entre ellos los pequeños y medianos productores de leche de Los Altos y sus

cooperativas, los productores de fruta de la costa, los cañeros, los productores de carne de res y de cerdo, los productores forestales y los dueños de los bosques.

## **POSTFACIO**

Acerca del futuro de la Comagro, sólo podemos afirmar que es incierto y que su perdurabilidad dependerá de lograr recomponer buena parte de las variables anteriores. Cuenta, eso sí, con algunas organizaciones socias lo suficientemente sanas como para levantarse otra vez o iniciar nuevas experiencias organizativas y comerciales de relevancia estatal.

También es importante reflexionar acerca de la relación entre la sociedad rural y el Estado, continuar planteándose que las organizaciones de productores son capaces de sustituir lo que el Estado ha dejado de hacer, puede sonar utópico e impropio; es necesario analizar los niveles de responsabilidad e interacción entre la sociedad, el Estado y la naturaleza.

Se requiere profundizar en la necesidad de generar un sistema financiero rural más adecuado a las exigencias de los productores, quizá de carácter endógeno y con bases financieras consistentes y apropiadas para la sociedad.

Las preguntas fundamentales son: ¿cuál es el papel de la organización campesina ante esta realidad que se nos impone, resultado de un modelo de desarrollo excluyente y que agudiza los procesos de desigualdad? ¿se tiene la capacidad de responder a aquéllos cuya base productiva se limita y subordina a factores no controlables?



## HACIA UNA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL PARA EL SECTOR RURAL DE MÉXICO

Rodrigo Díez de Sollano\*

La marginación y la polarización socioeconómica han caracterizado al campo mexicano en las últimas décadas, teniendo como consecuencias más observables el incremento del número de personas en los diversos rangos de pobreza, y la emigración hacia las ciudades o al extranjero.

Al mismo tiempo se han puesto en práctica diversos programas gubernamentales cuyos objetivos declarados fueron, o son, terminar con la marginación y la polarización, pero cuyos resultados han sido bastante pobres, además de utilizarse en muchos casos para otros fines.

Las características generales de las regiones más marginadas del país son: están asentadas principalmente en áreas montañosas, áridas o semiáridas, por lo que no son muy aptas para la agricultura. Sin embargo, su economía se basa sobre todo en la producción de maíz y frijol por ser una actividad tradicional que asegura en lo mínimo la subsistencia e implica menores costos e inversiones en comparación con la ganadería, el ramo forestal, el turístico, por ejemplo.

En la agricultura se emplean técnicas rudimentarias y se obtienen muy bajos niveles de productividad por hectárea y poco volumen de producción, ya que la mayoría de los agricultores tienen predios minifundistas y en zonas de temporal irregular.

\* Secretaría de Desarrollo Rural.

La producción es eminentemente de autoconsumo y las alternativas de empleo, escasas, por lo que los ingresos son inferiores a dos salarios mínimos. Lo anterior ha ocasionado una emigración progresiva de la fuerza de trabajo y un proceso de creciente pobreza de los campesinos.

Los bajos niveles de ingreso hacen prácticamente imposible que la población de las zonas prioritarias pueda obtener una sana y suficiente alimentación, aspirar a un buen estado de salud, asimilar de manera óptima la enseñanza escolar y contar con una vivienda digna. Proliferan enfermedades que son propias de la pobreza, es decir enfermedades que son curables dados los avances de la medicina moderna, pero que esta población al no tener medios para acceder a ella se enfrenta a altos índices de mortalidad, sobre todo infantil.

La deficiente nutrición imposibilita que la población en edad escolar aproveche las oportunidades de educación y la población adulta, la capacitación para el trabajo. En consecuencia, los niveles de reprobados, desertores y de deficiencia terminal son elevados.

En general, las viviendas son precarias en cuanto a materiales utilizados, espacio (hacinamiento), servicios de agua potable y energía eléctrica. Las condiciones de incomunicación que padecen estas regiones limitan la búsqueda de mejores mercados para sus productos y también la entrada de artículos de consumo o para la producción. Ello ocasiona que vendan muy baratos sus productos a los acaparadores y compren muy caro lo que necesitan a los comerciantes locales.

Es muy común la dominación de caciques, ya que éstos detentan el poder económico y político, controlan el comercio, son grandes ganaderos y agricultores y poseen las mejores tierras en cantidad y calidad. En estas regiones también son frecuentes los problemas de tenencia de la tierra, sobre todo en las comunidades indígenas, que a partir de la colonia vieron afectado su patrimonio territorial.

Todo esto forma parte de un círculo vicioso que inicia en un productor rural empobrecido, sin capacidad de negociación con sus proveedores de insumos ni con los compradores de sus productos primarios, principalmente por comprar y vender de manera individual, por manejar productos perecederos y por la necesidad urgente de vender a cualquier precio para obtener recursos económicos. El círculo continúa con el retiro o la disminución de los subsidios y apoyos que por parte del gobierno federal llegaban al sector rural, además de la apertura indiscriminada a la importación de productos del campo. Esto genera un mercado de compradores que disminuye aún más la capacidad de negociación de los campesinos. Luego sigue con la industrialización de productos del campo en las ciudades, sin la participación de los campesinos, regresando al campo productos industrializados con más alto valor comparativo que los primarios. El círculo prosigue con créditos bancarios a tasas, condiciones y tiempos inadecuados para el sector rural. Todo lo cual desemboca en la falta de sustentabilidad ecológica, económica y social que se expresa en problemas tales como erosión, exterminio de los bosques, disminución de la disponibilidad de agua, quiebra de explotaciones agropecuarias, carteras vencidas, emigración, violencia e inseguridad.

La salida de este círculo vicioso más accesible para el campesino es la emigración a las ciudades o al extranjero, mientras que un pequeño grupo de productores de exportación puede escapar del círculo con explotaciones de alta tecnología y con el uso de mano de obra barata de campesinos migratorios del sur del país. Al mismo tiempo el acceso a la tecnología de comunicaciones más avanzada permite a los compradores en las ciudades tener ventajas adicionales con respecto a los productores, al disponer de información adecuada y en tiempo para las negociaciones de compraventa. Así el círculo vicioso se ve reforzado por la política macroeconómica, que favorece

la concentración de la riqueza en unas cuantas manos. Y el círculo se cierra con un productor rural cada vez más empobrecido.

Por ello se hace necesaria una reflexión profunda para establecer los lineamientos de una política de desarrollo social que permita reducir de manera real los efectos negativos de la globalización y aprovechar la economía de mercado, rompiendo el círculo vicioso para generar mejores condiciones de vida para los campesinos de México. El presente trabajo pretende ser una aportación a esta reflexión.

### **OBJETIVOS BÁSICOS**

A partir de los antecedentes mencionados, se plantean los siguientes objetivos para el desarrollo social del campo mexicano:

- Abatir los índices de pobreza y elevar la calidad de vida de los habitantes de las regiones marginadas.
- Respetar, conservar y fortalecer las características culturales de las personas que habitan estas regiones.
- Impulsar los esfuerzos de las instituciones del sector privado y de la sociedad organizada para el desarrollo de esas regiones.
- Propiciar que las comunidades se transformen en sujetos de su propio desarrollo.

### **METAS**

Los objetivos propuestos pueden concretarse en las siguientes metas:

- Que de la extrema pobreza, las comunidades marginadas se eleven a niveles mínimos de bienestar.
- Que de los niveles mínimos de bienestar continúen al desarrollo sostenido y a la productividad.

- Que de ser comunidades expulsoras de población, se conviertan en comunidades integradoras.

## ESTRATEGIAS PARA ROMPER EL CÍRCULO VICIOSO

- Proveer de infraestructura y servicios básicos con la participación de los propios beneficiarios.
- Apoyar a las organizaciones productivas rurales en el rompimiento del círculo vicioso de pobreza y marginación.
- Contener el deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales.
- Promover la reconversión productiva hacia la verdadera vocación de cada una de las microrregiones del país.
- Mejorar la comercialización de los productos del campo, mediante la articulación de cadenas productivas.
- Impulsar la capitalización de los productores rurales.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

### *Participación en el desarrollo*

El método de trabajo propuesto incluye como fórmula fundamental la participación de los beneficiarios en la planeación, toma decisiones y acciones en favor de su propio desarrollo. Esto significa convertirse en sujetos de su propio desarrollo.

Obviamente no es posible poner en práctica todo esto sin un cambio de actitud de todos los involucrados: los habitantes de la comunidad, las autoridades municipales, las dependencias estatales, las dependencias federales, la iniciativa privada, las organizaciones de productores. El cambio debe ir en el sentido de apoyar a los habitantes de las comunidades marginadas para que logren salir de la marginación, siendo ellos los actores principales de su propio desarrollo, dejando atrás las actitudes de paternalismo y de dependencia.

Es necesario un cambio de actitud de los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno, para poder compartir con la sociedad civil la reflexión y acción en relación con los asuntos que afectan a los miembros de la misma. Este cambio de actitud incluye reconocer que los propios beneficiarios saben más que los funcionarios acerca de qué es mejor para ellos mismos, en especial cuando los planes y programas para el campo son preparados en las ciudades sin tomar en cuenta a los habitantes rurales.

Una condición indispensable es que los funcionarios públicos centren su atención en las personas y no sólo en las obras, porque el desarrollo que se busca se refiere tanto a la construcción de infraestructura como al incremento de la capacidad de las personas para valerse por sí mismas.

Un obstáculo muy importante para la participación en el desarrollo es la falta de organizaciones comunitarias de base que en verdad funcionen y que pudieran ser la contraparte de las dependencias gubernamentales para las acciones hacia el desarrollo. Un escollo adicional en este punto ha sido la utilización de estas organizaciones en beneficio de intereses particulares.

### ***Rompimiento del círculo vicioso en varios puntos***

Para poder romper el círculo vicioso de pobreza y marginación se requieren acciones simultáneas en aspectos tales como proveer de infraestructura y servicios básicos a las comunidades, con la participación de los propios beneficiarios.

A partir de las propuestas que hagan cada una de las comunidades rurales se obtendrá información suficiente para determinar los rubros más importantes según su propio punto de vista, por ejemplo: agua, caminos, salud, educación, electricidad, drenaje, proyectos productivos a los cuales se le deben dedicar recursos coordinados de los presupuestos de las dependencias federales, estatales y también de los propios municipios.

Las comunicaciones (caminos, puentes, teléfonos, etc.) son uno de los rubros más mencionados como necesidades por los habitantes de comunidades rurales, ya sea para transportar productos, insumos y personas, como para estar en contacto con sus parientes de otras regiones o países.

Una condición indispensable para disminuir la emigración son los proyectos productivos. Si no hay fuentes de trabajo no sólo en el sector primario sino en la agroindustria, los servicios, el comercio, etc., los habitantes de las comunidades marginadas emigrarán a otros lugares donde puedan obtener ingresos.

Todo lo anterior no es posible lograrlo sin la organización de las comunidades. Los talleres de planeación participativa en cada comunidad son el primer paso hacia la organización. El segundo paso es la creación y operación de las mesas de trabajo dedicadas especialmente a zonas rurales por el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun) con la participación de representantes de las comunidades rurales, para definir cuáles obras y acciones de las propuestas por las comunidades del municipio deberán llevarse a cabo. El tercer paso será la realización de esas obras, que requieren la participación entusiasta de la comunidad y el apoyo de los tres niveles de gobierno.

### *Tareas por realizar*

Hay varias tareas de corto plazo que competen a todos:

- Transformar la participación comunitaria en la conductora del desarrollo social.
- Reconcebir el papel de la inversión gubernamental como impulsora de la acción comunitaria.
- Contribuir a que el municipio se convierta en el eje alrededor del cual gire el ejercicio institucional.

- Comprometerse a coordinar las acciones de las dependencias de los tres niveles de gobierno que trabajan en cada comunidad rural.

## VISIÓN DE FUTURO

### *Propuesta de mediano y largo plazos: continuidad en la planeación*

Cada una de las siguientes acciones supone como antecedentes los autodiagnósticos que realizarían las comunidades rurales por medio de talleres de planeación participativa y la iniciación de la puesta en práctica de sus propuestas de obras de infraestructura y proyectos productivos en su comunidad.

El compromiso que requiere el trabajo en las comunidades rurales va mucho más allá de realizar una etapa inicial de planeación. El Taller de Planeación Participativa en la Comunidad permite dar pasos importantes y despertar la confianza de los habitantes, además de establecer un diálogo abierto y respetuoso con las autoridades municipales. El resultado del taller es la planeación comunitaria y la priorización de nivel municipal. Pero no es suficiente repetir esta experiencia cada año, aun cuando constituye un valioso ejercicio democrático de toma de decisiones en la planeación y el uso del presupuesto. El compromiso debe ser mucho más profundo si lo que se busca es lograr que los habitantes de las regiones rurales del país se conviertan en sujetos de su propio desarrollo.

Los siguientes pasos del trabajo serían:

- Apoyar a las comunidades en la realización de las obras de infraestructura y proyectos productivos que decidieron construir.
- Acompañar a las comunidades en la "contraloría social" para la evaluación y retroalimentación de los resultados de esas obras y acciones. Cada comunidad debe contar con indicadores de evaluación, para saber si su desarrollo está orientado hacia la

sustentabilidad. Para ello será necesario apoyar a cada comunidad en el diseño de indicadores de evaluación que sean adecuados a su caso particular.

- Ayudar en la planeación de mediano y largo plazos de cada comunidad tomando como base los resultados de la evaluación, siguiendo el principio de "subsidiariedad" para ubicar la toma de decisiones y la responsabilidad en las unidades lo más pequeñas y locales que sea posible, para maximizar la oportunidad de una democracia directa y participativa y lograr que los habitantes de cada comunidad tengan acceso a las decisiones que los afectan a diario.

Las demandas se satisfecerán dependiendo de la decisión de las comunidades que las formulen, en el orden de prioridad que ellos mismos decidan y dependiendo de los recursos disponibles. De esta manera, los habitantes de esas regiones rurales podrán observar la forma en que su propia comunidad va creciendo paso a paso, como resultado de la nueva etapa de los talleres de planeación participativa: diseñar una visión del futuro de su comunidad a mediano y largo plazos, con la misma metodología de los talleres anteriores. Esta visión será construida conforme a las decisiones de la propia comunidad acerca de conservar su propia identidad y diversidad culturales.

***Propuesta de mejoramiento de la infraestructura básica:  
mejoramiento de las condiciones de vida***

El objetivo es disminuir el rezago de infraestructura básica al mismo tiempo que se aumentan las oportunidades de trabajo en la propia comunidad, siempre a partir de los resultados de la planeación participativa y de la priorización que las mesas de trabajo de los Coplademun otorguen a cada obra de infraestructura en rubros cuya carencia es indicadora de marginación: agua potable, drenaje/

letrinas, electricidad, vivienda adecuada, servicios de salud, caminos rurales, proyectos productivos.

***Propuesta para el desarrollo autosostenido: sistema productivo y de financiamiento rural***

Algunos de los obstáculos fundamentales para iniciar el desarrollo de las regiones rurales de México son la falta de fuentes de trabajo y la carencia de ahorro interno y de crédito para apoyar los proyectos productivos en esas áreas. Para estas regiones, las posibilidades reales de obtener créditos son prácticamente inexistentes, tanto por las restricciones del crédito al campo por parte de la banca comercial, como por su lejanía, que reduce el acceso a los créditos de fuentes gubernamentales. Es por ello que se propone un sistema productivo y otro de financiamiento.

El sistema productivo consistiría en apoyar los proyectos productivos como una acción específica para mejorar el nivel de vida de los habitantes de las comunidades marginadas y, en consecuencia, reducir la emigración abriendo la posibilidad para el desarrollo autosostenido.

Buscar la generación de sinergias entre los programas de diversas dependencias federales, estatales y municipales que apoyan la creación de proyectos productivos, para no duplicar los apoyos sino, por el contrario, sumar esfuerzos para la realización de cada uno de ellos.

Como proyectos que es importante impulsar se incluyen el agroturismo y el ecoturismo, cuyas características permitirían a los habitantes de las comunidades aprovechar los recursos de su microregión.

El sistema de financiamiento ayudaría a crear fondos de ahorro a partir de las utilidades que generen los proyectos productivos impulsados por los programas de los tres niveles de gobierno, que

permitan capitalizar dichos proyectos u otros nuevos, a partir del ahorro interno de las comunidades rurales.

Cada uno de estos fondos de ahorro tendría vida propia en la comunidad y podría estar asociado a una caja de ahorro y préstamo de nivel regional, la cual a su vez estaría asociada a una caja de ahorro y préstamo de nivel estatal. Lo anterior permitiría iniciar la creación de un sistema de financiamiento rural para el nivel más bajo de ingresos de este sector.

### ***Propuesta para un cambio de raíz: trabajo con los niños***

Los niños, por tratarse de seres en formación, ávidos de aprender, de conocer cosas nuevas, por su capacidad natural de arriesgarse, por su sensibilidad, constituyen la semilla que formará los futuros adultos de las comunidades. En ellos debe iniciarse el proceso educativo del conocimiento de su realidad y de la capacidad de transformarla para vivir con mayor plenitud.

En este proceso se debe proporcionar a los niños las oportunidades adecuadas para que valoren su comunidad, se sientan parte de ella, les enorgullezca y así crezcan creando una historia personal y social diferente, que los haga cambiar el sueño de la emigración por el sueño de los proyectos para su comunidad.

Si se busca un cambio de fondo, se debe ir a la raíz y no quedarse en las ramas, que ya tienen una historia. De esta manera se iniciaría el proceso en la infancia, continuándolo hasta la vida de adultos, quienes serán los que tomen las decisiones dentro de algunos años.

Esta propuesta requiere del trabajo coordinado de los maestros que enseñan en las escuelas de las comunidades rurales, junto con el resto de las instituciones que trabajan en la comunidad y con los propios habitantes de la misma, de tal manera que logren:

- Relacionar sus clases con los problemas de la vida diaria de la comunidad.

- Al mismo tiempo, involucrar a los alumnos en el diseño y puesta en práctica de nuevas soluciones para los problemas de la comunidad.
- Enriquecer sus clases con apoyos técnicos, materiales o personales de los habitantes locales y de las otras instituciones presentes en la comunidad.
- Crear proyectos productivos en los cuales los alumnos puedan trabajar no sólo generando ingresos para ellos y sus familias sino también abriéndoles horizontes para desarrollarse profesionalmente en su comunidad.

***Propuesta de integralidad: trabajo con las madres en las comunidades rurales***

En los municipios rurales vive buena parte de la población que es el objetivo del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) que opera el gobierno federal por medio de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). En relación con este programa se plantea que las familias beneficiadas, en especial las madres de estas familias, gracias al apoyo del Progresá podrían dejar de angustiarse por la manutención de sus hijos pequeños y en edad escolar, ya que contarán con efectivo para comprar los alimentos para sus hijos.

¿Qué sucederá con estas familias cuando dejen, por cualquier razón, de recibir el apoyo económico del Progresá? Resolver este problema requiere coordinar el trabajo de varios programas junto con el Progresá y enriquecerlos con la participación de la comunidad, mediante acciones inmediatas y posteriores.

Las acciones inmediatas serían las de orientar y motivar a las madres de familia a comprar y consumir alimentos nutritivos y no recurrir a los alimentos "chatarra" porque es lo que se ofrece con mayor facilidad en las tiendas de las comunidades rurales. Además, brindarles la información referente a las alternativas que pueden generarse: por ejemplo, la creación de cooperativas de consumo en las que

ellas puedan elegir el tipo de alimentos que consumirá su familia y evitar malgastar su dinero.

Las acciones posteriores se refieren a establecer compromisos con las madres de familia —quienes, como resultado del Progreso, contarán con mayor tiempo y tranquilidad— para desarrollar un pequeño proyecto productivo que les permita irse independizando del beneficio del Progreso, para que llegado el momento de no contar con éste, puedan seguir sosteniendo a su familia y no se encuentren en la misma situación que cuando empezaron a recibir el apoyo del programa.

***Propuesta para el desarrollo sustentable:  
uso de tecnología ecológicamente apropiada***

Muchas de las explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales, pesqueras y de recursos no renovables realizadas en las regiones marginadas utilizan tecnologías depredadoras del medio ambiente, por ello es urgente diseñar y poner en práctica en esas regiones tecnologías ecológicamente adecuadas, para lograr que las acciones o proyectos de una comunidad desalienten pautas de consumo que tienen efectos negativos para la naturaleza y la sociedad; para que la velocidad de uso de recursos renovables no exceda la velocidad a la que el ecosistema es capaz de regenerarlos; para que la velocidad de consumo de recursos no renovables sea menor a la velocidad a la que se desarrollan e incorporan sustitutos renovables; para que la velocidad de emisión de contaminantes hacia el medio ambiente, no exceda la capacidad de asimilación de los ecosistemas; para que retribuciones económicas adicionales a quienes más contribuyen, sean condicionadas a que no amenacen las opciones de las generaciones presentes y de las futuras.

Por todo ello se propone proporcionar la asesoría de especialistas en diversos temas que permitan a los habitantes de las comunidades rurales tomar decisiones acerca del uso de sus recursos de manera

responsable. Sería necesario iniciar con los asuntos más urgentes para los habitantes de las áreas afectadas, por ejemplo las técnicas para sembrar maíz, para las explotaciones forestales, para el uso del agua, entre otras actividades.

***Propuesta acerca del universo de atención:  
hacia una atención más focalizada***

Con el objeto de atender de manera adecuada a las comunidades más marginadas del país, se requiere un análisis cuidadoso de la información recopilada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (Conapo) para identificar cuáles son esas comunidades. El resultado del análisis mencionado permitirá focalizar los esfuerzos donde más se necesitan, por lo cual se propone procesar la información de tal manera que se pueda disponer de listados de comunidades rurales en cada estado y municipio, clasificadas según el índice de marginación, e iniciar los talleres de planeación participativa en las primeras comunidades según su índice de marginación a nivel estatal y municipal, de tal manera que se puedan atender sus necesidades una vez que se establezcan las prioridades en las respectivas mesas de cada Coplademun y de acuerdo con la disponibilidad de recursos.

***Propuesta de coordinación interinstitucional:  
continuidad del trabajo***

La coordinación interinstitucional se puede lograr con la operación de un subcomité para el desarrollo rural en el seno de la Comisión de Planeación y Desarrollo (Coplade) estatal, para ello se requiere del esfuerzo, la flexibilidad y la buena voluntad de cada uno de los participantes en este organismo.

Poner en práctica las propuestas anteriores requiere todavía de mayor esfuerzo y disponibilidad tanto de las dependencias e instituciones como también de sus representantes.

## CONCLUSIONES: ¿QUÉ TIPO DE DESARROLLO SE BUSCA?

Se busca un desarrollo integral, en el sentido de no sólo incrementar la actividad económica sino de dar oportunidad a los habitantes del sector rural para desplegar todas sus potencialidades como personas.

Un desarrollo sustentable, que sea al mismo tiempo ecológicamente adecuado, socialmente justo y además económicamente viable, porque si faltara alguna de estas tres condiciones, no podría perdurar ese tipo de desarrollo.

Un desarrollo autosostenido, el cual indica que se pretende que las personas y organizaciones que reciban apoyo o impulso por parte de las dependencias gubernamentales, no continúen dependiendo del gobierno sino que el proceso de crecimiento las lleve a valerse por sí mismas.

Finalmente, un desarrollo equilibrado, que significa que el proceso lleve oportunidades para todas las regiones y los sectores del país y no sea en beneficio sólo de las ciudades, dejando al campo rezagado, o sólo en beneficio de un sector de la sociedad, en perjuicio de los demás.



## BALANCE EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN JALISCO

Primer semestre de 1999

Marcos Pablo Moloeznik  
y Jorge Regalado Santillán\*

El presente informe sobre seguridad pública en el estado de Jalisco pretende dar cuenta de los acontecimientos más importantes en esa materia. Si bien intenta desarrollar un balance sobre la situación de la seguridad pública en la entidad durante el primer semestre de 1999, también incluye hechos nacionales que, por su trascendencia e impacto, no pueden ni deben soslayarse.

### ETAPA DE TRANSICIÓN Y HECHOS RELEVANTES

La finalización de 1998 y la génesis del primer semestre de 1999 constituyen una etapa que merece un tratamiento especial, ya que marca el tránsito de una coyuntura a otra en la que la inseguridad pública continúa siendo considerada por la población como el principal motivo de preocupación y, por tanto, sigue ocupando los espacios más importantes de los medios masivos de comunicación. Como se verá más adelante, las encuestas de opinión realizadas durante este primer semestre de 1999 así lo indican. El gobierno, por su parte,

\* Marcos Pablo Moloeznik es profesor e investigador del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo del Departamento de Estudios Socio Urbanos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara. Jorge Regalado Santillán es profesor e investigador del Departamento de Estudios sobre Movimientos Sociales del CUCSH de la misma universidad.

sigue sin encontrar la manera de actuar con mayor eficiencia en el combate a la delincuencia.

### *Transición*

En el orden federal, el 18 de diciembre de 1998 tanto la opinión pública nacional como la internacional se conmocionó con la sorprendente irrupción del Comando Patriótico de Concientización del Pueblo (CPCP), formado por un grupo de 51 militares encabezados por el teniente coronel médico militar Hildegardo Bacilio Gómez, que marchó por la avenida Reforma de la ciudad de México demandando la supresión del fuero de guerra, el respeto por los derechos humanos del personal castrense y un giro en la política económica del Poder Ejecutivo federal.<sup>1</sup> Este hecho sin precedente demuestra que las fuerzas armadas no constituyen un todo monolítico sino que, por el contrario, en su seno coexisten posiciones y grupos antagónicos. Tampoco los mandos de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) prodigan el mismo tratamiento a sus elementos: coincidiendo con la emergencia del CPCP, el Senado de la república acordó dar curso a la propuesta del Poder Ejecutivo en favor de Domiro García Reyes, "responsable" de la seguridad de Luis Donaldo Colosio, para que alcanzara el grado de general de brigada.<sup>2</sup>

Este periodo de transición finalizó el 5 de enero de 1999 con la creación de la Policía Federal Preventiva, que fusiona a la Policía Federal de Caminos, a la policía migratoria y a la fiscal federal, y cuya función primordial (artículo 1º de la ley respectiva) es la de "salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públi-

1. *La Jornada*, México, 19 de diciembre de 1998.

2. Sobre el particular, véase, Miguel Ángel Granados Chapa. "Dos varas militares", en *Reforma*, México, 24 de marzo de 1999, artículo que contrasta esta ratificación de ascenso con las sanciones a las que se hicieron acreedores el general Francisco Gallardo y el coronel Pablo Castellanos García.

cos". Es decir, nada nuevo que no se proponga ningún otro de los varios cuerpos de seguridad pública existentes en el país. Asimismo, se establece que ese grupo policíaco dependerá de la Secretaría de Gobernación y será dirigido por un comisionado, nombrado y removido por el presidente de la república. En síntesis, la legislación que origina este cuerpo de seguridad pública de carácter federal se enmarca en el primer eje de la estrategia nacional de seguridad pública, ya que, entre otros aspectos, en su capítulo IV contempla el servicio civil de carrera policial. Los ejes de la estrategia nacional de seguridad pública son:

- Profesionalización del personal responsable de velar por la seguridad pública y la procuración de justicia.
- Cobertura y capacidad de respuesta.
- Sistema Nacional de Información.
- Instancias de coordinación.
- Equipamiento, tecnología e infraestructura.
- Participación de la comunidad.
- Actualización del marco legal.
- Supervisión de los servicios de seguridad privada.<sup>3</sup>

Y no obstante los esfuerzos que en la materia continúan realizándose, el presidente Ernesto Zedillo reconoció que, por parte del gobierno federal, persiste el incumplimiento de la deuda con la sociedad de garantizar su seguridad: "con toda razón, la población sigue estando inconforme, frente a la limitada eficacia de los organismos policiales y las instituciones de procuración de justicia".<sup>4</sup>

3. Poder Ejecutivo federal, Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000.

4. Declaraciones realizadas durante la reunión de evaluación del Programa Nacional de Seguridad Pública, (*Público*, Guadalajara, 30 de enero de 1999).

### **Hechos**

El periodo considerado comenzó con una evaluación sumamente optimista del denominado Programa Jalisco de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, por parte del secretario general de Gobierno, Fernando Guzmán Pérez Peláez, ante el gobernador Alberto Cárdenas y el entonces subsecretario de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, Jesús Murillo Karam:

Ésta es la realidad: hemos avanzado y se nota, pero debemos redoblar los esfuerzos y fortalecer la unidad de los jaliscienses contra la delincuencia [...] En Jalisco, desde diciembre de 1997 se puso en marcha el Plan Jalisco de Seguridad Pública y Procuración de Justicia integrado con objetivos precisos, con estrategias y metas claras y medibles. Hoy, después de 12 meses de su aprobación y a seis meses de su puesta en operación tenemos resultados objetivos, hemos bajado la mayoría de los índices, pero lo más importante, hemos sentado las bases para un frontal y sistemático combate a la delincuencia.<sup>5</sup>

Durante ese mismo acto, el gobernador Alberto Cárdenas asumió los siguientes compromisos para 1999: disminuir los índices delictivos (como se presenta en el cuadro); integrar 500 asociaciones vecinales en las 12 regiones del estado para formar una cultura de prevención del delito; hacer un programa de actualización policial para diez mil elementos activos; poner en práctica programas para el buen uso del servicio telefónico 080; incrementar en 30% el cumplimiento de órdenes de aprehensión por delitos graves; agilizar 30% el tiempo de integración de averiguaciones; poner en operación 30 nuevas agencias del Ministerio Público; crear cinco agencias del Ministerio Público itinerantes; hacer más eficiente en 80% el tiempo de emisión de

5. *Mural*, Guadalajara, 15 de enero de 1999.

**Cuadro 1**  
**Reducción esperada de delitos para 1999**

DELITO	1997	1998	META PARA 1999
Robo a negocios	6,585	5,405	Disminuir 20%.
Robo a bancos	55	39	Disminuir 20%.
Robo de automóviles	19,904	16,264	Disminuir 20%.
Abigeato	550	481	Disminuir 20%.
Robo a vehículos de carga	747	860	No hay datos.
Homicidios	801	612	Disminuir 15%.
Secuestros	112	49	Disminuir 30%.

Fuente: Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, Secretaría de Seguridad, Dirección de Estadística y Política Criminal, con datos de la Procuraduría General de Justicia del Estado, 14 de enero de 1999.

dictámenes periciales; e iniciar la operación del primer laboratorio de genética forense en el occidente del país. Cabe preguntarse si efectivamente esta disminución promedio de 8% en la comisión de delitos responde al plan a cargo de la consultoría Organización para el Análisis de la Criminalidad, A.C. o a los logros de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara, cuyo ámbito de competencia o jurisdicción es precisamente donde se cometen la mayoría de los delitos y conductas antisociales.<sup>6</sup>

Estas mismas cifras, acompañadas de un tono triunfalista, se integraron al IV Informe de Gobierno de Alberto Cárdenas, que destaca los siguientes avances en materia de seguridad pública y procuración de justicia: disminuciones que van de 12.6% en abigeatos a 56.3% en secuestros; modificaciones al Código Penal y al de Procedimientos

6. "En 1998 bajó en un 8% la incidencia delictiva", en H. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, *Así trabaja Guadalajara*, enero de 1999.

Penales para el estado de Jalisco y en cuatro anteproyectos de ley en materia de menores infractores, ejecución de penas y apoyos a liberados; organización del primer simposio internacional de ciencias forenses; creación del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social; instalación del Consejo Regional de Seguridad Pública; entre otros.<sup>7</sup> Cabe señalar que Miguel León Corrales, legislador local del Partido de la Revolución Democrática (PRD), hizo notar un aspecto negativo del último informe gubernamental: que finaliza con la fórmula "con el favor de Dios, seguiremos adelante [...] a lo largo del discurso de una hora no existe la más mínima autocrítica, cada página y cada párrafo viene en positivo".<sup>8</sup>

Respecto de las ejecuciones, para el 18 de marzo de 1999, el saldo era de 29 cadáveres.<sup>9</sup> Este tipo de violencia generalmente va acompañado por la impunidad; es decir por su naturaleza, esta forma delictiva por lo regular queda impune, ya que por una regla no escrita no se investiga ni se penaliza a los responsables de esta estela de muerte.

En cuanto al abigeato en el orden local, durante los trabajos de la XLIV Asamblea General Ordinaria de la Unión Ganadera Regional de Jalisco, luego de escuchar los reclamos y quejas de quienes aseguraron haber sufrido las consecuencias de este delito, el propio secretario de Desarrollo Rural, Francisco Mayorga Castañeda, aceptó que la única solución es permitir que los ganaderos se armen:

Sí debería pensarse en la portación de armas para los ganaderos porque la naturaleza de su trabajo los obliga a estar mucho tiempo solos, en lugares muy remotos, expuestos no sólo en sus

7. Alberto Cárdenas Jiménez. *IV Informe de Gobierno: por un estado democrático y de derecho*, Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1 de febrero de 1999.

8. *Mural*, Guadalajara, 2 de febrero de 1999.

9. *El Occidental*, Guadalajara, 19 de marzo de 1999.

bienes, sino en sus personas, en sus familias [...] Yo creo que no ha habido forma de detener a los malhechores, sí tiene que haber la forma de permitir la legítima defensa, que es uno de los derechos básicos del individuo".<sup>10</sup>

Al respecto el comandante de la V Región Militar, Rigoberto Rivera Hernández, se opuso a la utilización generalizada de armas:

La verdad es que yo me apego a la ley y la ley expresa que hay que minimizar el uso de las armas: el Congreso en su legislación dice que no hay que armar al ciudadano, la misma ley establece que hay que hacer programas para inducir al ciudadano a no usar armas.<sup>11</sup>

Las estadísticas de la Secretaría de Gobernación demuestran que, a nivel nacional, el estado de Jalisco encabeza la lista de robos en carretera, ya que de 44 en 1995, se pasó a 192 en 1998, lo que significa un incremento de 300%; además, la misma fuente destaca que entre enero y marzo de 1999 en las carreteras jaliscienses se registraron 41 robos, es decir un promedio de 13.6 por mes.<sup>12</sup> También resulta significativo el número de robos a camiones blindados o transportes de caudales, por la espectacularidad que acompaña a este tipo delictivo, ya que se tratan de operativos comando que convierten en zona de guerra al lugar seleccionado para cometer el robo. Hasta el 25 de mayo, en el estado se produjeron 12 intentos de robo con estas características, de los cuales seis tuvieron éxito.<sup>13</sup>

10. *Mural*, Guadalajara, 29 de abril de 1999.

