



Año 8, número 1, enero-junio de 2013
Year 8, Issue 1, January-June 2013



© Universidad Nacional Autónoma de México
Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM, año 8, número 1

Universidad Nacional Autónoma de México

José Narro Robles
Rector/President

Estela Morales Campos
Coordinadora de Humanidades/Coordinator of Humanities

Silvia Núñez García
Directora del CISAN/CISAN Director

**Cuidado de la edición/
Associate Managing Editor**
Astrid Velasco Montante

**Corrección de estilo en inglés/
English Copy Editor**
Heather Dashner Monk

Corrección de pruebas/Proof Reading
Teresita Cortés Díaz, Cristina Hernández
y Hugo Espinoza

Diseño gráfico/Graphic Design
Patricia Pérez

**Formación y captura/
Typesetting and Lay-out**
María Elena Álvarez Sotelo

**Ventas y circulación/
Sales and Circulation**
Norma Manzanera Silva
Cynthia Creamer Tejeda

Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM, está incluida en el Índice de Revistas Mexicanas de Investigación Científica de Conacyt y en los siguientes índices internacionales: LATINDEX, CLASE, HELA, REDALYC, SCIELO y AISP-IPSA.

Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM es una publicación semestral editada por el Centro de Investigaciones sobre América del Norte, de la Universidad Nacional Autónoma de México (CISAN-UNAM). ISSN: 1870-3550. Certificado de Licitud de Título núm. 13961. Certificado de Licitud de Contenido núm. 11264, ambos expedidos por la Secretaría de Gobernación. Reserva al Título en Derechos de Autor, núm. 04-2005-061012425300-102, expedida el 10 de junio de 2005 por la Dirección General de Derechos de Autor de la Secretaría de Educación Pública. Editor responsable: Diego Ignacio Bugada Bernal. Toda correspondencia deberá enviarse al CISAN, Torre II de Humanidades, pisos 9 y 10, Ciudad Universitaria, c.p. 04510, México. D.F., Teléfono 5623-03-03, fax 5550-03-79, e-mail: <namerica@servidor.unam.mx>. Suscripciones: en México por un año (dos números) \$200.00 m.n., por dos años (cuatro números) \$320.00 m.n. Números sueltos: \$100.00 m.n., cada uno. En Estados Unidos: suscripción por un año \$26.00 U.S. dlls. Números sueltos: \$13.00 U.S. dlls. En Canadá, suscripción por un año \$34 U.S. dlls. Números sueltos: \$17 U.S. dlls. En América Latina, suscripción por un año \$34 U.S. dlls. Números sueltos: \$18 U.S. dlls. Resto del mundo: suscripción por un año \$48 U.S. dlls. Números sueltos: \$28 U.S. dlls. (incluye gastos de envío). La distribución está a cargo del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, Torre II de Humanidades, pisos 1, 7, 9 y 10, Ciudad Universitaria, c.p. 04510, México, D.F. Tiraje: 400.

Está estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de cualquier contenido tanto en medios impresos, electrónicos o mediante reprografía, sin el permiso expreso y por escrito de los editores. No se devolverán originales no solicitados. Las opiniones vertidas en los artículos son de la exclusiva responsabilidad de sus autores. *Norteamérica*, año 8, núm. 1, se terminó de imprimir en el mes de junio de 2013 en los talleres de Formación Gráfica, S.A. de C.V., Matamoros núm. 112, Col. Raúl Romero, 57630, Cd. Nezahualcóyotl, Edo. de México. Se utilizó papel cultural de 90 gramos. Impreso en offset.



Índice / Table of Contents

ENSAYOS / ESSAYS 5

Migración y estrés aculturativo: una perspectiva teórica sobre aspectos psicológicos y sociales presentes en los migrantes latinos en Estados Unidos
Arturo Enrique Orozco Vargas 7

La conformación de la Cámara de los Comunes y los gobiernos de Canadá a través de cinco procesos electorales federales (2000-2011). Segunda parte
Oliver Santín Peña 45

ANÁLISIS DE ACTUALIDAD / CONTEMPORARY ISSUES 75

Las denuncias ciudadanas sobre cumplimiento ambiental en América del Norte (1996-2012): perspectivas sobre la sociedad civil ambientalista norteamericana
Raúl Pacheco-Vega 77

Las políticas democráticas de la industria del juego. Un estudio comparativo de América del Norte
Hugo Rangel Torrijo 109

Canada's Visa Requirement for Mexicans And Its Political Rationalities
Liette Gilbert 139

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL / SPECIAL CONTRIBUTION 163

- U. S.-Japanese Relations in Transition:
The Case of Fukushima
David M. Potter 165

REFLEXIONES / REFLECTIONS 177

APUNTES BIBLIOGRÁFICOS / BIBLIOGRAPHICAL NOTES

- ¿Quién gobierna América del Norte?
Élites, redes y organizaciones
Carlos Alba Vega 179



ENSAYOS / ESSAYS

Migración y estrés aculturativo: una perspectiva teórica sobre aspectos psicológicos y sociales presentes en los migrantes latinos en Estados Unidos
Arturo Enrique Orozco Vargas

La conformación de la Cámara de los Comunes y los gobiernos de Canadá a través de cinco procesos electorales federales (2000-2011)
Segunda parte
Oliver Santín Peña

Migración y estrés aculturativo: una perspectiva teórica sobre aspectos psicológicos y sociales presentes en los migrantes latinos en Estados Unidos

ARTURO ENRIQUE OROZCO VARGAS*

RESUMEN

Siendo la migración y el proceso posterior de aculturación fenómenos tan complejos y multifacéticos, el objetivo de este artículo es analizar los factores económicos, sociales, políticos y culturales inmersos en éstos. Para lograr dicho cometido, aquí se examinaron teóricamente distintos estudios empíricos y trabajos existentes relacionados con la experiencia migratoria. A su vez, este artículo describe los principales motivos que llevan a los inmigrantes hispanos a abandonar sus países de origen, además de que se analizan los principales factores relacionados con el proceso de aculturación y el estrés aculturativo que viven los inmigrantes en su estadía en Estados Unidos.

Palabras clave: migración, aculturación, motivos para emigrar, estrés aculturativo, recursos.

ABSTRACT

Since migration and the resulting acculturation process are such complex, multifaceted phenomena, the aim of this article is to analyze the economic, social, political, and cultural factors involved. To achieve this, the author examines theoretically different empirical studies and papers related to the migratory experience. The article also describes the main reasons why Hispanic immigrants leave their countries of origin, as well as the main factors linked to the acculturation process and the acculturative stress immigrants experience during their stay in the United States.

Key words: migration, acculturation, reasons to emigrate, acculturative stress, resources.

* Doctorante del Programa de Investigación Educativa con Concentración en Desarrollo Humano y Estudios de la Familia, University of North Texas, arturo.orozco@my.unt.edu.

INTRODUCCIÓN

Cuando se analiza el fenómeno de la migración, no se pueden soslayar aspectos que tocan lo más profundo e íntimo del ser humano, como sus sueños, logros, luchas, tristezas, frustraciones, angustias y, sobre todo, sus esperanzas. Si a esto se añaden las condiciones socioculturales presentes de manera particular en cada país, la migración se convierte en un fascinante objeto de estudio. Debido a complejidad y cantidad de factores involucrados en ésta, la migración se estudia de manera multidisciplinaria para llegar a un mejor entendimiento de sus efectos. Particularmente, investigadores en las áreas de la psicología, la sociología, la antropología y la historia han hecho aportaciones con las que ha sido posible determinar el impacto de la migración en la vida familiar de los migrantes.

El objetivo de este artículo es analizar teóricamente, desde diversas perspectivas, los factores socioculturales asociados con la migración. De igual manera, se describirá el proceso de aculturación de los migrantes latinos que viven en Estados Unidos. El contenido de este trabajo no da a conocer los resultados de una investigación empírica, sino la revisión teórica de estudios realizados en distintos países, principalmente en Estados Unidos, así como de trabajos existentes en los que se ha investigado el fenómeno migratorio y el proceso de aculturación de la comunidad hispana. Para este cometido, en un primer momento la información aquí vertida señalará las principales semejanzas y diferencias entre la sociedad de origen y la sociedad en la que los migrantes se establecen, comparando, por un lado, las condiciones económicas y políticas y, por el otro, los factores socioculturales e individuales presentes en cada uno de estos dos contextos.

Este análisis permitirá conocer al detalle la influencia de estos elementos en la vida de los migrantes hispanos y sus familias.¹ Después se analizará el proceso de aculturación, algunos de los principales factores socioculturales presentes en la sociedad receptora, el impacto del estrés aculturativo, así como los recursos y estrategias de superación y adaptación que los inmigrantes adquieren y desarrollan para vencer los obstáculos propios de la aculturación y, por ende, lograr una estadía exitosa en Estados Unidos.

Con la finalidad de presentar una visión general e integral de las distintas comunidades latinas residentes en Estados Unidos, se revisaron estudios que incluían la

¹ Aunque el término "hispano" fue acuñado por organismos federales estadounidenses para describir las características de las personas provenientes de México, Puerto Rico, Cuba y otros países de Hispanoamérica, muchos autores prefieren el término "latino" por hacer referencia directa a los emigrantes provenientes de un país de América Latina. Debido a que en la bibliografía científica no se hace una distinción específica entre hispano y latino, ambos términos se usarán aquí de manera indistinta.

participación de migrantes provenientes de distintos países de América Latina, no sólo mexicanos. Antes de empezar la descripción de las razones que orillan a los emigrantes a la decisión de abandonar sus países de origen, conviene describir brevemente cada una de las etapas que conforman la historia del proceso migratorio en Estados Unidos. Esta revisión dará cuenta del predominio de la migración hispana durante las últimas cuatro décadas y el porcentaje de familias de ese origen establecidas en Estados Unidos.

CONTEXTO HISTÓRICO DE LA INMIGRACIÓN HISPANA EN ESTADOS UNIDOS

Durante los últimos cuatro siglos, Estados Unidos ha sido un refugio y un lugar muy especial para el desarrollo de muchos grupos de inmigrantes (Daniels, 2002). Entre estos grupos, los latinos no sólo tienen la tasa de inmigración más alta en estos momentos, sino que durante los próximos años ellos constituirán el grupo minoritario más grande en Estados Unidos (Pew Hispanic Center, 2009). Aunque los hispanos, ya sea solos o con sus familias, han emigrado a Estados Unidos desde el siglo XVIII, el movimiento migratorio más grande comenzó a inicios de los setenta. De acuerdo con la mayoría de los historiadores e investigadores, la historia de la inmigración a Estados Unidos durante el siglo XX se divide en tres fases, cada una con características muy distintivas (Durand y Arias, 2000; Gonzalez, coord., 2000).

Aunque cada autor ha usado diferentes sistemas de clasificación, el propuesto por Massey (1995) incluye a la mayoría de los demás. En su clasificación, Massey denomina a la primera etapa como la era clásica (1901-1930). Estas décadas estuvieron caracterizadas principalmente por la inmigración europea. Durante esta etapa, el porcentaje de inmigrantes europeos fue de 79.6 por ciento, mientras que el de inmigrantes latinos fue de sólo 16.2 por ciento. La segunda etapa se denomina "la gran pausa", la cual comenzó en 1931 y concluyó en 1970. Durante este periodo, hubo un cambio muy importante en el porcentaje de inmigrantes hacia Estados Unidos. En estas décadas, el porcentaje de inmigrantes europeos (46.2 por ciento) fue descendiendo hasta equipararse con el de los inmigrantes hispanos (43.6 por ciento) (U.S. Immigration and Naturalization Service, 1994). Este incremento en el porcentaje de inmigrantes latinos tuvo varias causas; sin embargo, el Programa Bracero es considerado un factor determinante en este auge (Verduzco, coord., 2001). Este programa comenzó en 1942 y fue el resultado de negociaciones entre los gobiernos de México y Estados Unidos, con la finalidad de contratar obreros mexicanos para trabajar en granjas y labores del campo, así como en la construcción de vías de ferrocarril durante la segunda guerra

mundial. No solamente este programa trajo muchos beneficios económicos a los trabajadores y sus familias, sino que también les dio la posibilidad de residir temporal o permanentemente en el país vecino del Norte. Se estima que desde 1942 hasta 1964, lapso en el que estuvo vigente este programa, más de dos millones de mexicanos trabajaron legalmente en Estados Unidos (Rumbaut, 1994).

En la tercera etapa, denominada “el nuevo régimen”, se presentó la tasa más grande de inmigración hispana en la historia de Estados Unidos. Estas décadas, desde 1970 hasta el año 2000, se caracterizaron por altas concentraciones de latinos en regiones muy específicas, el número cada vez más creciente de inmigrantes indocumentados venidos principalmente de México y Centroamérica, la incapacidad de integrar al campo laboral a una cantidad excepcional de nuevos inmigrantes, la creciente segmentación del mercado laboral, así como las leyes de inmigración cada vez más restrictivas, particularmente en contra de los indocumentados (Massey, 1995); sin embargo, a pesar de estos y otros muchos obstáculos y desafíos que los hispanos deben sortear, la migración hacia Estados Unidos continúa siendo la mejor opción para ellos y sus familias. Entre 1971 y 1993, el porcentaje de inmigrantes alcanzó su índice más alto con un 49.6 por ciento, lo cual representa 25.9 millones de inmigrantes hispanos. En contraste, el porcentaje de inmigrantes europeos constituyó solamente el 13.1 por ciento (U.S. Immigration and Naturalization Service, 1994). A su vez, durante los noventa, la población hispana pasó de 22.4 millones a 35.3 millones (U.S. Census Bureau, 2001).

A este número hay que añadir la proporción de inmigrantes indocumentados, la cual muchas veces no es reportada en el censo oficial. Organizaciones privadas como el Pew Hispanic Center han estimado que el porcentaje de inmigrantes latinos indocumentados que viven en Estados Unidos se había incrementado un 30 por ciento entre los años 2000 y 2005. Esto dio como resultado un estimado de 8.4 millones en el año 2000 (Hofer, Rytina y Baker, 2012), mientras que el número de inmigrantes indocumentados hasta el 2005 sumaba alrededor de once millones (Passel, 2005). Reuniendo cifras oficiales y otras proporcionadas por este tipo de organizaciones civiles se estimó que la población hispana (incluyendo inmigrantes documentados, indocumentados, así como los hijos de ambos grupos) en el año 2005 era de 42.7 millones. Tomando las cifras del último censo realizado en Estados Unidos, al finalizar 2012, la población hispana alcanzaría los 53.8 millones (Pew Hispanic Center, 2012). De acuerdo con este censo, la población hispana tuvo un incremento de 35.3 millones en el año 2000 a 50.5 millones en 2010, lo cual indica que alrededor de una tercera parte del crecimiento total de la población hispana se dio durante esta década. Estimaciones basadas en la trayectoria de la población hispana han mostrado que al finalizar 2020 el número de hispanos habrá alcanzado los 60 millones. A su vez, se espera que en

2050, aproximadamente el 25 por ciento del total de la población en Estados Unidos tendrá un origen hispano.

MOTIVOS PARA EMIGRAR

Como se dijo en el apartado anterior, el fenómeno de la migración requiere investigar la complejidad de los distintos factores presentes tanto en la sociedad de origen, como en la sociedad receptora. La finalidad de esta sección es describir, por una parte, el contexto sociocultural, político y económico propio de sus comunidades de origen y, por la otra, hacer énfasis en los factores que influyen directamente en la decisión de emigrar hacia Estados Unidos, incluyendo sus rasgos de personalidad, habilidades para interactuar socialmente, características biológicas y la percepción de sí mismos. Todos estos factores en conjunto influyen directamente en la naturaleza y los motivos que las familias e individuos tienen para que, en un momento determinado de sus vidas, tomen la decisión de emprender un largo camino hacia Estados Unidos.

Aunque cada inmigrante tiene un motivo sumamente particular para abandonar su país de origen, investigadores en este campo han identificado algunos factores en común: la tendencia de emigrar hacia países con mejores condiciones económicas (Fassmann y Munz, 1994; Rumbaut, 1994; Simon, coord., 1990) y el deseo de encontrarse y vivir nuevamente con sus familiares y amigos establecidos previamente en el país receptor (Light, Bhachu y Karageorgis, 1993; Massey, 1999). Aquí se describen detalladamente los motivos económicos, políticos, socioculturales e individuales que llevan a los inmigrantes hispanos a tomar la decisión de emigrar hacia Estados Unidos.