11. *Mural*, Guadalajara, 6 de mayo de 1999.

12. *Mural*, Guadalajara, 20 de abril de 1999.

13. Rodolfo Chávez Calderón. *Zona Abierta*, Radio Universidad de Guadalajara, 25 de mayo de 1999.

Durante la celebración del Día del Ejército, el presidente Ernesto Zedillo —en clara alusión al CPCP— demandó aplicar con rigor la ley a quienes “ofenden a la institución, que generosamente les ofreció educación y carrera; que la ofenden al convertirse en bufones para alimentar sensacionalismos de moda”.<sup>14</sup> Como corolario de ello, el líder del CPCP fue detenido el 17 de marzo de 1999 en Pachuca, Hidalgo, por un equipo de aprehensiones designado por el procurador general de Justicia Militar, general de brigada Rafael Macedo de la Concha, quien declaró: “Si hablamos de que la disciplina es la columna vertebral de las Fuerzas Armadas [...] yo creo que tenemos que cumplir precisamente con el mandamiento de las normas”.<sup>15</sup>

También en materia de readaptación social, Jalisco parece no encontrar su rumbo. Si a inicios de su administración Alberto Cárdenas Jiménez tuvo que hacer frente a un motín en el complejo penitenciario de Puente Grande —que sólo pudo ser sofocado a sangre y fuego debido a la intervención de la Policía Judicial Federal—, con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social la situación en materia penitenciaria continúa siendo delicada; prueba de ello es la fuga masiva de 49 menores de la Granja Juvenil de Readaptación Social acaecida el 11 de marzo de 1999, así como dos motines —en el último 12 adolescentes lograron fugarse— realizados los días 12 y 19 de mayo, respectivamente.<sup>16</sup> Estos hechos no hacen sino poner en tela de juicio el cumplimiento de la misión constitucional del sistema penitenciario en Jalisco.

14. *Reforma*, México, 20 de febrero de 1999.

15. Según la causa penal 70/99, el teniente coronel que marchó al frente de la columna militar a fines del año pasado por Paseo de la Reforma, es acusado de los delitos de sedición, conspiración para cometer sedición, insubordinación e infracción de deberes comunes a todos los que están obligados a servir en el Ejército, así como de los de injurias y difamación contra el Ejército. Para mayores detalles véase *Reforma*, México, 18 de marzo de 1999.

16. Véase *Público*, Guadalajara, 12 de marzo, 13 y 20 de mayo de 1999.

Recapitulando, a lo largo de estos meses se verifica un contraste entre los resultados positivos que el gobierno del estado de Jalisco presenta en voz de su gobernador, y una realidad muy diferente, de la que destaca la preocupación creciente por delitos tales como el abigeato, el robo de mercancías a transportes y los homicidios intencionales.

## VISIÓN Y ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES

Ante esta situación, cabe preguntarse qué medidas ha adoptado el gobierno con respecto a esta materia.

Por ser la seguridad pública una competencia concurrente, conviene comenzar por el orden federal, que viene apostando, en palabras del subsecretario de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, Jesús Murillo Karam, por una estrategia nacional que contempla los siguientes objetivos: reducir la criminalidad y la violencia; abatir la impunidad; lograr que en una proporción cada vez mayor los delitos sean investigados; dar a los mexicanos la tranquilidad de que el Estado mexicano defenderá de manera sistemática, organizada y decidida su tranquilidad, sus vidas y sus propiedades; depurar y mejorar los cuerpos policíacos; incrementar las percepciones económicas y las prestaciones de seguros de vida y de vivienda para los elementos policiales; capacitar y preparar a los policías preventivos y judiciales, creando escuelas y cursos estatales y regionales; diseñar estructuras organizativas más modernas y eficientes dentro de las policías; y equipar adecuadamente a los cuerpos policíacos, con uniforme, armamento y los elementos necesarios para el desempeño de sus funciones.<sup>17</sup>

En cambio, para el responsable de la política interior del estado de Jalisco, Fernando Guzmán Pérez Peláez, la vía para resolver los

17. *Reforma*, México, 24 de mayo de 1999.

problemas de inseguridad pública es trabajar con toda intensidad en el Programa Jalisco de Procuración de Justicia y Seguridad Pública. Asimismo:

[...] se requiere una revisión cotidiana, una supervisión de los avances del programa, de las deficiencias, haciéndose ajustes operacionales en los distintos ámbitos del programa, que va desde la prevención hasta la consignación y posteriormente el tratamiento carcelario.<sup>18</sup>

El Programa Jalisco de Seguridad Pública y Procuración de Justicia tiene como objetivos generales disminuir los índices delictivos en el estado; abatir con eficacia la impunidad, y recobrar la confianza y credibilidad de la población en sus instituciones de seguridad pública y procuración de justicia. Éstas son sus estrategias:

- Modernización jurídica.
- Actualización administrativa y tecnológica.
- Profesionalización y desarrollo de personal.
- Modernización de instalaciones, equipamientos y tácticas especiales.
- Participación de la comunidad.
- Operativos específicos.

Al cumplirse el primer aniversario de la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, el gobernador constitucional del estado de Jalisco, Alberto Cárdenas Jiménez, aprovechó la ocasión para responder a los cuestionamientos llevados a cabo por la iniciativa privada:

18. *Mural*, Guadalajara, 11 de mayo de 1999.

[...] no podemos bajarnos de un camión en movimiento [...] el gobierno y su gobernador asumimos la responsabilidad que nos toca en el combate a la inseguridad [...] [tampoco se gana nada] si desperdiciamos nuestro tiempo en discusiones estériles [...] y de nada sirve pelearnos por ver quién tiene mejor presentación de estadísticas, mientras en la calle continúe la delincuencia.

Y se insiste en que combatir la inseguridad es responsabilidad de todos los jaliscienses:

[...] evidentemente más de nosotros, pero en mucho de los padres de familia, de los maestros, de los trabajadores, de los empresarios, de los campesinos [...] por ello tenemos que cerrar filas y compartir la responsabilidad y consolidar un frente amplio en contra de la delincuencia.<sup>19</sup>

Por ello, entonces, deberían crearse e impulsarse las instancias democráticas necesarias para que la sociedad pudiera participar lo más activamente posible. ¿El Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y los 250 comités contra la delincuencia que dicen se han constituido, son suficientes para dar cauce a la participación ciudadana? Por cierto, hoy se afirma que existen estos comités contra la delincuencia, ¿son los mismos que se dijo se habían integrado durante la estancia de Jorge López Vergara en la Procuraduría? ¿si no lo son, qué pasó con aquéllos y cómo asegurar que los actuales se mantienen activos?

Mientras tanto, la dificultad de equilibrar el respeto escrupuloso de los derechos fundamentales y los resultados por parte de aquellas instituciones encargadas de prevenir y perseguir delitos se hace sentir permanentemente en el creciente número de quejas que los ciuda-

19. *El Financiero*, México, 12 de mayo de 1999.

**Cuadro 2**  
**Principales autoridades señaladas**  
**como supuestas violadoras de derechos humanos**

ORGANISMO	1997	1998
Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara	366	552
Procuraduría General de Justicia del Estado	398	517
Dirección General de Seguridad Pública del Estado	164	148
Dirección General de Seguridad Pública de Zapopan	208	135
Dirección General de Seguridad Pública de Tlaquepaque	110	117

Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos. *Informe anual de actividades 1997 y 1998*, Guadalajara, 25 de mayo de 1998 y 26 de febrero de 1999, respectivamente.

danos interponen ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Jalisco (CEDHJ) por presuntas violaciones a los derechos humanos.

No obstante el esfuerzo de la CEDHJ, una parte de la opinión pública se ha manifestado dispuesta a renunciar o a ver limitadas sus garantías individuales con tal de poner fin a la impunidad en la materia. Se presenta una falsa dicotomía entre eficiencia policial y vigencia de los derechos humanos por parte de quienes, a propósito de las recomendaciones que la CEDHJ hiciera al presidente municipal de Guadalajara, entre otros funcionarios, para que destituyera al director de la policía municipal, Enrique Cerón Mejía, nuevamente reclaman mano dura contra los transgresores de la ley. El propio cardenal Juan Sandoval Íñiguez se sumó a las voces de intolerancia que cuestionaron las actuaciones del organismo protector de los derechos fundamentales en Jalisco, definiendo los derechos humanos como un "cuento" y señalando a la Comisión como

una organización un poco manipulada desde fuera [...] por organismos internacionales que tienen interés en desestabilizar el país. Que la sociedad sepa que una organización que solamente defiende delincuentes no es sana, no es sana para la sociedad.<sup>20</sup>

Lo que, desde luego, fue refutado por la titular de la CEDHJ, Guadalupe Morfín Otero. Lo más importante es que este hecho generó un rico e interesante debate público que, de menos, dejó claro, por un lado, que la Comisión tiene sus defensores y, por otro, que el representante de la Iglesia en Guadalajara no salió bien librado, pues recibió una andanada de críticas por parte de quienes consideraron que su actuación e intervención en este caso público y terrenal no fue acertada.

Vale la pena insistir en un hecho concluyente: el problema no reside en la Comisión sino en aquellas instituciones en que la propia sociedad confía que velan por la seguridad pública y la procuración de justicia; por tanto, no es de extrañar que, según jefes de varias corporaciones policíacas municipales y estatales, entre 60% y 70% de sus agentes (por lo menos 12 mil elementos) tienen conductas delictivas que van desde la extorsión, hasta la delincuencia organizada.<sup>21</sup>

Por último, no deben soslayarse los resultados preliminares de los trabajos de la comisión interinstitucional para el seguimiento del asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, el 24 de mayo de 1993, creada en julio de 1998 e integrada por el titular de la Secretaría General de Gobierno, Fernando Guzmán Pérez Peláez; un representante del procurador general de la República, Jorge Madrazo Cuéllar; los obispos Luis Reynoso Cervantes y José Fernández Arteaga, de Cuernavaca y Chihuahua respectivamente, y en nombre del episco-

20. *Público*, Guadalajara, 11 y 12 de enero de 1999.

21. *Público*, Guadalajara, 1 de febrero de 1999.

pado mexicano; un abogado representante de la Arquidiócesis de Guadalajara, José Antonio Ortega, y como invitado especial, el cardenal Juan Sandoval Íñiguez. Y es que la resolución de un homicidio que laceró a la sociedad en su conjunto coadyuvará a acotar la impunidad como factor criminógeno. Así, a diez meses de su constitución, la comisión dio a conocer una nueva hipótesis de un complot ideado para provocar un enfrentamiento entre dos grupos de narcotraficantes en el aeropuerto internacional de Guadalajara y, en medio de la confusión, asesinar con un tercer grupo al prelado. De esta manera se descartan las hipótesis de Jorge Carpizo (fuego cruzado) y de Pablo Chapa Bezanilla (confusión con Joaquín "El Chapo" Guzmán), aunque todavía existen posturas encontradas sobre distintos puntos centrales, entre las partes de la mesa de discusión.<sup>22</sup> Si así fuera, la pregunta sería ¿por qué y quién o quiénes armaron todo ese escenario para asesinar a Posadas Ocampo? No cualquiera puede hacerlo y menos "convocar" a dos importantes grupos de narcos para hacer como que se enfrentan, distraendo la atención, mientras otros cumplen el objetivo real.

En particular, llama la atención que a diferencia de los resultados de encuestas anteriores realizadas por esa misma empresa o por el Centro de Estudios de Opinión (CEO) de la Universidad de Guadalajara, también en el interior del estado la seguridad pública encabece la lista de problemas principales, ya que tradicionalmente el desempleo ocupaba la primera preocupación de las personas encuestadas. Resulta lógica la respuesta tratándose de la zona metropolitana

22. *Mural*, Guadalajara, 25 de mayo de 1999. El informe dice textualmente: "Las hipótesis se han reducido a dos: un homicidio circunstancial derivado del caos y confusión generado por un enfrentamiento entre bandas de narcotraficantes; y un homicidio premeditado, ideado por alguna o algunas personas para atentar específicamente en contra de la vida del señor Cardenal Posadas Ocampo, convocando a los dos grupos de narcotraficantes para provocar un enfrentamiento y en medio de la confusión con un tercer grupo dar muerte al señor Cardenal".

**Cuadro 3**  
**Resultados de la última encuesta de Berumen y Asociados**

**¿CUÁLES SON LOS TRES PRINCIPALES PROBLEMAS QUE TIENE JALISCO?**

Seguridad pública:	56.3%
Desempleo:	43.3%
Corrupción:	29.1%
Pobreza:	27.3%

**¿CUÁLES SON LOS TRES PRINCIPALES PROBLEMAS QUE TIENE LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA?**

Seguridad pública:	54.6%
Desempleo:	29.7%
Drogadicción:	27.1%
Corrupción:	22.3%

Fuente: *Público*, Guadalajara, 6 y 31 de enero de 1999. Encuesta llevada a cabo los días 19, 20 y 21 de diciembre de 1998.

de Guadalajara, donde siguiendo al secretario técnico del Consejo de Seguridad Pública de Jalisco, se cometen entre 70 y 75 de los delitos y conductas antisociales de la entidad.

En resumen, la inseguridad se mantiene como el principal problema que perciben las personas encuestadas; preocupación ésta que comparten los habitantes de la zona metropolitana y de la entidad en general.

***Las acciones ciudadanas colectivas***

En seguida se hace referencia a una serie de acciones colectivas que directa e indirectamente aluden al tema de la inseguridad pública, mismas que a su vez indican los esfuerzos participativos y críticos que están realizando algunos sectores de la sociedad civil.

**Cuadro 4**  
**Encuesta realizada por el Departamento de Investigación de Mural**

**¿CUÁL CREE USTED QUE ES EL PRINCIPAL PROBLEMA DEL ESTADO DE JALISCO?**

Inseguridad:	45%
Crisis económica:	16%
Desempleo:	8%

Fuente: *Mural*, Guadalajara, 31 de enero de 1999. Universo: 980 habitantes del estado de Jalisco.

a. La convergencia social denominada Voces Unidas entregó el 26 de marzo de 1999 ante el Congreso local una iniciativa popular para que se legisle contra la violencia intrafamiliar.<sup>23</sup> Dicha iniciativa fue acompañada por la firma de 40,872 personas que voluntariamente decidieron apoyar esta propuesta. Cabe destacar que es la primera vez que en Jalisco se utiliza una de las figuras de participación democrática directa contempladas por la Constitución Política y su respectiva ley reglamentaria.

b. México Unido contra la Delincuencia, A.C., organismo que se autodefine como un "movimiento representativo y plural, que coordina esfuerzos de asociaciones y ciudadanos a favor de la seguridad, la justicia y la paz",<sup>24</sup> propuso entre otras medidas:

23. El nombre completo de esta propuestas es: Ley de Prevención y Asistencia a la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Jalisco.
24. Tríptico de esta asociación civil, distribuido durante los trabajos de la Reunión Regional de la Iniciativa Privada de los estados de Jalisco, Hidalgo, Morelos, Querétaro, Guanajuato y Aguascalientes, celebrada en la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara el 6 de mayo de 1999.

- Exigir a las autoridades seguridad pública y combate real a la impunidad.
- Depurar y dignificar a la Policía y al Ministerio Público.
- Pugnar por leyes eficaces para procurar justicia y certeza de castigo al delincuente.
- Crear un instituto de seguridad pública ciudadano.
- Atender y respetar la participación ciudadana.
- Multiplicar y fortalecer la participación de la sociedad no sólo de rechazo sino también en colaboración con la acción de las autoridades.
- Vigilar la actuación de autoridades y exigir que rindan cuentas, sobre todo, del combate a la impunidad.
- Tener un sistema de información confiable sobre los índices de inseguridad y delincuencia.

El 18 de abril de 1999 su presidente, Guillermo Velasco, se sumó a la campaña en la que miles de católicos, judíos, anglicanos y ortodoxos pidieron a Dios, que los encargados de impartir justicia en México cumplan su cometido, los delitos no queden impunes, las víctimas perdonen a los delincuentes y se renueve el sistema penitenciario del país; fue el inicio de la "Semana de oración por la seguridad, la justicia y la paz", convocada por un comité de laicos y en la que participaran fieles de distintos credos: "comprobamos que o recurrimos a Dios, o no podremos con tanta impunidad, injusticia y crimen organizado".<sup>25</sup>

c. La Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) en Jalisco, a la vez que documenta e insiste en que se han incrementado los delitos patrimoniales ha mantenido una posición de cuestionamiento a la eficiencia del procurador de Justicia y del

25. *Reforma*, México, 19 de abril de 1999.

**Cuadro 5**  
**Incremento de delitos patrimoniales, primer trimestre de 1999**

DELITO	%
Robo a bancos	+ 128.5%
Robo a personas	+ 29.2%
Homicidio intencional	+ 23.2%
Robo a negocios	+ 12.5%
Abigeato	+ 23.2%
Robo a vehículos de carga	+ 23.3%
Plagio	+ 7.7%
Robo de vehículos	- 15.5%
Lesiones intencionales	+ 34.1%
Daños en cosas	- 2.3 %

Fuente: Coparmex-Jalisco, Guadalajara, 5 de mayo de 1999.

secretario de Seguridad Pública. Sus datos referentes al incremento de los delitos patrimoniales cometidos en el primer trimestre del presente año, comparados con el mismo periodo de 1998, se muestran en el cuadro 5.

A la luz de estos incrementos, el presidente de este organismo de la cúpula empresarial, Guillermo Martínez Mora, declaró:

La procuración de justicia que tenemos es una procuración amañada, con altísimos porcentajes de corrupción, y donde finalmente el delincuente, no obstante el esfuerzo que pueda hacer un policía municipal en detenerlo, es soltado en el momento en que llega a los separos [...] Por lo que estamos viendo, creemos que es muy necesario que se hagan cambios en la Procuraduría o en agencias del Ministerio Público, se debe

remover a todo aquel funcionario que no esté cumpliendo el trabajo que la sociedad le ha encomendado.<sup>26</sup>

Esta visión empresarial es compartida por la sociedad jalisciense, de acuerdo con los resultados de la encuesta realizada por el Departamento de Investigación del periódico *Mural* entre 390 habitantes de la zona metropolitana de Guadalajara (véase el cuadro 6).

Y ante la reacción del titular de la Secretaría de Promoción Económica, Sergio García de Alba, en el sentido de que los pronunciamientos de la iniciativa privada acerca de la inseguridad en el estado sólo crean una imagen negativa para los inversionistas extranjeros, que podría acarrear un grave costo social, el presidente del Centro Empresarial de Jalisco, Guillermo Martínez Mora, aseveró que los empresarios que están aquí establecidos también necesitan un clima seguro y de confianza, por ello García de Alba "debe ponerse en el lugar de los empresarios locales y entender que también las inversiones locales deben protegerse y necesitan un clima de tranquilidad".<sup>27</sup> Por lo que a un año de ocupar el cargo de Secretario de Seguridad, Daniel Ituarte Reynaud está obligado a dar resultados en la materia, de otra forma "tendrá que irse", porque "las mafias han superado a las instituciones".<sup>28</sup>

d. La Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara (Canaco), ante esta situación, puso a funcionar el sistema telefónico Auxitel, que se ofrece en forma gratuita a los seis mil comercios afiliados a la cámara y con el cual reciben, las 24 horas del día, un servicio de auxilio

26. *Mural*, Guadalajara, 6 de mayo de 1999. Tanto el secretario de Seguridad Pública, Daniel Ituarte, como el procurador general de Justicia del Estado, Félix Ledesma, reconocieron que el estudio presentado por la Coparmex-Jalisco se basa en estadísticas generadas por la Procuraduría, por ello validaron el mismo.

27. *Mural*, Guadalajara, 8 de mayo de 1999.

28. *El Financiero*, México, 12 de mayo de 1999

Cuadro 6

**EMPRESARIOS DE JALISCO HAN DENUNCIADO QUE LA ADMINISTRACIÓN Y LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN EL ESTADO NO FUNCIONAN ADECUADAMENTE, ESTÁN AMAÑADAS Y CON ALTOS PORCENTAJES DE CORRUPCIÓN. ¿ESTÁ USTED DE ACUERDO O EN DESACUERDO CON ESTA AFIRMACIÓN?**

De acuerdo	77%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4%
En desacuerdo	10%
No sabe	9%

**¿POR QUÉ ESTÁ DE ACUERDO CON LOS EMPRESARIOS DE JALISCO EN CUANTO A QUE LA ADMINISTRACIÓN Y LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA NO FUNCIONAN ADECUADAMENTE?**

Porque hay corrupción en todos los niveles de policía y gobierno	43%
Porque falta seguridad / No hay seguridad	13%
Es cierto lo que dicen los empresarios	12%
Otros (menos de 5% cada respuesta)	33%

**¿EN LO QUE VA DE ESTE AÑO, LA DELINCUENCIA EN EL ESTADO, HA AUMENTADO, DISMINUIDO O PERMANECE EN EL MISMO NIVEL QUE EL AÑO PASADO?**

Ha aumentado	59%
Ni aumentado ni disminuido	23%
Ha disminuido	18%

**¿CÓMO CALIFICARÍA EL DESEMPEÑO DE LAS AUTORIDADES ESTATALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA? (PREGUNTA REALIZADA CON BASE EN UNA ESCALA DE 1 A 10)**

6.0 calificación promedio.

**¿QUÉ SUGIERE PARA COMBATIR EL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA?**

Capacitar a los cuerpos policíacos	38%
Quitar elementos corruptos	23%
Formar comités de vecinos	11%
Ser más severos al castigar	8%

Fuente: *Mural*, Guadalajara, 8 de mayo de 1999.

policíaco inmediato por parte de corporaciones privadas de seguridad. Su presidente, Alejandro Elizondo Gómez, explicó que este sistema estará coordinado por la sección especializada de Servicios de Seguridad y Custodia de la cámara para "reforzar en gran medida lo que tanta falta nos hace a nuestra comunidad: el que se sienta la gente más tranquila, que nuestros asociados se sientan más seguros y que tengan una alternativa adicional en la búsqueda de esa paz que día a día estamos buscando".<sup>29</sup> La creciente exigencia de los empresarios por resultados en materia de seguridad pública y procuración de justicia contrasta con la actitud de hace poco más de un año, cuando brindaron todo su apoyo al gobernador Alberto Cárdenas, para la designación de Daniel Ituarte y Félix Ledesma al frente de la Secretaría de Seguridad y de la Procuraduría General de Justicia del Estado, respectivamente; este cambio radical de posición responde a la renovación de la cúpula empresarial de Jalisco cuya nueva dirigencia considera que el gobierno estatal tuvo ya suficiente tiempo como para que el sector productivo le siga concediendo el beneficio de la duda.

e. A la crítica y al cuestionamiento de la labor desarrollada por el procurador general de Justicia y el secretario de Seguridad Pública se han sumado varias voces de la oposición partidaria y de miembros del Poder Legislativo. Algunos de ellos también exigieron o plantearon la necesidad de que aquellos renuncien.

f. El Instituto de Ciencias Penales y Política Criminal sostuvo, en voz de su presidente, Arturo Zamora Jiménez, que

29. El titular de la Canaco aclaró que se trata de un servicio adicional para los comerciantes afiliados, ya que la seguridad y el aspecto fiscal constituyen sus preocupaciones más relevantes (véase *Mural*, Guadalajara, 29 de abril de 1999).

El único termómetro confiable para medir la seguridad pública es el sentir ciudadano, y si cada día tenemos la sensación de que perdemos márgenes de libertad, mayor temor al transitar por la calle, dejar solas nuestras casas o vehículos en la vía pública, y preocupación porque nuestros hijos o familiares no regresen con bien, todo ello es síntoma de que no existe un clima de seguridad.<sup>30</sup>

Quizá el hecho que resume este clima de inseguridad generalizada o la capacidad de ciertos sectores sociales para hacerlo sentir de esa manera, es la petición de poder portar armas que han planteado varios sectores. Así lo han hecho los empresarios,<sup>31</sup> los ganaderos, los

30. El mismo Arturo Zamora lleva a cabo una serie de recomendaciones que se sintetizan en la idea de que sí es posible solucionar la inseguridad siempre y cuando "el Estado decida actuar en función de una adecuada política criminal" (véase *El Informador*, Guadalajara, 17 de mayo de 1999). Cabe señalar que forman parte de este instituto, creado en octubre de 1998, además de Arturo Zamora, Marcos Pablo Moloeznik, Jorge Regalado, Alfredo Rodríguez García, Mario Briseño, Marco Tulio León, Javier Carrasco, Emiliano Sandoval, Alfredo Chavarría Velasco y Jorge Luis González Monteón.

31. Cuando se hizo público que el empresario René Rivial León estaba citado en pantalones cortos y camiseta en las instalaciones del campo militar La Mojonera y con su arma corta desabastecida, se generó una polémica acerca de lo correcto o incorrecto de que a civiles se les otorgara permiso para portar armas de fuego para su defensa personal. Este debate no culminó en nada; sin embargo, en medio de él se supo que, "con el propósito de brindar protección a un grupo de 50 prominentes empresarios y a sus familiares, desde hace unos meses existe en Jalisco la *unidad especial antisequestros del sector privado*. Aunque para las autoridades esta agrupación no existe oficialmente, ellos se hacen llamar Grupo 22 de Abril. El costo inicial de sus servicios es de 100 mil pesos" (*Público*, Guadalajara, 25 de febrero de 1999).

comerciantes,<sup>32</sup> los diputados,<sup>33</sup> etc. A propósito, el cardenal Juan Sandoval manifestó que “la sociedad tiene derecho a defenderse [...] siempre y cuando exista un reglamento”.<sup>34</sup>

En Jalisco se visualiza un panorama en el cual la opinión que la sociedad civil tiene en cuanto a la justicia penal y la seguridad pública dista de la gubernamental, aunque resulta alentador que la comunidad no se limite a criticar las acciones e inacciones del gobierno sino que asume posiciones propositivas y líneas de acción propias, si bien, no carente de visiones y posiciones contradictorias,

32. “La Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo en Pequeño gestiona el otorgamiento de 500 licencias para portar armas, con el propósito de protegerse de la delincuencia [ ] contamos con la promesa de militares retirados que nos darán asesoría en el tema (manejo de armas) y con el apoyo de varios exjefes policiacos de la entidad. Las armas serán asignadas a los afiliados de la Cámara y a vecinos que se integren a los comités de seguridad que están proponiendo a las autoridades crear en las colonias de la zona metropolitana. Esta iniciativa forma parte del programa *Ramses 2000* elaborado por ellos mismos y que contempla la creación de cuatro comités en cada uno de los sectores (*sic*) de Guadalajara, un comité en cada colonia del área metropolitana y uno o dos grupos más en los municipios del interior” (*Mural*, Guadalajara, 7 de marzo de 1999).

33. “Alrededor de 20 diputados del PRI [Partido Revolucionario Institucional] y del PAN [Partido Acción Nacional], que realizan recorridos en el área rural de Jalisco, esperan la respuesta de la Procuraduría del Estado para que se les permita portar armas a manera de seguridad personal ya que carecen de guardias, informó Humberto Amezcua Bautista, diputado del PRI. En la pasada legislatura, seis diputados panistas y un perredista pidieron al entonces director de Seguridad Pública, Horacio Montenegro Ortiz, una pistola para su protección con el argumento de que habían recibido amenazas por sus funciones” (*Mural*, Guadalajara, 3 de marzo de 1999). Otra versión señala que “el diputado Humberto Amezcua admitió que [ ] cinco legisladores priistas solicitaron al procurador de justicia, se les concediera permiso para portar pistola” (*Público*, Guadalajara, 3 de marzo de 1999). Como puede observarse, la nota es de la misma fecha que la anterior, proviene de la misma fuente y, sin embargo, es muy diferente lo que cada periódico publica. Esto sucede con frecuencia en la prensa. Pareciera que se trata de notas, reportajes, fuentes o problemas distintos.

34. *Público*, Guadalajara, 19 de febrero de 1999.

mostrando filios liberales y autoritarios, éstos últimos acicateados, posiblemente, por el miedo de vivir en Jalisco y Guadalajara.

## **BALANCE EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA**

De acuerdo con su gobernador, a Jalisco "le duele la inseguridad, no podemos olvidar que es un problema que nos afecta a todos y justamente por eso todos tenemos que comprometernos en su combate".<sup>35</sup> Y es que en una relación costo-beneficio no es posible identificar una correspondencia entre los recursos e ingentes esfuerzos gubernamentales en la materia y los elevados costos que viene pagando la sociedad en su conjunto. La seguridad pública es y seguirá siendo una asignatura pendiente en el estado de Jalisco. Alberto Cárdenas dejará la gubernatura y el problema continuará vigente.

Tampoco el gobierno federal puede jactarse de avances significativos en este rubro: sólo una disminución de 7% en los índices delictivos es el resultado oficial logrado en la Secretaría de Gobernación durante el periodo de Francisco Labastida Ochoa, quien concedió a este rubro alta prioridad: fue al que mayor número de actos públicos dedicó el ex secretario y el que mayores modificaciones legales tuvo en los últimos 15 meses.<sup>36</sup> Panorama que se complica con la salida de Francisco Labastida y lo que los medios de comunicación dieron en llamar el "desmantelamiento de la Secretaría de Gobernación", puesto que junto con el ex titular de la misma salieron el subsecretario de Seguridad Pública, Jesús Murillo Karam, el responsable de la política poblacional y migratoria, Fernando Solís Cámara,

35. *El Financiero*, México, 12 de mayo de 1999.

36. De 1'490,000 delitos denunciados en 1997, un año después sólo se logró bajar a 1'037,000; aunque la propia Secretaría reconoce que seis años antes sólo eran 810 mil los delitos que llegaban a conocimiento de las autoridades (véase *Reforma*, México, 24 de mayo de 1999).

y el encargado de comunicación social, Emilio Gamboa Patrón, entre los principales funcionarios de esa dependencia.<sup>37</sup>

Es posible que en el orden federal convenga destacar el perfil y las perspectivas de la Policía Federal Preventiva, que buscará reforzar la labor de inteligencia en la lucha contra el crimen organizado, al decir del comisionado adjunto de la nueva corporación, Wilfrido Robledo, quien destacó que sus ejes estratégicos serán: los principales delitos, los delincuentes más buscados, las regiones de mayor incidencia y las organizaciones delictivas. Días antes, el propio comisionado de esta flamante policía, Omar Fayad, reconoció el apoyo del Centro de Investigación en Seguridad Nacional (Cisen), que también depende de la Secretaría de Gobernación, en el análisis de información.<sup>38</sup> Esta nueva policía tendría mucha actividad en Guadalajara, sin embargo, según versión del procurador Félix Ledesma, hasta el mes de abril del presente, en Jalisco no se habían iniciado sus operativos y ni siquiera se habían hecho los contactos mínimos.<sup>39</sup> Éste es el clásico problema de la descoordinación o el también típico hecho del organismo centralista que no considera necesario interactuar con las fuerzas locales.

Este fracaso gubernamental en sus tres niveles tal vez explique, en parte, por qué de acuerdo con el propietario de la empresa Cathparasol, Jorge Isaac Gálvez, quien tiene más de 18 años dedicado a la asesoría e instalación de equipo de seguridad para empresas y casas habitación en Jalisco, "a partir de mediados de 1995 tuvimos un incremento de ventas de 560 por ciento. Es un incremento altísimo, esto porque la gente ve la necesidad de proteger su patrimonio".<sup>40</sup> Él mismo consigna que existen equipos de seguridad básica que se consi-

37. *Reforma*, México, 25 de mayo de 1999.

38. *Reforma*, México, 12 de abril de 1999.

39. *Mural*, Guadalajara, 18 de mayo de 1999.

40. *Público*, Guadalajara, 28 de diciembre de 1998.

guyen desde 300 dólares, y los más sofisticados que cuestan hasta 25 mil dólares; mientras que con respecto a la seguridad integral, un presupuesto de bajo costo (incluye película protectora para vidrios, sensores de movimiento y alarmas) para una casa de tres recámaras, dos plantas y de unos 200 metros cuadrados de superficie, es de 10 a 12 mil dólares, aunque los más demandados son los presupuestos de costo medio que oscilan entre 15 y 16 mil dólares. Éste es, entre otros, el costo que tiene que pagar la sociedad jalisciense por su seguridad y tranquilidad.

Finalmente, sólo resta poner de relieve que el estado de Jalisco sigue careciendo de una verdadera política criminal y de seguridad pública; sus estrategias y líneas de acción son las resultantes del trabajo del grupo consultor encabezado por René González de la Vega, a quien recientemente el gobierno estatal rescindió su contrato. Y si bien en los informes se destaca la integralidad del llamado Programa Jalisco de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, en rigor de verdad se trata de esfuerzos aislados: así, por ejemplo, se reforman o adicionan artículos al Código Penal y al de Procedimientos Penales, cuando lo recomendable sería llevar a cabo una reforma integral de estos instrumentos del poder público. Tampoco se diferencia claramente a la delincuencia organizada de la situacional; requisito importante para diseñar las políticas públicas en esa materia.

A esta altura de los acontecimientos, cabe preguntarse si existe en verdad voluntad política para solucionar el flagelo de la inseguridad y la violencia en el estado de Jalisco: estudios como el de evaluación socioeconómica de proyectos de seguridad a cargo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Monterrey, y el programa estatal de seguridad pública bajo la coordinación del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, de la Universidad de Guadalajara, presentados en 1997 y desechados o simplemente archivados, no indican precisamente un interés real por combatir la delincuencia, particularmente la organizada; tampoco la

designación de Ituarte y de Félix Ledesma reflejan un interés real por encontrar la luz en las tinieblas del delito. Estos funcionarios de la seguridad pública han sido seriamente cuestionados por su trayectoria poco transparente pero también y, sobre todo, porque no han demostrado poder con la encomienda asignada. El gobernador ha salido en su defensa a pesar de que la calidad profesional de su trabajo demuestra que no se encuentran a la altura del principal reto en Jalisco que continúa siendo la seguridad pública y la justicia. Por eso, a la luz de los hechos que jalónaron el primer semestre de 1999, al parecer, y para ponernos a tono con el discurso de varios actores políticos y sociales, el único recurso para la sociedad jalisciense encomendarse al Creador.



## DERECHOS HUMANOS EN JALISCO: ACTORES, DEBATE Y PRENSA

Sergio René de Dios Corona\*

### INTRODUCCIÓN

El 4 de septiembre de 1998, los periódicos de Jalisco informaron que un grupo de policías había torturado con saña a una persona detenida un par de días antes por elementos de la Policía Municipal de Guadalajara.

Los reporteros que cubrieron la noticia describieron lo sucedido: fue "torturado cruelmente, ultrajado con un tolete y sometido a brutal golpiza", narró *El Occidental*; le introdujeron "cinco centímetros del tolete reglamentario, en la zona anal", precisó *Público*; "fue severamente torturado en los separos de la Policía Municipal de Guadalajara", indicó *Ocho Columnas*; la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) se negó a recibir al aprehendido porque "presentaba golpes en todo su cuerpo, además de estallamiento de vísceras", señaló *Siglo 21*.

Tras minuciosa indagación, cuatro meses después, el 6 de enero de 1999, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) dio a conocer la recomendación 21/98, dirigida al presidente municipal de Guadalajara, Francisco Javier Ramírez Acuña; al titular

\* Reportero y columnista del diario *Público*, y consejero ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Jalisco (CEDHJ). El autor agradece a la Dirección de Comunicación Social de la CEDHJ las fotocopias que le proporcionaron de todo el material publicado durante el debate.

de la PGJE, Félix Javier Ledesma Martínez Negrete, y al director general del Hospital Civil de Guadalajara, Raúl Vargas López. El organismo defensor de los derechos humanos detalló en 61 cuartillas sus investigaciones del caso y emitió 16 recomendaciones.

Una vez que la CEDHJ hizo pública la recomendación 21/98, se produjo una primera avalancha de reacciones. La mayoría de las respuestas a la institución provinieron de los organismos involucrados. Hasta ahí, parecía un caso grave de tortura que, como era previsible, poco a poco dejó de interesar a la prensa y a la opinión pública.

Sin embargo, las repentinas declaraciones del máximo jerarca de la Iglesia católica en la diócesis de Guadalajara, el cardenal Juan Sandoval Íñiguez, donde critica duramente a la Comisión y a los organismos no gubernamentales que defienden los derechos humanos, generó una discusión pública. La inmediata respuesta de la titular de la CEDHJ, Guadalupe Morfín Otero, abrió el debate y fijó posturas. La controversia que siguió rebasó cualquier otra realizada hasta ahora sobre el tema. Los principios universales, éticos, políticos y jurídicos, de convivencia humana, y la forma de aplicarlos, se pusieron en el centro de atención.

Del 6 al 21 de enero de 1999, los medios informativos reprodujeron las distintas posiciones. Unas a favor y otras en contra; algunas de éstas totalmente radicales. Se formaron dos bloques. La controversia mostró a dos corrientes polarizadas de pensamiento. Pocos intentaron quedar en medio. Autoridades policíacas y algunas políticas, cúpulas empresariales y sindicales, profesionistas del derecho y el cardenal, abrieron fuego contra la CEDHJ, instituciones similares y sus actividades; en algunos casos abogaron incluso por desaparecerla. Por otro lado, la Comisión, un sector de las autoridades políticas, organismos comprometidos con los derechos humanos, y ciudadanos católicos, defendieron el trabajo de la actual dirección de la CEDHJ y

se pronunciaron por la defensa de las garantías individuales, para cerrar el paso a estados autoritarios.

Un caso de tortura comprobada destapó las profundas contradicciones que se engranan al interior de la sociedad jalisciense. En el rubro de los derechos humanos, mostró cómo está sumergida en el antagonismo, la desinformación, el temor, las críticas viscerales, la cerrazón, los intereses de todo tipo, el idealismo y el fariseísmo. Evidenció, también, cómo se abren paso con dificultad nuevos vientos en un conjunto social caracterizado por su conservadurismo.

Los medios informativos fueron actores políticos importantes en el debate. Tanto en la radio como en la televisión y la prensa escrita se escucharon no solamente las voces de quienes estaban a favor, en contra o buscaron situarse en medio. La prensa externó sus líneas editoriales y en sí sus propios puntos de vista sobre los derechos humanos, mediante el espacio concedido a unos u otros participantes, los editoriales, artículos y columnas, como sucedió en los diarios. El tema alcanzó tal magnitud que los cotidianos, sobre todo los locales, publicaron en los 16 días de más intensa discusión un total de 265 espacios informativos, que echaron mano de los distintos géneros periodísticos.

El debate no concluyó el 21 de enero de 1999. Posteriores informaciones dieron cuenta de cómo prosiguieron desenvolviéndose los hechos. Aunque decayó el número de noticias, la controversia, finalmente, entró en receso. No concluyó. Es posible que retorne a la mesa de discusiones. Lo más grave es que tal vez lo haga cuando existan otros casos de tortura.

Rescatar lo que sucedió en ese agitado lapso es el objetivo de este trabajo, para de ahí derivar algunas conclusiones preliminares. La mayor parte del material se basa en las notas informativas publicadas por la prensa escrita. Si bien la radio difundió de inmediato las declaraciones, lo hizo de manera bastante resumida, salvo escasos reportajes y programas con entrevistas en vivo. Igual sucedió con la

televisión. Sin embargo, es importante resaltar que ambos tuvieron y tienen a su favor la gran penetración en los hogares. Su poco espacio dedicado al análisis, en comparación con el total del tiempo de emisiones, les resulta compensado con su poderosa inserción en la sociedad jalisciense.

Sin menospreciar los alcances y esfuerzos realizados por algunos periodistas y medios electrónicos, los diarios fueron los que abrieron mayor camino al debate, gracias a que pueden ampliar su espacio, son más fáciles de archivar o llevar consigo, y especialmente a que se prestan más para la reflexión y la argumentación.

## LOS HECHOS

El miércoles 2 de septiembre, policías de diferentes corporaciones acordonaron por la noche el pasaje Morelos, en pleno centro de Guadalajara. Tenían información de que un grupo armado había asaltado cinco joyerías. Uniformados de la Policía Municipal tapatza detuvieron a dos presuntos participantes en el atraco: Jaime Llanos Meza, de 37 años de edad, y su primo Sergio Armando Yebra Llanos, de 36.

La prensa relató que los detenidos fueron entregados a una unidad de la Policía Municipal para que los trasladaran a las celdas. El convoy lo encabezaba el director operativo de la corporación, Sergio Rafael Guerra Cruz, a quien acompañaba el comandante Juan José Moreno Merino.

Horas después, la mañana del jueves, los detenidos fueron trasladados a la PGJE para ponerlos en manos del agente del Ministerio Público. El reportero Víctor Manuel Chávez Ogazón relató que cuando los policías municipales llegaron al edificio de la Procuraduría, "llevaban a uno de ellos prácticamente arrastrando y al cuestionarlos sobre ello nadie pudo contestar. El detenido sangraba abundantemente de la región anal y no llevaban el parte médico, por

lo que de plano los policías investigadores de guardia se negaron a recibirlo". La víctima era Llanos Meza.

¿Qué sucedió? Los reporteros investigaron y las versiones coinciden en lo básico. Llanos Meza fue obligado a desnudarse, lo golpearon y luego lo ultrajaron analmente con el tolete de uno de los gendarmes, en los sanitarios de la Policía Municipal de Guadalajara. Algunos de los comunicadores mencionaron en sus notas que en la tortura participaron otros elementos.

El escándalo estalló. En un contexto político donde el partido en el gobierno, el Partido Acción Nacional (PAN) declara pugnar por la promoción de valores morales, de respeto a la dignidad humana, el caso era una sacudida para la administración municipal panista.

La Policía Municipal de Guadalajara dio a conocer su versión ese mismo día por la noche. En un boletín aseguró que investigó lo sucedido y culpó de la tortura al comandante Moreno Merino, quien fue puesto a disposición del Ministerio Público. El director de la corporación, Enrique Cerón Mejía, aseguró que tras las indagaciones habló con el jefe policíaco y que éste reconoció su actuación con una frase: "Me pasé".

De lo sucedido, la CEDHJ abrió una investigación de oficio. Entre sus primeras indagaciones descubrió que el herido no recibió atención médica mientras estuvo detenido en la Policía Municipal y en la PGJE, y que ambos presos aseguraban que fueron golpeados por policías investigadores y por policías municipales, entre los cuales señalaban al propio director de la corporación, Cerón Mejía, al que identificaron.

Durante cuatro días, el torturado no fue curado de sus graves heridas y mucho menos hospitalizado. Cuando policías investigadores lo trasladaron al servicio de urgencias del Hospital Civil, no lo atendieron por diversos argumentos. Finalmente, hasta el 6 de septiembre fue admitido en el nosocomio.

El comandante Moreno Merino prácticamente no pisó las celdas. El 8 de septiembre, el juez séptimo de lo Criminal, Gregorio Ramírez Puente, lo dejó en libertad "reservada" porque consideró que fue ilegal la detención del acusado. Además, el coordinador de agencias especiales para detenidos del Ministerio Público de la PGJE, Arturo Salazar Bernal, acusó al jefe policíaco solamente de abuso de autoridad y lesiones, no de violación y tortura. Es decir, legalmente dejó abierta la puerta para que pudiera salir sin mucho esfuerzo.

Los involucrados en el acto de tortura intentaron ocultar su participación, incluso, con versiones inverosímiles. Moreno Merino declaró que cuando intentó someter a Llanos Meza, éste se cayó "de sentaderas" sobre el tolete.

La CEDHJ encontró diversas irregularidades en las investigaciones que realizó la Procuraduría. Por ejemplo, que no se recabó la declaración del otro detenido por la Policía Municipal, Yebra Llanos, primo de la víctima ultrajada.

Por su parte, algunos reporteros realizaron sus propias averiguaciones del caso. El periodista Javier Ortega Ponce, de Notisistema, entrevistó a Moreno Merino el 15 de octubre. Por vía telefónica, el jefe policíaco reveló que quienes participaron en la tortura de Llanos Meza eran el propio director de la corporación, Cerón Mejía; el director operativo, Guerra Cruz; los abogados y asesores Miguel Ángel Pérez Ochoa y Ramón García Quiroz, y otros elementos. Confesó que le pidieron que asumiera la responsabilidad y que, a cambio, contaría con el apoyo incondicional de la corporación.

Las declaraciones públicas de Moreno Merino obligaron al Ayuntamiento de Guadalajara a reaccionar. El presidente municipal tapatío, Ramírez Acuña, ratificó su confianza en Cerón Mejía. A su vez, la Dirección de Asuntos Internos del Ayuntamiento de Guadalajara inició un procedimiento administrativo contra el comandante Moreno Merino. El 27 de octubre, los regidores de la Comisión de

Honor y Justicia de la comuna decidieron intervenir para investigar los hechos.

Por sugerencia de su abogado, el 25 de noviembre Llanos Meza se desiste de la queja que había presentado contra los involucrados en su tortura, aunque la mantiene contra Moreno Merino. El "arreglo" benefició a las dos partes: la víctima recuperó posteriormente su libertad y el director de la corporación policíaca hizo a un lado el señalamiento de uno de sus principales acusadores.

El Ayuntamiento de Guadalajara dio carpetazo al asunto el 15 de diciembre, luego de que la Comisión de Honor y Justicia, integrada en su mayoría por regidores del PAN, concluyó que Cerón Mejía no era responsable de la tortura a Llanos Meza y a su primo. Los panistas dejaron caer toda la responsabilidad en Moreno Merino.

Parecía que el asunto quedaría semiolvidado. O por lo menos que disminuiría su trascendencia una vez exonerado el titular de la Policía Municipal por la Comisión de Honor y Justicia del Ayuntamiento. No fue así.

## **LA RECOMENDACIÓN**

El 6 de enero, la prensa local anticipó que ese día la CEDHJ daría a conocer los resultados de sus investigaciones en torno al caso Llanos Meza.

La titular de la CEDHJ, Guadalupe Morfín Otero, informó durante la mañana las conclusiones a que llegó el personal del organismo. Como parte de la recomendación 21/98 señaló que las evidencias recabadas por los abogados de la Comisión demostraban sin duda que, independientemente de que hubieran o no cometido los delitos que se les imputaban, Llanos Meza y Yebra Llanos fueron torturados en los separos de la Policía Municipal de Guadalajara y en la PGJE.

En conferencia de prensa abarrotada de reporteros, dijo que todo apuntaba a que el director de la Policía Municipal de Guadalajara,

Enrique Cerón Mejía, había mentido en el informe que presentó a la CEDHJ, quizá para deslindarse de figurar como ordenador y ejecutor del delito de tortura. Enfatizó que permitir que en los separos de la corporación se lleven a cabo actos de tortura es muestra de la incapacidad de orden, de mando y ética que requiere todo servidor público que sea titular de una corporación policíaca.

El jefe de las policías municipales mostró incapacidad e ineptitud para cumplir su función, subrayó. Las declaraciones de Cerón Mejía fueron desvirtuadas por las víctimas y por los propios elementos de la corporación a su cargo, entre ellos el director operativo, Guerra Cruz, cuyas versiones alteran la versión de su jefe de que se mantuvo al margen de los hechos, pues lo señalan como directo responsable.

Morfín Otero cuestionó las bases sobre las que la Comisión de Honor y Justicia del Ayuntamiento de Guadalajara sustentó la indagación que concluyó que Cerón Mejía no era responsable de la tortura. Expresó que:

*La conclusión hace suponer que seguramente la investigación no se llevó a fondo, pues de haberlo hecho, por lo menos habría coincidido con la de este organismo [...]*

*En vísperas del siglo XXI, la sociedad se ve sacudida por actos de autoridad que debieron ser erradicados siglos atrás. Es doblemente doloroso que gobiernos que surgen de un ejercicio democrático que representa la esperanza de la alternancia en el poder, no ajusten sus actos al derecho vigente; es desalentador que los altos mandos de corporaciones policíacas olviden su función social, sus deberes y obligaciones y se conviertan en los principales actores que abusan de su autoridad; atentar en contra de la integridad física y la dignidad de una persona no tiene justificación, y menos cuando el acto proviene de un servidor público que actúa con ese carácter.*

De los responsables de las lesiones, la presidenta de la CEDHJ mencionó que no se logró identificar a todos los involucrados; que durante la investigación se percibió el temor de los elementos policíacos a hablar de lo ocurrido, debido a que su situación laboral podría verse dañada, aunque algunos policías confirmaron que durante la tortura estuvo presente Cerón Mejía.

Al presentar su queja ante la CEDHJ, los dos agraviados manifestaron que en el cuarto de baño había cinco elementos uniformados, incluido Cerón Mejía, quien sujetó a Llanos Meza del cuello, arremetió contra él a cachetadas y toques eléctricos en el pecho y ordenó que lo sometieran con el tolete. La víctima reconoció entre sus agresores a Moreno Merino como el que lo golpeó y con brutalidad le introdujo el tolete.

Morfín Otero mencionó que Llanos Meza sufrió una herida de seis centímetros. Cuando fue puesto a disposición del Ministerio Público no recibió ninguna atención médica. En la PGJE tanto él como su primo fueron de nuevo golpeados por policías investigadores. En el Hospital Civil no lo atendieron, por negligencia del personal que lo recibió y porque con diversas excusas condicionaban el traslado e ingreso del agraviado, lo que puso en riesgo su vida.

Tras exponer los resultados de la investigación, la presidenta de la CEDHJ detalló 16 recomendaciones:

Al presidente municipal de Guadalajara, Francisco Javier Ramírez Acuña:

- Primera. Ordenar que se inicie, integre y concluya un nuevo procedimiento administrativo, en el que se tome en cuenta el resultado de la investigación efectuada por la CEDHJ. La recomendación aporta elementos que merecen ser considerados para resolver la responsabilidad del director de la corporación, Cerón Mejía, Moreno Merino y de quienes resulten culpables.

- Segunda. Girar instrucciones para instalar en los separos de la corporación un circuito cerrado de cámaras de televisión, incluso en los baños; clausurar el sitio en que fueron torturadas las víctimas y facilitar la comunicación de los detenidos.
- Tercera. Cubrir la indemnización que por reparación del daño resulte a Llanos Meza, según prevén el Código Civil del Estado y la Ley Estatal para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- Cuarta. Reglamentar la elaboración de un padrón fotográfico de los policías, que deberá actualizarse por lo menos cada año y ponerlo a disposición de la CEDHJ.
- Quinta. Impartir capacitación básica a los elementos policíacos, y en especial en materia de derechos humanos, y para quienes ocupan altos mandos exigirles, mínimo, el grado de educación media superior y cursos especiales sobre derecho constitucional.

Por otro lado, al procurador general de Justicia del Estado, Félix Javier Ledesma Martínez Negrete, le recomendó:

- Primera. Girar instrucciones para iniciar, integrar y concluir la averiguación previa en la que se investiguen los hechos por el delito de tortura y los que resulten, y determinar la responsabilidad de Moreno Merino, de Cerón Mejía y esclarecer la identidad de los otros policías presentes en el sitio, para determinarles responsabilidad penal. Y que una vez integrada la averiguación se informara de los avances a la CEDHJ.
- Segunda. Indagar la responsabilidad penal y administrativa de los elementos de la Policía Investigadora, Delfino Gómez Martínez, Noé Saúl Flores y Jesús Castellanos Mora, y de aquellos a quienes no se logró identificar porque no se dispuso de las fotografías de todos los involucrados, a fin de precisar su probable responsabilidad en el delito de tortura en agravio de Llanos Meza y Yebra Llanos. Que a los involucrados se les

suspenda, como ordena la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, en tanto se realiza la investigación.

- Tercera. Ya que por gestiones de la CEDHJ se inició la averiguación previa 285/98 por la probable responsabilidad de los agentes del Ministerio Público, Irene Ortega Lara y Arturo Salazar Bernal, se ejerza acción penal en su contra, en caso de proceder.
- Cuarta. Investigar la responsabilidad penal en que pudieron haber incurrido los elementos policíacos que custodiaron y trasladaron a Llanos Meza para que recibiera asistencia médica, así como a los que dieron y ejecutaron la orden de traslado y regreso del agraviado a los separos. Asimismo, de los médicos de la Policía Municipal de Guadalajara, del antiguo Hospital Civil y del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses que revisaron y valoraron directamente al quejoso y, en su caso, aplicarles la sanción que proceda.
- Quinta. Capacitar a los policías investigadores y aspirantes a serlo, en la práctica de la investigación criminalística sobre bases científicas, y se promueva su profesionalización. Que efectivamente se sometan y trabajen bajo el mando e instrucciones del Ministerio Público, y se inicie una cultura de derechos humanos.
- Sexta. Girar instrucciones a los agentes del Ministerio Público para que cumplan la Ley Orgánica de la Procuraduría y se les capacite para que puedan formular planes de investigación en cada una de las indagatorias que integren con respecto a la averiguación de delitos.
- Séptima. Reglamentar la elaboración de un padrón fotográfico de los policías, que se actualice cada año y se ponga a disposición de la CEDHJ.

- Octava. Aplicar medidas de control en los separos de la corporación, como la instalación de cámaras de circuito cerrado en las áreas de detenidos, las que deberán quedar a cargo del Departamento de Trabajo Social, en coordinación con la Dirección de Supervisión de Derechos Humanos de la Procuraduría.
- Novena. Elaborar una circular a los médicos adscritos a todas las corporaciones policíacas, a los que tengan trato con los detenidos en los puestos de socorro y dependencias correspondientes, por la que a éstos se les permita realizar la denuncia correspondiente por vía telefónica cuando en ejercicio de sus funciones conozcan de hechos de tortura.

En tanto, Morfín Otero recomendó a Raúl Vargas López, director general del Hospital Civil de Guadalajara:

- Primera. Ordenar una investigación administrativa para deslindar la responsabilidad del personal del servicio de urgencias del antiguo Hospital Civil de Guadalajara que estuvo de guardia el 4 de septiembre de 1998, y que negó la admisión hospitalaria de Llanos Meza. Además, indagar sobre cuántos tuvieron conocimiento directo de las condiciones en que se encontraba el agraviado a consecuencia de la tortura de que fue objeto y que, teniendo la obligación de denunciar los hechos, no lo hicieron.
- Segunda. Prohibir al personal médico que niegue la admisión hospitalaria a pacientes que por su estado de salud lo requieran, y en especial a aquellos que están privados de su libertad.

La CEDHJ exhortó al agente del Ministerio Público adscrito al Juzgado Séptimo de lo Criminal, Carlos Villagrán Vargas, a que de acuerdo con el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco, al formular conclusiones acusatorias, sin variar los hechos materiales

que motivaron el ejercicio de la acción penal, clasifique como tortura el delito por el que se emitió auto de formal prisión.

Igualmente, exhortó al juez séptimo de lo Penal, Gregorio Ramírez Puente, a que en el supuesto de que el fiscal no atendiera lo anterior, envíe las constancias con el proceso al procurador general de Justicia, con expresión detallada de la eficiencia que así lo motive.

Hasta aquí, en resumen, llegó la recomendación en este caso.

### **PRIMERAS REACCIONES**

Apenas se dio a conocer la recomendación de la CEDHJ, los reporteros buscaron el mismo día reacciones de los involucrados.

El presidente municipal de Guadalajara, Francisco Javier Ramírez Acuña, aseguró que en su administración no se violan los derechos humanos, dijo que aún no había leído con detenimiento el documento que le envió la CEDHJ y sugirió revisar las facultades de cada organismo para precisar a quién le compete hacer las investigaciones. José Luis Cuenca, ex director de Asuntos Internos del Ayuntamiento tapatío, aseguró que la investigación que realizaron del caso estaba sustentada conforme a derecho. El regidor panista Leobardo Treviño Marroquín dijo que no aceptaba el documento de la CEDHJ, aseguró que la Comisión de Honor y Justicia realizó con seriedad sus investigaciones, y destacó que Moreno Merino se retractó de las declaraciones públicas que hizo por vía telefónica al programa de radio Notisistema.

En sentido contrario, el regidor del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Roberto Gómez Lamas, consideró que la indagación hecha por la dependencia municipal fue deficiente y sin profesionalismo, apuntó que coincidía con las conclusiones de la CEDHJ y se pronunció por reabrir el caso. La edil del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Dolores Guzmán, integrante de la Comisión de Honor y Justicia del Ayuntamiento, recomendó que debía

renunciar Cerón Mejía mientras se realizaba la investigación, aunque no puso en duda las indagaciones de la propia institución municipal.

Raúl Vargas López, director del Hospital Civil, aceptó una de las dos recomendaciones de la CEDHJ, refiriéndose a las causas por las que no fue atendido Llanos Meza. Sin embargo, dijo que no estaba dispuesto a aceptar que los doctores denunciaran hechos que no conocían, y rechazó que se niegue atención urgente a quien la solicite, aunque aclaró que es distinto si se refiere a un caso de hospitalización.

El procurador, a su vez, prefirió el 6 de enero no opinar en torno a la recomendación. Su punto de vista no apareció en las ediciones del día 7.

Después, el 8 de enero, la prensa dio voz y metió a escena a otros actores: los empresarios. Sus intervenciones ocurrieron en un contexto de crecientes denuncias por la inseguridad pública y los secuestros o intentos de secuestro de que fueron víctimas personajes del sector privado jalisciense. El presidente de la Cámara de Comercio de Guadalajara (Canaco), Xavier Orendáin Martínez Gallardo, quien meses antes había declarado en contra de los derechos humanos, salió en defensa de Cerón Mejía porque éste era el jefe policíaco que más resultados había ofrecido en el combate a la delincuencia.

Alberto Cárdenas Jiménez, gobernador del estado, señaló que su gobierno apoyaba toda acción encaminada a erradicar la tortura en Jalisco. A su vez, el procurador de Justicia decidió, ahora sí, opinar y consideró que la recomendación se realizó a destiempo y con imprecisiones, anunció que haría llegar a la CEDHJ un documento con precisiones a lo expuesto por el organismo, y aseguró que el caso de tortura se investigó, luego que desde el 10 de septiembre de 1998 se abrieron dos averiguaciones previas. El jefe policíaco indicó que en las pesquisas no encontraron elementos para consignar a los agentes de la Procuraduría señalados por la Comisión como torturadores.

Uno de los primeros diputados locales del PAN que opinaron fue Miguel Ángel Martínez Espinoza, quien consideró que Cerón Mejía no tendría que renunciar, porque la indagación no la realizaría el Ayuntamiento sino la Procuraduría.

Alfredo Rodríguez Banda, regidor tapatío del PRD, dijo que la investigación de la Dirección de Asuntos Internos hizo insuficientes entrevistas sobre el caso, y al respecto emitió el dictamen exculpatorio de Cerón Mejía.

Ramírez Acuña declaró nuevamente, ahora para manifestar que Cerón Mejía no sería suspendido y que la recomendación sería analizada, a fin de responderla.

La presidenta de la CEDHJ declaró a los medios, a su vez, que el procurador "utiliza argumentos legaloides con respecto a las recomendaciones emitidas por la institución. Lo mejor que puede hacer Félix Ledesma es dejar de darle vueltas a los puntos de la recomendación, aceptarla y cumplirla, para que demuestre su compromiso de erradicar la tortura".

Arturo Zamora Jiménez, ex funcionario policíaco y asesor de la Canaco, opinó que la CEDHJ se extralimitó en sus funciones, porque no está facultada para investigar si se cometió o no un delito de tortura. Por tal razón, consideró que el alcalde tapatío no debía acatar la recomendación de separar a Cerón Mejía de su cargo.

El presidente de la Comisión de Honor y Justicia del Ayuntamiento, el regidor panista Sergio Valdez Orejas, aclaró que no podrían volver a juzgar a Cerón Mejía. Recordó que cuando se votó el caso, de los diez asistentes a la reunión, nueve votaron en favor de exonerarlo. La CEDHJ pasó por alto que Llanos Meza declaró que cuando fue torturado no estuvo presente el jefe policíaco.

Por su parte, Morfín Otero declaró que el desistimiento de Llanos Meza tuvo su origen "en el interés de servidores públicos y del abogado defensor" de que la CEDHJ emitiera una recomendación sólo a uno de los involucrados en la tortura, y que las críticas de los funcionarios

a la Comisión tenían un sesgo de inconformidad, en cierta forma comprensible, como resultado de la magnitud de la recomendación, pero que eso no significa "una respuesta oficial ni que la resolución no será atendida".

Guillermo Martínez Mora, funcionario empresarial y presidente en la entidad del movimiento México Unido contra la Delincuencia, se pronunció por realizar un plebiscito o referéndum para definir el tratamiento que los cuerpos policíacos deben dar a los delincuentes una vez que se les captura. Rechazó la aplicación de la tortura, pero dijo que tendría que ser la sociedad la que señale qué hacer con los hampones.

No queremos que deje de haber mano dura para combatir el crimen, si la dureza equivale a un rigor implacable del investigador inteligente, que va tras las huellas, que usa los peritajes necesarios, que aprovecha las opciones científicas de la balística, de la criminalística, de la dactilografía, para llegar a la verdad de los hechos y castigar únicamente a los culpables y en la medida en que resulten responsables.

La presidenta de la CEDHJ declaró a la prensa que "si la mano dura es autoritarismo, arbitrariedad, represión, posibilidad de condenar a un inocente sin tener todos los medios a la mano, a eso nos oponemos".

Mientras tanto, ¿qué pasaba con Cerón Mejía? Le recomendaron no declarar nada. La prensa reportó que no se hallaba en sus oficinas y que dirigía la corporación policíaca por medio de un teléfono. El argumento era que se retiraba de sus labores debido a prescripción médica.

## SEGUNDAS REACCIONES

Cuando parecía que las opiniones decaerían, entró a escena otro actor: el cardenal Juan Sandoval Íñiguez, quien declaró a los medios el domingo 10 de enero: "una comisión de derechos humanos que sólo defiende delincuentes y no dice nada cuando los policías arriesgan la vida, no es sana para la sociedad".

Al ser entrevistado en la Catedral luego de celebrar misa, el prelado sostuvo que las instituciones de derechos humanos son organizaciones manipuladas por organismos internacionales que quieren desestabilizar al país. Interrogado en torno a la polémica entre la CEDHJ y el Ayuntamiento, dijo: "Ese cuento de los derechos, si usted lo cree, créaselo [...] qué casualidad que esas organizaciones sólo defiendan a los delincuentes".

Sus declaraciones causaron revuelo. Del 6 al 10 de enero, los articulistas, editorialistas y reporteros habían buscado información o comentado únicamente en torno a la recomendación de la CEDHJ. La intervención del cardenal dio un giro a la polémica. El cuestionamiento no era hacia la resolución del organismo. Ahora se trataba de una grave crítica contra la actuación de la CEDHJ y los organismos interesados en los derechos humanos.

La reacción de Guadalupe Morfín Otero fue inmediata. En dos cuartillas, que envió a la prensa, rechazó las afirmaciones del cardenal.

[La apreciación de Sandoval Íñiguez] revela desconocimiento de lo que ha sido el movimiento de derechos humanos en México, que comenzó a cobrar fuerza a través de organismos independientes en los años ochenta, y en el cual no pocas veces la Iglesia católica estuvo presente a través de una línea inspiradora, basada en la ética cristiana.

La presidenta de la CEDHJ añadió que las declaraciones del cardenal eran tan fuertes, "que está obligado a probar de qué manera la Comisión está manipulada por organismos internacionales para desestabilizar el país", y puntualizó que el sentido del trabajo de las comisiones públicas de derechos humanos es precisamente el de la estabilidad y la gobernabilidad.

Igualmente, Morfín Otero aclaró que el cardenal estaba obligado a probar "un solo caso" en que un delincuente hubiera evadido la acción de la justicia a causa de la CEDHJ, y que el organismo no entra en cuestiones jurisdiccionales de fondo que competen a los tribunales, como establecer la responsabilidad de un detenido. También señaló que más de la mitad de las víctimas de los delitos son quienes presentan quejas ante la Comisión.

No veo en qué sea nocivo que nos opongamos a que un hombre sometido sea torturado y que los responsables de la tortura sean sancionados como corresponde a derecho [...] Al contrario, seríamos nocivos si no señaláramos los agravios que se hacen a toda la sociedad cuando se permite que el combate al delito sea hecho con tales instrumentos reprobables, que ni reparan el daño, ni fundamentan las investigaciones con certeza ni protegen mejor a las víctimas.

La polémica entraba en su clímax. La diputada panista Cristina Solórzano Márquez, presidenta de la Comisión de Seguridad del Congreso del Estado, calificó como "demasiado aventuradas" las declaraciones del cardenal. Sin embargo, recomendó a la CEDHJ no emitir recomendaciones a la ligera y tomar en cuenta ambas partes en un conflicto. El legislador del PRD, Miguel León Corrales, dijo que las declaraciones de Sandoval Íñiguez "dejan entrever una justificación hacia las autoridades de seguridad pública", lo cual es un

“gravísimo error” del arzobispo “porque valida el accionar de los elementos policíacos, y si él acusa, tiene que probar”.

El diputado panista coordinador de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso del Estado, Martín Hernández Balderas, pidió a los funcionarios, incluido el alcalde tapatío, la humildad necesaria para acatar las recomendaciones de la CEDHJ, y desestimó las declaraciones de Sandoval Íñiguez.

Un sacerdote también habló. El jesuita Jorge Manzano apuntó que no conocía ninguna organización de derechos humanos que protegiera delincuentes contra un juicio, que los saque de la cárcel u obstaculice la justicia.

El alcalde tapatío Ramírez Acuña declaró que las opiniones del cardenal y del dirigente de la Canaco “son dignas de tomarse en consideración. Es una opinión más de un líder, como lo es el cardenal en nuestra ciudad, en todo el estado de Jalisco y en nuestro país”. Añadió que la recomendación “es un documento más”, como los que están acostumbrados a estudiar los abogados. Aclaró que no respondería en el término de diez días que le comunicó la CEDHJ, sino “en el momento que nosotros creamos pertinente”.

Sandoval Íñiguez de nuevo entró en polémica. El día 12 de enero aparece una declaración suya en la que cuestionó el origen de la CEDHJ, ya que no se sabe:

[...] de dónde surgió, de dónde viene, es fundación de quién; porque por lo que yo sé está impulsada por organismos internacionales que luego lo van introduciendo a los países con ciertas líneas y desde ahí ya hay un pecado de origen.

Aquí en México, no quiero hablar de Jalisco sino en general en toda Latinoamérica, los derechos humanos se han abocado a defender a los malhechores, a procurar que estén bien atendidos, tratados, y a denigrar a las policías y los ejércitos y me parece que ésta es una movida de largo alcance que a la postre desestabiliza

a los países, porque defiende al crimen, lo mimó, y a las instituciones que pueden cuidar el bienestar de la sociedad, que serían la policía y el ejército, las denigra.

Un organismo no gubernamental entró en la discusión: la Academia Jalisciense de Derechos Humanos. Su presidente, Víctor Ramos Cortés, cuestionó las afirmaciones del arzobispo tapatío al señalar que la defensa de los derechos humanos es uno de los desafíos de la pastoral, y así lo ha expresado el mismo papa Juan Pablo II. Dijo que el cardenal debería precisar quiénes reciben apoyo del extranjero, ya que se podría entender que en general todas las agrupaciones son consideradas por el jerarca eclesiástico como instrumentos de intereses extranjeros. Si existe una institución con vinculaciones internacionales, ésta es la Iglesia católica. "No conviene amarrar navajas ni caer en estridencias", puntualizó.