MOTIVOS ECONÓMICOS

Estudios en diferentes países han encontrado, de manera consistente, que las condiciones económicas son determinantes en el proceso de emigrar hacia otro país (Bacallao y Smokowski, 2007; Gonzalez, coord., 2002; Rumbaut, 1994). De manera particular, algunos investigadores han señalado que la decisión final de emigrar desde México y otros países latinoamericanos hacia Estados Unidos se vincula con el crecimiento de la agricultura, la construcción y otros sectores económicos que han tenido un gran desarrollo en Estados Unidos durante los últimos años (Browning y Zenteno, 1993; Rivera-Batiz, 1999; Verduzco, 1995). Por ejemplo, en un estudio que incluía la participación de inmigrantes mexicanos de ambos sexos, Chavez, Flores y Lope (1989)

encontraron que una de las principales motivaciones que tuvieron estas personas para emigrar de México fue la gran diferencia en salarios. Mientras que en éste necesitarían una semana para conseguir alrededor de cuatrocientos pesos recibiendo el salario mínimo, en Estados Unidos, con sólo trabajar casi cinco horas ganarían la misma cantidad.

De igual manera, la escasez de trabajos bien pagados y estables es otra de las razones más relevantes que muchos de los inmigrantes tienen para abandonar sus países de origen. Estudios realizados en la frontera con Estados Unidos revelaron que 27.5 por ciento de los inmigrantes mexicanos no ha sido capaz de conseguir un trabajo en los meses previos a tomar la decisión de emigrar hacia Estados Unidos (Colef, Conapo y STPS, 1994).

No solamente son los bajos niveles de empleo y la enorme diferencia entre salarios dos de los factores más importantes que constituyen los motivos más fuertes para emigrar, sino también algunas tendencias demográficas en México y sus efectos directos en el empleo se han identificado como las razones al momento de tomar la decisión de emigrar (Dussel, 1997). De manera particular, desde comienzos de los ochenta, México ha sido incapaz de generar las oportunidades de trabajo que se necesitan en los sectores de agricultura y manufactura. Cabe agregar que —a pesar del número de maquiladoras, determinantes en el aumento de empleos, particularmente en los estados de la frontera norte— muchos de los subsectores más tradicionales (automotriz, de producción de textiles y piel, del transporte y el metalúrgico) han sufrido una considerable expulsión de trabajadores (Aspe, 1993; Carrillo, coord., 1993). Por ende, los salarios más altos y las condiciones laborales más estables en Estados Unidos constituyen de manera directa una opción muy atractiva para la mayoría de los inmigrantes hispanos.

EL CONTEXTO POLÍTICO EN LA SOCIEDAD DE ORIGEN

El contexto político en México y otros países latinoamericanos incluye factores legales, locales y regionales (Zolberg, coord., 2006). Si bien es cierto que la mayoría de los migrantes que intentan cruzar la frontera hacia Estados Unidos tienen motivos de carácter económico, a ello deben añadirse las condiciones políticas en varios países de América Latina, que han fomentado la salida de un número indeterminado de inmigrantes y sus familias. Por ejemplo, la inestabilidad política prevaleciente en Centro y Sudamérica en la década de los noventa estimuló una constante inmigración proveniente de estas regiones (Coleman, 2002). De manera particular, durante los años ochenta, los conflictos políticos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua fueron

el principal motivo que tuvieron muchos hombres y mujeres junto con sus hijos para salir huyendo de sus países de origen (Ronstrom, 1989). Como resultado de esta situación, durante esta década en particular el tamaño de la población hispana en Estados Unidos se incrementó un 34.4 por ciento, para llegar a un estimado total de aproximadamente 19.5 millones de latinos que viven en Estados Unidos.

FACTORES Y CARACTERÍSTICAS INTERNAS DE LOS INMIGRANTES

Con el objetivo de examinar el fenómeno de la inmigración, se han realizado estudios en varias latitudes, los cuales han revelado la fuerte influencia de una gran cantidad de factores externos. Aunado a ello, existe un conjunto de características asociadas a la personalidad que cumplen un papel determinante en la decisión de abandonar sus comunidades de origen y emigrar a otros países. Aunque las condiciones externas influyen en el deseo de emigrar, ciertos rasgos de personalidad hacen la diferencia entre quedarse en el lugar donde se encuentran viviendo o recorrer una larga travesía hasta su destino (Boneva y Frieze, 2001; Dion y Dion, 2001).

En sus primeras investigaciones en esta área, Morrison y Wheeler (coords., 1976) acuñaron el término “personalidad pionera”, con la finalidad de describir las características internas de los inmigrantes con un gran deseo de moverse geográficamente. De manera particular, la personalidad de estos inmigrantes se caracteriza por la necesidad de vivir experiencias novedosas y la percepción de que existen mejores oportunidades económicas en otras regiones. Años más tarde, otros estudios revelaron que las personas que ya han inmigrado están más dispuestas a emigrar nuevamente que las que nunca han dejado sus países de origen (Sakkeus, 1994).

De acuerdo con Boneva y Frieze (2001), los inmigrantes que deciden dejar el país donde vivían tienden a ser más perseverantes cuando se trata de alcanzar sus objetivos, poseen una inclinación que los orienta más hacia el trabajo, además de contar con una mayor motivación interna en comparación con quienes deciden permanecer en sus comunidades.

Por otra parte, los migrantes con estos rasgos de personalidad no presentan una orientación tan marcada hacia su familia, lo cual les permite sentirse más libres de tomar la decisión de emigrar. En términos generales, las personas más ambiciosas y más comprometidas con su trabajo están más dispuestas a emigrar (Brett, Stroh y Reilly, 1993). Opuestamente, Frieze, Hansen y Boneva (2006) encontraron que las personas que reportaron altos niveles de apego a la familia y lazos más fuertes con sus amigos tienen más probabilidades de permanecer en su actual lugar de residencia.

FACTORES SOCIOCULTURALES PRESENTES EN LA SOCIEDAD RECEPTORA

La siguiente etapa en el proceso de inmigración comienza con la travesía de los inmigrantes hacia una nueva región geográfica, a la cual se ha dado el término de *sociedad receptora*.² Según Dinesh Bhugra (2004), esta experiencia se caracteriza por eventos positivos o negativos, apoyo emocional y económico, cambios personales, oportunidades, aprendizajes, recursos, obstáculos y desafíos. El propósito de este apartado es describir el contexto sociocultural que encuentran los inmigrantes hispanos a su llegada a Estados Unidos.

CONTEXTO ECONÓMICO-SOCIOCULTURAL

Los inmigrantes hispanos son considerados un grupo étnico desfavorecido en lo referente a su situación económica, ya que la mayoría no tienen las habilidades que demandan ciertos sectores de la fuerza laboral, viven lejos del lugar donde se encuentran los empleos disponibles, no cuentan con un permiso para trabajar legalmente, son contratados por sólo unos pocos días o tienen muchas responsabilidades familiares. Por estas razones, es más difícil para ellos conseguir un empleo estable y bien remunerado (Wilson, 1996). Además, aunque una gran cantidad de latinos son contratados como fuerza laboral, la mayoría son incapaces de obtener una buena remuneración económica para sostener a sus familias (Durand, Massey y Zenteno, 2001), debido en gran parte al tipo de trabajos que desempeñan, los cuales frecuentemente se relacionan con la agricultura, la industria de la construcción, la textil, la limpieza doméstica y el mantenimiento en edificios, así como la venta de distintos objetos o comida en las calles (Hondagneu-Sotelo, coord., 2001; Ibarra, 2000). No sólo estos trabajos se caracterizan por bajos salarios, falta de sindicatos, explotación laboral y actividades que requieren un gran esfuerzo físico, sino que la mayoría de estos trabajos se desarrollan en regiones geográficas muy pobres (Lin, 1995; Valenzuela, 2001).

Por otra parte, evidencia empírica sugiere que la mayoría de los latinos participa en la economía informal (Williams y Windebank, 1998). Debido a que este tipo de trabajo no se encuentra bajo el control de las instituciones regulatorias, la mayoría de estas actividades se ejecutan sin la inspección de los mínimos estándares de seguridad. De igual manera, muchos de los trabajadores desempeñan actividades que los ponen en peligro de sufrir una lesión (Quesada, 1999; Valenzuela, 2003; Walter *et al.*, 2002).

² Otros términos usados en las publicaciones científicas para referirse a la sociedad receptora son país receptor o sociedad de residencia.

Aunque los inmigrantes hispanos deben enfrentar innumerables obstáculos en su proceso de adaptación a las condiciones económicas en Estados Unidos, esta situación es incluso peor para las mujeres y para los inmigrantes con un nivel educativo muy bajo o, por el contrario, con un nivel educativo muy alto; por ejemplo, quienes se encuentran en ambos extremos del continuum educativo tienen más dificultades cuando tratan de conseguir un empleo que resulte satisfactorio y apropiado para ellos (Tseng, coord., 2001).

Si tomamos en cuenta el género, factores muy específicos como la dependencia económica, los roles de género tradicionales y los bajos niveles educativos influyen directamente, creando situaciones muy difíciles para las mujeres. Aunque contar con un empleo tendría que ser un elemento que le diera a dichas mujeres mayor poder en el sistema familiar, lo cual a su vez eventualmente redundaría en bajos niveles de estrés psicológico y ansiedad, algunos estudios han revelado que el estatus laboral es un factor de riesgo muy importante para las inmigrantes debido principalmente a la sobrecarga de trabajo (como las responsabilidades en el hogar, la crianza de los hijos y largas jornadas de trabajo). En muchos casos, incluso cuando las mujeres inmigrantes ganan más que su pareja o tienen un nivel educativo más alto, ellas no siempre reciben los mismos beneficios que los hombres (Dion y Dion, 2001).

Como se ha señalado repetidamente, la mayoría de los inmigrantes hispanos residentes en Estados Unidos enfrentan muchas dificultades debido a la inestabilidad de las condiciones laborales (Simich, 2006). Cuando llegan a Estados Unidos, de manera general estos inmigrantes pueden clasificarse en dos categorías: por un lado, los que intentan establecer una residencia permanente y, por el otro, los que emigran a Estados Unidos con un objetivo temporal. Este último grupo incluiría a los trabajadores que responden a las demandas y cambios en las condiciones laborales de cada región geográfica. Después de haber trabajado por cierto tiempo, estos inmigrantes son forzados a regresar a sus países de origen una vez concluida su labor.

Por el contrario, los inmigrantes con la intención de residir permanentemente en el país de destino, comienzan un éxodo interno hacia las áreas con mejores condiciones económicas y políticas. Al encontrarlas, se establecen con sus familias en esas comunidades, mientras las condiciones laborales así lo permitan (Coleman, 2002). No sólo grandes comunidades de latinos se han establecido en las ciudades más pobladas del país, como Los Ángeles, Nueva York, Chicago y Houston, sino que también los latinos se han convertido en el grupo étnico más grande en San Antonio, Miami y en muchas otras ciudades a lo largo de la frontera con México (Massey, 1995). Incluso en estados como California se estima que la población hispana sobrepasará a los caucásicos hacia el 2025, convirtiéndose en el principal grupo étnico en este estado (Purdum, 2000).

Aunque la mayoría de las familias hispanas han sido capaces de lograr una adaptación exitosa en estas ciudades, el contexto político en Estados Unidos continúa siendo un gran desafío para la mayoría de los latinos. Por ejemplo, el miedo a la deportación es una de las preocupaciones más grandes para los inmigrantes indocumentados, quienes a su vez tienen que enfrentarse al desempleo y otros problemas laborales (Sullivan y Rehm, 2005). Así pues, el miedo a la deportación influye directamente en la percepción de la libertad y la capacidad de involucrarse con otros grupos étnicos (Berry, 2001). En el contexto familiar, el miedo a la deportación tiene un impacto directo en la toma de decisiones relacionadas con la escuela, el lugar de residencia, el apoyo en los servicios médicos y las oportunidades laborales.

FACTORES SOCIODEMOGRÁFICOS

Aunado a los factores descritos previamente, existe un conjunto de características sociodemográficas, entre las que destacan la edad, nivel educativo, género y región geográfica que nos permiten conocer quiénes y cómo son los inmigrantes hispanos.

Edad

Aunque algunos niños y adultos mayores acompañan a los migrantes en su viaje a Estados Unidos, cerca de la mitad los migrantes tienen entre veinte y treinta y cinco años de edad (Gonzalez, 2002). Estudios realizados en el 2011 estimaron que el 59 por ciento de los inmigrantes indocumentados tenía entre 25 y 44 años de edad, el 26 por ciento de ellos era menor de 24 años y el 15 por ciento tenía 45 años o más (Hoefler, Rytina y Baker, 2012). De esta manera, incluyendo inmigrantes documentados, indocumentados y los hijos de ambos grupos, el censo más reciente dio a conocer que 14.4 millones de latinos tienen menos de 15 años de edad, 7.9 millones tienen entre 15 y 24 años, 12 millones tienen entre 25 y 39 años, 8.5 millones tienen entre 40 y 55 años y, finalmente, 5.8 millones tienen 56 años o más (U.S. Census Bureau, 2011).

Educación

Respecto de la educación, se estima que, en promedio, los inmigrantes mexicanos residentes en Estados Unidos han completado nueve años de educación escolarizada; esto significa que dejaron la escuela cuando eran adolescentes (Gonzalez, 2002). En

una investigación cuyo objetivo fue estudiar la adaptación de las familias en el proceso posinmigratorio, los padres que participaron comentaron que, además de conseguir un mejor trabajo, habían emigrado para darle a sus hijos mejores oportunidades incluyendo el acceso a la educación en Estados Unidos y la posibilidad de aprender el inglés y hablarlo con fluidez (Bacallao y Smokowski, 2007). Tomando en cuenta las cifras oficiales, el censo más reciente mostró que el 62.9 por ciento de latinos se clasificaron como “graduados de preparatoria”, en comparación con los caucásicos, quienes alcanzaron el 87.6 por ciento. Entre estos latinos, los de origen cubano fueron el grupo más grande con un 81.4 por ciento, seguido por los puertorriqueños, que obtuvieron un 74.8 por ciento, y los mexicanos con un 75.4 por ciento. Hasta este nivel educativo, la diferencia entre latinos y otros grupos étnicos no es muy significativa; sin embargo, el nivel educativo de los latinos disminuye considerablemente cuando se los clasifica como “graduados de nivel superior o más”. En comparación con 52.4 por ciento de los asiáticos o el 30.3 por ciento de los caucásicos, solamente el 13.9 por ciento de los hispanos alcanza este nivel (U.S. Census Bureau, 2011).

Género

El número de mujeres y hombres hispanos es muy equitativo: 25.2 millones de hombres y 23.4 millones de mujeres (U.S. Census Bureau, 2011). En 2011, se estimó que el 53 por ciento de los inmigrantes indocumentados eran hombres (Hoefer, Rytina y Baker, 2012).

Factores geográficos

La distancia entre el país de origen y Estados Unidos es un elemento muy importante para los inmigrantes cuando deciden dejar sus comunidades. Esto llega a ser muy evidente al observar la proporción de inmigrantes, tomando en cuenta el país de origen. De acuerdo con el censo de 2010, 50.5 millones de latinos viven en Estados Unidos, de los cuales 3 998 280 provienen de Centroamérica y 2 769 434 vienen de Sudamérica. Por otra parte, 31 789 258 son de origen mexicano, lo cual representa el 63 por ciento del total de la población hispana viviendo en Estados Unidos (U.S. Census Bureau, 2011).

ADAPTACIÓN SOCIOCULTURAL

Como ha sido descrito en las secciones anteriores, los factores económicos, políticos y sociodemográficos, así como los rasgos de personalidad de los inmigrantes influyen directamente en el proceso de adaptación a una nueva cultura. Una gran cantidad de estudios empíricos han documentado cómo los inmigrantes necesitan no sólo aprender otras costumbres, leyes, lenguas, formas de interacción social, sino que también necesitan adaptar sus ideas, sentimientos y comportamientos a las normas de la sociedad en la que se establecen (Negy y Woods, 1992).

Como se señaló anteriormente y lo han sustentado investigadores y teóricos del fenómeno migratorio, el proceso de aculturación es influido por factores presentes en el contexto social (por ejemplo, características de la sociedad de residencia, idioma, diferencias culturales, separación de la familia, inestabilidad económica y política en la sociedad de origen, la habilidad para aprehender un nuevo sistema cultural y el apoyo social que reciben), así como variables individuales (rasgos de personalidad, nivel educativo, costumbres culturales, autoestima, tradiciones y los roles de género) que se encuentran antes y durante el proceso de inmigración (Arbona *et al.*, 2010; Bhugra, 2004; Carballo, coord., 1994; Kotic, 2004; Parrado y Flippen, 2005).