El coordinador del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, José Luis Macías Romano, y los dirigentes estatales de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) y de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), Francisco Ruiz Guerrero y Antonio Álvarez Esparza, respectivamente, apoyaron sin reservas el pronunciamiento del cardenal y aseguraron que la CEDHJ sólo se ha preocupado por defender a los delincuentes. "La Comisión ha faltado a su compromiso con la sociedad jalisciense, a la que han dejado atrás en la defensa de sus garantías individuales", aseguró Macías Romano. Los representantes sindicales fueron mucho más allá. Ruiz Guerrero pidió desaparecer a la dependencia.

Alberto Cárdenas Jiménez, gobernador del estado, intentó ponerse en medio. Hubo excesos en la polémica tanto del cardenal como de Morfín Otero, aseguró en declaración aparecida el día 13 de enero.

Primero, creo que es difícil de comprobar algunas aseveraciones que hizo el señor cardenal y yo creo que la vida democrática que

estamos forzando hoy requiere de instituciones fuertes y sólidas. De antemano sé que hay problemas con algunas dependencias municipales, estatales o federales, que hay excesos; por eso también veo que en algunos momentos pudiera haber algunos excesos de derechos humanos.

Dijo que en dos o tres ocasiones la CEDHJ se ha apoyado en notas periodísticas sin meterse más al caso. Mientras tanto, el jefe policíaco Cerón Mejía no daba señales. No aparecía por ningún lado.

El consejero del Poder Judicial, Carlos Enrique Zuloaga, consideró que la controversia se debía a la desinformación que en materia de derechos humanos priva en todos los sectores de la sociedad, y como muestra puso las reacciones a la recomendación 21/98, por el caso de tortura de Llanos Meza. Un funcionario de primer nivel del gabinete estatal entró en la discusión, en favor de la CEDHJ. El secretario de Educación, Miguel Agustín Limón, defendió la labor de la Comisión y lamentó que persistan grupos ultraconservadores que quieran volver a los tiempos de "¡mátalo y después viriguas!" Dijo que los grupos promotores de los derechos humanos y la Comisión no defienden delincuentes y sí se abocan a las víctimas.

En otra nota informativa, el cardenal aclaró su postura. Indicó que no tiene nada contra los derechos humanos, pero se mostró inconforme con las acciones de la CEDHJ. En cuanto a la petición de que demostrara cómo se manipula a la Comisión, dijo:

Ésa es cosa muy sabida, basta con estudiar los orígenes de la Comisión, quién la propició, de dónde viene, por qué en un momento determinado se fundaron en todo el continente y cuáles son las consignas que les dan y quién les paga, y entonces mejor que investiguen y sabrán que no hablo de más.

Sandoval Íñiguez hizo referencia al asesinato en esas fechas de un periodista norteamericano y dijo: "Ante un homicidio la legalidad desaparece. Ante un homicidio lo que importa son los hechos, no los legalismos". Reconoció que a los policías en ocasiones "se les pasa la mano" con los delincuentes y sugirió que se capacite más a los agentes, pero aclaró que a veces no se puede tratar a los malhechores de otra manera "porque no son corderos mansos".

En respuesta a la presidenta de la CEDHJ, declaró a los reporteros: "Yo no voy a probar nada, mejor dígale [a Morfín Otero] que se ponga a estudiar."

Después, el prelado hizo referencia a un secuestro cometido en Jocotepec, donde aseguró que los delincuentes quedaron libres al poco tiempo porque la CEDHJ argumentó que se portaron bien. "Ésta es una prueba de que se bloqueó la justicia en lugar de promoverla".

La CEDHJ emitió en 1998 un total de 23 recomendaciones, de las cuales seis estaban relacionadas con la defensa de supuestos delincuentes, de los que en dos casos se trató de dos asesinados por la policía, publicó un diario. Sin embargo, el dato está equivocado, en realidad se trató de sólo cuatro recomendaciones vinculadas a presuntos hampones.

Nosotros no hemos recomendado que se deje en libertad a nadie, y nuestras recomendaciones no tienen fuerza legal. Habría que fijarse más en el juicio de amparo, gracias al cual muchos delincuentes quedan impunes y libres.

Esto declaró el director de quejas y orientación de la CEDHJ, Manuel Ahumada.

El presidente del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Francisco Morales Aceves, dijo que no compartía las declaraciones del cardenal, pero que las respetaba. Y añadió:

Con las precisiones del arzobispo de que está a favor de los derechos humanos y no necesariamente de las resoluciones de la Comisión, estoy totalmente de acuerdo. A veces queda la impresión de que la CEDHJ se preocupa más por el victimario que por la víctima, pero a lo mejor es un error de comunicación.

Como sucede con la Organización de Naciones Unidas (ONU), dijo que es mejor tener a este organismo con sus errores, que no tenerlo.

Claudio Palacios, presidente estatal del PRD, no estuvo de acuerdo con la valoración de la CEDHJ que hizo el cardenal, ya que consideró que la mayor parte de los abusos de poder los cometen las corporaciones de seguridad pública. Dijo que a la Comisión le falta más trabajo y valoración en sus dictámenes, pero que es un organismo indispensable para Jalisco.

El día 14 apareció una declaración que realizó Morfn Otero en Puerto Vallarta. En ella anunció que buscaría un acercamiento con el cardenal, "porque por la importancia de su investidura, es muy delicado que haga pronunciamientos que pueden dar lugar a malentendidos, y ponerlo a él en la posición de probar sus afirmaciones". Indicó que "hay malentendidos fomentados por aquellos a quienes les pisamos los callos y que encuentran su magnavoz en algunos medios de comunicación masiva, que no quieren actuar apegados a la veracidad". Sólo un porcentaje mínimo de recomendaciones han sido en favor de procesados, y en cambio predominan los que ven por las víctimas, aclaró.

Sandoval Íñiguez aseguró a un diario que ofrecería casos en que la CEDHJ había defendido delincuentes y que entregaría a los medios informativos nombres, fechas y domicilios de personas que habían sido perjudicadas. Leyó un documento, que calificó de anónimo y tomado de la Internet, en el que se señala a la agrupación norteamericana Human Rights Watch como un organismo defensor de las organizaciones no gubernamentales (ONG).

El 15 de enero, el dirigente empresarial José Luis Macías Romano es de nuevo citado por un diario local con su propuesta de que la CEDHJ realice un estudio para conocer la opinión de la sociedad sobre su forma de actuar. Insistió en que el organismo defiende delincuentes. Otro periódico apuntó que menos de 10% de las denuncias que se levantan en la Comisión las presentan las víctimas de un delito, mientras que más de 90% provienen de delincuentes, aseguró, según datos que obtuvo del Consejo Estatal de Seguridad Pública.

A su vez, Hugo Armando Peregrina González, presidente del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, dijo no estar en contra de los derechos humanos y que espera un equilibrio en el actuar de la Comisión, no sólo para el victimario sino para la víctima de los delitos.

En una larga entrevista, el rector del ITESO, David Fernández Dávalos, apoyó la gestión de la CEDHJ y dijo que la violación de los derechos humanos fortalece a los gobiernos autoritarios, apuntó que quienes critican a los organismos que defienden esos derechos ponen en riesgo la transición democrática. El ex director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro advirtió que quienes son partidarios del Estado autoritario contribuyen a mantener un modelo económico que excluye de su beneficio a la mayoría de la población: "Entonces se necesita mano dura, se necesita control de las libertades civiles".

Los jefes policíacos, Gabriel Vera Fonseca, de la Dirección Estatal de Seguridad Pública; Héctor Córdoba Bermúdez, de la policía de Tonalá, y Raúl Pinedo, de la de Zapopan, dijeron que la actuación de la CEDHJ ha provocado que muchos delincuentes intenten evadir la acción de la justicia con el argumento de que los policías violaron sus garantías individuales al momento de aprehenderlos. Los delincuentes muchas veces mienten en sus declaraciones, inculpan indebidamente a los policías que los aprehendieron y en casi todos los casos

la CEDHJ resuelve una recomendación en favor de los presuntos delincuentes, sostuvo Córdoba Bermúdez.

El Grupo Plural de Análisis de la Coyuntura, integrado básicamente por académicos, maestros e intelectuales, exhortó al alcalde tapatío a acatar la recomendación de la CEDHJ, según se publicó en los diarios el 16 de enero. En cuanto a las declaraciones del cardenal y del presidente de la Canaco, las calificaron de lamentables, "porque dada la condición de líderes de opinión que tienen quienes las emiten, pueden propiciar una regresión en la consolidación de un Estado de derecho".

## LA REUNIÓN

El sábado 16 de enero la prensa dio a conocer que Sandoval Íñiguez y Morfín Otero se reunirían, según anunció el propio cardenal luego de impartir una conferencia en una universidad local. "Ya fijamos la fecha para platicar, pero ella dijo que sin prensa, sin medios". El prelado aclaró que no estaba en contra de nadie. "Espero que las cosas se mejoren, si la Comisión se mejora qué bueno, será un bien para todos".

Un día después apareció una entrevista con el cardenal, quien insistió en que la CEDHJ ha mostrado inclinación a defender sólo delincuentes, dijo que los derechos humanos estaban consagrados en el Evangelio y que el amor al prójimo es la esencia del cristianismo. Reiteró que las organizaciones de derechos humanos están vinculadas a una red internacional que pretende poner de rodillas a los gobiernos para avergonzarlos. Como prueba de sus afirmaciones presentó un documento anónimo de la Internet, donde "la madre" de todas las ONG, la Human Rights Watch, declara: "Nuestra meta es hacer que los gobiernos paguen un alto precio en reputación y legitimidad si violan los derechos de los pueblos".

¿Qué lugar dentro del escenario de luces y sombras quiere ocupar el cardenal Sandoval Íñiguez al verter este tipo de declaraciones? ¿Qué clase de sociedad imagina el señor cardenal si ataca a quienes tienen la vocación de defender la civilidad?, preguntó la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos al comentar los señalamientos del prelado en cuanto a que los derechos humanos "son un cuento" y que las asociaciones defensoras de éstos son "nocivas para la sociedad". El arzobispo carece de la información debida respecto de la función social que desarrollan en favor de los derechos humanos las agrupaciones civiles, indicaron.

El 17 de enero, el cardenal recibió en su mansión de Tlaquepaque a Morfín Otero. Fue una reunión en privado. Desayunaron en presencia sólo del empresario Julio García Briseño, promotor del diálogo entre ambos. Sandoval Íñiguez declaró más tarde que el tono de la conversación fue "muy cordial", y dijo que lo ideal sería que la CEDHJ: "estuviera abierta a los derechos humanos de todas las personas en cualquier campo que se violara su integridad, la libertad, la fama, la vida o los bienes de los particulares". Mencionó que la presidenta de la Comisión le explicó que el organismo se limita a defender a quienes sufren líos penales o abusos de autoridad, porque así lo estipula la ley. Ante eso, el prelado le manifestó la urgencia de cambiarlo, porque "es una camisa de fuerza para la Comisión". Después, se refirió a su invitada:

Podría decir que la señora ha estado haciendo lo que la ley dice. Si ha habido abusos o se le ha pasado la mano a ella o a sus colaboradores, son cosas humanas que se entienden perfectamente, porque nada es perfecto.

En sesión del Cabildo tapatío, el 18 de enero, los regidores de oposición propusieron que se aceptaran las recomendaciones de la CEDHJ. Finalmente, el alcalde tapatío, Francisco Javier Ramírez Acuña,

informó que Cerón Mejía continuaría como director de la Policía de Guadalajara. Además, entregó su respuesta a la CEDHJ respecto a la recomendación emitida el 6 de enero, pero sin precisar en qué términos lo hacía, si la aceptaba o no.

Si bien no lo hizo público, en términos generales la recomendación no fue aceptada por el alcalde. En algunos puntos menores concedió la razón a la CEDHJ, pero no hizo cambios de fondo. El director de Policía Municipal no fue removido.

Un diputado del PAN, Luis Fabricio Huerta Vidales, anunció que pediría al pleno del Congreso del Estado que compareciera la presidenta de la CEDHJ, porque su actuación era polémica y "debería ser removida del cargo".

Después del 19 de enero la controversia prácticamente concluyó. Luego de la reunión entre el cardenal y Morfín Otero, el tono de las declaraciones disminuyó. La agitada discusión pública quedó guardada entre la tinta y las hojas de los periódicos. Es preciso rescatarla.

A lo largo de la controversia y después de concluida, el Consejo Ciudadano de la CEDHJ, integrado por ocho consejeros propietarios y ocho suplentes de diversos sectores sociales, cerró filas en torno a la presidenta de la Comisión. Los consejeros se mantuvieron atentos a los acontecimientos. Más tarde, luego de que cesó el debate, el Consejo acordó hacer un reconocimiento al personal que investigó y elaboró con profesionalismo la recomendación 21/98.

Del 6 al 18 de enero, día en que desayunó con el cardenal, la presidenta de la CEDHJ estuvo muy activa. Además de la conferencia de prensa en que dio a conocer la recomendación, ofreció 11 entrevistas en exclusivo que le solicitaron medios electrónicos y prensa escrita.

Semanas después, en febrero y marzo, Morfín Otero tuvo dos reuniones a puerta cerrada: una con media docena de dirigentes empresariales con los que había polemizado en enero, donde intentó precisar información y proporcionarles más elementos de juicio, que logró sólo en parte. Después, en compañía de consejeros ciudadanos

de la CEDHJ y funcionarios, se reunió con miembros del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, organismo que en 1998 había presentado ante el Congreso del Estado una solicitud de juicio político contra la titular de la Comisión. De un comienzo enmarcado en la tensión, se pasó al diálogo respetuoso y al acuerdo de seguir con más reuniones.

En esta ocasión, se aclaró que de las quejas que en 1998 recibió la CEDHJ, los presuntos responsables de algún delito representan sólo 22%, en tanto que 48% eran de víctimas y 30% de otro tipo de asuntos no relacionados con delitos. Igualmente, que de las 23 recomendaciones emitidas ese año, cuatro eran de casos de presuntos responsables de un delito, de los cuales dos fueron victimados por policías; tres eran relativas al ámbito penitenciario y 16, la mayoría, abordaron otro tipo de asuntos.

## UN OJO A LA PRENSA

¿Cómo cubrió la prensa escrita local los acontecimientos? Para responder a la pregunta en un rápido análisis, primero habría que recurrir a la valoración cuantitativa. La controversia fue seguida por 12 periódicos, siete locales y cinco nacionales.

Los siete locales fueron: *El Informador*, *Público*, *Mural*, *Ocho Columnas*, la edición estatal de *El Financiero*, *El Occidental* y *Siglo 21*, aunque en realidad este medio no cubrió el periodo de discusión más intenso de enero, debido a que desapareció en diciembre de 1998. Los nacionales fueron: *La Jornada*, *Reforma*, *Excélsior*, *Crónica* y *El Universal*.

Obviamente la prensa estatal fue la que más pormenores dio de los hechos. De las 306 noticias, comentarios, cartas de los lectores y cartones analizados en total, apenas 20 aparecieron en diarios nacionales. Aunque son mínimas las excepciones, a los medios informativos editados en el Distrito Federal y que se consideran nacionales poco

les interesa lo que sucede en los estados. Los datos de este análisis lo confirman.

En el período más intenso de la polémica, entre el 6 y el 21 de enero, se publicaron 265 espacios, de los que 143 fueron noticias de diarios locales; 11 de cotidianos nacionales; 82 comentarios (editoriales, artículos y columnas) en impresos estatales y dos en nacionales. Además los diarios locales publicaron 17 cartas de los lectores y 10 cartones alusivos a la polémica.

De los anteriores datos, destaca la gran cantidad de comentarios publicados en la prensa local en el lapso estudiado. Después de las 142 notas informativas, en segundo lugar se ubicaron los 83 comentarios. Es decir, que por cada par de noticias que se daban a conocer se tenían más de una opinión de los articulistas, editorialistas y columnistas.

Los lectores también se involucraron, entre el 6 y el 21 de enero. Cuatro diarios (*Público*, *Mural*, *Ocho Columnas* y *El Occidental*) dieron cabida a 16 cartas de su respectivo público. Sin embargo, la cifra es bastante baja si se considera que en el período analizado dieron cuenta del debate diez medios, de los que seis eran locales. El dato refleja que en los asuntos trascendentales la prensa local, y mucho menos la nacional, ha dado poco espacio a sus clientes. Se desconoce la cantidad de correspondencia que llega a cada diario, pero lo que dan a conocer es muy reducido.

El diario local que mayor número de notas informativas dio a conocer fue *Público*, al sumar 39. Sin embargo, la mayoría de sus textos fueron de reducido a mediano tamaño. Es importante aclarar que los periódicos que más espacio brindaron al caso, cerca del doble de lo que dedicó *Público*, fueron *El Informador* y *Mural*.

Un gráfico que muestra cuántos textos se publicaron por día, da cuenta de cómo actúa la prensa local. El 6 de enero, cuatro diarios anticiparon que ese día la CEDHJ daría a conocer su recomendación. Al día siguiente, cuando dan cuenta de lo que informó la Comisión y

algunas reacciones, la cifra de noticias y comentarios se dispara a 27, para subir a un máximo de 31 y disminuir drásticamente hasta nueve y ocho, el sábado 9 y el domingo 10 de enero. Es precisamente los fines de semana cuando por lo regular los asuntos se vienen en picada, tal vez porque descansan funcionarios y periodistas, y porque los tiempos de estos últimos están casi siempre determinados por la agenda de los primeros.

Aun cuando apenas dos diarios fueron los únicos que el día 10 asistieron a la misa dominical que por tradición celebra el cardenal y publicaron al día siguiente sus breves opiniones contra la CEDHJ, la declaración fue un detonante: el martes 12, las noticias, comentarios y cartas subieron hasta 35, el mayor número en un día en el periodo analizado. Un personaje con la investidura de cardenal dejó sentir su peso en los medios informativos y en la opinión pública. Sus atronantes señalamientos fueron un catalizador.

Las reacciones en general de los actores políticos y la respuesta de la presidenta de la CEDHJ a lo asegurado por el cardenal hizo que se mantuviera en la cúspide el debate, con un ligero sube y baja. Finalmente, el interés decayó el día 19, al darse a conocer detalles del desayuno entre el prelado y Morfín Otero, hasta venirse abajo el día 21, en que sólo se publicó una nota.

Una primera valoración del material impreso es que, en general, la prensa local mantuvo más o menos el equilibrio en el trato informativo de los hechos. Eso sí, persiste un sector de los periodistas desinformados y con prejuicios personales. Sin embargo, en promedio mostraron a diferentes protagonistas con distintas posturas.

Existió una excepción: el diario *Ocho Columnas*, propiedad de la familia Leño. Su postura fue evidente. En el periodo más intenso, del 6 al 21 de enero, de los 19 editoriales, artículos y columnas que publicó, 18 fueron contra la CEDHJ. Un sector de los grupos conservadores de Jalisco mostró sus fobias, tergiversaciones e intereses por medio de las páginas del diario. Las dos cartas que publicaron de

sus lectores en ese periodo se sumaban al tono de linchamiento promovido por el cotidiano contra los defensores de los derechos humanos.

En uno de sus editoriales, publicado el 14 de enero y titulado "asiste la razón al cardenal", *Ocho Columnas* utiliza lo declarado por Sandoval Íñiguez para, por ejemplo, salir en defensa del dictador y multihomicida Augusto Pinochet. Un párrafo indica:

Una muestra elocuente de lo dicho por el cardenal tapatío es lo que se ha venido haciendo con el general chileno Augusto Pinochet, donde las ONG chilenas en complicidad con las de España e Inglaterra y bajo la dirección de Amnistía Internacional, brazo oficioso del gobierno británico en estos menesteres, han pasado sobre el derecho internacional y han actuado en contra de la soberanía de Chile dando extraterritorialidad a sus jueces en franca contradicción con las leyes de sociedades civilizadas, para llevar a cabo un acto de venganza que contradice la convivencia internacional.

La mayoría de los diarios locales publicó editoriales sobre los hechos analizados. En un par de ocasiones *Público* se manifestó abiertamente en favor de la CEDHJ y de los derechos humanos y señaló que las preocupaciones por seguridad y derechos humanos son igualmente compatibles y legítimas. A su vez, *La Jornada* expresó en un editorial que las declaraciones del cardenal eran

[...] una muestra de las actitudes intolerantes, oscurantistas y contrarias a los principios democráticos y de respeto a la civilidad y a la vida que, por desgracia, todavía persisten entre los sectores más retardatarios de la sociedad mexicana.

*Mural* no publicó ningún editorial del caso.

Un diario que reflejó las diferentes posiciones editoriales que coexisten en su interior fue *El Informador*. De las tres editoriales que publicó entre el 6 y el 21 de enero, una inclinaba ligeramente la balanza hacia la recomendación de la CEDHJ y criticaba al procurador; otra, era más mediadora y señalaba que la polémica era "saludable", y una tercera atacaba al organismo, al asegurar que los pronunciamientos del cardenal y la Canaco reflejaban "el cansancio" de la sociedad contra una institución que se ha empeñado en defender el derecho de los delincuentes frente a los policías.

Los cartones publicados variaron entre lo insípido, como los de *El Occidental* y *El Informador*, y lo agudo y cáustico, en el caso de *Mural*, *Reforma* y *Público*.

#### ALGUNAS CONCLUSIONES

En la discusión pública acerca del quehacer de la actual administración de la CEDHJ se formaron dos bloques. En uno se hallaban el cardenal, dirigentes empresariales, jefes policíacos, un sector del PAN, un diario local, abogados y algunas voces ciudadanas que encontraron cabida. La mano dura se asomaba detrás de las declaraciones de esta corriente de opinión, en cuanto a que no estaba articulada. Los jefes policíacos encontraron en el prelado alguien a quien, por su investidura y opiniones, podían sumarse para atacar a la Comisión. Para justificar su incapacidad y porque simpatizan con la idea de tener mucho más poder y libertad para actuar conforme a sus códigos, encontraron la sintonía adecuada.

Que la presidenta de la CEDHJ respondiera en público a las críticas abiertas de un jerarca religioso marcó un parteaguas. Dado el peso moral y político que en Jalisco tienen los dirigentes eclesiásticos de alto rango, es difícil que un funcionario se atreva a confrontarlos; quienes lo han hecho, prefieren plantearlo en privado o callar. Esta

vez no fue así. Con argumentos y esmerado tiento, Morfín Otero usó su derecho a la réplica.

A lo largo de casi dos semanas, los actores que participaron en el debate fueron las élites políticas, económicas y la de mayor jerarquía en la Iglesia católica. Dirigentes empresariales, alcalde y regidores, diputados locales, el pequeño grupo de intelectuales y periodistas que tienen espacios para opinar, abogados y funcionarios públicos en general. El círculo de participantes en la discusión fue estrecho. No rebasó las 130 personas, con diferentes cargos o representaciones.

De lo anterior se desprende que la prensa escrita, en lo general, privilegió el recoger y dar voz sobre todo a las élites locales. Las escasas cartas que publicaron de sus lectores, apenas 17, muestran a una población ajena o poco participativa en la discusión. Los periódicos no abrieron sus espacios a otros actores con capacidad para opinar. La escasa parte de la sociedad que lee periódicos fue sólo testigo y receptora de los planteamientos vertidos en la controversia.

Resultó lamentable y grave que entre las instituciones que podían opinar sobre los derechos humanos, pero que no quisieron hacerlo o no fueron buscadas por la prensa, se hallan precisamente dos grupos que educan a hombres y mujeres en los principios y valores fundamentales, para que los promuevan y defiendan en su vida. Me refiero a las universidades públicas y privadas, y a las diferentes denominaciones religiosas. Ni unas ni otras aparecieron en el debate. Se mantuvieron atrincheradas, sin pronunciarse en torno a un tema que es de su competencia: los derechos inherentes a cualquier persona, sin importar su clase social, raza, sexo, edad, religión, en cualquier contexto político, social, económico o cultural. ¿Dónde quedó su voz? Lo que tales instituciones pueden tardar años en inculcar, puede deteriorarse en menos tiempo si no existe la decidida participación y claridad para orientar por medio del debate público. El único rector que externó su opinión fue el del ITESO, David Fernández.

La prensa, de nuevo, evidenció que no sólo es testigo de los hechos. Los medios informativos electrónicos y escritos también son actores políticos de los acontecimientos. Detrás del espacio que dieron o no dieron a cada actor de los hechos analizados, subyace una postura política y, más atrás, una filosofía de la vida. Las opiniones de los dueños de la radio, televisión y periódicos, así como de los periodistas, no son necesariamente neutrales.

En las semanas que transcurrieron de estira y afloja por los derechos humanos, la prensa local basó la mayor parte de su trabajo informativo en las declaraciones de sus fuentes. La investigación periodística fue prácticamente nula. Los reporteros y sus jefes se mostraron más apresurados por recoger qué decían unos y otros, que por indagar qué tan cierto era lo que cada uno afirmaba.

Lo sucedido en ese pequeño lapso de dos semanas hizo patente la responsabilidad que tienen los líderes de opinión de estar bien informados. Una parte de los comentarios vertidos fueron meras suposiciones y creencias, sin base alguna; incluso, con mentiras. Un ejemplo fue la afirmación de los empresarios de que 90% de las quejas que recibía la CEDHJ eran presentadas por supuestos procesados.

Respecto de la CEDHJ, quedó claro que existe desinformación acerca de cuáles son sus funciones y sus límites de actuación. Al organismo le falta mayor acercamiento con los diversos sectores de la sociedad jalisciense, abrirse paso con respeto pero con energía, para exponer sus razones, sus datos, sus opiniones y su compromiso ético con quienes han sido víctimas desde alguna instancia del poder público. Con los recursos que dispone, las tareas educativas, de orientación, difusión y divulgación deben estar en su futuro inmediato.

Al mismo tiempo que el debate sobre los derechos humanos permitió observar a una activa derecha, que presiona por implantar vías autoritarias, intolerantes y represivas, dejó ver también a un Partido Acción Nacional dividido. En torno al tema de los derechos humanos, las posiciones del "blanquiazul" fueron antagónicas.

Algunos regidores y diputados panistas opinaron a favor y otros en contra. A pesar de que entre sus principios figura la defensa de la dignidad humana, una vez en el gobierno, una vez que se convirtieron en funcionarios, un sector del partido olvidó sus documentos básicos y mira con desdén las recomendaciones o señalamientos que buscan proteger seres humanos. Les han importado más sus ambiciones políticas personales o de grupo que la suerte de los ciudadanos desvalidos.

Curiosamente, las declaraciones del PRI y las del PRD fueron más proclives a respetar la función de la CEDHJ sin que sus señalamientos estuvieran exentos de críticas al organismo. En cuanto a las asociaciones ciudadanas o cívicas interesadas en los derechos humanos, su presencia es incipiente y con poca capacidad de respuesta. No basta el trabajo en sus respectivos frentes; también falta involucrarse en los debates abiertos que tienen como escenario a la prensa.

La presidenta de la CEDHJ, Guadalupe Morfín Otero, actuó con valentía, decisión y claridad. A pesar de los riesgos personales, dado el clima de linchamiento en contra del organismo y de ella como titular, optó por responder con energía y respeto a las críticas del cardenal Sandoval Íñiguez. En otros tiempos no tan lejanos, lo que un jerarca de la Iglesia católica pronunciaba era considerado como palabra de Dios. Hoy, afortunadamente, esos tiempos empiezan a declinar en el país.

Cualquier personaje, sin importar su cargo o investidura, tiene una enorme responsabilidad al opinar, y puede esperar y compartir una respuesta de quien tenga diferente punto de vista de los hechos. Y, si no están de acuerdo, lo mejor es reunirse, exponer sus puntos de vista y encontrar coincidencias. Ambos, cardenal y presidenta de la CEDHJ, lo hicieron. La lección que dejaron es que mediante el diálogo maduro, sereno y abierto, es como se pueden tender puentes de comunicación y de comprensión.

**Cuadro 1**  
**Información y comentarios publicados\***  
 (Del 6 al 21 de enero de 1999)

PERIÓDICO	NOTAS LOCALES	NOTAS NACIONALES	COMENTARIOS LOCALES	COMENTARIOS NACIONALES	CARTONES	CARTAS
<i>El Informador</i>	27	-	12	-	1	-
<i>Público</i>	39	-	30	-	4	10
<i>Mural</i>	33	-	11	-	2	3
<i>Ocho</i>						
<i>Columnas</i>	28	-	19	-	-	2
<i>El Financiero</i>	1	-	-	-	-	-
<i>El Occidental</i>	15	-	10	-	2	2
<i>Reforma</i>	-	5	-	-	1	-
<i>La Jornada</i>	-	4	-	2	-	-
<i>Excélsior</i>	-	1	-	-	-	-
<i>El Universal</i>	-	1	-	-	-	-
<b>Totales</b>	<b>143</b>	<b>11</b>	<b>82</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>17</b>
<b>Total general</b>	<b>265</b>					

\* Los comentarios locales se refieren a los publicados en un diario de Jalisco y los nacionales a los publicados en un periódico editado en el Distrito Federal, con circulación nacional.

**Cuadro 2**  
**Noticias y comentarios publicados**  
**(Del 6 al 21 de enero de 1999)**

FECHA	CANTIDAD
Miércoles 6	4
Jueves 7	27
Viernes 5	31
Sábado 9	9
Domingo 10	8
Lunes 11	6
Martes 12	35
Miércoles 13	28
Jueves 14	21
Viernes 15	29
Sábado 16	19
Domingo 17	16
Lunes 18	18
Martes 19	11
Miércoles 20	3
Jueves 21	1
<b>Total</b>	<b>265</b>



## LA INICIATIVA POPULAR, UN EJERCICIO CIUDADANO EN JALISCO

Elena Aguilar Villalobos  
y Felipe Alatorre Rodríguez\*

### PRESENTACIÓN

En pleno proceso de la reforma política, el Congreso del Estado tiene la tarea de analizar y dar respuesta a más de 40 mil ciudadanos que respaldaron la iniciativa de Legislación Integral sobre Violencia Intrafamiliar para el Estado de Jalisco a través de la iniciativa popular. Esta iniciativa —primera en su tipo en todo el país— inaugura una nueva forma de institucionalizar la participación ciudadana, en un momento en el que crece el desencanto respecto de los partidos políticos.

Más allá de las modificaciones que los legisladores hagan a la iniciativa presentada,<sup>1</sup> el proceso en sí mismo representa un nuevo punto de partida en la vida política de Jalisco, en tanto que logró la participación activa de una diversidad de sectores sociales, y ciudadanos en lo particular; llamó la atención de una gran cantidad de medios masivos de comunicación y los involucró como actores de la misma, y abrió canales de comunicación directa con el Poder

\* Elena Aguilar Villalobos es coordinadora del Área de Procesos Locales, del Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A.C. (IMDEC). Felipe Alatorre Rodríguez es responsable del Programa Universitario Sociedad Civil y Desarrollo, del Centro de Investigación y Formación Social (CIFS) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

1. A la fecha en el Congreso se ha dado la primera lectura a dos dictámenes que dan una respuesta parcial a dicha iniciativa.

Legislativo, manteniendo su independencia como movimiento ciudadano.

La convergencia multisectorial y, si se quiere multclasista, da muestra del respeto a la diversidad y flexibilidad en las formas concretas de participación presentes a lo largo del proceso, en donde la nota dominante fue la generación del consenso social basado en las necesidades o preocupaciones del conjunto de la población, en un momento en el que la democracia aparece como contenido político y como práctica. Con la iniciativa de ley presentada al Congreso el 26 de marzo, se hace patente la capacidad de organización y de propuesta de la sociedad civil jalisciense, y la necesaria relación que el gobierno debe tener con ésta como sujetos de derecho y no como simples electores. Se amplían también las posibilidades de contar con mecanismos más claros de representación social, derechos humanos vigentes, y mejores condiciones de vida para todos.

El que la primera iniciativa popular haya estado dirigida a ofrecer soluciones al problema de la violencia intrafamiliar, en tanto que es una situación que abarca todos los sectores y clases sociales, permitió una gran confluencia en torno a la propuesta. Por otro lado, la campaña de sensibilización llevada a cabo utilizando de los medios masivos de comunicación y la discusión directa con equipos promotores tanto de Guadalajara como de al menos 30 municipios del estado, con el lema "¡Quítate la venda! La violencia intrafamiliar existe", develó la relación que se da entre lo que hasta hoy se consideraba como un asunto privado y su necesaria solución en el ejercicio público, en donde tanto el gobierno como la ciudadanía tienen que actuar de una manera propositiva.

Aquí vale mencionar que el núcleo de esta iniciativa se nutre del acumulado social y político de las experiencias más significativas del movimiento popular y ciudadano desarrollado en nuestro estado, y del aporte específico de cada una de las instituciones que constituyeron el grupo promotor de dicha iniciativa: el tema de la violen-

cia intrafamiliar, considerado en los nueve compromisos presentados en el marco de las elecciones locales de 1997 a los candidatos a diputados por parte de la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales (ONG), Instituciones Académicas y Asociaciones Políticas de Mujeres en Jalisco; la propuesta jurídica sobre la materia, trabajada por el Centro de Investigación y Atención a la Mujer (CIAM) en coordinación con un sinnúmero de abogados; la experiencia académica del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO); la experiencia en el campo educativo y ciudadano tanto de Alianza Cívica como del Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC), fueron fundamentales para construir una propuesta interdisciplinaria y con el sustento social de decenas de organizaciones ciudadanas del estado.

El turno ahora es de los diputados. La respuesta que hasta ahora han dado, una vez cumplido el plazo previsto por la Ley de Participación Ciudadana, el pasado 27 de mayo, es bastante limitada, puesto que, por ejemplo, no considera aspectos clave, como una concepción integral de la violencia intrafamiliar. Los dos dictámenes presentados en su primera lectura se refieren a la parte de prevención y atención, no abordan la parte civil y penal de la iniciativa presentada. Un hecho que llama la atención es que difieren considerablemente entre sí, lo que dice mucho de la voluntad política de los partidos políticos representados en el Congreso para profundizar en el análisis de la situación y responder a la voluntad expresada por sus representados, y no a intereses de grupo. En dado caso, el periodo de seis meses propuesto por ellos mismos para dictaminar de manera definitiva será propicio para que los ciudadanos expresen su voluntad.