En términos generales, estudios a nivel internacional han confirmado que la adaptación a un nuevo país es más difícil para los inmigrantes cuando existen importantes diferencias culturales entre la sociedad de origen y la nueva sociedad receptora (Horenczyk, 1996). Por otra parte, para lograr una adaptación exitosa, los inmigrantes tienen que ser capaces de establecer relaciones cordiales y significativas con el grupo huésped y, al mismo tiempo, desarrollar un conjunto de actitudes positivas que les permitan una convivencia respetuosa (Kotic, 2002).

El término adaptación sociocultural ha sido propuesto para describir el proceso cultural a través del cual los inmigrantes son capaces de establecer relaciones constructivas en una nueva cultura (Maydell-Stevens, Masgoret y Ward, 2007). La diferencia entre una adaptación exitosa o el fracaso en este proceso depende de los ajustes que realicen los inmigrantes cuando éstos se encuentran ya viviendo en su nuevo lugar de residencia (Torres y Rollock, 2004). En términos generales, la calidad de la adaptación sociocultural estará determinada por los recursos que obtengan, incluyendo las oportunidades escolares, salarios, fluidez en el idioma, apoyos gubernamentales y las interacciones sociales dentro de la comunidad receptora (Ward, 2004). Mientras que algunos inmigrantes se ajustan rápida y satisfactoriamente a la nueva cultura, quienes de manera especial tienen un fuerte arraigo a su comunidad de origen encuentran muchas barreras en esta transición (Yeh *et al.*, 2003).

ACULTURACIÓN

Derivado de estos ajustes socioculturales, la tercera etapa en el proceso de inmigración es la adaptación propiamente al estilo de vida en el nuevo país receptor (Espin, 1987). De acuerdo con Bhugra (2004), esta etapa se caracteriza por el estrés, el choque cultural, las dificultades económicas que la mayoría de los inmigrantes experimentan, la discrepancia entre sus aspiraciones y los logros ya alcanzados, la sensación de desarraigo y la discriminación. Después de haber comenzado a ajustarse a la nueva cultura, muchos de los inmigrantes transitan por un proceso posterior de adaptación o aculturación. El término “aculturación” fue propuesto por Redfield, Linton y Herskovits en 1936 para describir el fenómeno mediante el cual grupos de individuos provenientes de distintas culturas establecen interacciones de primera mano. Estas interacciones generarán cambios sucesivos en los patrones culturales, tanto en los inmigrantes como en los individuos ya establecidos en la sociedad de residencia. Así, al hablar de aculturación, conviene enfatizar los numerosos cambios hechos por los inmigrantes y sus familias (Adelman, 1988; Berry, 1980; George y Ramkissoo, 1998; Kasic, 2004; Melville, 1978; Shin, 1999; Yeh *et al.*, 2003).

El proceso de aculturación ha sido estudiado por infinidad de investigadores desde distintas disciplinas, como la antropología, psicología, sociología, salud pública, educación y economía. En el pasado, se propusieron diferentes modelos con la finalidad de examinar esta experiencia. Entre los más reconocidos, el modelo bidimensional ofrece una descripción integral respecto de la adaptación sociocultural y psicológica que viven los inmigrantes. El más representativo de estos modelos bidimensionales de aculturación fue propuesto por Berry para señalar el proceso de adaptación a la nueva cultura y los desafíos que éste representa (Berry, 2001). El modelo bidimensional consiste en cuatro estrategias de aculturación usadas por los inmigrantes en su proceso de adaptación a su nuevo lugar de residencia (Berry, 1997). A su vez, estas estrategias se derivan de dos orientaciones generales: la primera está caracterizada por la preferencia que los inmigrantes tienen por mantener su identidad y herencia cultural. La segunda orientación enfatiza la preferencia de los inmigrantes por participar y tener un contacto cercano y continuo con otros grupos étnicos, quienes ya se encuentran establecidos en la sociedad de residencia. Así es como estas dos orientaciones producen cuatro tipos distintos de estrategias (asimilación, separación, marginación e integración) cada una de éstas con características muy particulares:

- *Integración.* Es la estrategia por medio de la cual los inmigrantes mantienen actitudes positivas hacia su cultura de origen y al mismo tiempo establecen interacciones cercanas y significativas con los miembros de la sociedad de residencia.

Según esta estrategia, mientras se sienten aceptados por los miembros de la nueva cultura, los inmigrantes mantienen viva su cultura original (Moghaddam, Taylor y Lalonde, 1987). Estudios han revelado que no solamente la integración es lo más recurrente entre los grupos minoritarios, sino que los inmigrantes que escogieron esta estrategia de aculturación experimentaron menores niveles de estrés aculturativo en comparación con los inmigrantes que prefirieron la asimilación, separación o marginación (Bochner, 1982; Zheng y Berry, 1991). A su vez, la integración ha sido relacionada con niveles bajos de depresión en los inmigrantes (Beiser *et al.*, comps., 1988; Berry *et al.*, 1989). Otros estudios han mostrado que la integración fue considerada por los inmigrantes como la mejor estrategia para lograr una adaptación psicológica exitosa (Ward y Kennedy, 1994).

- *Asimilación*. Es definida como la interacción con individuos pertenecientes a otro grupo étnico y el rechazo a mantener su propia identidad cultural. Estudios han encontrado que los inmigrantes con más similitudes culturales con los miembros de la sociedad de residencia y reportan altos niveles de autoestima prefieren la asimilación como la mejor estrategia de aculturación (van Oudenhoven, Willemsma y Prins, 1996).
- *Separación*. Ésta se presenta cuando los individuos mantienen su cultura original y al mismo tiempo evitan interactuar con otros grupos, particularmente con los pertenecientes a la sociedad receptora. Aunque algunos investigadores han enfatizado la importancia de identificarse con los valores de su propia cultura, lo cual trae consigo una alta autoestima y un sentido de identidad (Hewstone y Brown, comps., 1986; Phinney, 1990), en contraste, otros estudios han mostrado que la estrategia de separación está asociada con altos niveles de estrés y con bajos niveles de adaptación sociocultural (Berry *et al.*, 1987; Ward y Kennedy, 1994).
- *Marginación*. Definida como el mínimo interés por mantener la cultura de origen (frecuentemente debido a la pérdida cultural obligatoria), así como la ausencia de interacciones con los miembros de la nueva cultura (frecuentemente debido a la exclusión o discriminación). En un estudio, incluyendo la participación de inmigrantes polacos y croatas que residen en Italia, la marginación estuvo asociada con bajos niveles de adaptación psicológica y sociocultural (Kosic, 2002).

De acuerdo con Berry (1997), la decisión de elegir entre una u otra de estas estrategias dependerá de los distintos factores descritos hasta aquí. El dinamismo de estas cuatro estrategias de aculturación hace posible que algunos opten por una y mantengan esa elección por el resto de sus vidas; por el contrario, otros inmigrantes pueden adquirir una y al cabo del tiempo deciden que es otra la más conveniente para ellos.

De esta manera, el impacto que cada estrategia tiene sobre la vida de los inmigrantes y sus familias varía dependiendo de estas elecciones.

Hecho el análisis de los factores asociados con el proceso de aculturación y las distintas estrategias para alcanzarlo, en el siguiente apartado se describirá en particular un elemento clave para entender con exactitud lo complejo y difícil que es este proceso para los millones de inmigrantes hispanos que residen en Estados Unidos.

ESTRÉS ACULTURATIVO

Por el gran impacto y las consecuencias negativas que surgen de éste, es importante y necesario analizar el nivel de estrés presente en los inmigrantes y sus familias. En varios estudios se han enfatizado los altos niveles de estrés que experimentan los inmigrantes en este largo proceso (Al-Issa, 1997; Arbona *et al.*, 2010; Bacallao y Smokowski, 2007; Berry, 2001; Bhugra, 2004; Boneva y Frieze, 2001; Garcia y Lindgren, 2009; Kocic, 2002; Negy y Woods, 1992; Neto, 2002; Parrado y Flippen, 2005; Torres y Rollock, 2004). Estudios a nivel mundial han mostrado cómo los inmigrantes tienen más probabilidades de experimentar altos niveles de estrés cuando las habilidades y métodos que están empleando en su adaptación a la nueva sociedad no producen los resultados que esperan (Torres y Rollock, 2004).

De manera particular, algunos estudios que incluyen la participación de inmigrantes hispanos han mostrado que factores como el miedo a la deportación, la discriminación, la falta de dominio del inglés, el estatus migratorio y la separación de la familia están fuertemente relacionados con altos niveles de estrés familiar (Arbona *et al.*, 2010).

En términos generales, los causantes de estrés relacionados con la inmigración conllevan elementos socioculturales, económicos y psicológicos. Caplan (2007) clasificó estos factores causantes de estrés³ en tres categorías: 1) estresantes interpersonales; 2) estresantes instrumentales y ambientales y 3) estresantes sociales. A continuación se describirán las principales características y sus implicaciones en la vida de los inmigrantes hispanos.

En lo que respecta a los estresantes interpersonales, éstos se caracterizan por cambios en los roles de género, el funcionamiento familiar, conflictos intergeneracionales, así como la pérdida de apoyo social y familiar. Evidencia empírica sugiere que la mayoría de los inmigrantes experimentan niveles altos de angustia cuando emigran

³ El término "estresante" (*stressor* en inglés) ha sido usado de manera recurrente en la bibliografía científica para describir las experiencias, sucesos o circunstancias que provocan tensión, ansiedad, estrés o preocupación excesiva, en este caso particular en los migrantes hispanos.

solos, con la finalidad de conseguir un trabajo que les permita crear las condiciones necesarias para que más adelante los miembros de su familia se reencuentren y vivan nuevamente con ellos (Bhugra, 2004).

Uno de los ejemplos más comunes de este tipo de causantes de estrés se presenta cuando los hijos de los inmigrantes hispanos alcanzan la adolescencia. Debido a las diferencias propias del proceso de aculturación, los conflictos familiares son más comunes en las familias multigeneracionales y se exacerban cuando los adolescentes comienzan a estar más involucrados en actividades con los miembros de la sociedad de residencia. Lo mismo ocurre cuando quieren hablar solamente en inglés con los miembros de su familia (Sciarra y Ponterotto, 1991). De la misma manera, Ramirez y Hosch (1991) encontraron que los adolescentes latinos con muy poco apego a los valores culturales y las tradiciones hispanas tienden a experimentar más disfunciones familiares. Asimismo, estos investigadores encontraron que niveles favorables de funcionamiento familiar están asociados con la práctica y el apego a los valores y tradiciones hispanas entre los adolescentes. Otros estudios sobre adolescentes han mostrado que quienes han establecido fuertes lazos familiares tienen menos probabilidades de involucrarse en actividades y ambientes perjudiciales para ellos (Stanton-Salazar, coord., 2001; Zhou y Bankston, coords., 1998).

Por su parte, los estresantes instrumentales y ambientales, se relacionan directamente con los bienes y servicios necesarios para la vida cotidiana (empleo, vivienda, la capacidad de comunicarse en inglés y el acceso a los servicios de salud y la educación). Uno de los estresantes más comunes de este tipo se relaciona con la fluidez que los inmigrantes tienen para expresarse en inglés. Estudios en varios países han mostrado que el hecho de no poder hablar la lengua de la sociedad receptora es en sí misma una causa de mucho estrés y frustración (Akiyama, 1996).

En este contexto, algunos de los elementos identificados como factores de riesgo ligados al estrés ambiental están asociados con las dificultades que los inmigrantes experimentan ante la falta de fluidez en la lengua y las diferencias intergeneracionales en el nivel de aculturación entre los padres indocumentados y sus hijos, quienes son ciudadanos estadounidenses. A su vez, otros estudios han revelado que los desafíos económicos y laborales están relacionados con niveles altos de estrés en los inmigrantes hispanos (Cavazos-Rehg, Zayas y Spitznagel, 2007).

Finalmente, los estresantes sociales se relacionan con el estatus migratorio, el miedo a la deportación y la discriminación. Este último factor de rechazo por parte de la población receptora se evidencia en las diferencias expuestas en el trato hacia los inmigrantes, las distintas formas de prejuicios, la promulgación de leyes cada vez más antinmigrantes, la exclusión, así como el hecho de no ofrecer las mismas oportunidades que se les brindan a los nativos (Araujo y Borrells, 2006).

Entre los estresantes sociales, el estatus legal es un elemento muy importante en la vida de los inmigrantes indocumentados y los miembros de su familia. Se calcula que los hispanos indocumentados constituyen aproximadamente una quinta parte de los 53 millones de hispanos residentes en Estados Unidos (Pew Hispanic Center, 2012). Otros trabajos han confirmado que algunos de los problemas más frecuentes entre los inmigrantes indocumentados (diferencias culturales, deportaciones y discriminación) intensificarían los niveles de estrés en este grupo, en comparación con los inmigrantes documentados (Perez y Fortuna, 2005; Sullivan y Rehm, 2005). Por ejemplo, para los inmigrantes indocumentados, la separación de su familia es un factor que incrementa el nivel de estrés aculturativo (Arbona *et al.*, 2010). A su vez, los hispanos indocumentados mencionaron que ellos reciben menos apoyo familiar cuando se los compara con el grupo de inmigrantes documentados (Perez y Fortuna, 2005).

Derivado de esta visión global, el término estrés aculturativo ha sido usado para describir los problemas y desafíos que experimentan los inmigrantes en el proceso de aculturación, que está inversamente relacionado con su salud física y emocional (Berry y Uichol, 1988). Entre los síntomas más comunes relacionados con este tipo de estrés se encuentran los sentimientos de aislamiento, rechazo, conflictos de identidad, ansiedad, enfermedades psicosomáticas y depresión (Williams y Berry, 1991). De acuerdo con la teoría cognitiva del estrés, los inmigrantes son más propensos a experimentar niveles altos de estrés cuando están envueltos en circunstancias o sucesos incontrolables, sabedores de que éstos tendrán efectos negativos en su bienestar individual y familiar (Folkman *et al.*, 1986). Evidencia empírica sugiere que el estrés aculturativo está asociado con las demandas del contexto social en Estados Unidos; por ende, los inmigrantes hispanos, quienes son incapaces de manejar los conflictos interculturales, tienen más probabilidades de fracasar en los ajustes que deben realizar (Torres y Rollock, 2004). La misma situación ocurre con los grupos minoritarios de inmigrantes que experimentan más estrés aculturativo cuando su cultura de origen tiene pocas similitudes con la cultura de residencia (Berry, 1980).

Ciertos trabajos se han realizado para identificar la relación entre el estrés aculturativo y ciertos factores, por ejemplo, Hovey (2000) encontró que los inmigrantes mexicanos con disfunciones familiares, bajos recursos socioeconómicos y en la circunstancia de estar separados de su familia eran más propensos a reportar niveles altos de estrés aculturativo. No sólo la separación familiar tiene consecuencias negativas para los migrantes, sino también experiencias como la pérdida significativa de los lazos familiares, un sentimiento de profunda nostalgia, el verse impedidos de la posibilidad de regresar a sus comunidad de origen ante la muerte o enfermedad de un ser querido, el desprenderse de sus raíces culturales, así como la incertidumbre de no

saber si algún día regresarán a su tierra, factores que se han descrito muy claramente dentro del concepto de duelo migratorio (Gonzalez, 2005).

De la misma manera, variables como la falta de cohesión familiar, el uso del español como lengua nativa y los pocos años de residencia en Estados Unidos son causas de estrés aculturativo en los inmigrantes provenientes de distintos países de América Latina (Miranda y Matheny, 2000). La misma tendencia se encontró en las familias hispanas, en las que las diferencias en el nivel de aculturación entre los adolescentes y sus padres precipitaron la presencia de estrés aculturativo (Hernandez y McGoldrick, 1999). Así es como los inmigrantes experimentan diferentes niveles de estrés aculturativo, dependiendo de los recursos que tienen para enfrentar los desafíos y obstáculos propios del proceso de aculturación (Folkman *et al.*, 1986).

Además de las condiciones económicas, el funcionamiento familiar y las características internas de los inmigrantes, el estatus legal es otro factor asociado directamente con la presencia del estrés aculturativo. Debido a los riesgos que conlleva la adaptación a una nueva cultura, el estatus de indocumentado es un factor muy común relacionado con el estrés aculturativo. Diversos estudios han mostrado que los inmigrantes indocumentados que viven en Canadá y Estados Unidos tienen más probabilidades de sufrir la falta de apoyo al vivir lejos de su familia nuclear, tener poca fluidez en el inglés y conservar valores muy tradicionales respecto de los roles de género y el funcionamiento familiar. Estos factores en conjunto los vuelven susceptibles de reportar niveles más altos de estrés aculturativo en comparación con los inmigrantes documentados (Arbona *et al.*, 2010; Perez y Fortuna, 2005; Simich, 2006).

Al respecto, Cavazos-Rehg, Zayas y Spitznagel (2007) afirman que el estatus de indocumentado es un factor estresante, muy grave y persistente entre los inmigrantes hispanos, lo que incrementa su vulnerabilidad a sufrir diversos problemas emocionales y socioculturales, incluyendo el estrés aculturativo. Por otro lado, otros estudios han revelado que los inmigrantes hispanos experimentan niveles altos de estrés, ansiedad y disfunciones familiares a raíz de la gran cantidad de deportaciones y la reciente aprobación y ejecución de un gran número de leyes antinmigrantes (Rodríguez y Hagan, 2004). De igual manera, los inmigrantes indocumentados reportaron niveles más bajos de apoyo familiar que los documentados (Perez y Fortuna, 2005). En contraste, no sólo la aceptación y hospitalidad de los miembros de la sociedad de residencia están directamente relacionadas con el aumento en la autoestima de los inmigrantes, sino que también es cierto que quienes son capaces de establecer relaciones significativas y cercanas con los miembros de la nueva cultura reportaron índices más bajos de estrés aculturativo (Kealey, 1989; Vega, Kolody, Valle y Weir, 1991).

ADAPTACIÓN PSICOLÓGICA, RECURSOS Y ESTRATEGIAS DE SUPERACIÓN

Frente a un panorama como el ya descrito, pareciera que los inmigrantes hispanos residentes en Estados Unidos tendrían nulas oportunidades de salir avantes en su proceso de adaptación. Sin embargo, ellos cuentan con numerosos recursos y estrategias de acción, entre los que destacan el apoyo familiar, los centros comunitarios hispanos, los servicios gratuitos de Medicaid, la ayuda financiera que reciben los hijos de inmigrantes que nacen en Estados Unidos, los programas de prevención y atención diseñados directamente para los hispanos, los servicios consulares que cada país latinoamericano ofrece, así como la ayuda de distinta índole que proveen las ONG a familias de bajos recursos.

Estos recursos a su disposición les permiten no sólo responder a las nuevas condiciones imperantes en Estados Unidos, sino también alcanzar, gradualmente, cada una de las expectativas que un día los motivaron a dejar sus países de origen. Para lograr este cometido, la adaptación psicológica es un elemento clave en el largo y sinuoso proceso de aculturación. Muchos autores han descrito que esta adaptación se caracteriza por el desarrollo de estrategias de superación, cambios significativos en el estilo de vida y la presencia de interacciones sociales significativas. Cada uno de estos factores, que a su vez reciben influencias por las condiciones económicas, sociales e individuales de cada quien, presentes en el país receptor, son determinantes para facilitar la correcta adaptación de los inmigrantes (Ward, 2004).

En términos generales, la adaptación psicológica se considera un proceso de aprendizaje caracterizado por la percepción subjetiva que cada individuo tiene respecto de su propio bienestar y concepto de felicidad. El principal objetivo de este tipo de adaptación es adquirir un nuevo repertorio de conductas, que los inmigrantes empleen en la nueva cultura (Negy y Woods, 1992). De acuerdo con Berry, la adaptación psicológica se define como un conjunto de rasgos psicológicos internos que incluyen un sentido claro de identidad cultural y personal, una buena salud mental y el logro personal en el nuevo contexto cultural (Berry, 1997).

A su vez, la adaptación psicológica hace posible que los individuos hagan una evaluación positiva de las circunstancias en las que viven y de su propia realización. Se ha encontrado que la adaptación psicológica influye directamente en las percepciones de los individuos. Así, quienes se perciben como valiosos y satisfechos son capaces de enfrentar de mejor manera las situaciones estresantes más comunes (Neto, 2002).

Como hemos señalado en este trabajo, por medio del proceso de aculturación los inmigrantes ajustan sus vidas a la sociedad receptora, con la finalidad de conseguir una adaptación exitosa a la nueva cultura. Mientras que, para algunos inmigrantes,

este proceso les lleva solamente unos cuantos días, otros pueden tardar varios años en conseguir este objetivo (Berry, 1997). Aunque los primeros cambios son por lo general negativos y perturbadores, después de un periodo, la mayoría de los inmigrantes comienzan a experimentar una adaptación psicológica favorable a la nueva cultura (Beiser *et al.*, 1988). Para conseguirla en su totalidad, los recursos personales y sociales con que cuentan los inmigrantes, así como las estrategias de superación que ellos desarrollan desde que salen de sus países de origen, serán determinantes para lograr una adaptación satisfactoria.

De manera particular, en el proceso psicológico que conlleva aclimatarse a un nuevo país, la mayoría de los latinos considera que la familia es por sí misma uno de los principales recursos en esta nueva aventura. Hay quienes han usado el término *familism* para enfatizar la importancia de la familia en la cultura hispana (Cooley, 2001; Cortes, 1995; Parra-Cardona *et al.*, 2006; Sabogal *et al.*, 1987). “Familism” se utiliza para referirse a los sentimientos de solidaridad, lealtad, respeto y reciprocidad compartidos por los miembros de una familia. Dicho término también incluye la noción de que la familia es una de las características más permanentes y distintivas que un individuo posee (Contreras *et al.*, 1999; Sabogal *et al.*, 1987). Como han demostrado los resultados en un sinnúmero de estudios, la familia es para la mayoría de los latinos un recurso muy importante, ya que conlleva un profundo sentido de bienestar y les permite, al mismo tiempo, sentirse íntimamente arraigados a sus raíces familiares (Parra-Cardona *et al.*, 2006).

Entre los efectos positivos asociados a la convivencia familiar, Gil, Wagner y Vega (2000) encontraron que estar inmersos en la familia es un fuerte protector en contra del estrés aculturativo. Asimismo, otros estudios revelan que el estatus generacional y la exposición al ambiente cultural presente en la sociedad de residencia son factores muy importantes relacionados con el apego familiar (Mindel, 1980; Sabogal *et al.*, 1987). Aunque es más difícil para las familias inmigrantes de origen mexicano mantener altos niveles de cercanía familiar, ya que varios de los miembros de la familia tienen más de un empleo y, por ende, es poco el tiempo que pasan juntos, estos inmigrantes continúan enfatizando la importancia de la familia en su adaptación a la cultura estadounidense (Bacallao y Smokowski, 2007).

No sólo la familia es determinante para una aculturación satisfactoria; también el apoyo social se considera uno de los recursos más importantes que los inmigrantes reciben en este proceso. Debido a la pérdida de un contacto cercano y continuo con familiares y amigos, muchas veces los inmigrantes tienen más dificultades para conseguir el apoyo social que necesitan. De hecho, la mayoría de los inmigrantes pertenecientes a grupos minoritarios reciben y se benefician solamente del apoyo social que ofrecen los miembros de sus mismos grupos étnicos (Turney y Kao, 2009).

Por el contrario, los inmigrantes experimentan mejores condiciones de vida cuando tienen una red social de amigos y familiares previamente establecidos en el nuevo país de residencia (Massey, 1999). De igual modo, la capacidad para establecer fuertes lazos con los miembros de la familia o amigos que ya se encuentran viviendo en la sociedad receptora es un apoyo decisivo para lograr una adaptación más sencilla.

En este contexto, el apoyo social es considerado uno de los recursos más significativos para los inmigrantes y sus hijos (Harknett, 2006; Henly *et al.*, 2005; Ryan, Kalil y Leininger, 2009). Ciertos análisis sobre esta área, cuyo objetivo es examinar variables muy concretas, han revelado que, en las familias de bajos recursos económicos, el apoyo social es determinante para enfrentar los obstáculos de la vida cotidiana y reducir la probabilidad de vivir por debajo del nivel de pobreza (Henly *et al.*, 2005). Turney y Kao (2009) señalan que este apoyo incluye la obtención de recursos financieros y emocionales (ayuda para pagar la vivienda, dinero en efectivo, consejos y el cuidado de los hijos).

Por otra parte, la importancia del apoyo social se asocia con la presencia o ausencia de lazos familiares, incluyendo a los miembros de la familia extendida, quienes proveen todo tipo de apoyo cuando es necesario (Glick y van Hook, 2002).

También se ha demostrado una relación directa entre el apoyo familiar y la salud de los hijos de inmigrantes. Por ejemplo, Sherraden y Barrera (1997) encontraron que las madres inmigrantes mexicanas que recibieron más apoyo familiar fueron menos propensas a tener bebés de bajo peso que las madres con un apoyo familiar muy limitado. De igual manera, otros estudios mostraron una relación positiva entre la salud de los niños y el apoyo financiero y emocional que reciben las familias hispanas (Kanaiaupuni *et al.*, 2005). El mismo patrón se encontró en adolescentes pertenecientes a distintos grupos étnicos; por ejemplo, quienes han establecido fuertes lazos familiares tienen menos probabilidades de involucrarse en ambientes perjudiciales caracterizados por pandillerismo, tráfico de drogas y delincuencia (Stanton-Salazar, 2001; Zhou y Bankston, 1998).

Aunque la mayoría de las investigaciones que han tenido como objeto de estudio el apoyo social incluyen la participación de afroestadunidenses y estadunidenses de origen europeo, sólo unos cuantos estudios se han centrado en latinos, asiáticos y otros grupos de inmigrantes (Turney y Kao, 2009). En estudios multiculturales cuya finalidad ha sido llenar este vacío en la literatura científica y comparar el apoyo social que reciben distintos grupos étnicos, se han encontrado resultados muy significativos, por ejemplo, Hao (2003) afirmó que los inmigrantes mexicanos tienen más probabilidades de recibir un apoyo social continuo si se les compara con los inmigrantes de origen hindú, japonés o chino. Además, cuando los inmigrantes hispanos requieren

apoyo emocional y financiero, acuden a sus familiares con más frecuencia que los estadounidenses de origen europeo (Schweizer, Schnegg y Berzborn, 1998).

De la misma manera, los mexicanos que emigraron a Estados Unidos reciben más apoyo financiero por parte de sus familiares que los latinos nacidos en Estados Unidos (Glick, 1999). Por el contrario, los inmigrantes originarios de Asia tienen muchas dificultades para recibir apoyo familiar, debido a la escasez de lazos familiares y a sus valores culturales, los cuales los motivan a ser autosuficientes (Rao *et al.*, 1990).

Por otra parte, respecto de las estrategias de superación, diversos estudios han revelado cómo los inmigrantes intentan establecer relaciones exitosas con los miembros de la sociedad de residencia. En términos generales, esas estrategias se relacionan con los esfuerzos cognitivos y conductuales que los individuos desarrollan para contener el impacto del estrés al que están expuestos (Terry, 1994). Estas estrategias de superación se relacionan con niveles altos de funcionamiento familiar e individual en la mayoría de los grupos étnicos que conviven en Estados Unidos.

Así pues, los individuos con estrategias proactivas de superación tienen más probabilidades de conseguir las metas que se proponen en la vida, tener iniciativa propia y aprender de sus propios errores y aciertos (Tyler, Brome y Williams, 1991). A su vez, cuando los inmigrantes son capaces de adquirir y desarrollar estrategias y habilidades basadas en sus valores, tradiciones y experiencias, ellos tienen más probabilidades de salir adelante en los desafíos propios del proceso de inmigración (Hobfoll, 1998).

Aunque las estrategias de superación se clasifican de acuerdo con diferentes criterios, cabe distinguir claramente entre las basadas en las emociones y las basadas en los problemas. Las estrategias basadas en las emociones se utilizan frecuentemente para reducir el nivel de estrés emocional al cual uno está expuesto. Este tipo facilita la expresión de sentimientos, tensiones y frustraciones, así como la práctica del autocontrol.

Por otra parte, las estrategias orientadas en los problemas se han considerado un recurso muy significativo, por medio del cual es posible recibir el apoyo de las personas de nuestro entorno, desarrollar un estilo de comunicación receptivo y manejar el estrés (Folkman y Lazarus, 1991). En algunos trabajos se ha encontrado que las estrategias orientadas en los problemas se relacionan con la solución exitosa de situaciones muy complejas, así como la posibilidad de lograr una adaptación satisfactoria (Billings y Moos, 1981; Holahan y Moos, 1987; Schmitz, 1992).

Finalmente, el idioma es otra estrategia de superación que ha influido en el funcionamiento familiar de los latinos residentes en Estados Unidos. Por otro lado, otros estudios han revelado cambios significativos en las familias de inmigrantes hispanos en la primera, segunda, tercera y cuarta generación. Por ejemplo, la primera generación de latinos crece frecuentemente en un hogar donde los padres y los hijos se comu-

nican sobre todo en español. Sin embargo, aunque la segunda generación recibe influencia del aprendizaje del inglés que adquieren en las escuelas estadounidenses, estos niños continúan hablando español con sus padres (Buriel, 1993).

A su vez, Portes y Hao (2002) encontraron una relación positiva entre el bilingüismo y la adaptación psicosocial de la segunda generación de inmigrantes. Ellos encontraron esta conexión al comparar a los hijos de inmigrantes totalmente bilingües con quienes son parcialmente bilingües o monolingües. En estos estudios se concluye que aprender las dos lenguas les permite comunicarse con sus familiares en español y, al mismo tiempo, poder hablar en inglés con los ciudadanos estadounidenses. De ahí la importancia de esta estrategia de superación, la cual les abre las puertas de un mejor porvenir en el plano laboral y en el académico.

CONCLUSIONES

En este artículo ha quedado de manifiesto que el fenómeno de la migración es un tema fascinante debido a la complejidad y riqueza que conlleva. La historia de la migración en Estados Unidos da cuenta del predominio y los aportes tan significativos de la comunidad hispana a lo largo de las últimas cuatro décadas. Como se dijo repetidas veces, la decisión de abandonar sus países de origen, con la incertidumbre de no saber si algún día regresarán a su tierra natal, conlleva sentimientos de nostalgia, miedo, desánimo y tristeza; sin embargo, la inmensa mayoría de los inmigrantes hispanos emprende ese viaje cargados de ilusiones y esperanzas.

En esta revisión se mostró que más allá de encontrar una mejor situación económica para sí mismos y un mejor porvenir para sus hijos, la mayoría de los migrantes enfrentan una gran cantidad de obstáculos y desafíos, con efectos directos en su proceso de aculturación. Específicamente, ciertos factores como la explotación laboral, las largas jornadas de trabajo, el bajo nivel educativo, las recientes leyes totalmente antinmigrantes y, sobre todo, el estrés aculturativo, son determinantes para entender las vicisitudes por las que pasan la mayoría de los inmigrantes de origen latino. Estas condiciones son aún peores para las mujeres, quienes además de verse en la necesidad de sumarse a la fuerza laboral, tienen que desempeñar todas las labores domésticas y, en particular, la crianza de sus hijos.

Aun cuando en primera instancia pareciera que el proceso de aculturación es siempre cuesta arriba, los latinos cuentan con innumerables recursos que les permiten enfrentar estas adversidades. Como se señaló en el último apartado, la importancia de los lazos familiares, el apoyo de amigos y familiares que ya residen en Estados Unidos, las estrategias de superación, los recursos gubernamentales y la educación que

reciben sus hijos son determinantes no sólo para alcanzar sus metas personales y decir que valió la pena abandonar o dejar atrás a los suyos en su tierra natal, sino también para sentirse satisfechos de su nueva vida en este país. Por su tenacidad y valentía, es imprescindible reconocer y elogiar todo el esfuerzo que día a día hacen los mujeres y los hombres hispanos, cuyo único objetivo es aportar lo mejor de sí mismo al país que los recibió, además de crear las condiciones más apropiadas para el desarrollo y bienestar de sus hijos.

FUENTES

ADELMAN, MARA

1988 "Cross-cultural Adjustment: A Theoretical Perspective on Social Support", *International Journal of Intercultural Relations*, vol. 12, pp. 183-204.

AKIYAMA, TSUYOSHI

1996 "Onset Study of English Speaking Temporary Residents in Japan", *Social Psychiatry and Psychiatry Epidemiology*, vol. 31, no. 3, pp. 194-198.

AL-ISSA, IHSAN

1997 "Ethnicity, Immigration, and Psychopathology", en Al-Issa, Ihsan *et al.*, eds., *Ethnicity, immigration, and psychopathology*, Nueva York, Plenum, pp. 3-16.

ARAUJO, BEVERLY y LUISA BORRELLS

2006 "Understanding the Link Between Discrimination, Mental Health Outcomes and Life Chances among Latinos", *Hispanic Journal of Behavioral Sciences*, vol. 28, pp. 245-266.

ARBONA, CONSUELO *et al.*

2010 "Acculturative Stress among Documented and Undocumented Latino Immigrants in The United States", *Hispanic Journal of Behavioral Sciences*, vol. 32, no. 3, pp. 362-384.

ASPE, PEDRO, coord.

1993 *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE.

BACALLAO, MARTICA y PAUL SMOKOWSKI

2007 "The Costs of Getting Ahead: Mexican Family System Changes after Immigration", *Family Relations*, vol. 56, pp. 52-66.