En este trabajo pretendemos ofrecer un primer acercamiento sobre el significado político y social de la primera iniciativa de ley presentada al Congreso por los ciudadanos, a partir de ubicarla en el contexto inmediato, describir la estrategia y desarrollo operativo, y brindar algunos elementos preliminares de valoración. El análisis más

completo será abordado en la sistematización que realiza ahora el colectivo Voces Unidas, cuyos resultados serán presentados en trabajos posteriores sobre aspectos específicos.

## **ANTECEDENTES INMEDIATOS**

En noviembre de 1997, en el marco del III Foro "Contra la violencia hacia las mujeres. Acciones en Jalisco", el Centro de Investigación y Atención a la Mujer presentó al Poder Ejecutivo del estado de Jalisco lo que sería la primera propuesta de Ley de Atención y Prevención contra la Violencia Intrafamiliar para el estado, documento que no incluía modificaciones al Código Civil ni al Código Penal. La propuesta se fundamenta tanto en el marco jurídico vigente de nuestro estado, como en un estudio comparativo de la legislación sobre la violencia familiar en diez estados de la República, y en los acuerdos internacionales ratificados por el gobierno mexicano.

La propuesta legislativa fue bien recibida por el titular del Poder Ejecutivo, Alberto Cárdenas Jiménez, quien se comprometió ante los medios de comunicación a estudiarla e impulsar su aprobación; sin embargo, hacia finales de febrero de 1998 no se lograron resultados concretos al respecto. A principios del mes siguiente se da un intento por retomar la relación del gobierno del estado y el CIAM para hacer avanzar el proyecto propuesto, pero el esfuerzo no prosperó por las diferencias surgidas entre las partes acerca de la manera de llevar adelante el trabajo por realizar, y porque desde el CIAM se había iniciado una agenda con la Coordinadora de ONG, Instituciones Académicas y Asociaciones Políticas de Mujeres en Jalisco para buscar otras opciones.

La posible explicación de por qué desde el Poder Ejecutivo no se atendió lo suficiente la propuesta de noviembre de 1997 a febrero 1998 es que, a pesar de ser ésta oportuna y necesaria para la sociedad, no venía acompañada de una movilización social amplia y que no se

operó un trabajo consistente de cabildeo. De cualquier manera, un hecho que contribuyó en definitiva a que no continuara la relación CIAM–Poder Ejecutivo fue que el 7 de marzo de 1998, como producto de la reforma política, en Jalisco se aprobó la Ley de Participación Ciudadana que incorporó la figura de la iniciativa popular, instrumento que podría constituir una vía para la promoción de la propuesta legislativa en cuestión.

Con las anteriores consideraciones, el CIAM, el IMDEC y la Coordinadora de ONG, Instituciones Académicas y Asociaciones Políticas de Mujeres en Jalisco analizaron las implicaciones de mantener la propuesta de violencia intrafamiliar en la senda iniciada por el CIAM, o explorar otras modalidades, como la iniciativa popular. Algunos de los elementos considerados para no continuar con la idea original del CIAM fueron valorar los riesgos de:

- Nulificar las organizaciones ciudadanas interesadas en la promoción de alternativas frente a la violencia intrafamiliar.
- Que algún partido presentara la iniciativa de ley puesto que ésta de cualquier manera tendría que ser presentada por alguna de las fracciones parlamentarias, con el riesgo de que fuera congelada por otras fracciones.
- Impulsar una iniciativa contra la violencia intrafamiliar que, además de ser aprobada, mostrara la capacidad de los ciudadanos de proponer opciones reales de solución, y de actuar en consecuencia y no dejar que, de aprobarse una nueva ley, corriera la suerte de muchas otras que, al hacerse al margen de quienes se pretende beneficiar, terminan convirtiéndose en “letra muerta”.

Ante esta circunstancia y al considerar lo ya mencionado referente a la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana, en varios espacios de análisis de las organizaciones ciudadanas y en consultas bilaterales con algunos analistas y académicos, se fue valorando las

implicaciones de hacer uso de esta ley. Las opiniones al respecto señalaban que esta ley no cubría los mínimos necesarios para avanzar en una nueva relación con el gobierno, en tanto que su aprobación no había sido consultada, además de presentar "candados" que hacían casi imposible su utilización. Conviene recordar los pronunciamientos de Alianza Cívica al respecto y las valoraciones hechas sobre dicha ley por parte de algunos analistas, entre las que destaca la realizada por Gabriel Torres.<sup>2</sup>

Con estos elementos, tanto por parte del CIAM como de las instituciones que después formarían el grupo promotor de Voces Unidas, de "estrenar" esta ley y de generar un proceso participativo que diera legitimidad a la iniciativa de ley contra la violencia intrafamiliar, ambos aspectos orientados a aportar para la construcción de una cultura democrática en el estado.

Así las cosas, y dada la naturaleza de la propuesta como iniciativa de ley y las posibilidades que la iniciativa popular presentaba para llevarla a cabo, se valoró y se tomó el riesgo de hacer uso del instrumento y demostrar en la práctica su validez y alcance real, poniendo en juego todas las implicaciones que suponía, por ejemplo, el que los ciudadanos hicieran llegar su voz al Congreso y convocar a los medios de comunicación a crear espacios para ampliar el debate sobre temas de interés público.

Un elemento clave para sopesar la manera como se recibiría la propuesta en la sociedad fue considerar el desarrollo que han alcanzado algunas organizaciones civiles en el estado y los resultados logrados por sus iniciativas.

Con respecto a estos últimos comentarios, sólo conviene señalar que en los últimos 13 años diversas organizaciones civiles han logrado establecer mecanismos para compartir el análisis de la coyuntura

2. Torres Espinoza, Gabriel. *Análisis del tiempo*, núm.37, año 4, Guadalajara, mayo de 1998, pp.32-39.

y crear formas para impulsar proyectos conjuntos que llevan a sumar esfuerzos y presentar una posición más definida en relación con la definición de las políticas públicas por parte de dichas organizaciones. Así a lo largo de más de una década se observa una creciente presencia, en los espacios públicos, de los ciudadanos organizados, lo que constituye un “piso social” que en buena medida posibilita el desarrollo de iniciativas ciudadanas de amplio alcance.

Algunos indicios del incremento de la participación ciudadana son las acciones en torno a las explosiones del 22 de abril; la creación de la Red de Apoyo Mutuo para la Acción Social; el Foro de Organizaciones Civiles (que logró el compromiso de la actual administración gubernamental, para llevar adelante una agenda social). En este mismo sentido es necesario mencionar los esfuerzos en torno a la observación electoral y las consultas realizadas por Alianza Cívica, como la Consulta Nacional por los Derechos y Cultura de los Pueblos Indígenas. Otros antecedentes son las luchas que en las últimas dos décadas han dado un sinnúmero de organizaciones de mujeres —sobre todo de los sectores populares—, por alcanzar mejores condiciones de equidad en todos los niveles de la vida social y política de nuestro país, entre las que destaca la Coordinadora de ONG, Instituciones Académicas y Asociaciones Políticas de Mujeres en Jalisco, quienes han desarrollado una serie de propuestas de políticas públicas, presentadas en distintos momentos tanto al Poder Legislativo como al Poder Ejecutivo. En resumen, ésta y muchas otras expresiones de los ciudadanos organizados constituyen el “acervo” que, consideramos, haría posible una adecuada recepción de la iniciativa sobre violencia intrafamiliar.

Un aspecto adicional, y no es menos relevante, es el que tiene que ver con que en Jalisco se haya roto la hegemonía de un partido. El hecho en sí mismo ya ha sido analizado en otros espacios, aquí baste con señalar que es un elemento más que muestra la creciente complejidad que va tomando la sociedad jalisciense y que es el marco

para la existencia de una ley de participación ciudadana en Jalisco, y la existencia de un congreso donde ningún partido tiene la mayoría.

Lo planteado en el párrafo anterior hace necesario señalar que, desde una perspectiva más amplia y en la coyuntura actual, el gobierno no ha dado muestras claras de querer entablar una relación diferente con la sociedad, más allá de la democracia electoral. Por su parte, los partidos políticos cuidan más sus intereses particulares en la reforma electoral, dejando de lado los temas planteados por los ciudadanos. En contraste, las iniciativas ciudadanas están cada vez más presentes en los espacios públicos y es creciente el debate de temas que tradicionalmente estaban reservados al gobierno y a los partidos políticos, tales como la reforma política, la política económica, la seguridad pública, el manejo transparente de los recursos públicos, etc. Como resultado existen elementos para señalar que se perfilan nuevos actores sociales que se conciben como interlocutores válidos en los diversos espacios públicos, y que aportan a la construcción de una nueva relación gobierno-sociedad.

## **VOCES UNIDAS, LOS PRIMEROS PASOS.**

### **PUNTOS DE PARTIDA Y MOTIVACIONES INICIALES**

#### *¿Por qué trabajar sobre violencia intrafamiliar?*

La violencia es un fenómeno que afecta seriamente la calidad de vida de todos en la sociedad. Hasta hace pocos años lo común era considerarla como algo "natural", consustancial a las relaciones humanas e incluso algo necesario para que la sociedad funcione, para que pueda operar el principio de autoridad, entendida ésta, obviamente, como el ejercicio autoritario del poder. No es necesario insistir aquí que esta situación tiene raíces profundas en nuestra historia y cultura, donde desde los más altos niveles del poder, hasta en el menor de los espacios públicos y privados es común que se haga uso de la violencia como un medio para dirimir las diferencias.

En el contexto descrito, la familia es un espacio que no puede sustraerse tan fácilmente a la cultura de la violencia prevaleciente en la sociedad, menos ahora que, a resultas de la aplicación de una política económica neoliberal, se ha deteriorado al extremo el tejido social y familiar con la agudización de la pobreza, y donde miles de familias mexicanas no pueden satisfacer sus necesidades más elementales (a pesar de trabajar todos sus miembros, incluidos los niños) y lo menos que se puede esperar es que en esos espacios domésticos se vivan relaciones familiares armónicas.

Así, en miles de hogares la violencia intrafamiliar es una manera cotidiana de vivir, casi como normalidad, que se da tanto en la casa como en la calle y que se expresa en situaciones de violencia física, verbal, psicológica, sexual o económica, o como actos y omisiones recurrentes, intencionales, cíclicos. Todas estas situaciones son dirigidas a dominar, someter, controlar o agredir de manera física, verbal, psicológica, emocional, patrimonial o sexual a los miembros de la familia.<sup>3</sup> El silencio y cerrar los ojos ante esta realidad son algunos de los más grandes obstáculos para buscar salidas a tal situación.

Existen pocos datos referentes de cómo se vive la violencia. Sin embargo, tan sólo en la ciudad de Guadalajara se ha detectado que 335,214 mujeres han sido violentadas alguna vez y que 204,853 fueron violentadas sólo en 1995. Mientras tanto, en Jalisco se ha determinado que entre cinco y seis mujeres de cada diez sufren violencia, tanto en el área urbana como en la rural.<sup>4</sup>

3. Voces Unidas. *Manual de promoción*, febrero de 1999, p.9.

4. Andrea Medina, citando al programa de Investigación y Estudios de Género y al Instituto de Estudios Económicos y Sociales Regionales, ambos de la Universidad de Guadalajara. "Cuaderno informativo sobre el Proyecto de Legislación Integral sobre Violencia Intrafamiliar para el estado de Jalisco, a través de iniciativa popular". Coordinación Jurídica y de Cabildeo del Proyecto-Voces Unidas, marzo de 1999, p.3.

El Banco Mundial estima que la violación y la violencia intrafamiliar representan 5% de los años de vida saludables perdidos por mujeres en edad reproductiva. Por otro lado, los informes mundiales reconocen que la violencia contra la mujer en la familia es un problema grave, tanto por su magnitud como por sus consecuencias, y que aparece en todas las razas, clases sociales y niveles económicos y culturales.<sup>5</sup>

### *¿Un asunto privado?*

Las consecuencias de la violencia intrafamiliar rebasan la salud individual de las personas que la padecen. Algunas son deterioro en la salud, disminución del rendimiento laboral, dificultades de aprendizaje y problemas de conducta en los niños, niñas y adolescentes que son víctimas o testigos de la violencia intrafamiliar; asesinatos y lesiones graves ocurridos entre miembros de una familia, como consecuencia de violencia doméstica continua. A partir de lo investigado, desde hace algunos años se señala a la violencia doméstica como un factor criminógeno, es decir genera otro tipo de violencia, como el que se da en la calle.<sup>6</sup> Estos avances han apoyado la operación de políticas orientadas a mejorar la seguridad pública basadas en la asistencia y prevención de la violencia intrafamiliar.

Lo expuesto en las líneas anteriores lleva a señalar que lo que aparece muy claro es un círculo perverso, donde la violencia familiar es un factor que luego influye en la violencia social y donde esta última agrava el fenómeno en la familia, y así sucesivamente. Aquí la pregunta es hasta dónde la sociedad mexicana puede soportar esta

5. Medina, Andrea. "Proyecto para presentar una iniciativa legislativa integral sobre violencia intrafamiliar a través de iniciativa popular en Jalisco", multicopiado, septiembre de 1998.

6. *Ibidem*.

situación y reaccionar, como lo han hecho otras sociedades hace ya muchos años.

En nuestro contexto, la percepción del deterioro social generado por la violencia en sus diversas expresiones es creciente. En ello se encuentra una de las explicaciones del porqué la respuesta masiva a la convocatoria lanzada por Voces Unidas muestra que en la sociedad existen anhelos por encontrar soluciones a la situación.

### *¿Con una nueva ley se resuelve el problema?*

Si bien Voces Unidas no apuesta a que todo se resuelve con la existencia de una nueva ley (y menos si ésta se concibe como un instrumento cuyo fin exclusivo es incrementar las penalidades), se estima que ésta puede ser un elemento decisivo para mejorar el tratamiento que en la actualidad se le da al problema de la violencia intrafamiliar, en especial en dos sentidos.

El primero tiene que ver con un balance actual sobre el marco jurídico vigente en relación con la violencia en las familias, donde se encuentran deficiencias y lagunas importantes que no permiten atender muchos de los casos que se presentan, como la violencia sexual, la económica, la psicológica, etc. Por otra parte, existen evidencias de que en los juzgados y los ministerios públicos no se cuenta con los elementos para dar una atención adecuada a los casos de violencia intrafamiliar, ya que por lo regular se les considera irrelevantes o que son asuntos familiares privados. En este sentido, una de las apuestas de la iniciativa es buscar una mejor tipificación de varios delitos referidos a violencia intrafamiliar.

El segundo, y más novedoso e importante, tiene que ver con la propuesta de crear, entre otras cosas, los mecanismos concretos para obligar al Estado a operar campañas permanentes de prevención del fenómeno; la existencia de medios para atender a las víctimas y a los que ejercen la violencia; crear condiciones para llegar a la conciliación de las partes en conflicto cuando se trate de asuntos no graves.

En especial se busca dejar bien establecido que la atención a la violencia intrafamiliar es un elemento central para atenuar la violencia social en su origen, y que su atención es fundamental para lograr una mejor calidad de vida en la sociedad.

En resumen, la propuesta de legislación sobre violencia intrafamiliar quiere abordar de una manera integral el problema, lo que le da un perfil novedoso al incorporar lo mejor de los esfuerzos que, en materia de actualización del marco legal vigente, se han dado en el país. Ejemplo de ello son las legislaciones del Distrito Federal, Querétaro, Colima, San Luis Potosí, entre otras.

### *¿Cómo proponerle a la sociedad un proyecto de este tipo?*

La estrategia político-organizativa que dio por resultado la creación de Voces Unidas, abriendo caminos y la campaña "¡Quítate la venda! La violencia intrafamiliar existe", se construyó con base en la experiencia y el aporte específico de cada una de las personas e instituciones que participaron en su realización, y con el capital social de muchas organizaciones y ciudadanos que han mantenido una vocación democrática.

Con estos insumos se le dio forma a la siguiente estrategia:

#### *Conformación del equipo promotor de Voces Unidas*

En agosto de 1998, convocados por el CIAM, se inician las primeras reuniones formales del colectivo, con la participación del ITESO, la Coordinadora de ONG, Instituciones Académicas y Asociaciones Políticas de Mujeres en Jalisco, el IMDEC, Alianza Cívica y el propio CIAM.

La composición del grupo respondía a la confianza política que existía entre las personas e instituciones presentes —fruto de experiencias anteriores— y a las capacidades metodológicas y temáticas desarrolladas por cada una de ellas en los campos académico, político y social.

El colectivo, aún sin nombre, sostuvo una serie de reuniones para diseñar el proyecto en su conjunto. De esta manera se identificaron las grandes áreas de trabajo: jurídica, de difusión y comunicación, de participación ciudadana y cabildeo, de procuración de fondos. El interés fundamental por el que cada una de las instituciones se involucró en esta tarea, además de ofrecer alternativas de solución frente a la violencia intrafamiliar que la actual legislación no contempla, fue siempre el de generar un proceso participativo que contribuyera a la organización y articulación de los sectores ciudadanos e hiciera patente su capacidad de propuesta en una nueva relación y un diálogo frente a la sociedad misma y de ésta con el gobierno.

El papel del equipo promotor fue diseñar y conducir el proceso en su conjunto, establecer las relaciones con grupos y personas que pudieran coadyuvar al logro de los objetivos planteados, fungir como voceros e interlocutores de la propuesta, y conseguir los recursos económicos para desarrollar el proyecto. Para ello, ubicamos cinco posibles circuitos o niveles de organización:

- El grupo promotor, con las responsabilidades antes descritas.
- El grupo o grupos plurales, conformado por organizaciones y personas de distintos sectores afines al proyecto —concebidos como el referente principal— y con los que, mediante espacios de análisis y socialización de la propuesta, se construyó el dispositivo organizativo para generar el proceso amplio de participación ciudadana.
- La idea era que cada organización contara con los elementos necesarios, tanto en contenidos como en instrumentos didácticos, proporcionados por el grupo promotor o creados por ellos mismos, y promoviera la iniciativa en los espacios en los que desarrollaran su trabajo. El grupo promotor impulsó la diversidad en la participación. Así se hizo llegar la convocatoria a centros de educación preescolar, básica, y profesional; instituciones de

atención a sectores "vulnerables" (niños de la calle, tercera edad, mujeres); organizaciones territoriales, instituciones de salud, de derechos humanos, culturales, medios de comunicación, entre otras.

- Un equipo de asesoría y acompañamiento conformado por abogados, psicólogos, comunicólogos, especialistas en planeación estratégica, y el apoyo de una agencia de publicidad, que diseñó el lema y la estrategia publicitaria de la campaña en los medios masivos de comunicación.
- Los ciudadanos en general, tanto con la campaña en medios, la relación directa con las organizaciones del grupo plural, y la asistencia a los talleres impartidos en la zona metropolitana de Guadalajara y en otros municipios del estado, así como en la jornada de recolección de firmas para validar la propuesta de ley contra la violencia intrafamiliar.

La organización interna del grupo promotor —primer nivel— se concibió como una instancia colectiva de dirección, en donde las decisiones se tomarían por consenso, considerando todos los procesos que se desprendían de la propuesta de conjunto. Al mismo tiempo, cada institución participante, de acuerdo con su especialidad, encabezaba alguna de las líneas o comisiones acordadas: comunicación, el ITESO; capacitación y material didáctico para grupos promotores, el IMDEC; jornada de firmas, Alianza Cívica; proyecto jurídico, cabildeo y finanzas, el CIAM; cabildeo social y eventos de análisis y sensibilización, la Coordinadora de ONG, Instituciones Académicas y Agrupaciones Políticas de Mujeres en Jalisco.

#### *Presupuestos políticos e hipótesis de trabajo*

En la valoración inicial se ubicaron como condiciones y oportunidades para lanzar la propuesta las siguientes: el tema de la violencia intrafamiliar, como un tema relativamente nuevo en las agendas de las

organizaciones ciudadanas, pero con el suficiente peso en la sociedad a partir de los acuerdos internacionales firmados por el gobierno mexicano; la reciente participación en la Cumbre de Beijing, el compromiso presidencial de impulsar el Plan Nacional de la Mujer, y el llamado a desarrollar éste en los estados. En particular en Jalisco, el tema forma parte de los nueve compromisos presentado por la coordinadora de mujeres en Jalisco a los diputados de la actual legislatura, y había cierta sensibilización en la opinión pública por las campañas promovidas en los medios de comunicación.

La violencia parecía ser un tema capaz de convocar a la mayoría de sectores de Jalisco, en tanto que es una situación que abarca todos los niveles y estratos sociales y atenta contra la calidad de vida familiar. Por otra parte, no representaba ninguna amenaza contra intereses económicos o políticos de algún grupo en especial. Una previsión era mantener un diálogo cercano con diversos sectores sociales: universidades, sindicatos, iglesias, organizaciones empresariales, organizaciones de vecinos, campesinos, estudiantes de nivel medio y básico, con la finalidad de contar con su apoyo en tanto que comparten el interés por mejorar la integración y armonía familiares.

El pasado reciente mostraba que era posible lanzar una campaña ciudadana de firmas en apoyo a la propuesta de ley. Las consultas realizadas por Alianza Cívica dejaban claro que podrían tenerse resultados favorables en cuanto la cifra por alcanzar: 18 mil firmas de personas registradas en el padrón electoral, conforme a los requisitos de la Ley de Participación Ciudadana.

Existía una propuesta muy avanzada en términos jurídicos, y se contaba con el apoyo de varios especialistas en la materia. Contábamos con el instrumento jurídico para presentar iniciativas de ley sin necesidad de llevar al terreno partidista la acción ciudadana, y las instituciones participantes en el grupo promotor contaban con la experiencia y capacidad de organización que se requería.

### *Componentes principales de la campaña*

La estrategia se formuló en varias etapas secuenciales, a saber: sensibilización, consolidación de la propuesta, movilización y cabildeo, presentación de la iniciativa al Congreso, sistematización de la experiencia y devolución, a los ciudadanos, del proceso seguido. Estas etapas explicitaban las tareas centrales y su aterrizaje en todas las líneas de acción: comunicación, educación, jurídica, cabildeo social y político, finanzas y articulación con grupos referentes.

De acuerdo con la campaña en los medios de comunicación "¡Quítate la venda! La violencia intrafamiliar existe", se identificaron como momentos centrales de la misma, la sensibilización hacia la situación de la violencia y sus consecuencias personales y sociales, la difusión de la propuesta de ley y la invitación a participar de manera activa en la promoción de la campaña y en la recolección de firmas.

Para todo lo anterior, además de la campaña en medios, se llevaron a cabo una serie de foros de análisis para recoger propuestas, eventos de promoción, conferencias de prensa y el trabajo directo con más de 150 grupos de Guadalajara y de 30 municipios del estado de Jalisco, con la intención de que éstos fueran multiplicadores de la propuesta. Para facilitar el trabajo de los promotores, se elaboraron materiales didácticos —algunos de ellos distribuidos por medio del periódico *Público*—, con los contenidos principales de la propuesta de ley y el sentido social y político de la participación ciudadana.

Fue relevante la capacidad de convocatoria e interlocución con los medios de comunicación —impresos, radio y televisión—, que asumieron como propia la campaña y le aportaron recursos considerables.

De todo lo anterior, conviene señalar que aun cuando la entrega del material didáctico se acompañaba de talleres de reflexión, la capacidad del colectivo se vio rebasada para atender y dar seguimiento a la gran mayoría de personas y grupos que fungieron como promotores de la iniciativa de ley, por lo que muchos de los firmantes

no la conocieron con toda la profundidad que el colectivo deseaba, ni fue posible acercar mucha de la información necesaria para analizarla. Otro aspecto fue que, en contraposición a las expectativas iniciales y a los acuerdos básicos del colectivo, los borradores de la propuesta jurídica en su versión por artículos no fueron difundidos lo suficiente en la medida que los responsables de esta tarea consideraron que era un documento técnico de difícil comprensión y que podría derivar en complicaciones para el proceso de la campaña, razones no compartidas por el resto del colectivo y motivo de tensión al interior del mismo.

#### *Dos visiones, una estrategia*

Un principio rector que favoreció la creación de Voces Unidas fue el de buscar que mediante la campaña se alcanzara el objetivo último de poner en práctica por primera vez en el país la iniciativa popular y de esta manera ampliar los procesos ciudadanos de participación. Este principio suponía la capacidad, de todos los integrantes del colectivo, para resolver los conflictos utilizando el diálogo, con la toma colectiva de decisiones y con la madurez política para razonar los desacuerdos, todo ello basado en los logros mostrados por experiencias previas de proyectos interinstitucionales de organizaciones civiles.

Con los supuestos mencionados, en Voces Unidas quedaba clara la propuesta y el procedimiento para llevar a cabo la campaña; sin embargo, conforme se fue avanzando en los trabajos, se hizo evidente la necesidad de precisar más los aspectos clave de la estrategia, puesto que en la práctica los acuerdos no fueron asumidos de igual manera por todas las partes integrantes del colectivo. Una expresión inicial de esta tensión fue que el protagonismo de una de las instituciones no respetaba el acuerdo de considerar el esfuerzo del colectivo, y no coadyuvaba a sentar un precedente de confluencia ciudadana en torno a un objetivo compartido.

Lo anterior derivó en la existencia de dos puntos de vista al interior del colectivo que evidenciaban dos diferentes concepciones en relación con la propuesta política y, por tanto, de la estrategia por seguir.

Por un lado, una posición se traducía en concebir al proyecto jurídico como el centro o núcleo, y por tanto subordinaba, por la vía de los hechos, a las otras líneas de trabajo. De acuerdo con esta lógica, aspectos como la representación y coordinación general recaían de manera natural en una de las partes integrantes del colectivo, así que consideraba al resto de las instituciones como meros operadores; la campaña en los medios de comunicación masiva tenía que ser de "choque" para generar polémica, y la agencia de publicidad —Desarrollo Estratégico Publicitario—, como especialista, no respondía del todo a los acuerdos internos; el aspecto por enfatizar con las organizaciones participantes en el grupo plural era la parte jurídica y de recolección de firmas, y la iniciativa popular era un mero instrumento para hacer llegar la propuesta.

La hipótesis que estaba detrás era que existía un riesgo al abrir la propuesta de ley de violencia intrafamiliar a la opinión pública, dadas las diferentes formas o interpretaciones que se pueden dar de la misma, y el posible plagio de la propuesta, y que la participación ciudadana se daría como producto del proceso, no como medio para llevarla adelante. Los ejes eran el de la violencia intrafamiliar, la perspectiva de género y la participación ciudadana, en ese orden de importancia.

Por otro lado, en la mayoría de las instituciones que componían el colectivo prevalecía la idea de que la mayor fuerza la tenía el proceso ciudadano que se pudiera generar con la iniciativa de ley de violencia intrafamiliar. De acuerdo con esta perspectiva, la participación ciudadana debería integrarse a lo largo del proceso mediante las líneas propuestas; el colectivo era una instancia de conducción política que suponía la decisión de común acuerdo sobre cada una de

las tareas propuestas y resaltar el sentido y la riqueza del trabajo colectivo como tal y no sólo de una de las instituciones —sentido de la convocatoria inicial para constituir el colectivo—; el trabajo de comunicación se abordaba en dos planos: el primero, basado en la campaña en los medios masivos, y el segundo, orientado a establecer vínculos directos con grupos sociales, mediante talleres, asambleas y eventos públicos de difusión y análisis. Una apuesta importante para cumplir con estos cometidos era enfatizar, con los grupos y organizaciones, la apropiación de la propuesta de ley.

En síntesis, la apuesta era que los ciudadanos se apropiaran del proceso organizativo y su significado político; del uso del marco jurídico como una nueva posibilidad de acción ciudadana para transformar a la sociedad, en donde la relación directa con los grupos y el trabajo de educación eran fundamentales para hacerlo posible; la campaña de sensibilización en medios debía reflejar las situaciones comunes con las que se identificara el común de las personas, y por tanto ponderar los valores de la familia y mostrar la capacidad de actuar en favor de ellos; socializar no sólo el sentido sino la forma concreta de expresar la propuesta en sus puntos fundamentales. Los ejes eran los mismos que los del planteamiento contrario, todos ellos con el mismo nivel de importancia.

Como resultado, se dio una combinación de ambas propuestas, no sin tensiones al interior del equipo promotor, en tanto que se debía mantener la dinámica desencadenada al exterior y seguir avanzando en la construcción de acuerdos internos que permitieran la cohesión en torno al bien mayor.

Plantearse incidir en políticas públicas, a diferencia de las campañas acotadas según sus objetivos y temporalidad, supone, por fuerza, enfrentar escenarios complejos en los que intervienen diversos actores y variables, en donde los conflictos de intereses son inherentes al proceso. Un saldo, entonces, es mantener el trabajo colectivo del que se puede aprender mucho todavía para el camino que sigue.

Identificar los aciertos y los errores, las posibilidades instaladas o por trabajar, las diferentes formas de hacer política, la valoración que se tiene del acervo social sin dueño; son reflexiones pendientes tanto para el equipo promotor de Voces Unidas, como para todos los que se empeñan en construir un sistema democrático. En todo caso, éste no es un caso cerrado todavía, los diputados tienen seis meses para decidir.

### **NOTAS A MANERA DE CONCLUSIÓN**

Hasta ahora lo que ha mostrado la experiencia de Voces Unidas es que es posible conjugar los diversos haberes y saberes acumulados en las organizaciones convocantes y en un sinnúmero de grupos sociales que hicieron suya la campaña en torno a un objetivo común. El reto es lograr que esta confluencia social se mantenga y que logre, en corto plazo, que el Congreso del Estado emita una ley a la medida del problema de la violencia intrafamiliar y de las necesidades de las familias que la padecen y, en especial, acorde con el enorme esfuerzo ciudadano realizado a lo largo de la campaña. Una tarea importante es analizar el proceso seguido durante la campaña, tanto en el colectivo como en los grupos que se articularon con la misma para identificar los elementos que facilitan u obstaculizan estos procesos de confluencia, de tal manera que sirva de experiencia para futuras iniciativas. En este mismo tenor, analizar el papel que han jugado los partidos políticos, y otros actores, en el tratamiento de la iniciativa en el Congreso del Estado. Todo ello en la medida que son aprendizajes valiosos para futuras iniciativas surgidas de la sociedad, propuestas para analizarse y resolverse en los espacios públicos, de frente a la diversidad de actores sociales, públicos y privados.

En relación con la figura de la iniciativa popular, es pertinente revisar aquellos aspectos que limitan su utilización y el tratamiento

que recibe en el Congreso, donde, por ejemplo, no se establecen mecanismos para defender la iniciativa presentada.

Desde una perspectiva más amplia, el reto es mantener vigente la confluencia social que creó la campaña, en la medida que ésta ayude a crear una agenda ciudadana para Jalisco, que convoque a otros actores sociales y que se traduzca en políticas públicas y proyectos colectivos amplios orientados a resolver los problemas del estado, y donde se vayan creando condiciones para avanzar en una nueva relación entre gobierno y sociedad.



## ROSTROS JUVENILES: UNA CONSTANTE BÚSQUEDA DE RECONOCIMIENTO

Rogelio Marcial\*

No nos privatizarán los sueños,  
seguiremos soñando en plural: TBK  
(Graffiti en Guadalajara)

La vida urbana parece, cada vez con mayor fuerza, un cúmulo continuo de experiencias caóticas que ni siquiera nos permite detenernos, aunque sea tan sólo por unos minutos, para relajarnos y disfrutar un poco de nuestra intimidad e, incluso, de poder compartir con quienes consideramos muy semejantes a nuestra forma de ser y de pensar, un poco de lo que tememos, añoramos, recordamos, extrañamos, olvidamos, experimentamos, en una palabra, vivimos. Sin embargo, esta imagen guarda para cada individuo, para cada grupo social, ciertas aristas que, aunque sea muy en el fondo, permiten hacernos de certezas sobre la existencia real de posibilidades para vencer ese caos y todas las tendencias negativas que le acompañan. Hoy en día nos quejamos, y con razón, de los obstáculos cíclicos experimentados en nuestras ciudades; pero confiamos en que, al final, estaremos preparados con perfección cada mañana para emprender la rutina diaria.

\* Investigador de El Colegio de Jalisco.

Las circunstancias que han llevado a que quienes nos desenvolvemos en grandes ciudades reproduzcamos esta actitud aparentemente contradictoria entre el odio y el amor hacia esas urbes, en definitiva son muy complejas. No todo se reduce a la monocausalidad. Lo que pretendo aquí es llamar la atención hacia lo que tales circunstancias están provocando en muchos jóvenes que habitan el contexto urbano tapatío, pero que de ningún modo es exclusivo de esta capital jalisciense. De la misma forma, intento reseñar de manera sencilla los mecanismos en que la sociedad tapatía, por medio de sus representantes o autoridades, han respondido ante una forma en que los jóvenes están expresando esta tendencia de fin de milenio.<sup>1</sup> Con ello no pretendo resolver en estas pocas páginas el dilema de la incertidumbre juvenil, sus causas y consecuencias, sino más bien exponer algunas consideraciones no definitivas que buscan impulsar una reflexión sistemática y profunda en torno a los escenarios e itinerarios de muchos jóvenes, reflexión en la que debe participar mucha gente: padres de familia, profesores, investigadores, autoridades y, de manera inclusiva, los propios jóvenes.

### **¿POR DÓNDE ANDAN TANTOS JÓVENES?**

Cuando el presente siglo está por terminar nos estamos encontrando diario, así de frente y sin aviso alguno, situaciones que nos provocan pesar, por un lado, pero a su vez nos demuestran de manera fehaciente que desconocemos mucho lo que están viviendo miles de jóvenes en distintas realidades sociales. Aun cuando aceptemos que son casos extremos y muy lejanos a nuestra realidad, no podemos dejar de recordar aquí las aparentemente inexplicables reacciones de jóvenes

1. Prefiero hacer referencia al "fin de milenio", así en abstracto, que afirmar que estamos ante una manifestación juvenil posmoderna o resultante de la globalización irrespetuosa.

en Estados Unidos que, por diversas causas, reales o simuladas, deciden descargar sus frustraciones, temores, rencores, odios y, lo peor, sus armas de fuego, en contra de los propios compañeros estudiantes, profesores y autoridades escolares.