BEISER, MARK *et al.*, comps.

1988 *Mental Health Issues Affecting Immigrants and Refugees*, Ottawa, Health and Welfare Canada.

BERRY, JOHN

2001 "A Psychology of Immigration", *Journal of Social Issues*, vol. 57, pp. 615-631.

1997 "Immigration, Acculturation, and Adaptation", *Applied Psychology: An International Review*, vol. 46, no. 1, pp. 5-68.

1980 "Acculturation as Varieties of Adaptation", en Arturo Padilla, ed., *Acculturation: Theory, Models, and Some New Findings*, Boulder, Westview, pp. 9-25.

BERRY, JOHN *et al.*

1989 "Acculturation Attitudes in Plural Societies", *Applied Psychology: An International Review*, vol. 38, pp. 185-206.

1987 "Comparative Studies of Acculturative Stress", *International Migration Review*, vol. 21, 491-511.

BERRY, JOHN y KIM UICHOI

1988 "Acculturation and Mental Health", en Pierre Dasen *et al.*, eds., *Health and Cross-Cultural Psychology: Towards Applications*, Londres, Sage, pp. 207-236.

BHUGRA, DINESH

2004 "Migration and Mental Health", *Acta Psychiatrica Scandinavica*, vol. 109, pp. 243-258.

BILLINGS, ANDREW y RUDOLF MOOS

1981 "The Role of Coping Responses and Social Resources in Attenuating the Stress of Life Events", *Journal of Behavioral Medicine*, vol. 4, pp. 139-157.

BOCHNER, STEPHEN

1982 "The Social Psychology of Cross-Cultural Relations", en Stephen Bochner, ed., *Cultures in Contact: Studies in Cross-Cultural Interaction*, Nueva York, Elmsford, pp. 5-44.

BONEVA, BONKA e IRENE FRIEZE

2001 "Toward a Concept of a Migrant Personality", *Journal of Social Issues*, vol. 57, no. 3, pp. 477-491.

BRETT, JEANNE, LINDA STROH y ANNE REILLY

1993 "Pulling up Roots in the 1990s: Who's Willing to Relocate?", *Journal of Organizational Behavior*, vol. 14, pp. 49-60.

BROWNING, HARLEY y RENE ZENTENO

1993 "The Diverse Nature of the Mexican Northern Border: The Case of Urban Employment", *Frontera Norte*, vol. 5, no. 9, pp. 11-31.

BURIEL, RAYMOND

1993 "Childrearing Orientations in Mexican American Families: The Influence of Generation and Sociocultural Factors", *Journal of Marriage and the Family*, vol. 55, pp. 987-1000.

CAPLAN, SUSAN

2007 "Latinos, Acculturation, and Acculturative Stress: A Dimensional Concept Analysis", *Policy, Politics, and Nursing Practice*, vol. 8, pp. 93-106.

CARBALLO, MANUEL, coord.

1994 *Scientific Consultation on the Social and Health Impact of Migration: Priorities for Research*, Ginebra, International Organization for Migration.

CARRILLO, JORGE, coord.

1993 *Condiciones de empleo y capacitación en las maquiladoras de exportación en México*, México, STPS-Colef.

CAVAZOS-REHG, PATRICIA, LUIS ZAYAS y EDWARD SPITZNAGEL

2007 "Legal Status, Emotional Well-Being and Subjective Health Status of Latino Immigrants", *Journal of the National Medical Association*, vol. 99, pp. 1126-1131.

CHAVEZ, LEO, ESTEBAN FLORES y MARTA LOPEZ

1989 "Migrants and Settlers: A Comparison of Undocumented Mexicans and Central Americans in the United States", *Frontera Norte*, vol. 1, no. 1, pp. 49-75.

COLEMAN, KEVIN

- 2002 "Latino Electoral Participation and Representation", en Karl Lawrence, ed., *Hispanic Americans: Issues and bibliography*, Hauppauge, Nova Science, pp. 52-88.

CONTRERAS, JOSEFINA *et al.*

- 1999 "Parenting Competence among Latina Adolescent Mothers: The Role of Family and Social Support", *Journal of Research on Adolescence*, vol. 9, pp. 417-439.

COOLEY, CAROL

- 2001 "The Relationship between Familism and Child Maltreatment in Latino and Anglo Families", *Child Maltreatment*, vol. 6, no. 2, pp. 130-142.

CORTES, DHARMA

- 1995 "Variations in Familism in Two Generations of Puerto Ricans", *Hispanic Journal of Behavioral Sciences*, vol. 17, pp. 249-256.

DANIELS, ROGER

- 2002 *Coming to America. A History of Immigration and Ethnicity in American Life*, Princeton, NJ, Perennial.

DION, KAREN y KENNETH DION

- 2001 "Gender and Cultural Adaptation in Immigrant Families", *Journal of Social Issues*, vol. 57, no. 3, pp. 511-521.

DURAND, JORGE y PATRICIA ARIAS

- 2000 *La experiencia migrante: iconografía de la migración México-Estados Unidos*, México, Alttexto.

DURAND, JORGE, DOUGLAS MASSEY y RENE ZENTENO

- 2001 "Mexican Immigration to the United States: Continuities and Changes", *Latin American Research Review*, vol. 36, pp. 107-127.

DUSSEL, ENRIQUE

- 1997 *La economía de la polarización. Teoría y evidencia del cambio estructural en el sector manufacturero mexicano (1988-1996)*, México, Jus-UNAM.

EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE (COLEF), CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO)
y SECRETARÍA DEL TRABAJO y PREVISIÓN SOCIAL (STPS)

1994 *Encuesta sobre migración en la frontera norte, Mexico, Colef-Conapo-STPS.*

ESPIN, OLIVA

1987 "Psychological Impact of Migration on Latinas: Implications for Psychotherapeutic Practice", *Psychology of Women Quarterly*, vol. 4, no. 11, pp. 489-503.

FASSMANN, HEINZ y RAINER MUNZ

1994 *European Migration in the Late Twentieth Century: Historical Patterns, Actual Trends, and Social Implications*, Luxemburgo, International Institute for Applied Systems Analysis.

FOLKMAN, SUSAN *et al.*

1986 "Dynamics of a Stressful Encounter: Cognitive Appraisal, Coping, and Encounter Outcomes", *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 50, pp. 992-1003.

FOLKMAN, SUSAN y RICHARD LAZARUS

1991 "Coping and Emotion", en Alan Monat y Richard Lazarus, eds., *Stress and Coping: An Anthology*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 207-227.

FRIEZE, IRENE, SUSAN HANSEN y BONKA BONEVA

2006 "The Migrant Personality and College Students' Plans for Geographic Mobility", *Journal of Environmental Psychology*, vol. 26, pp. 170-177.

GARCIA, CAROLYN y SANDI LINDGREN

2009 "Life Grows between the Rocks: Latino Adolescents' and Parents' Perspectives on Mental Health Stressors", *Research in Nursing & Health*, vol. 32, pp. 148-162.

GEORGE, USHA y SARAH RAMKISSOON

1998 "Race, Gender, and Class: Interlocking Oppressions in the Lives of South Asian Women in Canada", *Affilia Journal of Women and Social Work*, vol. 13, no. 1, pp. 102-120.

GIL, ANDRES, ERIC WAGNER y WILLIAM VEGA

2000 "Acculturation, Familism, and Alcohol Use among Latino Adolescent Males: Longitudinal Relations", *Journal of Community Psychology*, vol. 28, pp. 443-458.

GLICK, JENNIFER

- 1999 "Economic Support from and to Extended Kin: A Comparison of Mexican Americans and Mexican Immigrants", *International Migration Review*, vol. 33, no. 3, pp. 745-765.

GLICK, JENNIFER y JENNIFER VAN HOOK

- 2002 "Parents' Coresidence with Adult Children: Can Immigration Explain Racial and Ethnic Variation?", *Journal of Marriage and the Family*, vol. 64, no. 1, pp. 240-253.

GONZALEZ, ARTURO, coord.

- 2002 *Mexican Americans and the U.S. Economy: The Mexican American Experience*, Tucson, The University of Arizona Press.

GONZALEZ, JUAN, coord.

- 2000 *Harvest of Empire: A History of Latinos in America*, Nueva York, Viking Penguin.

GONZÁLEZ, VALENTÍN

- 2005 "El duelo migratorio", *Trabajo Social*, vol. 7, pp. 77-97.

HÄMÄLÄINEN, KARI

- 2002 "Unemployment, Selective Employment Measures and Inter-regional Mobility of Labor", *Papers in Regional Science*, vol. 81, pp. 423-441.

HAO, LINGXIN

- 2003 "Immigration and Wealth Inequality in the U.S.", Nueva York, Russel Sage Foundation (Working Paper, no. 202).

HARKNETT, KRISTEN

- 2006 "The Relationship between Private Safety Nets and Economic Outcomes among Single Mothers", *Journal of Marriage and Family*, vol. 68, pp. 172-191.

HENLY, JULIA, SANDRA DANZIGER y SHIRA OFFER

- 2005 "The Contribution of Social Support To The Material Well-Being of Low-Income Families", *Journal of Marriage and Family*, vol. 67, pp. 122-140.

HERNANDEZ, MIGUEL y MONICA MCGOLDRICK

- 1999 "Migration and the Family Life Cycle", en Betty Carter y Monica McGoldrick,

eds., *The Expanded Family Life Cycle: Individual, Family, And Social Perspectives*, Needham Heights, Allyn and Bacon, pp. 169-173.

HEWSTONE, MILES y RUPERT BROWN, comps.

1986 *Contact and Conflict in Intergroup Encounters*, Oxford, Basic Blackwell.

HOBFOLL, STEVAN, coord.

1998 *Stress, Culture, and Community: The Psychology and Philosophy of Stress*, Nueva York, Plenum Press.

HOEFER, MICHAEL, NANCY RYTINA y BRYAN BAKER

2012 "Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2011", *DHS Office of Immigration Statistics*, pp. 1-7.

HOLAHAN, CHARLES y RUDOLF MOOS

1987 "Personal and Contextual Determinants of Coping Strategies", *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 52, pp. 946-955.

HONDAGNEU-SOTELO, PIERRETTE, coord.

2001 *Domestica: Immigrant Workers Cleaning and Caring in the Shadows of Affluence*, Berkeley, University of California Press.

HORENCZYK, GABRIEL

1996 "Migrant Identities in Conflict: Acculturation Attitudes and Perceived Acculturation Ideologies", en Glynis Breakwell y Evanthia Lyons, eds., *Changing European Identities: Social Psychological Analyses of Social Change*, Oxford, Butterworth-Heinemann, pp. 241-250.

HOVEY, JOSEPH

2000 "Psychosocial Predictors of Acculturative Stress in Mexican Immigrants", *Journal of Psychology*, vol. 134, pp. 480-502.

IBARRA, MARIA DE LA LUZ

2000 "Mexican Immigrant Women and the New Domestic Labor", *Human Organization*, vol. 5, pp. 452-464.

KANAIAUPUNI, SHAWN *et al.*

- 2005 "Counting on Kin: Social Networks, Social Support, and Child Health Status", *Social Forces*, vol. 83, no. 3, pp. 1137-1164.

KEALEY, DANIEL

- 1989 "A Study of Cross-Cultural Effectiveness: Theoretical Issues and Practical Applications", *International Journal of Intercultural Relations*, vol. 13, pp. 387-428.

KOSIC, ANKICA

- 2004 "Acculturation Strategies, Coping Process, and Acculturative Stress", *Scandinavian Journal of Psychology*, vol. 45, 269-278.
- 2002 "Acculturation Attitudes, Need for Cognitive Closure, and Adaptation of Immigrants", *The Journal of Social Psychology*, vol. 142, no. 2, pp. 179-201.

LAZARUS, RICHARD y SUSAN FOLKMAN, coords.

- 1984 *Stress, Appraisal, and Coping*, Nueva York, Springer.

LIGHT, IVAN, PARMINDER BHACHU y STAVROS KARAGEORGIS

- 1993 "Migration Networks and Immigrant Entrepreneurship, en Ivan Light y Parminder Bhachu, eds., *Immigration and Entrepreneurship: Culture, Capital, and Ethnic Networks*, Nueva Brunswick, Transaction, pp. 25-50.

LIN, JAN

- 1995 "Polarized Development and Urban Change in New York's Chinatown", *Urban Affairs Review*, vol. 30, pp. 332-354.

MASSEY, DOUGLAS

- 1999 "Why Does Immigration Occur? A Theoretical Synthesis", en Charles Hirschman *et al.*, eds., *The Handbook of International Migration: The American Experience*, Nueva York, Russell Sage Foundation, pp. 34-52.
- 1995 "The New Immigration and Ethnicity in the United States", *Population and Development Review*, vol. 21, no. 3, pp. 631-652.

MAYDELL-STEVENS, ELENA, ANNE-MARIE MASGORET y TONY WARD

- 2007 "Problems of Psychological and Sociocultural Adaptation among Russian-speaking Immigrants in New Zealand", *Social Policy Journal of New Zealand*, vol. 30, pp.178-198.

MELVILLE, MARGARITA

1978 "Mexican Women Adapt to Migration", *International Migration Review*, vol. 12, no. 2, pp. 225-235.

MINDEL, CHARLES

1980 "Extended Familism among Urban Mexican Americans, Anglos, and Blacks", *Hispanic Journal of Behavioral Sciences*, vol. 2, pp. 21-34.

MIRANDA, ALEXIS y KENNETH MATHENY

2000 "Socio-Psychological Predictors of Acculturative Stress among Latino Adults", *Journal of Mental Health Counseling*, vol. 22, pp. 306-317.

MOGHADDAM, FATHALI, DONALD TAYLOR y RICHARD LALONDE

1987 "Individualistic and Collective Integration Strategies among Iranians in Canada", *International Journal of Psychology*, vol. 22, pp. 301-313.

MORRISON, PETER y JUDITH WHEELER, coords.

1976 *The Image of Elsewhere in the American Tradition of Migration*, Santa Monica, RAND Corporation.

NEGY, CHARLES y DONALD WOODS

1992 "The Importance of Acculturation in Understanding Research with Hispanic-Americans", *Hispanic Journal of Behavioral Sciences*, vol. 14, pp. 224 - 247.

NETO, FELIX

2002 "Social Adaptation Difficulties of Adolescents with Immigrant Backgrounds", *Social Behavior and Personality*, vol. 30, no. 4, pp. 335-346.

OUDENHOVEN, JAN VAN, GRACE WILLEMSMA y KRISTEN PRINS

1996 "Integration and Assimilation of Moroccans, Surinamers, and Turks in the Netherlands", *De Psycholoog*, vol. 31, pp. 468-478.

PARRA-CARDONA, JOSE, *et al.*

2006 "Trabajando duro todos los días: Learning from the experiences of Mexican-origin migrant families", *Family Relations*, vol. 55, pp. 361-375.

PARRADO, EMILIO y CHENOA FLIPPEN

2005 "Migration and Gender among Mexican Women", *American Sociological Review*, vol. 70, pp. 606-632.

PASSEL, JEFFREY

2005 "Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population", en <<http://pewhispanic.org/files/reports/44.pdf>>, consultada el 9 de enero de 2013.

PÉREZ, CARMELA y LISA FORTUNA

2005 "Psychosocial Stressors, Psychiatric Diagnosis, and Utilization of Mental Health Services among Undocumented Immigrant Latinos", *Journal of Immigrant and Refugee Services*, vol. 3, pp. 107-123.

PEW HISPANIC CENTER

2012 *Statistical Portrait of Hispanics in the United States*, Pew Hispanic Center, Washington, DC.

2009 *A Portrait of Unauthorized Immigrants in the United States*, Washington, DC. Pew Hispanic Center.

PHINNEY, JEAN

1990 "Ethnic Identity in Adolescents and Adults Review of Research", *Psychological Bulletin*, vol. 3, no. 108, pp. 499-514.

PORTES, ALEJANDRO y LINGXIN HAO

2002 "The Price of Uniformity: Language, Family, and Personality Adjustment in the Immigrant Second Generation", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 25, pp. 889-912.

PORTES, ALEJANDRO y RUBEN RUMBAUT, coords.

1996 *Immigrant America: A Portrait*, 2ª ed., Berkeley, University of California Press.

PURDUM, TODD

2000 "Shift in the Mix Alters the Face of California", en <<http://www.nytimes.com/2000/07/04/us/shift-in-the-mix-alters-the-face-of-california.html?pagewanted=1>>, consultada el 25 de diciembre de 2011.

QUESADA, JAMES

1999 "From Central American Warriors to San Francisco Latino Day Laborers: Suffering and Exhaustion in a Transnational Context", *Transforming Anthropology*, vol. 81, pp. 162-185.