En principio es fácil culpar de ello a la "desquiciada sociedad norteamericana", que permite que sus niños y adolescentes estén expuestos a demasiada violencia; que permite también la libre difusión de propuestas "tan peligrosas" como "satánicas" representadas por la música de grupos como el de Marilyn Manson; que no los protege en contra de los terribles distribuidores (*dealers*) de drogas que venden sus productos dentro de los recintos educativos; que deja al alcance de estos jóvenes un sistema "tan abierto" como la Internet que pone en sus manos todo tipo de información sobre armas, fabricación de bombas, así como pornografía; y que, para completar el cuadro, permite que cualquier adolescente logre adquirir un arma de fuego sofisticada tan sólo con tener el dinero suficiente para comprarla.

Estas situaciones por sí solas no pueden explicarnos hechos tan lamentables y sorprendentes como el sucedido el pasado 20 de abril de 1999 en la Columbine High School, en Littleton, Colorado: dos jóvenes de 17 y 18 años de edad (Eric Harris y Dylan Klebold) decidieron disparar armas de grueso calibre en contra de quienes se encontraban en esa preparatoria.<sup>2</sup> Se dijo que esos jóvenes eran seguidores del movimiento neonazi, que la fecha elegida para el ataque coincide con el centenario del natalicio de Adolfo Hitler, que uno de ellos (Klebold) había sido rechazado, una semana antes, de la Armada de Estados Unidos, que ambos aprendieron a fabricar artefactos explosivos vía Internet, que eran fanáticos del rocanrolero Marilyn Manson y de los inquietos *Beavis and Butthead*,<sup>3</sup> entre otras

2. Al respecto véase *Público*, Guadalajara, 21 de abril de 1999.

3. Serie de dibujos animados de la cadena televisiva MTV.

tantas posibles causas. La verdad es que los 17 muertos, los cerca de 40 heridos y el suicidio de ambos agresores quedan como prueba de la incapacidad de sus comunidades para percibir las tendencias negativas que están viviendo sus jóvenes y las "salidas" que ellos perciben para subsanar sus preocupaciones y frustraciones.

Lo más alarmante de esta situación es que el tiroteo en Littleton es un hecho que se encadena con varios más. De octubre de 1997 a la balacera en una preparatoria de Estados Unidos del 20 de mayo de 1999, es decir en 19 meses,<sup>4</sup> se han presentado ocho casos como éste, dejando casi 60 muertos y más de 100 heridos.<sup>5</sup> Por ello, el mismo presidente norteamericano, William Clinton, envió a su Congreso una iniciativa con varias propuestas, dentro de la cual la más contundente es la intención de elevar la edad mínima (de 18 a 21 años) para que sea lícito adquirir armas en Estados Unidos. La edad, como es obvio, no es un factor primordial para conseguir un arma; ello queda demostrado con estos dos casos mencionados, pues dos de los tres adolescentes que dispararon un arma tenían menos de 18 años.

Como ya indicamos, dichas situaciones están muy lejos de la realidad de nuestro país. Sin embargo, no por ello debemos pensar que el malestar y la incertidumbre juveniles están fuera de nuestras fronteras nacionales y que, por lo tanto, no hay que preocuparse al respecto. Tan equivocado sería alarmarse y esperar que lo mismo suceda en una preparatoria mexicana, así como creer que respuestas tan lamentables son imposibles de reproducirse entre adolescentes de

4. Este otro ataque sucedió exactamente un mes después de lo ocurrido en Littleton, Colorado. Un joven de 15 años, de una preparatoria en un suburbio de la ciudad de Atlanta, Georgia, disparó en contra de un grupo de compañeros y luego se entregó al vicerrector de la institución exclamando: "Dios mío, tengo miedo, tengo tanto miedo..." En este caso sólo hubo seis heridos (véase *Público*, Guadalajara, 21 de mayo de 1999).
5. Para quienes gustan de las cifras, esto representa un ataque cada 71 días durante el último año y medio, en los cuales han muerto un promedio de 7.5 personas y han resultado heridas 12.5 en cada uno de ellos.

nuestro país. La realidad en la que está inmersa la juventud mexicana es muy distinta, pero es necesario conocerla de cerca. De pronto algunos jóvenes dan sorpresas.

Una de ellas, que dejó perpleja a la sociedad tapatúa, fue el caso de un grupo de jóvenes que "jugaban a la muerte" dejando a la suerte el suicidio de cada uno de ellos.<sup>6</sup> El Centro de Intervención en Crisis del gobierno jalisciense detectó la existencia de cinco grupos (Los Adoradores de la Muerte Dulce; Nipomanga; Laberintos y Ladrones, y dos más que no conocemos sus nombres) cuya finalidad consistía en "abatir el hastío de sus integrantes" por medio de diversos mecanismos en los que resulta un "privilegio" haber sido sorteado para decidir la forma y el momento de la propia muerte. Se supo muy poco del primero de estos grupos: estaba compuesto por alrededor de 30 jóvenes entre 15 y 22 años de edad, quienes escuchaban música medieval y *dark*, solían vestir de negro cuando se reunían, y finalmente creían que al tomar la decisión de su muerte se acercaban a la verdad, por lo cual no cometían pecado alguno. Unas semanas después se detuvo a algunos "presuntos responsables" (sus profesores de preparatoria), a quienes se les atribuyó estar "metiendo ideas" en estos jóvenes e inducirlos al suicidio.<sup>7</sup> Sin embargo, estos casos quedaron sin lograr ser esclarecidos ni cabalmente comprendidas sus especificidades.

A pesar de la gravedad tanto del hecho de que algunos jóvenes "jueguen a matarse" como de la poca información que se tiene sobre lo que los lleva a "entrarle a ese juego", podría decirse que en nuestro país los jóvenes están transitando por otros caminos. Uno de ellos (que de ninguna manera considero que sea el privilegiado sino tan sólo es uno entre otros más) es la recurrencia de muchos a la práctica del graffiti. La posibilidad de hacerse presentes sin perder el anonimato,

6. Al respecto véase "Existen grupos que inducen jóvenes al suicidio", en *Siglo 21*, Guadalajara, 24 de noviembre de 1997.

7. "Hay maestros implicados en los suicidios de jóvenes", en *El Informador*, Guadalajara, 18 de diciembre de 1997.

transgrediendo las normas sociales y provocando la molestia de algunos cuantos, se ha convertido en un mecanismo para expresarse y llamar la atención de la sociedad. Como en otros tiempos, estos jóvenes están usando las leyendas cifradas sobre los muros de sus ciudades como un medio de expresar sus ideas, sentimientos, frustraciones, su amor y odio a la ciudad misma y a muchos de sus actores. Desde su propia inmediatez, desde su intimidad, algunos de ellos cuestionan el orden establecido, de manera directa, contundente, irónica y, en especial, lúdica; como una persistencia subjetiva de ganar, conquistar, tomar los espacios públicos. Así como ellos le dan un "rostro" a la ciudad —que a muchos desagrada—, imprimen el suyo en cada trazo de color, en cada "garabato", en cada invención codificada de un lenguaje propio e intocable. Exponen sus puntos de vista, sus ideas, sumergidas en fuertes dosis de rebeldía, sarcasmo, sátira y hasta humor negro. Se burlan mucho; se lamentan otro tanto.

La búsqueda de espacios de expresión, el papel enunciativo, la posibilidad de usar códigos propios y la valoración real y simbólica de la transgresión, son los principales aspectos por los que esta práctica se ha extendido tanto entre muchos jóvenes de diversas ciudades.<sup>8</sup> Por su parte, la respuesta de la sociedad ante la proliferación de esta práctica llega a variar dentro de dos constantes: la incompreensión y la búsqueda de su desaparición.

#### **LA RESPUESTA OFICIAL: LA ETERNA AMBIVALENCIA ENTRE LA DESATENCIÓN Y LA REPRESIÓN**

Las respuestas por parte de autoridades ante la manifestación del graffiti en diversas urbes han variado, aunque todas persiguen el

8. Al respecto véase Marcial, Rogelio, "El graffiti: expresividad juvenil urbana", en *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, núm. 65/66, El Colegio de Michoacán, Zamora, invierno/primavera de 1996, pp.171-188.

mismo fin: erradicar, prohibir, desaparecer; antes de dialogar, comprender, solucionar. Para las autoridades, lo que más preocupa es que una ciudad o colonia se vea limpia, aseada, imaculada; sin detenerse a considerar las condiciones de exclusión social y cultural que vive la juventud, importante segmento poblacional que habita la ciudad. Un caso extremo sucedido en la ciudad de Los Ángeles, California, y que es del conocimiento de muchos jóvenes graffiteros en Guadalajara, se presentó en la década pasada cuando las autoridades de esa ciudad convocaron a un concurso de graffiti. Al asistir los interesados se les pidió, a manera de currículo, que dijeran cuáles graffiti de la ciudad eran creaciones suyas. Al indicarlo, el testimonio fue grabado y después se les levantó juicio penal por daños en propiedad ajena. Por supuesto que el concurso nunca se realizó.

En las ciudades de México, Monterrey y Morelia se ha pretendido "competir" en contra de quienes decoran las paredes, repintando con acelerado entusiasmo los muros y demás espacios afectados. Para quienes realizaron esos graffiti implica un sentimiento de frustración por perder sus creaciones, pero muchos otros jóvenes realizan nuevos graffiti, con mayor entusiasmo y rapidez que las autoridades, consideran esas bardas como pizarrones recién borrados y listos para volver a utilizarse. En la ciudad de México se calcula en más de 50 millones de pesos los daños provocados por el graffiti tan sólo en el sistema colectivo del metro, por lo que la asamblea de representantes ha decidido multar con mil pesos a quien se sorprenda pintando algún tren o una estación.<sup>9</sup> En Morelia, el fracaso en esta competencia ha obligado al gobernador de la entidad, Víctor Tinoco, a instaurar una campaña más agresiva en la ciudad mediante la "cacería" de jóvenes con aerosoles.<sup>10</sup> Mientras tanto, el gobierno de la ciudad de Puebla ha decidido invitar a los jóvenes graffiteros a pintar en mamparas que se

9. "Daña el vandalismo vagones del metro", en *Reforma*, 27 de octubre de 1999.

10. "Inician campaña antigraffiti", en *Mural*, Guadalajara, 20 de abril de 1999.

instalarán cada sábado en diferentes parques de la ciudad.<sup>11</sup> Por su parte, en Tepatitlán, Jalisco, el director de Seguridad y Tránsito Municipal ofreció premiar a quienes denunciaran a jóvenes graffiteros, con recompensas entre 200 y 500 pesos,<sup>12</sup> en tanto que la agrupación ciudadana Graffiti Buster de la ciudad de Tijuana ofreció, a policías o ciudadanos en general, la cantidad de dos mil pesos por cada graffitero entregado a la justicia local.<sup>13</sup>

Las anteriores son muestras aleatorias de cómo se enfrenta el fenómeno juvenil del graffiti en nuestro país. Cabrá aclarar aquí que México cuenta con el récord mundial Guinness del graffiti más grande, el cual fue realizado hace un año en las paredes de la escuela secundaria "Cultura y Progreso" de Ecatepec, Estado de México, con una longitud de 486 metros lineales.<sup>14</sup>

De manera más detallada, revisaremos ahora las características que ha tomado la "lucha" de las autoridades de Guadalajara por erradicar el fenómeno del graffiti en esta ciudad. Cabría aclarar que nos hemos limitado a las acciones oficiales, por considerar que responden a las inquietudes de diversos sectores de la sociedad tapatúa, los cuales se manifiestan continuamente con respecto a esta situación. Por supuesto, en estos sectores no están incluidos los jóvenes.

En un principio, cuando el fenómeno del graffiti se hizo sentir en la ciudad,<sup>15</sup> se buscó reprimirlo con multas y castigos para quien se sorprendiera en esta actividad, multas impuestas por el gobierno municipal priista. La respuesta de los jóvenes graffiteros ante la

11. "Una solución al graffiti en Puebla", en *Reforma*, México, 24 de mayo de 1999.

12. "Recompensarán a quienes denuncien a 'graffiteros'", en *El Informador*, Guadalajara, 21 de enero de 1998.

13. "Dos mil pesos por capturar a cada graffitero en Tijuana", en *El Occidental*, Guadalajara, 26 de abril de 1999.

14. "Rompen récord de graffiti", en *Reforma*, México, 27 de abril de 1999.

15. Según los propios jóvenes graffiteros, esta práctica se generalizó en Guadalajara a partir de 1991.

represión<sup>16</sup> ocasionó que el graffiti se reprodujera aún más, sobre todo a partir de 1994, cuando se intensificaron las campañas del gobierno municipal.<sup>17</sup>

Después, la administración encabezada por el panista César Coll intentó enfrentar el fenómeno partiendo de la idea de que no era la represión el mejor camino. Con el programa Guadalajara Joven se llevó a cabo la adecuación de bardas, en deportivos de colonias populares, para la realización de graffiti y la convocatoria a un "Concurso de Graffiti". Como parte de una estrategia masiva, al ayuntamiento de Guadalajara se le unió el de Tonalá —municipio conurbado a Guadalajara—, con el concurso Tonalá Rifa, y el Consejo Nacional de Educación Profesional Técnico (Conalep), con otro concurso de graffiti dentro de la Feria Cultural Conalep 96.<sup>18</sup> Sin embargo, la falta de un diálogo directo con los jóvenes, la desconfianza natural de miles de ellos ante la autoridad antes represiva, la mala organización del evento evidenciada en una carente coor-

16. Cabe mencionar que la represión no se limitó a las multas. Varios testimonios de jóvenes graffiteros hablan de una represión brutal por parte de la policía al ser detenidos, al grado de golpearlos, pintarles sus partes nobles con las mismas latas de aerosol, obligarlos a tragarse las válvulas de latas e incluso introducirselas por las fosas nasales (testimonios recogidos durante nuestro trabajo de campo).
17. La proliferación del graffiti juvenil ante la represión policiaca en Guadalajara es abordado en Reguillo, Rossana. *En la calle otra vez. Las bandas: identidad urbana y usos de la comunicación*, ITESO, Guadalajara, 1991, p.119; y Regillo, Rossana. "Un grito en la pared", en *Siglo 21*, Guadalajara, 24 de febrero de 1995. En cuanto a la campaña represiva municipal véase Flores, María. "Necesidad de manifestarse, razón de los 'graffiti'", en *El Occidental*, Guadalajara, 28 de enero de 1995; Paredes, Macrina. "Con represión no dejarán de tapizar de leyendas", en *El Occidental*, Guadalajara, 28 de enero de 1995, y Cuéllar, Sara. "Un lenguaje en cuestión", en *Siglo 21*, Guadalajara, 23 de febrero de 1995.
18. Al respecto véase "Prestarán 500 bardas para hacer graffiti", en *Siglo 21*, Guadalajara, 8 de noviembre de 1995, y Hernández, Mario. "Convocan a bandas juveniles a certamen de graffiti en las bardas de Guadalajara", en *El Occidental*, Guadalajara, 8 de noviembre de 1995.

dinación de diversas instancias oficiales con los mismos fines pero distintos métodos, así como las exigencias de comprometerse a no pintar en otros espacios que no fueran los autorizados por el Ayuntamiento, además de que pintaran sólo "cosas bonitas y positivas", no dieron los resultados esperados por los organizadores, resultados que se enfocaron al imperativo de desaparecer el graffiti.<sup>19</sup>

A pesar de estas actividades, que en un principio pudieron ser los inicios de una campaña a largo plazo para enfrentar la manifestación de una problemática compleja que tiene su origen en un prolongado periodo de desatención de las necesidades de miles de jóvenes, la zona metropolitana de Guadalajara siguió presentando en su paisaje urbano una fuerte expresión en graffiti.

Muchos juicios referentes a estas expresiones reproducen una actitud descalificadora y poco tolerante que no pretende detenerse a comprenderlas, al grado de adelantar una serie de estigmatizaciones como la siguiente.

La otrora Perla Tapatía, representada antes por una hermosa morena de largas trenzas y negros ojazos, hoy está convertida en una chica "banda" llena de tatuajes.<sup>20</sup>

Por lo anterior, el gobierno municipal ha endurecido las acciones en contra de los jóvenes grafiteros, bajo el argumento de que, en tanto autoridades, deben responder a las exigencias que manifiesta "buena parte" de los tapatíos que trabajan de manera honrada y ven afectado su patrimonio. Después de considerar que la represión no era el camino, se regresa a ella mediante la imposición de multas de mil pesos para los adultos que sean sorprendidos en estas actividades; el

19. El Ayuntamiento de Guadalajara a través de su oficial mayor de Desarrollo Social, Javier Soto Varela, reconoció el fracaso del programa diseñado para acabar con el graffiti. Al respecto véase "Habrán acciones severas contra los graffiteros", en *El Informador*, Guadalajara, 13 de julio de 1996.

20. Aguilera, José. "Saturada de 'graffitti' la ciudad", en *El Occidental*, Guadalajara, 6 de mayo de 1996.

control de la venta de aerosoles al prohibirla para los menores de edad y el registro de los datos del comprador justificando el empleo de la pintura; mientras que para los jóvenes detenidos se prevén castigos como los impuestos durante la época medieval.

Como primeros acuerdos, [se proponen] penas especiales a los menores de edad, como serían cortarles el pelo tipo militar y obligarlos mediante policías, a que hagan faenas de limpieza en sus respectivas colonias, a fin de exponerlos a la vergüenza pública.<sup>21</sup>

Este cambio de actitud, motivado además por el fracaso de las campañas oficiales, responde finalmente a la urgente necesidad de ciertos sectores de la sociedad de contar con una ciudad limpia. Para ello se unen los esfuerzos de los ayuntamientos conurbados (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá) y de los comerciantes y empresarios tapatíos, puesto que:

[...] se acerca una extensa programación de eventos como el Tercer Encuentro Internacional del Mariachi [...] las Fiestas de Octubre y luego los festejos navideños, ante los cuales es necesario que jóvenes y adultos manifiesten su cordialidad, su amistad y su hospitalidad a infinidad de personas que visitarán nuestra ciudad.<sup>22</sup>

21. "Proponen 'rapar' a los que practiquen el graffitti", en *El Occidental*, Guadalajara, 16 de julio de 1996. Acerca de la respuesta de las autoridades véase también "Habrá acciones severas contra los graffitteros", *op. cit.*; "El ayuntamiento reforzará el combate a los graffitti", en *Siglo 21*, Guadalajara, 16 de julio de 1996; "Proponen modificar un proyecto para controlar el graffitti", en *El Informador*, Guadalajara, 16 de julio de 1996, y "Graffitti: ¿quieres ayudarnos a combatirlo", en *El Informador*, Guadalajara, 20 de julio de 1996.
22. "Se invita a participar en una campaña anti-graффittis", en *El Informador*, Guadalajara, 22 de julio de 1996.

Sin embargo, las normas represivas pronto fueron cuestionadas por la sociedad civil de Jalisco, advirtiendo que ante todo estaban los derechos humanos de los jóvenes involucrados en el fenómeno. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, según su comisionado Carlos Barba, afirmó que existían denuncias en contra de policías por "abusos de autoridad" y que, en ese sentido, dicha comisión estaría alerta ante las acciones de los cuerpos policíacos.<sup>23</sup>

La posibilidad de enfrentar el fenómeno del graffiti en Guadalajara, entonces se redujo a un programa del Ayuntamiento tapatío que se dedica a fondear, borrar y pintar las bardas afectadas, sin trabajar directamente con los jóvenes involucrados ni replantear las políticas oficiales de atención a los problemas de la juventud. La preocupación sigue siendo la barda dañada y no el joven y sus necesidades.<sup>24</sup> Sin embargo, existen otras voces de la sociedad tapatía que llaman la atención una vez más sobre el problema.

Este tipo de acciones son vistas como poco eficaces y un sector de la sociedad, los comerciantes, exige al gobierno local medidas más severas. El argumento sigue siendo la limpieza visual de la ciudad y se propone, inclusive, tipificar al graffiti como delito limitado a ser una falta administrativa.

La Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara (Canaco) protesta enérgicamente contra los vándalos que han diseminado el "cáncer" llamado graffiti y que afecta en forma severa la otrora limpia,

23. Véase "Debe apagarse a derecho la acción contra el 'graffiti'", en *El Informador*, Guadalajara, 29 de julio de 1996, y "Guerra, guerra contra el graffiti", en *Siglo 21*, Guadalajara, 9 de agosto de 1996.

24. El Ayuntamiento de Guadalajara anuncia con orgullo que se ha trabajado sobre casi 400 mil metros cuadrados de bardas afectadas (aunque en ocasiones tres metros de una barda cuentan como 12 al ser borrados y repintados por jóvenes graffitieros en cuatro ocasiones distintas, compitiendo con la labor de las autoridades). Para este programa antigraffiti véase "Lucha el Ayuntamiento contra el 'graffiti'", en *El Occidental*, Guadalajara, 26 de abril de 1997.

decente y hospitalaria Perla de Occidente o Ciudad de las Rosas. Más por el daño que sufre la imagen de nuestra ciudad que por lo que representa el costo de reparación de los sitios públicos y privados, la Canaco de Guadalajara rechaza de manera tajante la actitud de los grupos vandálicos que se han dado a la tarea de destruir y perjudicar a la población de la zona metropolitana de Guadalajara.

El turismo que nos visita y que es fuerte generador de divisas, es uno de los rubros en donde más afecta el graffiti, ya que ante la vista de los turistas nacionales y extranjeros, la imagen que se les ofrece es sumamente desagradable [...] La Cámara de Comercio quiere impulsar [...] que se pueda tipificar como delito este cáncer.<sup>25</sup>

Con todo lo que se relaciona con el cambio de la administración municipal de la ciudad, desde los preparativos, las campañas, el proceso electoral y la llegada del nuevo equipo de burócratas, la cuestión del graffiti quedó en suspenso; aunque en realidad los jóvenes seguían saliendo a las calles de la ciudad para estampar sus firmas llenas de color. El nuevo ayuntamiento, encabezado por el panista Francisco Ramírez Acuña, replanteó la situación: el primer paso fue identificar las bardas afectadas y de inmediato borrar las creaciones de los jóvenes. Con un equipo de 25 personas, el programa antigraffiti del ayuntamiento tapatío, por medio de la Dirección de Medio Ambiente, se dedica a borrar estas creaciones, aunque aceptan que en tres días volvieron a encontrar "rayones" en las mismas bardas.<sup>26</sup>

25. "Guadalajara está infestada del cáncer llamado graffiti", en *El Informador*, Guadalajara, 9 de diciembre de 1997.

26. "Dos zonas con mayores problemas de graffiti", en *Público*, Guadalajara, 16 de noviembre de 1998. En ese tiempo las autoridades tapatías se encontraban más preocupadas por otros jóvenes, los que se reúnen cada sábado

También a fines de 1998, el vecino ayuntamiento de Tonalá regresó a los programas que pretenden involucrar a los jóvenes en la solución del problema. Sin plantear un programa vinculado con las acciones de los otros ayuntamientos adyacentes a la zona metropolitana de Guadalajara, convoca a jóvenes graffiteros para limpiar bardas del municipio a cambio de poner a su disposición el deportivo Idolina Cosfo para que se expresen.<sup>27</sup> Éste es el inicio de un trabajo que convocó a mil 500 jóvenes del municipio que se dedicaron a repintar las bardas afectadas con "graffiti callejero" y poner en su lugar "murales" previamente diseñados y con temas en contra de la drogadicción, la violencia familiar y el "pandillerismo". El municipio participó facilitando los botes de aerosol.<sup>28</sup>

Para 1999 la situación toma otro curso. El Ayuntamiento de Guadalajara, a través del director de Ecología y Medio Ambiente Raymundo García Guevara, declara que el problema del graffiti en esta ciudad ha disminuido en 50%, sobre todo debido a que "esta moda ya no es preferida por los jóvenes", anunciando que el programa antigraffiti del ayuntamiento se limitará a "revisar de cerca la venta de aerosoles".<sup>29</sup> Lo que contrasta con las actividades realizadas entre la Secretaría de Educación del estado y la Universidad de Guadalajara, instituciones que mediante el programa Tiempos de Ciencia y Arte para Niños realizan campañas para pintar con "murales" las bardas afectadas de las primarias y secundarias urbanas. Su coordinadora, María Fernanda Sierra, explica la necesidad del programa para concientizar a niños, jóvenes, profesores y padres de familia en la

en el llamado "tianguis cultural" (véase la prensa local de noviembre y diciembre de 1998 y enero de 1999).

27. "Graffiteros inician la limpia de bardas en el municipio de Tonalá", en *El Informador*, Guadalajara, 2 de septiembre de 1998.
28. "Cambian 'graffitti' por pintura mural 1,500 jóvenes tonaltecas", diario *El Occidental*, Guadalajara, 9 de noviembre de 1999.
29. "Programa antigraffiti", en *El Informador*, Guadalajara, 3 de enero de 1999.

necesidad de luchar en contra del incremento de esta práctica en las propias escuelas.<sup>30</sup>

## PALABRAS FINALES

Como se evidencia, los intereses detrás de la respuesta institucional están muy alejados de una preocupación con respecto a las causas que originan el graffiti. Así como el punto de vista de las instituciones no ha logrado entender los mensajes cotidianos expuestos en los muros de la ciudad, lo que no resulta necesario, parece que tampoco están interesadas en ir más allá de esos muros y atender las necesidades de los miles de jóvenes involucrados en el fenómeno. El graffiti no es el dilema, es la manifestación de una compleja situación que está afectando a la juventud.

Es muy probable que, por moda o por otras razones, esta práctica comience a disminuir en el entorno urbano de Guadalajara. Sin embargo, si ello sucede, estaremos de nuevo ante la imposibilidad de haber entendido las causas profundas de las motivaciones individuales y grupales de muchos jóvenes que deciden "salir a rayar la ciudad" como una forma privilegiada de expresión y convivencia. El conocimiento de la realidad que (sobre) viven estos jóvenes no parece ser una prioridad para la sociedad ni mucho menos para quienes nos representan. La evidencia de ello la mostró la mañana del 21 de mayo el diario *Público*. En el encabezado principal se lee "Ituarte insiste en bajar la edad penal", mientras que en la esquina inferior izquierda una nota resalta: "En Atlanta un estudiante baleó a seis compañeros de clase". En fin.

30. "Pintarán murales para alejar graffiti", en *Mural*, Guadalajara, 21 de enero de 1999.



## KOSOVO: LOS JUEGOS DE LA GUERRA HACIA EL SIGLO XXI

Mario Édgar López Ramírez  
y Ángel Lorenzo Florido Alejo\*

En febrero de 1999 el castillo de Rambouillet, ubicado al sur de la capital francesa, se transformó en la antesala diplomática de una nueva configuración geopolítica para Europa central, en vísperas del siglo XXI. Durante las dos rondas de conversaciones para la paz realizadas en Rambouillet, que buscaron poner fin al conflicto entre serbios y albaneses kosovares —la primera a mediados de febrero y la segunda a mediados de marzo—, se discutieron las posiciones estratégicas que se mantendrían latentes, hasta el 24 de marzo, día en que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ordenó atacar objetivos serbios en Yugoslavia.<sup>1</sup> El balance político de las acciones

\* Mario Édgar López Ramírez es profesor de relaciones internacionales en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Ángel Lorenzo Florido Alejo es profesor e investigador del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara.

1. Para el contexto: después de la separación de Croacia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia y Eslovenia, durante la rápida descomposición del bloque socialista que siguió a la caída del muro de Berlín, Serbia es el territorio dominante de la Yugoslavia actual, la cual está formada además por la pequeña república de Montenegro, ubicada al suroeste del país. En Serbia se encuentra la región de Kosovo, colindante hacia el sur con Albania. En Kosovo, 90% de los 2 millones de habitantes son de origen albanés. Una guerrilla de albaneses kosovares procura su independencia étnica para la posible anexión con Albania, lo cual provocó la represión militar en Kosovo por parte del presidente serbio Slobodan Milosevic. Con ello Milosevic propició que las potencias de la OTAN, en particular Estados Unidos, utilizaran argumentos humanitarios para intervenir en el conflicto.

en el escenario centroeuropeo, que tiene como primera llamada a la región de Kosovo, deja algunas lecciones en lo que corresponde a las relaciones de poder mundial que se perfilan, una vez que el efecto de la posguerra fría ha dejado de ser nebuloso y abre paso a un nuevo tipo de hegemonismo occidental y capitalista, de nueva cuenta liderado por Estados Unidos.

Desde las conversaciones en Rambouillet se puso en claro el enfrentamiento y la posición de tres juegos estratégicos: por un lado, las nuevas concepciones estadounidenses respecto de la seguridad colectiva, basadas en un tipo de neorrealismo estructural encabezado por la OTAN; por otra parte, la posición de Rusia, como la potencia regional perdedora, y que ha jugado a reconstituir la idea tradicional del equilibrio de poder europeo, y finalmente, una tercera posición que podría ser calificada como de balcánica, cuyos referentes remiten a las reivindicaciones étnicas, culturales y locales.

#### LA SEGURIDAD COLECTIVA COMO NEORREALISMO ESTRUCTURAL

La idea tradicional de la seguridad colectiva, implantada por Estados Unidos y cuyo origen se encuentra en la política de contención y disuasión practicada por Washington durante la guerra fría, parte de una postura doctrinal internacionalista. Según dicha doctrina, para mantener el orden del sistema hegemónico y controlar los problemas que surgen entre los estados, la cuestión clave se encuentra en crear instituciones de consenso diplomático y, a la vez, de cohesión militar, a partir de las cuales se construyan posiciones unificadas en torno a la política estadounidense y en contra de lo que este país defina como el enemigo común. El internacionalismo ha sido el instrumento político de la diplomacia estadounidense, que lo hace un hegemonía mundial *sui generis*, ya que no está basado en el crudo ejercicio de la fuerza, sino en un complejo sistema institucional, en el cual

organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial, la serie de instancias afiliadas directamente a la Organización de Naciones Unidas (ONU), las organizaciones militares de asistencia recíproca como la OTAN y otros más novedosos como el Grupo de los Siete (hoy Grupo de los Ocho con la inclusión de Rusia), fungen, a distintas intensidades, como intermediarias —y en ocasiones como frágiles contrapesos— del poder de Estados Unidos.

El internacionalismo llega a ser una posición balanceada entre la doctrina de la *realpolitik* —que sostiene la necesaria separación entre la moral y el poder e interpreta a la razón de Estado como justificación dominante— y el *universalismo*, corriente de pensamiento para la cual las redes de la sociedad civil y su consenso son las bases fundamentales de la convivencia internacional. No obstante, las características que ha ido adquiriendo históricamente el internacionalismo bajo la venia estadounidense, después de la segunda guerra mundial, han generado que en algunas organizaciones internacionales —específicamente aquellas que están formadas por estados nacionales occidentales e incluyen potencias regionales— la posición balanceada entre realismo y universalismo tienda a favorecer más al realismo, es decir al ejercicio de los intereses de poder pero no de un Estado-nación en particular sino del conjunto de estados que forman dicha organización. A esto se le conoce como *neorrealismo estructural*, debido a que es el ejercicio del poder de un conglomerado de potencias que son lideradas por una superpotencia, en el que la típica razón de Estado se traduce en la voluntad de poder del conjunto. La OTAN es un claro ejemplo de esa derivación del internacionalismo balanceado hacia el neorrealismo estructural.

Como discurso político, el internacionalismo contenido en la doctrina de la seguridad colectiva —perfecto disfraz para la dosis de neorrealismo estructural que la motiva— le permite a Washington combinar, al interior de su vida política nacional, la voluntad de poder de las élites norteamericanas, con las consideraciones morales

y religiosas que definen la cultura política del pueblo estadounidense. En lo externo también se empatan los intereses de las potencias europeas y el discurso humanista de la ONU. Por ello, en el caso específico del conflicto entre serbios y kosovares albaneses, la alusión de la OTAN a las razones morales para bombardear Serbia no son sorpresa: desde enero la OTAN tomó como su responsabilidad particular el problema servio-albanés. Tanto el comandante en jefe del Tratado, Wesley Clark, como el presidente de su Comité Militar, Klaus Naumann, tuvieron reuniones con el presidente serbio Slobodan Milosevic, con el fin de presionarlo para que desistiera de la guerra de limpieza étnica que el ejército yugoslavo estaba desarrollando en contra de los albaneses de Kosovo. Los discursos fueron presentados a la prensa como un llamado humanitario de occidente frente a la perversión de Milosevic.

Las advertencias acerca de un posible bombardeo a territorio serbio estuvieron presentes desde el principio de dichos acercamientos, como una demostración de la unidad interna de la OTAN respecto de la situación de los albaneses, pero la obstinada posición de Milosevic provocó que las amenazas pasaran de ser manifestadas por los altos rangos militares, a ser asumidas por el secretario general de la OTAN, Javier Solana, y finalmente por la secretaria de Estado norteamericana Madeleine Albright, ya en las negociaciones de París. Para el día en que la OTAN inició su bombardeo sobre Serbia, Javier Solana declaró que la OTAN estaba cumpliendo un "deber moral".<sup>2</sup> Lo cierto es que los intereses geopolíticos que están en juego siguen ocultos: Yugoslavia es el paso de importantes oleoductos que abastecen de petróleo ruso a Europa occidental; además como enclave territorial se encuentra en un lugar central para establecer monitoreos de inteligencia militar sobre toda el área de Europa del este y el Mar Adriático con el fin de disuadir, o fomentar, la multiplicación de

2. *Le Monde Diplomatique*, París, abril-mayo de 1999, p.61.

conflictos étnicos, y es la frontera de la civilización eslava, caracterizada por el cristianismo ortodoxo y liderada culturalmente por Rusia. En suma Yugoslavia es un buen laboratorio social para medir las relaciones entre occidente y el oriente europeo, de frente a la geopolítica del siglo XXI. Finalmente, la intromisión occidental en Yugoslavia garantiza contener las aspiraciones rusas de reconstituir su zona periférica tradicional. Mientras Rusia está ocupada resolviendo su grave crisis financiera, los mercados eurocentrales se vuelven un jugoso botín para las gigantescas multinacionales de occidente.