RAMÍREZ, JORGE y HARMON HOSCH

1991 *The Influence of Acculturation on Family Functioning among Hispanic Americans in a Bicultural Community*, Temple, Arizona, ponencia presentada en la Biennial Conference on Community Research and Action.

RAO, NANDINI, PRAKASA RAO y MARILYN FERNÁNDEZ

1990 "An Exploratory Study of Social Support among Asian Indians in the U.S.A", *International Journal of Contemporary Sociology*, vol. 27, no. 3-4, pp. 229-245.

REDFIELD, ROBERT, RALPH LINTON y MELVILLE HERSKOVITS

1936 "Memorandum for the Study of Acculturation", *American Anthropologist*, vol. 38, pp. 149-152.

RIVERA-BATIZ, FRANCISCO

1999 "Undocumented Workers in the Labor Market: An Analysis of the Earnings of Legal and Illegal Mexican Immigrants in the United States", *Journal of Population Economics*, vol. 12, pp. 91-116.

RODRIGUEZ, NESTOR y JACQUELINE HAGAN

2004 "Fractured Families and Communities: Effects of Immigration Reform in Texas, Mexico, and El Salvador", *Latino Studies*, vol. 2, pp. 328-351.

RÖNSTRÖM, ANITHA

1989 "Children in Central America: Victims of War", *Child Welfare*, vol. 68, no. 2, pp. 145-153.

RUMBAUT, RUBEN

1994 "Origins and Destinies: Immigration to the United States since World War II", *Sociological Forum*, vol. 9, no. 4, pp. 583-621.

RYAN, REBECCA, ARIEL KALIL y LINDSEY LEININGER

2009 "Low-Income Mothers' Private Safety Nets and Children's Socioemotional Well-Being", *Journal of Marriage and Family*, vol. 71, pp. 278-297.

SABOGAL, FABIO *et al.*

1987 "Hispanic Familism and Acculturation: What Changes and What Doesn't?", *Hispanic Journal of Behavioral Sciences*, vol. 9, pp. 397-412.

SAKKEUS, LUULE

1994 "The Baltic States", en Solon Ardittis, ed., *The Politics of East-West Migration*, Londres, Macmillan, pp. 32-47.

SCHMITZ, PAUL

1992 "Immigrant Mental and Physical Health", *Psychology and Developing Societies*, vol. 4, pp. 117-131.

SCHWEIZER, THOMAS, MARISSA SCHNEGG y SUSAN BERZBORN

1998 "Personal Networks and Social Support in a Multi-Ethnic Community of Southern California", *Social Networks*, vol. 20, pp. 1-21.

SCIARRA, DANIEL y JOSEPH PONTEROTTO

1991 "Counseling the Hispanic Bilingual Family: Changes to the Therapeutic Process", *Psychotherapy*, vol. 28, pp. 473-479.

SHERRADEN, MARGARET y ROSSANA BARRERA

1997 "Culturally-protective Health Practices: Everyday Pregnancy Care among Mexican Immigrants", *Journal of Multicultural Social Work*, vol. 6, nos. 1-2, pp. 93-115.

SHIN, KYUNG

1999 "The Lived Experience of Korean Immigrant Women Acculturating into the United States", *Health Care for Women International*, vol. 20, pp. 603-617.

SIMICH, LAURA

2006 "Hidden Meanings of Health Security: Migration Experiences and Systemic Barriers to Mental Well-Being among Non-Status Migrants in Canada", *International Journal of Migration Health and Social Care*, vol. 2, pp.16-27.

SIMON, JULIAN, coord.

1990 *The Economic Consequences of Immigration*, Nueva York, Basil Blackwell.

STANTON-SALAZAR, RICARDO, coord.

2001 *Manufacturing Hope and Despair: The School and Kin Support Networks of U.S.-Mexican Youth*, Nueva York, Teachers College Press.

SULLIVAN, MARGARET y ROBERTA REHM

2005 "Mental Health of Undocumented Mexican Immigrants: A Review of the Literature", *Advances in Nursing Sciences*, vol. 28, pp. 240-251.

TERRY, DEBORAH

1994 "Determinants of coping: The Role of Stable and Situational Factors", *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 66, pp. 895-910.

TORRES, LUCAS y DAVID ROLLOCK

2004 "Acculturative Distress among Hispanics: The Role of Acculturation, Coping, and Intercultural Competence", *Journal of Multicultural Counseling and Development*, vol. 32, pp. 155-167.

TSENG, WEN, coord.

2001 *Handbook of Cultural Psychiatry*, Nueva York, Academic Press.

TURNER, KRISTIN y GRACE KAO

2009 "Barriers to School Involvement: Are Immigrant Parents Disadvantaged?", *The Journal of Educational Research*, vol. 102, pp. 257-271.

TYLER, FORREST, DEBORAH BROME y JANICE WILLIAMS, coords.

1991 *Ethnic Validity, Ecology, and Psychotherapy: A Psychological Competence Model*, Nueva York, Plenum Press.

U.S. CENSUS BUREAU

2011 *Statistical Abstract of the United States, 2011*, Washington, D.C., U.S. Department of Commerce.

2001 *Statistical Abstract of the United States, 2001*, , Washington, D.C., U.S. Department of Commerce.

1992 *Statistical Abstract of the United States: 1992*, , Washington, D.C., U.S. Department of Commerce.

U.S. IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICE

1994 *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1993*, Washington, D.C., US Government Printing Office.

VALENZUELA, ABEL

2003 "Day-Labor Work", *Annual Review of Sociology*, vol. 2, pp. 307-333.

2001 "Day Labourers as Entrepreneurs?", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 2, pp. 335-352.

VEGA, WILLIAM, BOHDAN KOLODY, RAMON VALLE y JUDY WEIR

1991 "Social Networks, Social Support, and Their Relationship to Depression among Immigrant Mexican Women", *Human Organization*, vol. 50, pp. 154-162.

VERDUZCO, GUSTAVO

1995 "La migración mexicana a Estados Unidos: recuento de un proceso histórico", *Estudios Sociológicos*, vol. 39, pp. 573-594.

VERDUZCO, GUSTAVO, coord.

2001 *La migración mexicana a Estados Unidos: estructuración de una selectividad histórica*, México, Conapo.

WALTER, NICHOLAS *et al.*

2002 "Social Context of Work Injury among Undocumented day Laborers in San Francisco", *Journal of General Internal Medicine*, vol. 17, pp. 221-229.

WARD, COLLEEN

2004 "Psychological Theories of Culture Contact and their Implications for Intercultural Training and Interventions", Dan Landis *et al.*, eds., *Handbook of Intercultural Training*, Thousand Oaks, Sage, , pp. 185-216.

WARD, COLLEEN y ANTONY KENNEDY

1994 "Acculturation Strategies, Psychological Adjustment, and Sociocultural Competence During Cross-Cultural Transitions", *International Journal of Intercultural Relations*, vol. 18, pp. 329-343.

WILLIAMS, COLIN y JAN WINDEBANK, coords.

1998 *Informal Employment in the Advanced Economies: Implications for Work and Welfare*, Nueva York, Routledge.

WILLIAMS, CAROLYN y JOHN BERRY

1991 "Primary Prevention of Acculturative Stress among Refugees", *American Psychologist*, vol. 46, pp. 632-641.

WILSON, WILLIAM, coord.

1996 *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*, Nueva York, Alfred A. Knopf.

YEH, CHRISTINE *et al.*

2003 "The Cultural Adjustment and Mental Health of Japanese Immigrant Youth", *Adolescence*, vol. 38, pp. 481-496.

ZHENG, XUE y JOHN BERRY

1991 "Psychological Adaptation of Chinese Sojourners in Canada", *International Journal of Psychology*, vol. 26, pp. 451-470.

ZHOU, MIN y CARL BANKSTON, coords.

1998 *Growing Up American: How Vietnamese Children Adapt to Life in the United States*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

ZOLBERG, ARISTIDE, coord.

2006 *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

La conformación de la Cámara de los Comunes y los gobiernos de Canadá a través de cinco procesos electorales federales (2000-2011) Segunda parte*

OLIVER SANTÍN PEÑA**

RESUMEN

Este trabajo muestra la evolución reciente que ha experimentado el escenario político canadiense de 2000 a 2011, toda vez que durante ese periodo se ha transitado de un gobierno de mayoría absoluta liberal, con Jean Chrétien a la cabeza, a otro de mayoría conservadora con Stephen Harper como primer ministro. Este cambio ha sido producto de intensas batallas político-electorales, las cuales han requerido del voto ciudadano en cinco ocasiones, durante un periodo de once años, lo que implica un llamado electoral federal prácticamente cada dos años, situación que manifiesta el intenso activismo partidista que se ha desarrollado en el país durante la década pasada.

Palabras clave: Canadá, política, elecciones, Cámara de los Comunes.

ABSTRACT

This article traces the recent evolution of Canadian politics, from 2000 to 2011. During this period, the country has transitioned from a Liberal government with an absolute majority, headed by Jean Chrétien, to a majority Conservative government headed by Stephen Harper. This change has been the product of intense political-electoral battles that have required that the citizenry go to the polls 5 times in 11 years. This reflects the intense partisan activism that has taken place there in the last decade.

Key words: Canada, politics, elections, House of Commons.

* Debido a su extensión original, el presente artículo se dividió. Ésta es la segunda de dos entregas. La primera se publicó en *Norteamérica. Revista Académica*, año 7, no. 2 (julio-diciembre de 2012).

** Investigador del Área de Estudios de la Globalidad, CISAN, UNAM, oliversantin@hotmail.com.

INTRODUCCIÓN

Tal y como se señaló en la primera parte de este artículo, el inicio del siglo XXI en Canadá se caracterizó por experimentar una intensa dinámica política, la cual ha fortalecido al partido de la derecha canadiense (Partido Conservador) en el poder, cuyo líder y primer ministro, Stephen Harper, ha consolidado su presencia con un gobierno de mayoría. Lo anterior sucedió al mismo tiempo en que el Partido Neodemócrata, el de la izquierda nacional, se ubicó –inéditamente– como la primera minoría parlamentaria.

Esta situación ha ubicado (y relegado) en una lejana tercera posición al otrora poderoso Partido Liberal, mientras que el Bloque Quebequense ha reducido su presencia a una mínima expresión numérica en la Cámara de los Comunes de Canadá. Estas condiciones ofrecen nuevos escenarios políticos en la dinámica parlamentaria del país, que ayudan a entender el funcionamiento y estabilidad del sistema político canadiense en el siglo XXI. Asimismo, se observa cómo el sistema experimenta nuevas dinámicas desde el poder, estimulando posicionamientos y estrategias partidistas que buscan adaptarse a toda costa a las novedosas situaciones imperantes.

En este sentido, conviene señalar que la XLII Legislatura canadiense es resultado de esta nueva y activa dinámica, que, en buena medida, reconfigura el imaginario colectivo de los electores canadienses, cuya volatilidad electoral ha generado escenarios políticos cada vez más polarizados entre la derecha en el poder y la izquierda como principal opositora. Cabe señalar que esta característica no tiene precedentes en la historia política de Canadá, donde liberales y conservadores solían alternarse el poder, en tanto que la oposición, con discursos divergentes, demanda acciones gubernamentales coincidentes.

Esto último ha obedecido a la existencia de un consenso pragmático entre las elites liberales y conservadoras, pues juntas han logrado asentar, a lo largo de décadas, una muy efectiva fórmula para monopolizar el ejercicio del poder, lo que ha sido posible gracias a acciones de gobierno poco divergentes en los hechos, condición que permite la continuidad de proyectos y programas de desarrollo sustentable, más allá del partido en el poder. Así, con estos elementos se entenderá que la posición conservadora de las elites del Partido Liberal –en el sentido de rechazar alianzas trascendentes con la izquierda neodemócrata canadiense, después de las elecciones federales de 2008– habría significado comprometer los acuerdos alcanzados tradicionalmente con la cúpula del Partido Conservador.

Por otra parte, en las elites del Partido Conservador también ha existido, durante mucho tiempo, la tendencia a mantener alejada de la toma de decisiones a la extrema derecha del partido. Esta situación facilitaba las coincidencias con las elites liberales.

Empero, todo parece indicar que en el siglo XXI se ha ido rompiendo este delicado equilibrio entre las cúpulas de ambos partidos, una vez que los grupos más tradicionalistas y ortodoxos del Partido Conservador se consolidaron en el poder, diseñando una estrategia tendiente a la destrucción política de sus opositores liberales; esta situación provocó el ascenso de una izquierda neodemócrata (en teoría más contestataria y menos dócil) como primera minoría parlamentaria.

LA ELECCIÓN DE 2008: ENTRE EL DILEMA ECOLÓGICO Y UNA POLÉMICA PRÓRROGA PARLAMENTARIA

Las elecciones de enero de 2006 permitieron que el Partido Conservador, encabezado por su líder Stephen Harper, regresara al poder en Canadá, terminando así con una ausencia *tory* que se prolongó desde 1993, justo cuando Brian Mulroney concluyó su segundo mandato como primer ministro. Una vez que fue oficial la toma de protesta de Harper, el nuevo gobierno conservador implementó, desde el inicio, una serie de medidas tendientes a fortalecer su presencia como primera minoría en el poder. Una de estas primeras acciones fue reducir de cinco a cuatro años el periodo para convocar a nuevas elecciones, desde una posición de gobierno mayoritario; esto en clara alusión a la práctica común del liberal Jean Chrétien, quien en su intento por diezmar a la oposición llegó a adelantar elecciones federales en dos ocasiones (1997 y 2000). Esta misma propuesta, sin embargo, no impedía que una mayoría opositora convocara a elecciones adelantadas, cuando así se decidiera por consenso de sus líderes.

Al mismo tiempo, y considerando los resultados de la segunda parte de la Comisión Gomery, que se dio a conocer a la opinión pública en febrero de 2006, el nuevo gobierno conservador creó mecanismos que transparentaron el uso de los recursos. Esto mediante el Acta de Responsabilidad Federal (*Federal Accountability Act*). Paralelamente, tal y como Harper había prometido en campaña, su administración propuso a la Cámara de los Comunes una reducción del impuesto de bienes y servicios (Good and Services Tax, GST), de modo que, aprovechando la popularidad alcanzada por el nuevo primer ministro, así como por las simpatías que generaron sus propuestas, el Parlamento aprobó por mayoría los planes propuestos por el gobierno conservador.

Debemos agregar que, en lo que a la oposición parlamentaria se refiere, ésta se encontró muy limitada en su capacidad de acción desde el principio, sobre todo porque la primera minoría (el Partido Liberal) se encontraba en franco proceso de elección interna, una vez que fue oficial la renuncia de Paul Martin al frente de ese organismo político. Si se considera lo anterior, el gobierno de Harper tuvo prácticamente un primer año de gobierno sin oposición real en la Cámara de los Comunes, lo cual supo

capitalizar a su favor, al lograr sacar adelante distintas propuestas de gobierno frente a una oposición fragmentada y visiblemente acéfala.

En este contexto, en noviembre de 2006 concluyó el proceso interno liberal, luego de resultar vencedor Stéphane Dion, tras cuatro rondas de votación. En este ejercicio interno, el nuevo líder liberal sometió a los candidatos favoritos Michael Ignatieff y Bob Rae. De inmediato, la misión de Dion fue reposicionar a su partido en el debate nacional, cuestionando las decisiones y posturas asumidas por el gobierno conservador. Sin embargo, la falta de un equipo sólido que respaldara su liderazgo provocó que comenzara a ser cuestionado y obstaculizado por los seguidores tanto de Ignatieff como de Rae, dentro de su propio partido, lo que sin duda entorpecería su papel de contrapeso frente al gobierno *tory* (Jeffrey, 2010: 620).

Ante este esquema contradictorio y con una disidencia liberal potencial en su contra, Stéphane Dion intentó enfrentar al primer ministro Harper durante 2007, justo cuando éste expresó su intención de no ratificar los compromisos asumidos por Canadá dentro del Protocolo de Kioto. Así, respecto de este último punto, Dion intentó sumar esfuerzos de toda la oposición para hacer frente a Stephen Harper, quien abiertamente había expresado su animadversión al Protocolo de Kioto, al calificarlo como un esquema de tipo socialista que buscaba extraer dinero de las naciones desarrolladas productoras. Además, Harper mismo insistía en que ratificarlo significaría una parálisis en la industria energética canadiense, lo que afectaría de manera grave las economías de Alberta, Terranova, Nueva Escocia, Saskatchewan y Columbia Británica (*Toronto News*, 2007).