### RUSIA Y EL FRACASO DEL EQUILIBRIO DE PODER

Ante la unidad interna calificada por la OTAN como la demostración neorrealista de la seguridad colectiva, Rusia decidió jugar el papel de contraparte. Declaraciones del presidente ruso el 18 de febrero, a dos días de que se cumpliera el supuesto ultimátum de la OTAN contra Belgrado, pusieron una nota belicosa más al proceso de paz. Boris Yeltsin declaró que había hecho saber a Washington que “no permitiría que Kosovo fuera tocado”:<sup>3</sup> la jugada era recobrar el protagonismo perdido por los rusos en el centro de Europa —su zona de influencia tradicional— y dar a entender que Rusia aún es un factor de poder en la región y el mundo. Aprovechando la posición unitaria de los miembros de la OTAN, Rusia quiso aparecer como el otro lado de la balanza, convertirse en representante diplomático de los serbios y, por lo tanto, en parte crucial para resolver el conflicto.

El contexto que justifica la actitud rusa es obvio: luego de su acelerado decaimiento como potencia europea, Rusia ha estado tratando de reaparecer en la escena política del viejo continente y esta vez lo intentó esgrimiendo los principios tradicionales del equilibrio

3. *Público*, 19 de febrero de 1999, Guadalajara, p.24.

del poder. Según esta idea, para sostener pactos y resolver conflictos internacionales es necesario que existan por lo menos dos partes cuyo poder militar sea lo suficientemente simétrico para garantizar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados. No se trata de una posición de consensos, lo cual permitiría que las soluciones estuvieran respaldadas por una noción de derecho y de vigilancia internacional, sino de la capacidad de equilibrar el conflicto, lo que equivale a plantear que los acuerdos permanecen en tanto ambas partes sean capaces de obligarse una a la otra a cumplirlos. Pero las declaraciones de Yeltsin fueron fugaces, desmentidas por Washington e incluso matizadas por el exprimer ministro ruso Evgueni Primakov. Para el 13 de junio, día en que terminó el conflicto, la posición neorrealista había triunfado sobre el posible equilibrio del poder.

El desarrollo de la estrategia rusa durante los 79 días que duró el sistemático bombardeo de las fuerzas de la OTAN sobre Serbia, no consiguió cuajar la posición de Rusia como contraparte de la Alianza Atlántica, lo cual hubiera puesto al gobierno de Boris Yeltsin como virtual representante de los intereses de Milosevic. Después del montaje publicitario de Yeltsin, al inicio del conflicto, la posición de Moscú se concentró en obtener una parte del "pastel" kosovar —en una búsqueda abierta por el interés particular y bastante distanciada de la posición serbia—, lo cual supone que Rusia se afilió a la lógica neorrealista estadounidense más que a un papel de contrapolo. Rusia no reclamó los intereses del pueblo serbio, sino su derecho a sacar alguna ventaja de su antigua zona periférica, y la demostración más clara fue la fulminante acción militar del ejército ruso, un día después de la declaración de la paz en Yugoslavia.

El sábado 12 de junio el aeropuerto de Pristina, capital de Kosovo, fue tomado sorpresivamente por las tropas de Rusia, y aunque la acción fue difundida por los medios informativos como un "madrugete" a la OTAN, lo cierto es que es muy difícil creer en las acciones sorpresa en la era de la alta tecnología militar. Se argumenta

que ni siquiera los altos mandos rusos conocían la decisión y esto supondría una táctica solitaria de Yeltsin, pero como recuerda George Kenan, la diplomacia rusa ha estado caracterizada siempre por realizar negociaciones con las otras potencias incluso a espaldas de sus propios personeros. "Por favor no revelar a los demás componentes de nuestro equipo negociador lo que ustedes saben acerca de los armamentos rusos, porque ellos no deben enterarse de estas cosas", ésta, dice Kennan,<sup>4</sup> era una de las demandas constantes de las altas esferas del gobierno ruso a sus homólogos estadounidenses durante la guerra fría. Otra actitud rusa que aumenta la suspicacia en cuanto a un acuerdo previo entre Rusia y Estados Unidos respecto de Kosovo es que, después de la acción en Pristina, la gestión diplomática del gobierno de Yeltsin se concentró en negociar que sus tropas no estuvieran bajo el mando de los comandantes estadounidenses, como lo están el resto de las Fuerzas Internacionales de Paz para Kosovo (las llamadas KFOR), y que la OTAN otorgara un sector propio al antiguo ejército rojo dentro de Kosovo. Ninguno de estos objetivos parece estar a la altura de una superpotencia que busca ser contraparte de otra.

La forma en que Estados Unidos logró desde un principio disuadir la voluntad rusa de equilibrar el conflicto, se inscribe en la instrumentación del internacionalismo. Frente a las pretensiones rusas, Washigton puso a funcionar la compleja red de organizaciones del sistema internacional, para evitar que la posición de un verdadero contrapeso ruso tomara fuerza. La primera forma de evitar la influencia rusa fue utilizar a la OTAN y no a la ONU como cabeza de playa de las acciones bélicas en contra del gobierno de Milosevic: el objetivo era evitar que la decisión de los ataques contra Serbia pasara por el Consejo de Seguridad. Con ello tanto Rusia como China fueron sacados de la jugada. En está estrategia disuasiva colaboró la

4. Kennan, George. *Al final de un siglo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

dimensión local del conflicto en Kosovo, ya que la ONU está formalmente constituida para involucrarse en conflictos internacionales —es decir interestatales—, por lo cual la participación de las Naciones Unidas en la dimensión subnacional es objeto de un cabildeo en busca de consensos dentro del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, como lo demostró el caso de las negociaciones de paz para El Salvador, al inicio de los años noventa. Por su parte la OTAN, que desde la Cumbre de Roma en 1991 ha estado trabajando en la redefinición de su papel estratégico en Europa, una vez concluida la guerra fría, justificó sus actos como parte de la ampliación de su concepto de seguridad para el siglo XXI.

Si bien, desde una estricta interpretación del artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas (la cual admite el uso de la fuerza para resolver los problemas internacionales sólo en dos excepciones: la autodefensa y la aprobación explícita de la intervención militar por parte del Consejo de Seguridad) los ataques a Yugoslavia de la OTAN son ilegales, la OTAN justificó una y más veces su acción, como ya se mencionaba, bajo la premisa de "evitar una catástrofe humanitaria". Paradójicamente, no se escuchó ninguna voz de crítica en el seno de las cúpulas occidentales cuando los "errores de puntería" de la propia Alianza Atlántica le costaron la vida a varios cientos de serbios e incluso albaneses kosovares; así mismo el gravísimo "error" de los cohetes que destruyeron la embajada china en Yugoslavia, no fue tratado por los occidentales sino como un evento fortuito.

La ilegalidad y la impunidad de las acciones de la OTAN frente a la ONU están siendo tratadas con rapidez: el 23 de abril de 1999 —en medio de la guerra en Kosovo— se celebró el quincuagésimo aniversario de la Alianza Atlántica, con el cual se cerró el ciclo de redefinición de la misión militar de ese organismo, iniciado en la anteriormente mencionada Cumbre de Roma de 1991. Con la única oposición de Turquía, los restantes 18 miembros de la OTAN aprobaron que entre las nuevas labores de organización se encuentran "las

intervenciones de paz, la lucha contra el terrorismo, el uso de armas de destrucción masiva y el fortalecimiento de Europa dentro de la organización",<sup>5</sup> con ello el poder de intervención que adquiere la OTAN en los conflictos locales supera la capacidad de movilidad de la ONU, que es ya un elefante blanco inoperante. La OTAN se ha adelantado a la ONU en el manejo de las relaciones de las escalas global y local. El Consejo de Seguridad, máximo órgano decisorio en lo referente a seguridad mundial, queda virtualmente desmantelado y así la posición de Rusia y de China entra a una nueva correlación de fuerzas este-oeste.

La otra forma de mantener controlados los deseos rusos de retornar al equilibrio de poder fueron los amarres financieros de los intermediarios multinacionales con Rusia. En marzo de 1996 el FMI otorgó a la Federación de Rusia un crédito aproximado a 18 mil millones de dólares y como consecuencia a la profunda crisis financiera desatada durante agosto de 1998, esta institución agregó otro préstamo por unos 6,300 millones de dólares.<sup>6</sup> Desde la caída del régimen comunista, Moscú ha tenido que considerar el dinero de occidente, a cambio ha subsumido su alineación política a las decisiones estadounidenses, por medio del respaldo a las iniciativas que Estados Unidos propone a través del sistema internacional. No es una casualidad que, ya en 1993, durante la guerra entre serbios y croatas, Yeltsin mismo se había vuelto un defensor asiduo de la representatividad del sistema de naciones unidas en el conflicto, en aquella época el presidente ruso advirtió a los serbios de sus constantes bombardeos a Sarajevo en el sentido de que "La Federación Rusa no protegería a quienes se resistan a la voluntad de la Comunidad Internacional".<sup>7</sup>

5. *El Occidental*, Guadalajara, 25 de abril de 1999, p.6b.

6. *FMIBoletín*, 21 de abril de 1998 y 15 de marzo de 1999.

7. *El Informador*, Guadalajara, 28 de abril de 1993.

La necesidad y la debilidad de Rusia lo obligan a estrechar lazos con occidente, y occidente a cambio le ha permitido participar, de forma limitada, en algunas situaciones importantes para la región de Europa del este; prueba de ello es la formación, en 1997, del Consejo Conjunto Permanente OTAN-Rusia que formalmente le daría a este país representatividad en la toma de decisiones del organismo militar, aunque, como señala Paul-Marie de la Gorce, el Consejo "es un timo: en caso de crisis y para todas las decisiones importantes, estaba previsto que los países miembros de la OTAN podrían deliberar por separado y actuar por su cuenta sin que Rusia pudiera oponerse y, llegado el caso, sin tener en cuenta sus posiciones e intereses".<sup>8</sup> Como corolario cabe señalar que Rusia no envió a ningún representante al quincuagésimo aniversario de la OTAN, en donde se acordaron las líneas estratégicas para el siglo XXI e importantes decisiones acerca de la situación en Kosovo. Paradójicamente, los periódicos encabezaron esta información de la siguiente manera: "Aunque ausente, Rusia no es olvidada por la OTAN",<sup>9</sup> aludiendo a que tanto el presidente Clinton como otros miembros de la Alianza señalaban constantemente los "esfuerzos de Rusia" por consensar la paz para Kosovo. El juego estadounidense es abrir ciertos espacios a Rusia, mientras que evita que ésta se fortalezca, una vez más, como potencia hegemónica en Europa del este.

### CONCLUSIÓN: LA BALCANIZACIÓN MANIPULADA

Finalmente, en medio de los grandes proyectos de política internacional se encuentra un factor que desconcierta a la lógica del poder mundial: la postura balcánica, asumida tanto por los serbios como por los albaneses y que parece ser el verdadero ángulo del

8. *Le Monde Diplomatique*, París, abril-mayo de 1999, p.6

9. *El Occidental*, Guadalajara, 25 de abril de 1999, p.6b.

problema. Los Balcanes han sido, según la historia, la zona de disputa entre Europa occidental y oriental, en la cual conviven una diversidad de culturas tradicionalmente dominadas por las pretensiones de poder de las grandes potencias continentales. Estas culturas han sido fragmentadas y, a la vez, agrupadas de forma artificial, en sucesivas ocasiones conforme se constituyen los rejuegos del poder europeo. Esto ha causado que, a diferencia del esquema organizacional que se estableció a los dos lados de Europa, las recetas homogeneizadoras del Estado-nación moderno no hayan sido lo suficientemente fuertes en Europa Central para agrupar la diversidad cultural con que cuenta y para, de ese modo, garantizarle a las potencias un dominio periférico sin un alto nivel de tensión.

Tanto Milosevic como el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK) motivaron, por medio del odio étnico, a sus contingentes armados. Las revelaciones en torno a las cámaras de tortura y los genocidios causados por la limpieza de albaneses kosovares que realizó el ejército serbio, surgidas a la luz pública luego de la finalización del conflicto, pero también la necesidad de que las KFOR evitaran un contragolpe de limpieza étnica contra los ciudadanos serbios residentes en Kosovo, de parte de la guerrilla kosovar, son prueba de que los odios raciales prevalecen y aumentan en los lugares en que se llevaron a cabo los enfrentamientos. Pero lo que se cierne alrededor del "avivamiento" intencionado de los odios raciales —referente directo de la balcanización—, es la instrumentación que las elites de poder, en el interior de Yugoslavia, han hecho de éstos. En las guerras donde los gobiernos juegan una estrategia balcanizadora se puede encontrar dos niveles: el nivel en el que se encuentra el pueblo y las tropas, que son tomadas como carne de cañón; a ese nivel la clase política trabaja para atizar los sentimientos nacionalistas o los argumentos de defensa étnicos, para crear una identidad que garantice las élites y la capacidad de encuadrar a los que son gobernados. El segundo nivel consiste en la defensa "realista" de los intereses y los privilegios de las elites. Como

explica Pascal Boniface, al descubrir las verdaderas motivaciones que en la actualidad tienen las élites de poder nacionales para utilizar las guerras de secesión a su favor:

Las guerras contemporáneas son el resultado no de la unificación de estados sino de su desmantelamiento; no de la voluntad de conseguir grandes imperios sino de la balcanización del mundo. El secesionismo es la amenaza más seria contra la paz. Las secesiones no tienen nada que ver con las guerras de independencia [...] la motivación principal de las secesiones no es la defensa de la identidad amenazada, más bien, la voluntad de separarse de los "otros" y de aprovechar solos las riquezas del país, hasta entonces "indebidamente compartidas". En la mayoría de los casos, las raíces de las aspiraciones secesionistas no están movidas por el deseo desenfrenado de libertad sino, más bien, por la convicción de que, como los tiempos son duros, es más fácil encontrar la prosperidad en el seno de la pequeña entidad que en la inmensidad de un conjunto amplio. Esto es lo que llevó a los eslovenos a querer dejar la Federación Yugoslava [...] Una tendencia general parece afectar al mundo: la carrera al tamaño pequeño, con la esperanza de pasar a través del agujero que conduce a la prosperidad económica. En todas partes se desea que el Estado se deshaga de las cargas inútiles, es decir, de las regiones que hacen caer el producto nacional bruto (PNB). Los checos, más prósperos, han retomado la retórica nacionalista para desembarazarse de Eslovaquia. En el pasado, las reivindicaciones eslovacas fueron, en el mejor de los casos, ignoradas, en el peor, severamente reprimidas [...] A menudo, el nacionalismo y la proximidad cultural sólo se utilizan para enmascarar mejor el interés económico [...]<sup>10</sup>

10. *Le Monde Diplomatique*, París, enero/febrero de 1999, p.1.

La reivindicación cultural y la instrumentación política de esos sentimientos, se ha vuelto la constante en las luchas de liberación balcánicas. El problema consiste en que, cuando lo que una vez fue una manipulación civilizatoria se convierte en el verdadero motivo del conflicto, el grado de antagonismo se vuelve muy alto y las soluciones políticas siempre cuentan con potenciales rupturas. No se puede dominar la descomposición social que se implanta en el espíritu de los pueblos. Y la instrumentación del valor humano provoca, como lo ha demostrado la crisis del mundo moderno, la generación de procesos de desánimo que terminan por fragmentar el sentido de pertenencia. La balcanización manipulada parece un posible horizonte para los juegos de guerra a inicios del siglo XXI. Si la solución a esta postura es la de aplicar impunemente el neorrealismo estructural, manifestado en la nueva seguridad colectiva estadounidense, es previsible que el mundo enfrente un nuevo siglo de imperio occidental en el que las potencias desplegarán una constante vigilancia militar que garantice su hegemonía y que mantenga en orden los antagonismos internos. Todas las preguntas girarán en torno a qué fuerzas podrán evitar que esta situación se convierta en un nuevo tipo de totalitarismo. Quizá el germen de lo que será el juego de la guerra para la próxima centuria, esté desplegándose ante nosotros desde el centro del viejo mundo.

Mapa 1



## ¿QUÉ PASA EN YUGOSLAVIA?

Una provocación al debate adeudado

Marcos Pablo Moloeznik\*

Durante 79 días la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), bajo el liderazgo de Estados Unidos, desencadenó una ofensiva aérea sobre la República Federal de Yugoslavia, para obligar al régimen de Slobodan Milosevic a retirar sus fuerzas armadas y de seguridad del territorio de Kosovo, donde el gobierno serbio enfrenta acusaciones de limpieza étnica contra la población albano-kosovar.

En el marco del que posiblemente sea el último conflicto bélico del siglo y del milenio, se pretende dar respuesta a la pregunta ¿qué pasa en Yugoslavia?, desde una perspectiva interdisciplinaria; por lo que este trabajo integra un análisis geopolítico, jurídico y estratégico-militar de la guerra en curso.

### EL ESPACIO, LA POLÍTICA Y EL PODER EN EL CONFLICTO YUGOSLAVO

Desde un punto de vista geopolítico, para comprender el devenir histórico y la situación actual de Yugoslavia se debe partir de su problemática como estado multinacional;<sup>1</sup> entendiéndose como tal a

\* Profesor e investigador del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo del Departamento de Estudios Socio Urbanos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara.

1. Véase Ballester, Horacio P. *Proyecciones geopolíticas hacia el tercer milenio*, Ediciones Fin de Siglo, Buenos Aires, 1993; en especial las pp. 227 y 235.

aquél en el cual, bajo una misma soberanía, conviven pueblos diferentes, ya sea por raza, cultura, idioma, religión, origen o cualquiera otra característica esencial que diferencie a un núcleo humano de otro.

Ahora bien, en este tipo de países se presentan, simultáneamente, fuerzas centrífugas y fuerzas centrípetas. Las primeras buscan el desmembramiento del Estado, ya que se corresponden con las ansias de independencia nacional de alguno de sus integrantes o de minorías que pugnan por reintegrarse a su solar patrio original; mientras que las centrípetas se fundan en la necesidad de mantener la unidad nacional, mediante la imposición por la fuerza o la conveniencia. Por lo tanto, la supervivencia misma del Estado se encuentra supeditada a la superioridad de las fuerzas centrípetas sobre las centrífugas.

Así, el tema central por discurrir en este apartado es la naturaleza de Yugoslavia como Estado multinacional en el que entran en colisión fuerzas centrípetas y fuerzas centrífugas.

En ese sentido, el caso yugoslavo no ha sido ni es la excepción a esta lucha constante entre fuerzas centrípetas y centrífugas. Su propia génesis como Estado-nación respondió a los intereses geopolíticos de las potencias europeas vencedoras de la primera conflagración mundial (Francia y Gran Bretaña) de poner fin al imperio austro-húngaro y debilitar al alemán, creando artificialmente naciones fuertes en sus fronteras este y sur. De esta manera, en 1918 nació el Reino de Serbios, Croatas y Eslovenos, para posteriormente convertirse en Yugoslavia y asumir, después de 1945, la denominación de República Federativa Autogestionante de Yugoslavia, que llegó a tener 225 mil kilómetros cuadrados y una población de 22 millones de habitantes.

No obstante, cabe destacar la extrema complejidad que dimanaba de sus nueve minorías nacionales, de sus siete fronteras con otros

## Mapa 1 Europa



estados, de sus seis repúblicas,<sup>2</sup> de sus seis naciones, de sus tres religiones, de sus dos alfabetos (latino y cirílico) y de sus dos provincias autónomas.<sup>3</sup>

La muerte de su presidente vitalicio, Josip Broz-Tito,<sup>4</sup> en 1980, marcó el principio del fin de la experiencia de este país como Estado multinacional: las fuerzas centrífugas que hicieron eclosión en los años 1991 y 1992, en medio de una sangrienta guerra civil, dejaron al país reducido a la unión de las repúblicas de Serbia y Montenegro.

Entre las fuerzas que buscaron el segundo desmembramiento yugoslavo destacan: los intereses contrapuestos de las distintas

2. Que en orden de importancia fueron: Serbia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Eslovenia, Montenegro y Macedonia.
3. Vojvodina y Kosovo, cuya población a partir de la década de los setenta es mayoritariamente magiar o húngara y albanesa, respectivamente.
4. Para profundizar sobre su personalidad y trayectoria véase Phyllis, Auty. "Tito", en *Historia del siglo de la violencia*, San Martín, Madrid, s.f.

minorías que constituyeron el Estado; los resentimientos del pasado; la ausencia de una tradición histórica común; la disparidad de grupos étnicos, lenguas, religiones, idiomas y costumbres; las asimetrías económicas y sociales, y los fuertes sentimientos nacionalistas azuzados por sus líderes políticos.

### ***Factores geopolíticos estables***<sup>5</sup>

- **Posición relativa:** Yugoslavia se encuentra enclavada en la península balcánica, que es considerada la puerta de entrada a Europa y el punto de encuentro entre ésta y Asia Menor, entre occidente y el Islam. Esto explica el interés de los países de la Unión Europea y de Estados Unidos por conservar la estabilidad de una región históricamente convulsionada.
- **Extensión:** después de su desmembramiento, Yugoslavia quedó reducida a una federación entre Serbia y Montenegro.
- **Fronteras:** al norte con Hungría, separada por el territorio de Voivodina, cuya población es mayoritariamente magiar; al este con Rumania y Bulgaria; al oeste con Croacia, Bosnia-Herzegovina, el mar Adriático y Albania; y al sur con Macedonia.
- **Acceso al mar:** su única salida al mar Adriático es al oeste a través de Montenegro, y sólo conserva una base naval en Kotor, ya que el resto se encuentran en poder de Croacia.
- **Configuración:** Estado de forma compacta pero sumamente accidentado y montañoso, lo que atenta contra la integración territorial y la cohesión social.
- **Clima:** sumamente frío, y crudo durante el invierno.

5. Esta metodología fue tomada de la obra de José Felipe Marini. *El conocimiento geopolítico*, (Biblioteca del Oficial, 720), Círculo Militar, Buenos Aires, 1985.

- Estructura física: país montañoso y agreste que depende de las comunicaciones terrestres, las cuales se tornan, por tanto, en una debilidad o vulnerabilidad.

### *Factores geopolíticos variables*

- Nacionalidad: en uno de los últimos censos sólo 10% de la población se declaró yugoslavo,<sup>6</sup> el resto prefiere autodenominarse por su nacionalidad de origen; tratándose de Yugoslavia, en la composición de su población dominan los serbios, aunque coexisten con poco más de 15% que se reconoce como musulman. En el caso de Kosovo, más de 1.8 millones de personas de una población de dos millones son albaneses o de origen albanés y profesan la religión islámica.
- Lengua: Serbia utiliza el alfabeto cirílico, lo que facilita sus relaciones con otros pueblos eslavos, pero se erige en una barrera idiomática con sus pares de los Balcanes.
- Demografía: el núcleo vital se encuentra en la capital, Belgrado, y su área de influencia, que constituyen la zona más densamente poblada de Yugoslavia.
- Migración: por tradición, Yugoslavia se considera un país expulsor de población. Tratándose de Vojvodina y Kosovo, Tito autorizó la inmigración de húngaros y albaneses, pueblos cuya tasa de

6. Yugoslavo significa eslavo del sur. La antigua idea de su unión política, aspiración de serbios y rusos, fue siempre postergada por la acción de la monarquía austro-húngara. Sin embargo, recientemente, tanto el parlamento de Belgrado como el de Moscú aprobaron la adhesión de Yugoslavia a la Federación constituida por Rusia y Bielorrusia; decisión que fue aplaudida por Milosevic en los siguientes términos: "es un gran paso en la vía de la integración, del refuerzo de la estabilidad, de la seguridad y de la paz en el umbral de un nuevo siglo". Tampoco puede soslayarse el interés geopolítico ruso en la región, fincado en la búsqueda histórica de salidas a mares cálidos.

Mapa 2  
Yugoslavia



natalidad es mucho más elevada que la de los propios serbios, hasta convertirse en la mayoría de la población.

- Sistema político: autoritario, heredero de cuatro décadas de comunismo. Sus actuales líderes políticos son los antiguos comunistas que formaban parte de la *nomenklatura*, lo cual se ha intensificado con las guerras que, incluyendo la actual, le han permitido al gobierno intensificar la censura y acallar las voces críticas.
- Estructura económica: contrastes que van a la par con desequilibrios económicos entre regiones muy desarrolladas, como Eslovenia y Croacia, y espacios donde prácticamente existe una economía de subsistencia, como Kosovo y Montenegro.

En lo que se refiere a Kosovo, debe señalarse que tiene una superficie de tan sólo 11 mil kilómetros cuadrados; en palabras del presidente de Estados Unidos, Bill Clinton: "un lugar muy pequeño que se ubica justo en la línea divisoria entre el Islam y la cristiandad". Los

nacionalistas consideran a Kosovo la "cuna de Serbia" por haberse librado allí en 1389 la exitosa batalla de los Campos del Mirlo, en la que el príncipe Lazar al frente de los serbios logró derrotar a los turcos otomanos.

### *Conclusiones*

- La región de los Balcanes, por su posición, es estratégica.
- El Estado yugoslavo fue creado por el Reino Unido y Francia al finalizar la primera guerra mundial, con el objeto de debilitar a Alemania y contar en la península balcánica con un aliado confiable: los serbios.
- Como legado histórico, las regiones de Vojvodina y Kosovo tienden a separarse de Yugoslavia, ya que tienen más en común con Hungría y Albania, respectivamente, que con Serbia.
- Las diferencias y los desequilibrios, sumados a nacionalismos exacerbados, contribuyen a privilegiar las fuerzas centrífugas que redujeron a Yugoslavia a los territorios de Montenegro y Serbia.

### **EL CONFLICTO YUGOSLAVO FRENTE AL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y AL PODER**

En materia jurídica es posible que la ausencia de una autoridad internacional capaz de imponer coactivamente el cumplimiento del derecho de gentes sea la nota dominante a nivel planetario; aunque la creación de la Corte Penal Internacional y las recientes actuaciones del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya ponen de manifiesto un incipiente derecho de injerencia sobre el principio de no intervención en los asuntos internos de los estados.

Situaciones en las que la "intervención" de la Organización de Naciones Unidas (ONU) resulta actualmente aceptable son:

- Medidas de coerción establecidas en el capítulo VII de la Carta de San Francisco.
- Cuando el Estado en cuestión da su consentimiento a la intervención de la ONU en los campos que pertenecen a la jurisdicción interna (por ejemplo, observación y vigilancia de los procesos electorales).
- Cuando un conflicto interno toma una dimensión internacional que es, además, admitida por las facciones en el interior del país (por ejemplo, Campuchea y Afganistán).
- Cuando la Comisión de los Derechos del Hombre o la Asamblea General de la ONU condenan a un país por violación de los derechos del hombre.<sup>7</sup>

Esto explica que el 17 de julio de 1998 en la ciudad de Roma, en una cumbre que reunió durante 34 días a 148 países, fue adoptado —por amplia mayoría de 120 naciones— un estatuto para la creación de una Corte Penal Internacional que juzgará a los autores de genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad.<sup>8</sup> Sólo 21 países se abstuvieron y siete votaron en contra: China, Estados Unidos, Iraq, Israel, Libia, Qatar y Yemen.

7. Reinoso Pereira, Cristina Isabel. "Del principio de no intervención al derecho de injerencia", en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional / Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 79, "El derecho de intervención en los conflictos", Ministerio de Defensa, Madrid, agosto de 1995, pp.19-38.
8. Cinco años antes, la declaración final de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra, celebrada en Ginebra del 31 de agosto al 1 de septiembre de 1993, hizo un llamamiento a todos los estados para "Cerciorarse de que sean debidamente perseguidos los crímenes de guerra y que no queden impunes [...] y estimular la elaboración, en tiempo oportuno, de un aparato jurídico internacional apropiado" (*Revista Internacional de la Cruz Roja*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, núm. 119, septiembre-octubre de 1993, p.401).

*El derecho de injerencia contra el principio  
de no intervención en los asuntos internos de los estados*

A esta altura cabe formularse las siguientes preguntas vitales: ¿el lector está de acuerdo con el proceso de extradición del general Augusto Pinochet y su enjuiciamiento ante la justicia española? ¿Afirmar que Yugoslavia está llevando a cabo una eliminación sistemática de los albanos-kosovares, tipificada como genocidio?<sup>9</sup> Ya en 1993 la ONU creó una autoridad judicial independiente, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, que “concluyó que en Kosovo se han cometido crímenes contra la humanidad y que la responsabilidad llega hasta la cúpula del Estado yugoslavo”.<sup>10</sup>

La presunta responsabilidad de Pinochet por violación de derechos humanos en Chile durante el golpe de Estado y el régimen surgido de éste no tiene punto de comparación con los crímenes de

9. Recientemente una misión exploratoria de la ONU —encabezada por Sergio Vieira de Mello— que pasó tres días en Kosovo recogió “pruebas” de limpieza étnica: “vimos pruebas y oímos testimonios suficientes como para confirmarlo”, dijo el propio funcionario. Para mayores detalles véase el periódico *Reforma*, México, 25 de mayo de 1999. Esto se confirmó después en un informe presentado ante los relatores especiales de la ONU por Mary Robinson, alta comisaria para los derechos humanos de ese organismo internacional, quien afirma que “los investigadores de la ONU han juntado pruebas sustanciales que dan cuenta de graves violaciones a los derechos humanos cometidas en Kosovo”, entre las que destacan ejecuciones sumarias, desplazamientos forzosos, violaciones, violencia psíquica y física, así como destrucción de documentos de identidad. También se confirma, por escrito y con pruebas concluyentes, que los serbios han usado a la población civil albanos-kosovar como “escudos humanos” ante los ataques de la OTAN (véase *Reforma*, México, 1 de junio de 1999).
10. Entrevista al ex ministro francés de justicia, Robert Badinter, en *Reforma*, México, 4 de junio de 1999. Cabe señalar que hasta el momento se encuentran bajo arresto 30 de los 66 inculcados por cometer crímenes contra la humanidad, juzgados por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. Para mayores detalles véase *El Financiero*, México, 8 de junio de 1999.

lesa humanidad que la administración de Milosevic viene perpetrando contra la población de Kosovo.<sup>11</sup>

¿Quién se digna leer este trabajo está de acuerdo con que algo debería hacerse para poner coto a la denominada "limpieza étnica" en Yugoslavia?

Si las respuestas son afirmativas, se está frente al emergente derecho de injerencia.

### *El derecho internacional público contra el poder de las naciones*

En el concierto de las naciones no existe la igualdad jurídica proclamada por la Carta de San Francisco; se impone el concepto de poder, ya que existe una estratificación de los estados-nación que pueden y suelen ser clasificados por categorías.

Desde que se creó, en septiembre de 1945, la ONU ha fracasado en su encargo de velar por la paz y la seguridad internacionales, pues no ha podido resolver ningún conflicto (lo que constituye una prueba más de la crisis moral de este organismo internacional), y en ello estriba la debacle del sistema de seguridad colectiva de la posguerra.

La degradación moral de la ONU llegó a lo máximo cuando en 1971 el austriaco Kurt Waldheim asumió la Secretaría General de ese organismo internacional, ya que pruebas concluyentes demostraron su participación, entonces como oficial de las SS (*Schutz Staffeln*: escuadras de protección), en campos de exterminio nazi en Yugoslavia.

Actualmente la composición de su Consejo de Seguridad así como la obligatoriedad que establece el voto afirmativo de sus cinco miembros permanentes para adoptar una resolución, en la praxis resulta inoperante (por ejemplo, con toda certeza, de haberse llevado a cabo una votación en cuanto a la intervención en Kosovo, el voto de Rusia la hubiese impedido). Así, ante la imposibilidad de obtener

11. Baste consultar los artículos del ex presidente español Felipe González, quien colabora en la sección Opinión del periódico *Reforma* de México.

consenso en el Consejo de Seguridad, la OTAN se ha subrogado el derecho de intervenir en conflictos internos de otras naciones argumentando razones humanitarias.

Hoy los países más poderosos del planeta son los que constituyen el Grupo de los Siete (G-7); todos sus integrantes, a excepción de Japón, son miembros de la OTAN. Luego se suma la federación rusa y se constituye el denominado Grupo de los Ocho (G-8).<sup>12</sup>

En la actualidad, la democracia como gobierno y estilo de vida, así como la vigencia y el respeto escrupuloso de los derechos fundamentales, se erigen en una tendencia que trasciende las fronteras nacionales, y se reconoce, tanto en Europa occidental como en Estados Unidos, el derecho a intervenir ante situaciones que den al traste con aquellos principios.

Surge así un nuevo concepto estratégico o doctrina de la OTAN, fundada en la actuación militar en cualquier lugar del mundo, aun sin contar con la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU; lo que en palabras del secretario general de la OTAN, Javier Solana, significa que la Alianza Atlántica ignorará al organismo internacional "siempre que sea necesario. No vamos a permitir que una masacre continúe porque no podemos sacar una resolución final en las Naciones Unidas".<sup>13</sup> En un documento firmado el 25 de abril de 1999, en Washington, por los líderes de los países miembros, la OTAN "se

12. La verdad es que la integración de Rusia no obedece a su poder económico (el que, dicho sea de paso, se encuentra por abajo del de Brasil, medido en producto nacional bruto) sino a su componente militar. En el caso del conflicto bélico analizado, por ser considerado un actor clave en la resolución del mismo, la tesis de Alemania señala que una solución duradera en los Balcanes sólo será posible con el respaldo de Rusia.
13. A lo que agregó: "Si es imposible llegar a una resolución en Naciones Unidas porque el país A o el país B no permitan que eso ocurra y al mismo tiempo estamos viviendo una catástrofe humanitaria, sin duda alguna tendrían que proseguir y actuar (véase *Reforma*, México, 26 de abril de 1999).

confiere a sí misma la autoridad para actuar más allá de nuestras fronteras en defensa de sus intereses”.

### **Conclusiones**

- El derecho de injerencia se impone ante determinados supuestos que constituyen delitos de una naturaleza tal que signifiquen ofensas contra la humanidad en su conjunto. En ese tenor, el presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, llegó incluso a afirmar que “La defensa de los derechos humanos está por encima de la soberanía de cualquier nación que los viole”.
- El ejercicio del derecho de injerencia en una sociedad internacional desigual sólo puede ser garantizado por los más fuertes, encabezados por Estados Unidos.
- La necesidad del derecho de injerencia dimana del imperativo de un relativo orden y una estabilidad mundiales que permitan la prosperidad de las naciones.
- A la luz de la realidad internacional de nuestros días, resulta impostergable una reforma radical a la Carta de la ONU; si este organismo internacional no se reinventa, está condenado a desempeñar un papel sumamente limitado e irrelevante en el concierto de las naciones.

### **ANÁLISIS ESTRATÉGICO MILITAR DE LA INTERVENCIÓN DE LA OTAN**

Para incorporar el análisis militar se debe comenzar por abreviar en el pensamiento de Karl von Clausewitz, el filósofo de la guerra de occidente, quien hace más de seis décadas escribió que la guerra es “la política con derramamiento de sangre, que toma la espada en lugar de la pluma”. Sin embargo, los conflictos bélicos que se produjeron a partir de 1920 demuestran que la tasa de defunción de los civiles o no

combatientes supera, con creces, a la de los efectivos militares empeñados en el combate; lo que explica por qué el pensador francés Raymond Aron bautizó al siglo XX como de guerra total.

El caso yugoslavo no escapa a esta regla; particularmente en las últimas semanas la humanidad ha sido testigo de escenas de destrucción y muerte en los Balcanes, que hacen recordar tiempos que se creía ya superados. Incluso, frente a esta situación, la opinión pública internacional ha reaccionado contra los ataques aéreos masivos de la OTAN.

En este marco, resulta oportuno reflexionar acerca de la dimensión estratégico militar de este conflicto bélico de fin de siglo y de milenio.

La OTAN fue creada durante la guerra fría en 1949 para el teatro de operaciones (TO) europeo y en la actualidad es la única organización de carácter supranacional capaz de imponer coactivamente sanciones por el incumplimiento del derecho de gentes.

Bajo el peso de un legado ideológico del pasado, cuesta reconocer la existencia de una sociedad internacional estratificada y desigual basada en el poder relativo de los estados-nación, así como es difícil considerar a la Alianza Atlántica como el instrumento idóneo para velar por la estabilidad internacional, penalizando a aquellas naciones que atentan contra la misma.

Los países miembros de la OTAN son:<sup>14</sup> Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Hungría,

14. Cabe acotar que el 4 de junio de 1999, en el marco de la Cumbre de Líderes de la Unión Europea se tomó una decisión histórica de crear una estructura de seguridad y de defensa común de los 15 países miembros autónomos de la OTAN, a la que se bautizó como Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), al frente de la cual se designó al español Javier Solana, actual secretario general de la Alianza Atlántica, y cuya primera fase se limitará a las llamadas "misiones de Petersberg", es decir, humanitarias, de evacuación, de manutención y de restablecimiento de la paz en el viejo mundo, más alianzas estratégicas para la industria militar y la investigación y el

Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Turquía.

Estos 19 países que integran la más formidable maquinaria de guerra existente, cuentan con un total de cuatro millones de efectivos militares, para brindar protección a 780 millones de personas de las más diversas culturas, religiones y etnias.<sup>15</sup>

Los países miembros que participan en los ataques contra Yugoslavia son: Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña, Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Portugal, España y Países Bajos.

Lo curioso es que algunos intelectuales se han quedado anclados en el pasado, como el caso del premio Nobel de Literatura 1998, el portugués José Saramago, quien considera que "es necesario que [el presidente yugoslavo Solobodan Milosevic] pierda la guerra y que la OTAN no la gane".<sup>16</sup>

En cambio, otros prefieren dejar de lado posiciones ambiguas, como el caso de Vaclav Havel, quien afirmó: "Deseamos entrar a un mundo donde, gracias a la OTAN, su destino no sea decidido por dictadores [...] No podemos estar ajenos al drama del pueblo kosovar. Nosotros somos su única esperanza".<sup>17</sup>

Lo cierto es que la OTAN ha demostrado que cuenta con la capacidad política, estratégica militar y logística para dirigir y sostener una campaña aérea de grandes magnitudes que ponen de relieve la cohesión y los valores compartidos de sus 19 integrantes.

El uso de la fuerza es el último recurso al que se apela, al agotarse otros esfuerzos. (Ello explica por qué no se ordenó hasta abril de 1999

desarrollo del material de guerra necesario. Para más detalles véase *Reforma*, México, 5 de junio de 1999.

15. Han manifestado interés por ingresar a la OTAN Albania, Armenia, Austria, Azerbaijón, Bielorrusia, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia y Macedonia, presentes durante la celebración del 50 aniversario de la organización.

16. *Reforma*, México, 13 de abril de 1999.

17. *Reforma*, México, 24 de abril de 1999.

la aprehensión de Raznjatovic Arkan, considerado el jefe de los grupos paramilitares serbios encargados de la "guerra sucia").

La iniciativa estratégica la retiene la OTAN bajo el liderazgo de Estados Unidos, en la llamada Operación Fuerza Aliada.

La estrategia militar de la OTAN se basa en ataques aéreos, que continuarán hasta que los analistas militares consideren ("aprecien" en la jerga castrense) que el ejército federal yugoslavo ha perdido su capacidad operacional o ha dejado de representar una amenaza creíble, al cabo de lo cual se desencadenará una ofensiva terrestre para expulsar a los serbios de Kosovo.

Se trata de esterilizar el comando, el control, las comunicaciones y los sistemas de información e inteligencia del componente militar yugoslavo, con el objetivo de dejarlo ciego, sordo y mudo. De ahí que el sistema de defensa antiaérea de Yugoslavia haya sido el primer blanco de los misiles crucero estadounidenses en los ataques iniciales, y que la Alianza Atlántica privilegie blancos tales como sistemas de radar, comunicaciones, emplazamientos de misiles tierra-aire y bases aéreas, para luego atacar los cuarteles y las posiciones fijas del ejército federal yugoslavo y de las fuerzas de seguridad, así como sus tanques, artillería pesada y vehículos blindados.

El balance de dos meses de guerra, de acuerdo con la OTAN es:

- 25 mil misiones aéreas.
- 14 mil bombas arrojadas sobre Yugoslavia.
- 100 aviones enemigos derribados.
- 550 equipos militares mayores destruidos.
- 75% de los depósitos de municiones bombardeados.<sup>18</sup>

18. *Reforma*, México, 27 de mayo de 1999.

Al cumplirse 70 días de intensos bombardeos, la OTAN reconoce haber destruido un total de 637 armas pesadas yugoslavas, lo que supera 30% del total del armamento pesado del ejército federal yugoslavo.<sup>19</sup>

La estrategia militar responde a la doctrina militar del combate aereoterrestre desarrollada por el Comando de Adiestramiento y Doctrina (TRADOC) del Ejército de Estados Unidos a principios de los años ochenta; entre sus objetivos destaca el minimizar las bajas propias, es decir el costo humano en caso de guerra.

Las decisiones al más alto nivel de conducción política en el seno de la OTAN, incluida la fijación de directrices, las toma su Consejo Permanente; en tanto que la planeación estratégico militar, incluidos los planes operacionales, constituyen una tarea y responsabilidad de su Comité Militar.

La logística favorece a la Alianza Atlántica por la cercanía de sus bases y aeródromos militares al TO. Esto es muy diferente de los esfuerzos titánicos que tuvo que llevar a cabo el general Pagonis en el Golfo Pérsico. Sin embargo, si se desencadena una ofensiva terrestre, los aspectos logísticos se podrían complicar, por las características montañosas y accidentadas del terreno.

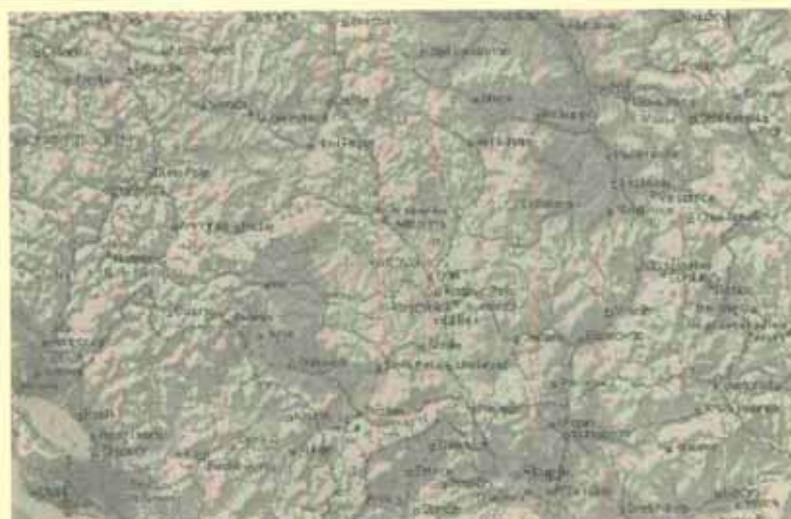
El sistema de armas de la OTAN se caracteriza por ser durable, confiable y efectivo, se trata de armas inteligentes que garantizan la precisión en el alcance de los blancos.

El ataque a los objetivos causa graves daños colaterales debido a la elevada concentración poblacional y al despliegue operativo de un ejército basado en la defensa territorial, que inevitablemente confunde blancos civiles con blancos militares.

Tanto la doctrina militar yugoslava de la defensa popular total, que compromete activamente a la población en su conjunto en las

19. Del total de armas pesadas destruidas, 314 son piezas de artillería, 203 camiones para el transporte de tropas y 120 tanques. Para más detalles véase *Reforma*, México, 2 de junio de 1999.

Mapa 3  
Zona en conflicto



tareas de la defensa, como las características del TO impiden el desarrollo de una guerra "limpia" como la de Iraq en 1991.<sup>20</sup> Situación que se ve agravada por el uso de "escudos humanos" por parte de Milosevic. Aunque dado el elevado número de misiones aéreas, la naturaleza propia del TO y la estrategia de las fuerzas armadas yugoslavas, debe reconocerse que los daños colaterales han sido mínimos (véase la nota 27).

El TO presenta la combinación de altas concentraciones de población, donde se encuentran desplegadas y confundidas con la ciudadanía sus fuerzas armadas y de seguridad, con una geografía

20. Los conflictos bélicos más "limpios", en el sentido de que son los combatientes los que se empeñan y mueren y no los civiles o no combatientes, son los que se desarrollan en el desierto y en los mares.

áspera y montañosa, verdadera fortaleza natural, apta para la guerra de guerrillas. Por lo tanto, de continuar los ataques aéreos de la OTAN, aumentará también la probabilidad de que se produzcan "daños colaterales", es decir la muerte de civiles o no combatientes.

El despliegue operacional de las fuerzas armadas yugoslavas en Kosovo responde también a su concepción de defensa territorial: el tercer ejército federal que cuenta con más de 100 mil efectivos, tiene afectados 40 mil de sus hombres en ese territorio, cuyo cuartel general se encuentra en Pristina, bajo el mando del general Blagoje Kovacevic, aunque su sistema defensivo se basa en un triángulo o punta de diamante formado por las poblaciones fronterizas de Djakovica, Prizren y Urosevac.<sup>21</sup>

La doctrina militar de la OTAN (léase Estados Unidos) es:

- Concepción estratégico militar del combate aereoterrestre.
- Selectividad como idea de fuerza.
- Solución rápida de los conflictos.
- Minimización de las propias bajas.
- Neutralización del comando, del control, de las comunicaciones y la inteligencia del enemigo.
- Énfasis en los factores cualitativos materiales (armas inteligentes) y no materiales.
- Combatientes profesionales: voluntarios altamente motivados.

21. Este dispositivo de defensa se complementa con el refuerzo de 15 mil combatientes paramilitares y policiales bajo las órdenes del general de policía Obrad Stevanovic, así como fuerzas auxiliares de las que destacan los denominados Tigres de Arkan, a quienes se los responsabiliza de las tareas de "limpieza étnica" y cuyo *modus operandi* puede compararse con el de los tristemente célebres *Einsatzgruppen* alemanes contra los judíos y otras minorías étnicas en el frente oriental al inicio de las hostilidades en ese importante teatro de operaciones durante la segunda guerra mundial.

- Retiene la iniciativa estratégica a partir de movilidad, flexibilidad, sorpresa y poder de fuego (dimensión temporal; hace hincapié en el *timing*, ya que la velocidad es la clave).
- En el plano táctico se basa en la guerra de maniobras: órdenes tipo misión, centro de esfuerzo/gravedad o *Schwerpunkt*, y superficies y vacíos (puntos fuertes y débiles del enemigo). Y concede innovación o un alto nivel de iniciativa a los subordinados.<sup>22</sup>

La doctrina militar yugoslava de la defensa popular total consiste en:

- Defensa territorial.
- "Masividad" como idea de fuerza.
- Parte de la concepción de nación y pueblo en armas.
- Prolongación de los conflictos.
- Busca imponer una guerra de desgaste material y psicológico al agresor y encuentra su génesis durante la segunda conflagración mundial en la que Josip Broz-Tito se enfrentó a la *Wehrmacht* alemana.
- Compromete directamente a la población en su conjunto en la defensa de su territorio y confía en la espontaneidad y voluntad de resistencia de las masas populares.
- Lucha en profundidad, que se traduce en la territorialización de la defensa y bajo cualquier medio hasta expulsar al invasor (dimensión espacial).
- Pone el acento en los factores cuantitativos, es decir aquellos fácilmente mensurables.

22. Como orientación bibliográfica acerca del tema véanse Alvin y Heidi Toffler. *Las guerras del futuro. La supervivencia en el alba del siglo XXI*, Plaza y Janés, Barcelona, 1994, y William Lind. *Manual de la guerra de maniobras* (Biblioteca del Oficial. 744), Círculo Militar-Buenos Aires, 1991.

- Se compone sobre todo de conscriptos y reservistas (sistemas de milicias territoriales distribuidas en seis divisiones partisanas).<sup>23</sup>

### Conclusiones

- Se vislumbra una repetición del conflicto del Golfo Pérsico de enero de 1991, cuando se enfrentaron fuerzas armadas de la tercera y la segunda ola, con el triunfo de aquéllas; pero ahora el TO no es desértico sino de alta densidad poblacional, por lo que los costos humanos y materiales de ambas partes serán superiores a los de hace ocho años —lo que implica también mayores daños colaterales y una tasa mucho más alta de defunción de no combatientes.
- Se logrará la expulsión de los serbios de Kosovo y su posterior incorporación a Albania.
- Se cumplirá también con el segundo objetivo autoimpuesto por la Alianza Atlántica: destruir de tal forma el poder militar de Yugoslavia, que ésta dejará de ser una amenaza para la paz y la estabilidad de la región de los Balcanes y, por ende, de Europa.
- Aunque también existe interés por mantener cierta capacidad operacional del ejército federal yugoslavo, con el objeto de preservar un equilibrio o balance de poder en la región de los Balcanes, que impida favorecer a Turquía o Albania.
- Paradójicamente, Milosevic saldrá fortalecido, en su frente interno, de este conflicto; no así en lo que se refiere a su imagen internacional, deteriorada por pruebas de violación sistemática

23. Como orientación bibliográfica acerca del tema véanse Moloeznik, Marcos Pablo. "Doctrina militar yugoslava de la defensa popular total", en *El pensamiento militar latinoamericano 2: fuerzas armadas latinoamericanas y transición a la democracia*, Casa de Chile en México/Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1992, y The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance*, Brasey's, Londres, publicación anual.

de los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad en Kosovo, que le valieron serias acusaciones ante el Tribunal Penal Internacional de La Haya para la ex Yugoslavia.

## CONSIDERACIONES FINALES

Slobodan Milosevic desafió a la comunidad internacional al declarar jactanciosamente, el 19 de febrero, que "Kosovo no se entrega ni al precio de un bombardeo".<sup>24</sup> Poco menos de un mes después la OTAN inició sus ataques aéreos sobre los serbios y no puede ponerse en tela de juicio el desenlace de esta contienda. "Cuando peleamos, peleamos para triunfar", declaró el presidente de Estados Unidos, Bill Clinton.<sup>25</sup> Y es probable, como lo pone de relieve el periódico *The New York Times*, que "los problemas de Milosevic en realidad empezarán una vez firmada la paz, una vez que la fiebre patriótica haya pasado y una vez que la gente despierte a la ruina económica que la rodea": sus errores estratégicos han causado el colapso de la federación yugoslava (retiene dos de las seis repúblicas originales), así como la devastación de Serbia.<sup>26</sup>

### *Los "daños colaterales" y la credibilidad de la Alianza Atlántica*

Sin embargo, un creciente número de errores en los bombardeos de la OTAN que dañaron o destruyeron embajadas, hospitales, viviendas, y ocasionaron la muerte de civiles, refugiados y combatientes albanos-kosovares, está debilitando el respaldo del ataque contra el régimen responsable del genocidio y del éxodo bíblico de los kosovares.<sup>27</sup>

24. *Reforma*, México, 20 de febrero de 1999.

25. *Reforma*, México, 24 de abril de 1999.

26. *Reforma*, México, 4 de junio de 1999.

27. Diez semanas de ataques aéreos masivos de la OTAN han causado la muerte de por lo menos dos mil personas y herido a aproximadamente seis mil civiles en Yugoslavia. Asimismo, desde que comenzó la intervención de la

Si se reconoce que la credibilidad de la OTAN requiere del exitoso regreso de los refugiados a sus hogares y que se les proporcione autonomía local y seguridad, día a día se impone la necesidad de una intervención terrestre en la región. Así lo entiende, entre otros, el ex secretario de Estado norteamericano Henry Kissinger:

Ahora que la credibilidad de la organización está en juego, debemos persistir con tropas en el terreno, si es necesario, hasta que las fuerzas yugoslavas dejen Kosovo y se permita el retorno de los refugiados.<sup>28</sup>

### *Las limitaciones del poder aéreo*

Henry Kissinger insiste en la necesidad de: “[...] tomar en cuenta las lecciones de una generación sobre las limitaciones del poder aéreo y la futilidad de las nociones de escalada gradual”.<sup>29</sup> Lo cual coincide con el punto de vista estratégico militar que, en palabras del general H. Norman Schwarzkopf, significa que “no se puede ganar una guerra desde el aire”.

La Alianza Atlántica debe enviar tropas terrestres para ayudar a regresar a sus hogares a los centenares de miles de kosovares de origen albanés refugiados en los países vecinos. Esta idea la comparte, entre otros, el ex presidente de Estados Unidos Jimmy Carter: “Introducir tropas es una mejor opción que seguir matando y desplazando a civiles inocentes”.<sup>30</sup> Se trata de ponerle fin a la guerra antes de la llegada del invierno boreal, con la intención de hacer regresar a sus hogares a 983 mil refugiados actualmente fuera de Kosovo y 580 mil desplazados internos que para octubre ya sufrirían temperaturas

OTAN, el número de personas que salieron de Kosovo pasó de 170 mil a 983 mil (véase *Reforma*, México, 6 de junio de 1999).

28. *Reforma*, México, 24 de mayo de 1999.

29. *Ibidem*.

30. *Reforma*, México, 30 de mayo de 1999.

heladas, según cifras estimadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

### *La infantería, la "reina de las batallas"*

Puesto que no obstante los desarrollos tecnológicos y los esfuerzos de inteligencia es difícil discernir entre blancos militares y civiles, y que es más difícil todavía que la OTAN renuncie a los objetivos autoimpuestos, el único escenario estratégico militar posible que evitaría la defunción de personas inocentes es el de una ofensiva terrestre de la Alianza Atlántica que vaya acompañada por un cese de los ataques aéreos masivos, sustituidos por componentes aereotácticos (lo que incluye a los helicópteros Apache, aptos para realizar misiones de ataque en profundidad en territorio hostil). La otra estrategia, de naturaleza política, es la retirada de las tropas serbias de la provincia de Kosovo, el retorno de los desplazados y refugiados y el establecimiento de una fuerza internacional, más la de demanda cese al fuego, por parte de la OTAN y del propio Grupo de los Ocho (G-8).

Por resultar improbable que Milosevic acepte las condiciones para suspender los ataques, la solución deberá correr a cargo del poder militar.<sup>31</sup> Y la historia militar demuestra que sólo las armas de infantería pueden garantizar la seguridad de los albanos-kosovares y el retorno a sus hogares. Se necesita, por tanto, la ocupación efectiva de territorio, para lo cual existen tres opciones:

31. Este análisis se llevó a cabo antes del cese al fuego y de la retirada de los combatientes yugoslavos de Kosovo; sin embargo, se decidió abandonarlo puesto que se considera que bajo la conducción política de Milosevic ningún acuerdo está garantizado: el pasado histórico demuestra que a éste sólo le interesa permanecer en el poder. Es decir, ni la paz ni la estabilidad quedan garantizadas no obstante el fin de esta guerra; baste considerar también la situación de la provincia de Vojvodina, potencialmente conflictiva por la composición de su población (mayoría magiar) y sus ansias independentistas.

- Atacar e invadir por tierra desde Albania y Macedonia.
- Desembarcar con la técnica anfibia en las costas de Montenegro y avanzar hacia el interior de Serbia.
- O bien, la combinación de ambas maniobras, buscando cercar y aniquilar a las fuerzas hostiles.<sup>32</sup>

Una vez aprobado el plan operacional, el general estadounidense Wesley Clark conduciría la ofensiva terrestre, la que pudiera iniciar con la Fuerza de Reacción Rápida al mando del general británico Michael Jackson como avanzada del ataque.

### *¿Hacia una tercera conflagración mundial?*

Para el profesor de ciencias políticas de la Universidad de Stellenbosch, Sudáfrica, Willie Breytenbach, en los Balcanes comenzará la tercera guerra mundial, según profecía de Michel de Notre Dame, mejor conocido como Nostradamus. En palabras de este catedrático, el vidente: "[...] claramente señaló que comenzará a fines de siglo, durante el periodo de cáncer, que es entre el 22 de junio y el 23 de julio y en un triángulo bordeado por Grecia, Italia y Turquía, que está en los Balcanes".

En una de sus estrofas hace referencia a tres años y siete meses de paz antes de la guerra, a lo que el profesor citado apuntó: "De repente noté que el acuerdo de paz de Dayton fue firmado el 21 de noviembre de 1995. Si sumamos tres años y siete meses a esa fecha, llegamos a fines de junio de 1999".<sup>33</sup>

### *Oportunidad histórica para el mundo occidental y el islámico*

Por su parte, el catedrático de la Universidad de Harvard y autor de *El choque de civilizaciones*, Samuel Huntington, sostiene:

32. Véase *supra*, mapa de Yugoslavia.

33. *El Occidental*, Guadalajara, 27 de abril de 1999.

[...] lo que estamos viendo hoy es que las grandes divisiones ya no son políticas, ni ideológicas, ni económicas sino, básicamente, culturales. Y así como hay divisiones o fracturas culturales y de civilización, también vemos agrupamientos entre naciones que pertenecen a una entidad cultural común. Pero lo que me preocupa es el conflicto entre civilizaciones. [...] En la mayoría de los conflictos actuales, lo que subyace siempre es el choque entre culturas musulmanas y no musulmanas [...] allí tenemos la fuente mayor de inestabilidad en el mundo actual, y es un choque de origen cultural.<sup>34</sup>

Esto explica por qué este teórico de la *realpolitik* en relaciones internacionales se opone a la intervención de la OTAN y de Estados Unidos en los Balcanes, a favor de los albanos-kosovares. En su artículo "La superpotencia solitaria", publicado por la revista *Foreign Affairs* de marzo-abril de 1999, insiste en la interacción poder y cultura y rechaza el apoyo de occidente a un pueblo musulmán; y es que esta guerra puede llegar a representar el último clavo en el ataúd de la tesis de Huntington sobre el choque de civilizaciones.

Se trata de una oportunidad histórica para el mundo occidental y el Islam, ya que el conflicto de los Balcanes tiene el potencial de transformar la relación histórica hostil entre el mundo islámico y occidente, particularmente si tiene éxito al restituir y dar poder legal a los más de 600 mil musulmanes albaneses desplazados de Kosovo. Por primera vez Estados Unidos y sus aliados europeos, cuyas culturas se basan en la cristiandad, van a la guerra contra una país cristiano hermano, Yugoslavia, para defender a una comunidad musulmana perseguida. Una abrumadora mayoría de los 56 estados islámicos de la ONU respaldó los ataques de la Alianza Atlántica. Esto significa que

34. *La Nación*, Buenos Aires, 13 de junio de 1996.

los ataques de la OTAN están acelerando y promoviendo la coexistencia entre cristianos y musulmanes.

### *Lo que vendrá: los elevados costos de la reconstrucción*

Otro aspecto que no debe soslayarse se refiere a la posguerra: el alto costo de la reconstrucción de la infraestructura, las plantas de energía, las viviendas y el aparato productivo yugoslavo destruidos (se estima que serán necesarias cinco décadas y más de 100 mil millones de dólares), por un lado, y la verdadera catástrofe de refugiados y desplazados, sumada a la devastación de la de por sí pobre región de Kosovo.

Cabe señalar que la Unión Europea respalda la propuesta de Jacques Santer, el presidente de su comisión próximo a salir, en el sentido de que no se proporcionará ayuda alguna para reconstruir una Yugoslavia devastada, hasta que Milosevic, calificado de "dictador y criminal de guerra inculpado" por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, abandone la presidencia.<sup>35</sup>

Como sea, el pasado 10 de junio, cerca de 40 países y organismos internacionales aprobaron en Colonia, República Federal de Alemania, el Plan para la Estabilización de los Balcanes, iniciativa de la Unión Europea que establece la ayuda económica que se brindará a Yugoslavia, Albania y Macedonia, los países afectados por la guerra. Dicho apoyo se enfoca a tres áreas principales: democratización y respeto a los derechos humanos; reconstrucción económica, desarrollo y cooperación, y seguridad en la región, que implica el cese de las hostilidades. Plan que tendrá una vigencia de 15 años y para el cual se prevé una inversión de 30 mil millones de dólares.<sup>36</sup>

Pero la vida humana es lo más valioso; lamentablemente, a medida que se vaya posponiendo el ataque terrestre y la expulsión del

35. *El Financiero*, México, 5 de junio de 1999.

36. Los patrocinadores de este plan adelantaron que no incluirán a Serbia hasta que no se constate su democratización (véase *Reforma*, México, 11 de junio de 1999).

ejército federal yugoslavo y de sus fuerzas auxiliares de seguridad de Kosovo, el costo de vidas inocentes continuará incrementándose. Si el soldado profesional es consciente de los riesgos que implica haber optado por la carrera de las armas, la OTAN debería ordenar a sus efectivos una ofensiva terrestre, que si bien implicará un costo en combatientes y material bélico, traerá como beneficio la minimización de pérdidas de civiles, inaceptables en el umbral del tercer milenio.

### **POST SCRIPTUM: ¿EL FIN DEL CONFLICTO BÉLICO EN LOS BALKANES?**

Es probable que la determinación y firmeza de la Alianza Atlántica expliquen que, en últimas horas, Yugoslavia "aceptaba los principios generales del G-8 para una salida al conflicto en Kosovo"; es decir, las autoridades yugoslavas se muestran "de acuerdo para que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adopte una resolución en conformidad con la carta de la ONU".<sup>37</sup>

Los puntos principales del acuerdo para cese del fuego, aprobado por el G-8 el 6 de mayo de 1999, son:

- Detención inmediata de la violencia y la represión serbia en Kosovo.
- Retiro verificable, en un plazo de siete días, de todas las fuerzas armadas, de seguridad y policiales yugoslavas de la provincia kosovar.
- Desmilitarización de los rebeldes separatistas del Ejército de Liberación de Kosovo.<sup>38</sup>

37. *Reforma*, México, 29 de mayo de 1999.

38. Se trata de un grupo insurgente de albano-kosovares que optaron por la lucha armada.

- Despliegue de una "presencia" multinacional de paz (KFOR),<sup>39</sup> bajo mandato de la ONU.
- Establecimiento de una misión internacional civil que tendrá libre movimiento en Kosovo.
- Retorno seguro e inmediato de los refugiados y desplazados kosovares.
- Creación de una administración temporal en Kosovo bajo el mando de los albaneses, que representan 90% de su población.
- Preparación de un acuerdo-marco para una administración autónoma de Kosovo, que contempla un estatus similar al de Montenegro.
- Llegada posterior de un grupo de representantes serbios para proteger a la minoría serbia de esa región y a su patrimonio cultural.
- Un pacto de estabilidad para los Balcanes, que impulse un proyecto similar al Plan Marshall, para ayudar a reconstruir a la economía yugoslava.<sup>40</sup>

39. Esta fuerza de paz estaría formada por más de 50 mil hombres procedentes de contingentes militares de los siguientes países: Gran Bretaña (13 mil efectivos), Estados Unidos (siete mil), Francia (seis mil), Alemania (seis mil), Italia (dos mil), España (1,200), Bélgica (1,100), Grecia (mil), Noruega (800), Polonia (800), Canadá (800), Holanda (700), Dinamarca (600), Hungría (200), Rusia (de cinco mil a diez mil), Finlandia (800), Rumania (250), Ucrania (200), seguidos por Lituania, Estonia, Letonia, Eslovaquia, Eslovenia, Austria, Turquía, Portugal, Islandia, República Checa, Luxemburgo y Macedonia (véase *El Occidental*, Guadalajara, 5 de junio de 1999). A lo que se suma el anuncio del ministro de Defensa de Argentina, en el sentido de estar dispuesto a contribuir a la fuerza internacional de paz con 500 efectivos del ejército y la gendarmería nacional de ese país sudamericano (véase *Público*, Guadalajara, 11 de junio de 1999).

40. *El Occidental y Mural*, Guadalajara, 4 de junio de 1999.

Así, para el líder de la oposición yugoslava, Vuk Draskovic, presidente del partido Movimiento Serbio de Renovación:

[...] la propuesta que el Gobierno de Belgrado ha recibido es importante porque permite la apertura de un proceso político que desemboque en una solución permanente para los problemas de la región de los Balcanes.<sup>41</sup>

Sin embargo, más allá de este clima de optimismo por la paz, para el canciller alemán Gerhard Schroeder: "La suspensión de los ataques [depende de] si las tropas yugoslavas cesan de inmediato la represión en Kosovo y comienzan su retiro".<sup>42</sup> O, en palabras de un vocero de la propia cancillería germana: "Hasta que no exista el compromiso militar no podrá diseñarse el documento que será presentado en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para poner fin a la guerra".<sup>43</sup>

Optimismo que se corresponde con la realidad, ya que al cabo de 79 días la guerra llegó a su fin, junto con una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU<sup>44</sup> y a partir de las condiciones establecidas por

41. Se refiere al plan del G-8 para la solución del conflicto de Kosovo bajo los esfuerzos y la mediación del presidente de Finlandia, Martti Ahtisaari, y del ruso Viktor Chernomyrdin (véase *Reforma*, México, 7 de junio de 1999).
42. Posición que es compartida por el resto de los miembros de la Alianza Atlántica (véase *Reforma*, México, 4, 5 y 6 de junio de 1999).
43. *Reforma*, México, 6 de junio de 1999.
44. De nuevo, al igual que en lo concerniente a la intervención en el Golfo Pérsico para obligar a Iraq a retirarse de Kuwait, durante la votación en el Consejo de Seguridad de la ONU la República Popular China se abstuvo, y aunque se haya tomado la resolución en favor del despliegue de una fuerza internacional de paz en Kosovo como ajustada a derecho, la Carta de San Francisco establece claramente que para adoptar una resolución en ese órgano principal, se debe contar con el voto afirmativo de sus cinco miembros permanentes, por lo que la resolución mencionada no es legal.

el G-8; lo que, en palabras de Bill Clinton, presidente de Estados Unidos, fue interpretado así:

Compatriotas, esta noche, por primera vez en 79 días, los cielos sobre Yugoslavia están silenciosos. El Ejército y la policía yugoslava se están retirando de Kosovo. El millón de refugiados se está preparando para volver a casa [...] Puedo reportar que hemos alcanzado una victoria por un mundo más seguro.<sup>45</sup>

El balance final de la guerra según la OTAN es el siguiente:

- Duración: 79 días de intervención militar en Yugoslavia, que inició el 24 de marzo.
- Ofensiva aérea: 20 mil misiones aéreas se desencadenaron contra Yugoslavia.
- Pérdidas de aeronaves: dos aviones aliados fueron derribados por los serbios.
- Errores: 15 ataques contra blancos civiles realizados por la Alianza Atlántica.
- Defunciones serbias: diez mil personas, de las cuales sólo tres mil eran combatientes.<sup>46</sup>
- Heridos: seis mil personas fueron heridas e internadas en hospitales de Serbia y Kosovo.
- Defunciones aliadas: dos soldados, cuando se precipitó un helicóptero Apache.
- Estructura militar yugoslava: se estima destruida "totalmente" en 75%.

45. *Reforma*, México, 11 de junio de 1999.

46. Cifras que contrastan con las proporcionadas por el propio Milosevic, quien estimó en 462 militares y 114 policías el número de combatientes muertos (véase *Público*, Guadalajara, 11 de junio de 1999).

- Afectación de actividades productivas: 84 fábricas esenciales para la economía yugoslava deberán reconstruirse.<sup>47</sup>

Si bien ha sido posible sustituir la política de las armas por las armas de la política, es difícil que se haya logrado una solución definitiva para la paz y la estabilidad en los Balcanes. Mientras Solobodan Milosevic permanezca en el poder en Yugoslavia, no podrá garantizarse una "paz perpetua", en términos kantianos, en esa convulsionada región de Europa.

47. *Reforma*, México, 11 de junio de 1999.



*Transiciones, conflictos y democracia.*

*Estudios de coyuntura*

se terminó de imprimir en octubre de 1999  
en los talleres de Editorial Conexión Gráfica, S.A. de C.V.  
Libertad 1471, Guadalajara, Jalisco, México, C.P. 44100.

La edición, que fue de 500 ejemplares, estuvo  
bajo el cuidado de la Oficina de Difusión  
de la Producción Académica del ITESO.



9 789685 087094