Así, los temas energético y ecológico se convirtieron en asuntos recurrentes en los debates parlamentarios y, por ende, en los medios de comunicación nacionales, a través de los cuales se propaló la idea (promovida desde el gobierno conservador) de rechazar los compromisos firmados diez años antes por el gobierno liberal, pues, a su juicio, ratificar el Protocolo de Kioto significaba afectar los intereses de la poderosa industria energética en el Oeste, sobre todo en la conservadora e influyente provincia de Alberta.

Esta postura dejó un escenario político dividido entre los defensores del respeto a los acuerdos de Kioto, que obligaban a Canadá a cumplir con una serie de contribuciones económicas, debido a sus limitadas acciones para disminuir la emisión de gases de efecto invernadero y los conservadores, apoyados por la industria energética canadiense, quienes optaron por rechazar la obligatoriedad contraída y desconocer los acuerdos.

Ante este escenario, casi de manera imperceptible, el escenario político del país se configuró para preparar un nuevo proceso electoral adelantado, toda vez que el gobierno conservador y la oposición liberal no mostraban signos de llegar a acuerdo

alguno respecto del tema energético y ecológico. Así, justo cuando los debates sobre temas ecológicos dominaban la actividad parlamentaria, el primer ministro Harper decidió insertar un nuevo tema que generó mayor polémica en el corto plazo: extender la misión militar canadiense en Afganistán hasta diciembre de 2011, lo cual encontraría una fuerte oposición de parte de los liberales, ya que este grupo defendía respetar el acuerdo original y regresar a las tropas a su país a partir de febrero de 2009.

Con esta propuesta, Harper inauguraba otro flanco en el debate político nacional, consciente de que gobierno y oposición no alcanzarían un acuerdo, lo que terminaría llevando al Parlamento a un nuevo llamado a elecciones anticipadas. La estrategia del primer ministro parecía provenir de la necesidad de su partido por aprovechar la falta de coordinación opositora, pues era evidente que Dion se enfrentaba a cuestionamientos dentro de su agrupación, lo que generaba un entorno que debilitaba su liderazgo en la Cámara de los Comunes. Esto último contrastaba con la situación de Harper, pues el primer ministro tenía absolutamente plegado a todo su partido en torno a su figura, liderazgo y decisiones.

Ante este escenario, Stéphane Dion, en su calidad de líder de la oposición, decidió presentar a mediados de 2008 un plan verde alternativo, conocido como Green Shift (Cambio verde o Plan verde), a través del cual se proponía una serie de medidas que incluyeran nuevas tasas impositivas a las empresas del ramo energético que generaran elevados niveles de dióxido de carbono. Al mismo tiempo, el Green Shift otorgaba disminuciones tributarias a las empresas que invirtieran y aplicaran programas de disminución de contaminantes de combustibles fósiles. El punto más polémico del Plan verde era la propuesta de crear un nuevo impuesto al carbón, a través del incremento en las contribuciones fiscales de todas las compañías del ramo energético nacional, productoras de diésel, combustibles ligeros, pesados, de aviación, gas natural, queroseno y carbón.

Así, a partir de que Dion dio a conocer su plan tributario alternativo en pro de la ecología, las dos posturas quedaron muy claras, al menos para los ciudadanos: por un lado, se encontraba el Partido Liberal impulsando nuevos impuestos y, por el otro, se erigía el gobernante Partido Conservador como defensor de la industria energética y de los contribuyentes. En este sentido, los conservadores ofrecieron una respuesta muy mediática y atractiva a los electores al negarse a crear nuevos impuestos, pues precisamente Stephen Harper había sido claro al respecto durante su campaña electoral anterior, en la que se comprometió a no crear nuevas contribuciones tributarias.

Mientras el debate entre liberales y conservadores se agudizaba, el Bloque Quebequense decidió mantenerse al margen y aguardar las tendencias de opinión, ya que la industria energética quebequense también resultaría afectada si aprobaba el Green Shift. En cuanto al Partido Neodemócrata, su líder, Jack Layton, manifestó

que él no se encontraba del todo convencido de la pertinencia de hacer pagar más a quienes más tenían; que sería mejor, en cambio, discutir con calma el proyecto antes de adoptarlo, defenderlo o atacarlo (Now Public Crowd Powered Media, 2008). Todo esto significó que Stéphane Dion y el Partido Liberal irían solos en su lucha por aprobar el Green Shift en contra del gobierno conservador, pues ni los del Bloque Quebequense ni los neodemócratas se manifestaron dispuestos a asumir el costo político al adoptar un proyecto que, de entrada, se traduciría en mayores impuestos y costos para los ciudadanos. Resultaba claro que las empresas energéticas castigadas con mayores pagos de impuestos cargarían el costo directo a los consumidores.

En este sentido, conviene señalar que el mensaje de Dion no lo emitieron bien los liberales, ya que el Green Shift era más que un simple incremento de impuestos, pues por medio de éste se establecía cómo y de qué manera se redestinarían los fondos recaudados, eliminando, de paso, las emisiones contaminantes de las empresas infractoras. No obstante lo anterior, los ciudadanos canadienses vieron amenazada su economía con mayores cargas impositivas, situación que capitalizó con éxito el gobierno conservador, ya que en todo momento insistió en que no permitiría un incremento tributario.

Toda esta situación de encono entre liberales y conservadores la capitalizó el primer ministro, quien solicitaría a la gobernadora general, Michaëlle Jean, una disolución parlamentaria, argumentando parálisis en la toma de decisiones de dicho poder, en plena crisis económica mundial.

Lo que más llama la atención de esta solicitud de disolución parlamentaria fue que precisamente Harper presentó y aprobó –apoyado por el resto de los partidos– una ley que impedía a cualquier primer ministro convocar y adelantar elecciones desde el poder. Empero, esta ley no impedía que dicho primer ministro solicitara a un tercero –en este caso la gobernadora general– un llamado anticipado a elecciones, argumentando parálisis legislativa. Como era de esperarse, este llamado de Harper sorprendió a toda la clase política canadiense, pues la oposición no se encontraba preparada para comenzar campañas electorales en ese momento.

No obstante lo anterior y generando suspicacias, la gobernadora general accedió a disolver el Parlamento y convocó a nuevas elecciones federales para el 14 de octubre de 2008, acogiéndose a que la ley establecía lo siguiente: “Nada en esta sección afecta los poderes del gobernador general, incluido su poder de disolver el Parlamento a discreción del propio gobernador general” (Flanagan, 2009a: 295).

Una vez señaladas las razones jurídicas de Harper para convocar a un nuevo proceso electoral, iniciaron las campañas con el Partido Conservador al frente en las encuestas de opinión, mientras que el Partido Liberal descendía, sobre todo a raíz de una campaña *tory* diseñada para cuestionar las habilidades políticas de Stéphane Dion como líder. Al mismo tiempo, la estrategia conservadora de señalar el Green

Shift como un intento de incrementar impuestos que incluíran la gasolina, generó otro elemento adverso para los liberales.

Derivado de lo anterior, el Partido Liberal se rezagó en las encuestas respecto de sus rivales *tories*, lo que generó apremio entre sus filas, pues el proceso electoral de 2008 corría el riesgo de convertirse en una derrota histórica para su causa. A partir de ese momento, las campañas mostraron dos posturas divergentes: la primera, con un Stéphane Dion que defendía el Green Shift como tema central de campaña, ponderando los beneficios ecológicos y tributarios que aquél representaba; mientras que los conservadores, con Stephen Harper al frente, insistían en que el Green Shift significaba mayores impuestos para las empresas y los trabajadores.

Tomando en cuenta ambos aspectos, la estrategia *tory* se concentró en aprovechar el clima de miedo ante la crisis económica mundial para asegurar los votos de gente temerosa de perder sus empleos y pagar más impuestos. Así, los estrategas conservadores diseñaron una campaña centrada en la imagen del líder liberal, afirmando que Stéphane Dion era un riesgo para el país y la economía. Así, transmitieron esa idea al resto de la población. Para alcanzar esos fines, el Partido Conservador diseñó y difundió de forma repetitiva durante toda la campaña tres mensajes: el primero incluía la imagen de Dion con el eslogan “Impuestos a todo”; el segundo mostraba una fotografía del primer ministro con la leyenda “Estamos mejor con Harper”; en cambio, el tercer mensaje de campaña presentaba una fotografía de Dion encogiendo los hombros, con expresión extraviada y con la leyenda “Stéphane Dion: No vale la pena el riesgo” (Flanagan, 2009: 301).

Los tres elementos descritos no dejaban lugar a dudas de que la campaña *tory* se centraba en atacar y envilecer la imagen personal de Stéphane Dion, en tanto que la del Partido Liberal enfocó su campaña en proponer y plantear los objetivos del Green Shift. Esta estrategia permitió a sus rivales *tories* atacar impunemente al líder liberal, sin una respuesta de éstos hacia la figura del primer ministro. Esa dinámica generó una inercia que hacía prever un triunfo mayoritario de la causa *tory*. Esta situación generó que tanto liberales como neodemócratas diseñaran un rápido plan de gobierno que supondría millonarios incrementos para el cuidado infantil.

Precisamente el tema de los apoyos infantiles asestó un fuerte golpe a la meta conservadora de alcanzar un gobierno de mayoría, pues Stephen Harper desestimó la propuesta al afirmar que él personalmente se encontraba en contra de dichos incrementos, ya que provocarían serios déficit e incrementos tributarios (Canada.com, 2008). Esta afirmación mostró al primer ministro como un político más preocupado por mantener las finanzas sanas a toda costa, que en el cuidado de la salud de todos los niños canadienses. La consecuencia de sus palabras fue una disminución en la intención de voto para su causa a tan sólo tres semanas de las elecciones, propiciando

—según datos expresados por la casa encuestadora Ipsos— un repunte del Partido Neodemócrata, pero sin manifestar mejora alguna para la causa del Partido Liberal (Blaze, 2011). Lo anterior, si bien mantenía aún al frente a los *tories*, evidenciaba que su ventaja disminuía poco a poco, amenazando el objetivo primordial de alcanzar un gobierno mayoritario, el cual había sido la razón de este llamado anticipado a elecciones. Así, los debates televisivos del 1º y 2 de octubre cobrarían un especial significado, pues sería la última oportunidad que tendrían los líderes de los principales partidos contendientes para incrementar drásticamente los votos a su favor, a sólo dos semanas de los comicios.

El primero de los debates se llevó a cabo en francés; su difusión tuvo mayor impacto en la provincia de Quebec (obviamente por su francofonía), lo que sirvió de preámbulo para conocer el contenido y las características del segundo debate (en inglés), pues por ser este país en su mayoría anglófono, en los hechos suele tener un impacto nacional el idioma en que los contendientes presentan sus propuestas e intercambian acusaciones. Una vez iniciado el segundo debate, el primer ministro Harper empezó a ser increpado por todos sus contendientes, al compararlo con el entonces presidente de Estados Unidos, George W. Bush, precisamente por su intención de extender la presencia de tropas canadienses en Afganistán. Sin embargo, la estrategia de Harper se centró en eludir todo enfrentamiento directo con sus oponentes, y mediante mensajes breves y sencillos hizo hincapié en que su gobierno había logrado evitar que Canadá cayera en crisis económica y quiebras bancarias, tal como había sucedido con el resto del mundo occidental desarrollado, incluido Estados Unidos.

Esta dinámica prevaleció durante la mayor parte del debate, con una oposición que cuestionaba las acciones de gobierno y un primer ministro que, con una sonrisa irónica y voz suave y pausada, ignoraba los ataques, centrando su discurso en que el gobierno trabajaba para salvaguardar el bienestar de las familias canadienses, muestra de ello era su negativa a incrementar impuestos, tal como lo proponían los liberales (You Tube, 2008).

Sin embargo, pese a la estrategia de Harper durante los debates, lo cierto era que las encuestas mostraban una disminución de las preferencias por el Partido Conservador, en proporción al incremento del Liberal, que, según las casas encuestadoras Ipsos y Strategic Council, ubicaban a los *tories* a cinco puntos de ventaja respecto de sus rivales liberales, a tan sólo tres días de los comicios (Blaze, 2011). Al parecer, la razón de este repunte opositor al final de las campañas se debió a la mala imagen que dejó Stephen Harper al mostrar desinterés por el bienestar de los niños canadienses, ante su negativa por incrementar recursos para el cuidado y mejor desarrollo infantiles. Esto contrastaba con el proyecto defendido por los liberales y los neodemócratas, quienes concentraron la parte final de su campaña en ponderar ese asunto a nivel nacional, soslayando todo lo demás.

Pero justo cuando el resultado parecía desfavorable a la causa *tory*, a través de una práctica que incluso es ilegal en muchos países que se encuentran en pleno proceso electoral, la agencia oficial Statistics Canada reportó que durante septiembre, bajo la administración conservadora, se habían creado ciento siete mil empleos, lo que significaba el volumen más grande desde 1976. Esto se dio a conocer justo el mismo día en que el foro del Banco Mundial señalara que los bancos canadienses eran los más estables y sólidos de todo el mundo (Flanagan, 2009: 310). Estos dos asuntos que mencionamos se difundieron a nivel nacional por los medios de comunicación, justo en momentos en que el resto del mundo se encontraba sumergido en quiebras y rescates bancarios, además de elevados niveles de desempleo como producto de la peor crisis del capitalismo mundial, desde el difícil trance de 1929.

En los hechos, estos dos anuncios de carácter mediático masivo sirvieron para que Stephen Harper centrara la parte final de la campaña en torno al tema de que su gobierno había logrado una estabilidad económica única en el mundo, sobre todo gracias a las políticas puestas en práctica por los estrategas y administradores *tories*. El resultado fue un repunte agudo que permitiría al Partido Conservador mantenerse en el poder, pero, otra vez, encabezando un gobierno de minoría.

Según los resultados oficiales (véase el cuadro 1), el Partido Conservador incrementó su presencia en la Cámara de los Comunes al alcanzar 143 curules, frente a 77 del Partido Liberal, 49 del Bloque Quebequense y 37 del Partido Neodemócrata. Dichos números, si bien reforzaban la presencia *tory* en el Parlamento, dejaban en claro que el repunte alcanzado por los conservadores en los últimos tres días de campaña no había sido suficiente para cumplir la meta de lograr un gobierno de mayoría, que, como ya se dijo, había sido el objetivo de Stephen Harper cuando solicitó la disolución parlamentaria a la gobernadora general.

Cuadro 1
ELECCIONES FEDERALES, 14 DE OCTUBRE DE 2008

Partido	Diputados (Cámara de los Comunes)	Porcentaje de escaños	Votos válidos	Porcentaje de voto
Partido Conservador	143	46.4	5 209 069	37.7
Partido Liberal	77	25	3 633 185	26.3
Bloque Quebequense	49	15.9	1 379 991	10
Partido Neodemócrata	37	12	2 515 288	18.2
Otros	2	0.6	1 096 761	7.8
Total	308	99.9	13 834 294	100

Fuente: Elaboración propia, con datos de Parliament of Canada (2011a; 2011b).

Entre lo más sobresaliente de las elecciones de 2008 (véase el cuadro 2) fue la consolidación del Partido Conservador en el oeste del país, así como en la provincia de Ontario, en donde, con 51 curules terminó afirmando su posición parlamentaria a nivel nacional. Por su parte, la proporción de representantes del Partido Liberal fue disminuyendo cada vez más, perdiendo espacios vitales para su causa precisamente también en Ontario. En lo que corresponde al Bloque Quebequense, esta agrupación logró mantener su considerable presencia en la provincia de Quebec, fortaleciendo su posición como tercer partido en la Cámara de los Comunes.

Mientras tanto, el Partido Neodemócrata continuaba su línea ascendente bajo el liderazgo de Jack Layton, al ganar treinta y siete diputaciones. Lo más trascendente para la causa neodemócrata fue que su partido había logrado finalmente alcanzar representaciones en todas y cada una de las regiones del país, al sorprender en Alberta y Quebec con una curul, respectivamente.

En cuanto a Stephen Harper, fue claro que su mayor problema, una vez confirmada su victoria por minoría, consistiría en que su administración tendría que lidiar con una oposición mayoritaria, la cual se encontraría muy resentida con el primer ministro, sobre todo después de incumplir su promesa de no llamar a elecciones anticipadas desde el poder, con el principal objetivo de obtener una ventaja política de ello.

Región	Partido Conservador	Partido Liberal	Partido Neodemócrata	Bloque Quebequense	Otros/independientes	Total por región
Columbia Británica	22	5	9	–	–	36
Alberta	27	–	1	–	–	28
Provincias de las Praderas	22	2	4	–	–	28
Ontario	51	38	17	–	–	106
Quebec	10	14	1	49	1	75
Provincias del Atlántico	10	17	4	–	1	32
Territorios del Norte	1	1	1	–	–	3
Total por partido	143	77	37	49	2	308

Fuente: Elaboración propia, con datos de Three Hundred Eight.com (2011).

En este contexto, y en cuanto fueron oficiales los resultados de la elección de 2008, trascendería que los líderes de los partidos Liberal, Neodemócrata y Bloque Quebequense se encontraban negociando alcanzar un gobierno de coalición mediante un voto de censura al primer ministro, esto en cuanto el gobierno conservador les diera la primera oportunidad, la cual llegó rápidamente, justo cuando Stephen Harper –buscando ganarse mayores simpatías populares– propuso reducir impuestos, pero a través de la eliminación de subsidios gubernamentales a los partidos políticos, situación que amenazaba la supervivencia de los demás partidos representados en el Parlamento.

Lo anterior respondía a que las otras agrupaciones políticas, a diferencia de los *tories*, no contaban con la poderosa maquinaria recaudadora empresarial conservadora, que a través de generosas donaciones de grupos corporativos bien podría superar la condición de reducción presupuestaria para sacar adelante de cualquier manera sus campañas políticas futuras.

Paralelamente, la propuesta de prohibir el derecho de huelga a los burócratas terminaría por hacer efectiva la alianza opositora, que se volvió oficial el 1° de diciembre de 2008, al informar al Parlamento su decisión de conformar por primera vez en la historia del país un nuevo gobierno de coalición, con Stéphane Dion al frente como primer ministro. Al lado del líder liberal Stéphane Dion –y cogobernando– se ubicaría el Partido Neodemócrata, administrando seis de los veinticuatro ministerios (Kilpatrick, 2008). Dicha alianza contaba con la promesa del Bloque Quebequense en el sentido de no interferir en las acciones de gobierno durante los siguientes dieciocho meses (CBC News, 2008). Este gobierno sería oficial a partir del lunes 8 de enero, justo después de que la gobernadora general, Michaëlle Jean, regresara de una gira de trabajo por Europa.

Sin embargo, en un rápido giro de las circunstancias, el primer ministro Harper inició una veloz campaña nacional de legitimación, que incluyó un mensaje en cadena nacional, a través del cual señalaría que la oposición se encontraba amenazando la economía y la democracia del país por motivaciones políticas. Por este motivo, él (Harper) en su calidad de jefe de gobierno, utilizaría todos los medios a su alcance para defender la economía y al país en su conjunto (CBC Digital Archives, 2008). De acuerdo con lo anterior y como parte de esta estrategia, el primer ministro pactó una reunión privada el día 4 de diciembre de 2008 con la gobernadora general, una vez que ella adelantara su retorno al país. En esta reunión, el primer ministro solicitó a la gobernadora general decretar una prórroga parlamentaria obligada.

El argumento principal de Stephen Harper fue otorgar más tiempo a su gobierno para elaborar una nueva propuesta presupuestaria para el ejercicio 2009. Una vez escuchados los argumentos del primer ministro, la gobernadora general accedió de inmediato a suspender toda acción parlamentaria hasta el 26 de enero de 2009, evitando

automáticamente el ascenso de un gobierno de coalición. Lo anterior fue resultado de una inusual alianza desde el poder entre el primer ministro conservador y la gobernadora general, pues su acuerdo cerraba la puerta a un gobierno de coalición conformado por la mayoría opositora en la Cámara de los Comunes.

Esta concertación política entre Harper y la gobernadora general fue aprovechada por las elites liberales para destituir a Stéphane Dion, pues se encontraban en total desacuerdo de cogobernar con la izquierda neodemócrata del país. Por esta razón, y en un golpe interno, la dirigencia liberal decidió pedir la renuncia inmediata a su líder, quien al carecer de un equipo sólido de trabajo que lo respaldara no tuvo más opción que acceder a la petición de su partido y renunciar no sólo al liderazgo liberal, sino también a la posibilidad de ser primer ministro y encabezar un gobierno de coalición con los neodemócratas.

Sin duda, lo más revelador de este golpe dentro del Partido Liberal fue el hecho de que sus propias elites prefirieron que renunciara al poder –y mantener al Partido Conservador en el gobierno–, antes que permitirse cogobernar con la izquierda. Con esta acción, resultaba más patente la proclividad de las elites liberales y conservadoras a compartir los mismos intereses, condición que, en la práctica, ha vuelto posible los constantes e ininterrumpidos relevos entre ambos grupos políticos en la toma de poder desde 1867. Así, la decisión asumida por las elites liberales al evitar que la izquierda accediera a una parte considerable del poder en Canadá, en la práctica ayudó a consolidar el duopolio político prevaleciente entre liberales y conservadores.

A partir de ese momento, el grave problema para el Partido Liberal en el futuro sería cómo convencer a los votantes de que su agrupación era realmente distinta a sus rivales del Partido Conservador. Finalmente, una vez ratificada la salida de Stéphane Dion, las elites de su partido decidieron imponer a Michael Ignatieff como líder interino, quien, una vez en funciones, decidió respaldar al gobierno conservador de Stephen Harper, aceptando su nueva propuesta presupuestaria, que por cierto eliminaba todos los asuntos polémicos que generaron controversias políticas entre las filas opositoras en el Parlamento.

LA ELECCIÓN DE 2011: ENTRE LA CONSOLIDACIÓN MAYORITARIA DE LA DERECHA CONSERVADORA, EL REPLIEGUE LIBERAL Y EL ASCENSO DE LA IZQUIERDA COMO PRIMERA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA

Una vez ratificado el gobierno conservador de Stephen Harper, la actividad parlamentaria se centró durante los primeros meses en el tema de la presencia militar canadiense en Afganistán, ya que el gobierno *tory* buscaba extender dicha misión más allá de

su plazo original (pactado para febrero de 2009). Lo anterior ocurría al mismo tiempo que el Partido Liberal se enfrentaba al dilema de extender el liderazgo de Michael Ignatieff, aún después de las elecciones internas programadas para mayo de 2009. Esto obedecía a que su imposición como líder liberal había sido en carácter de interinato, y con excepción de Wilfrid Laurier, en el siglo XIX, el Partido Liberal había decidido no prolongar ningún liderazgo interino más allá del plazo convenido. De este modo, en su afán por extender la presencia de Ignatieff al frente del partido, las elites liberales contemplaron la posibilidad de cambiar los usos y costumbres partidistas, con el fin de extender su gestión como líder después de las elecciones internas.

Esta situación generó nuevos malestares entre las filas liberales pues –debe subrayarse– precisamente el ascenso de su predecesor, Stéphane Dion, se había dado como una manifestación de rechazo hacia la figura de Ignatieff, toda vez que durante la convención de 2006 la mayoría de los delegados habían decidido conformar bloques opositores de alianza, sobre todo para impedir el ascenso de Ignatieff. Así, en medio de esta tensión interna, el otro candidato con posibilidades en 2009, Bob Rae, decidió renunciar a la contienda interna para no generar mayores fracturas partidistas, situación que dejó el camino libre a Michael Ignatieff para contender por el liderazgo liberal como candidato único. Por este motivo, en la convención liberal de mayo de 2009, su elección fue automática, al concentrar el 97 por ciento de los votos de los poco más de dos mil delegados (CTV News, 2009).

No obstante lo anterior, cabe señalar que el número de votantes presentes en la convención de mayo de 2009 fue menor en un 55 por ciento a los delegados votantes presentes en la convención interna que eligió a Stéphane Dion en noviembre de 2006, pues en esta última serían casi cuatro mil ochocientos los delegados participantes en dicho proceso interno (Parliament of Canada, 2011a; 2011b). Esto parece obedecer a que la molestia entre los representantes liberales llegó a tales niveles que muchos prefirieron no asistir a la convención nacional, con tal de no legitimar con su voto a un líder con quien no se identificaban.¹

Mientras esto ocurría con el Partido Liberal, en el Parlamento Michael Ignatieff se encontraba frente a la compleja problemática de encabezar a una oposición que no se sentía representada por él, toda vez que los liderazgos del Partido Neodemócrata (Jack Layton) y del Bloque Quebequense (Gilles Duceppe) le recriminaban haber

¹ Aunado a lo anterior, debe señalarse que para el proceso interno de 2009 las elites liberales decidieron abrir la elección interna no sólo a delegados, sino también a cualquier adherente o simpatizante del partido, en un claro intento por incrementar la participación y el número de votantes. Sin embargo, esta estrategia no sólo falló, sino que evidenció el malestar de las bases liberales con la dirigencia, pues aun así la asistencia al evento de legitimación de Ignatieff se redujo en proporción de dos a uno, en comparación con la convención nacional realizada dos años y medio antes.

rechazado el acuerdo alcanzado por su predecesor para conformar un gobierno de coalición y sustituir así al gobierno *tory*.

Si se considera lo expuesto hasta aquí, puede señalarse que Ignatieff encabezaba un partido cuyas bases no lo aceptaban, debido a su imposición y prolongación en el poder desde las elites, mientras que en el Parlamento dirigía a una oposición que tampoco lo reconocía como su líder, debido a sus decisiones unilaterales y a su fuerte tendencia conservadora. Al respecto, incluso el académico conservador de la Universidad de Calgary, Tom Flanagan, señala: “Mientras que Dion empujó a los liberales hacia la izquierda, incluso al grado de conformar una coalición con el PND [Partido Neodemócrata] y el BQ [Bloque Quebequense], Ignatieff se está moviendo de nuevo al centro, adaptando posiciones similares a Harper en un gran número de asuntos clave” (Flanagan, 2009a: 326).

Debido a lo antes expuesto, Ignatieff se concibió entonces como un líder liberal más conciliador con sus rivales *tories* en el poder, esperando de esta forma tener la oportunidad de relevarlos después de algún desatino que, por sus dimensiones, lograra aglutinar a toda la oposición en torno a su figura. De acuerdo con esta lógica, Michael Ignatieff intentó sumar a toda la oposición después del receso parlamentario del verano de 2009, argumentando falta de transparencia en los gastos públicos, en un intento por empujar un voto de censura en contra del primer ministro Harper y adelantar elecciones. Sin embargo, la negativa del Partido Neodemócrata asestaría la primera gran derrota política al líder liberal, dejando en claro que si Ignatieff quería gozar del apoyo neodemócrata en el futuro, tendría entonces que transformar sus estrategias de acercamiento hacia ellos, ya que aún estaba muy fresca en la memoria de Jack Layton y sus diputados la negativa del nuevo liderazgo liberal para conformar un gobierno de coalición.

Así, este intento fallido por remover al primer ministro conservador puso en evidencia la división interna de la oposición parlamentaria, pues era obvio que mientras el Partido Neodemócrata no se sumara al resto de las fracciones opositoras, cualquier intento por remover a Stephen Harper fracasaría rotundamente. En este sentido, la votación suscitada por Ignatieff el 1° de octubre de 2009 otorgó solamente ciento diecisiete votos a favor, por ciento cuarenta y cuatro en contra del Partido Conservador. Esto convirtió a los neodemócratas, con sus treinta y siete votos, en el elemento clave para mantener o destituir al primer ministro *tory* (Ljunggren, 2009).

De esta forma, mientras la oposición parlamentaria no encontraba cómo ponerse de acuerdo, el gobierno de Stephen Harper iba fortaleciendo su posición a nivel nacional, respaldado en un discurso de crecimiento económico y reducción de impuestos para las familias canadienses. Si a lo anterior se sumaba el fracaso de Ignatieff en la votación del 1° de octubre, era entonces más claro que el gobierno conservador iba

ganando espacios ante la opinión pública, pues, frente al electorado, Harper se erigía como un político que, no obstante encabezar un gobierno de minoría parlamentaria, lograba sacar adelante sus propuestas de estabilidad económica y reducciones tributarias.

Toda esta dinámica favorable a su causa animaría nuevamente a Harper a proponer en el Parlamento una extensión de la presencia militar canadiense en territorio afgano, cuyo término se encontraba muy cercano. Este tema en particular, inicialmente encontró uniformidad opositora, pues los tres partidos rechazaron cualquier intento de extensión militar más allá de lo pactado originalmente. Esta propuesta de Stephen Harper se dio justo cuando la mayoría opositora había decidido crear una comisión parlamentaria de investigación, que trabajara a fondo en las acusaciones de presuntos actos de tortura cometidos por militares canadienses en contra de miembros de la milicia talibán. No obstante lo anterior, el gobierno *tory* rechazó facilitar los trabajos de dicha comisión, argumentando que la información era clasificada, pues involucraba temas de seguridad nacional.

Esta situación generó cierta animadversión pública hacia la administración de Harper, quien, ante la caída en sus niveles de popularidad y el riesgo que implicaba ser destituido mediante un voto de censura, decidió acudir nuevamente ante la gobernadora general, Michaëlle Jean, a solicitarle una nueva prórroga parlamentaria efectiva del 30 de diciembre de 2009 al 3 de marzo de 2010. El argumento para solicitar esta prórroga fue la celebración de los Juegos Olímpicos de Invierno de 2010, en Vancouver.

Así, no obstante el malestar de la mayoría opositora por la estrategia política efectuada por Stephen Harper, la gobernadora general accedería a la petición del primer ministro, decretando por segunda vez en su gestión (en el mismo año) un nuevo receso parlamentario. Conviene señalar que este receso congelaba toda investigación relativa a las acciones de militares canadienses en territorio afgano, al tiempo que alargaba los debates y discusiones para extender la misión militar canadiense en Medio Oriente. También es oportuno señalar que esta segunda prórroga de 2009 se dio justo después de que Michael Ignatieff, en su calidad de líder liberal, rechazara una propuesta neodemócrata de Jack Layton dirigida a imposibilitar a cualquier primer ministro la solicitud de nuevas prórrogas parlamentarias forzadas en el futuro. Este rechazo de Ignatieff no hizo otra cosa que acentuar las diferencias entre los partidos Liberal y Neodemócrata.

Una vez concluidos los juegos olímpicos de invierno, el gobierno de Stephen Harper propuso un plan de investigación de los actos de tortura en los que estuvieran presuntamente involucrados militares canadienses en Afganistán. Tal plan contemplaba una desclasificación de los documentos requeridos por la comisión parlamentaria encargada de la investigación, pero limitaba la liberación de la información

contenida incluso para los miembros de la comisión. Lo anterior sería posible gracias a los filtros de seguridad que impidieran a los diputados encargados extraer, fotocopiar, fotografiar, o incluso transcribir o hacer cualquier tipo de anotaciones de los documentos entregados por el gobierno conservador. Al mismo tiempo, toda la información recabada sólo se revelaría a las cúpulas partidistas, sin posibilidad de hacer extensivos los resultados a la opinión pública o al resto del Parlamento.

Esta propuesta conservadora se conoció como “Memorandum of Understanding” (“Memorando de entendimiento”)² y, si bien su negociación tardó cuatro meses en concretarse, lo más trascendente fue que el acuerdo se firmó a tan sólo dos días del receso parlamentario de verano de 2010, situación que desarticulaba de facto cualquier intento de la oposición para solicitar una moción de censura por desacato en contra del primer ministro. En este sentido, debe agregarse que la negociación en sí representó una nueva fractura y división entre los partidos opositores, pues Michael Ignatieff y Gilles Duceppe del Bloque Quebequense fueron los dos líderes que decidirían firmar el acuerdo. Esto una vez que el líder neodemócrata Jack Layton considerara como inaceptables las condiciones restrictivas propuestas por Stephen Harper para revisar los documentos solicitados.

Como era de esperarse, la decisión final de Ignatieff al aceptar los términos propuestos por el primer ministro conservador generó nuevos reclamos entre las filas neodemócratas, pues con la firma del documento se descartaba una oportunidad para someter a los conservadores en el poder y de paso revelar actitudes indebidas que involucraran al propio gobierno *tory* en actos de encubrimiento de información frente a la opinión pública, no sólo de Canadá, sino también del resto del mundo.

Posteriormente, cuando reinició la actividad parlamentaria, después del receso del verano de 2010, el gobierno conservador puso en marcha una nueva campaña para señalar a Michael Ignatieff como un político displicente en temas de seguridad interna, y poco interesado en la seguridad física de los militares canadienses en servicio en Afganistán. El nivel de presión interna ejercida por el gobierno *tory* en contra de Ignatieff lo orillaría a negociar, en noviembre de 2010, a espaldas de su propio partido, un acuerdo secreto con el primer ministro conservador, con el fin de extender la misión militar canadiense en Afganistán hasta el 2014.

Esta decisión de Ignatieff, si bien puso fin a las críticas provenientes del gobierno, le abriría, por otro lado, nuevos flancos de ataque, pero ahora desde la oposición y la opinión pública. Aunado a lo anterior, dentro de su partido fue evidente la molestia en contra de su líder, pues varios parlamentaristas liberales afirmaban haberse enterado del hecho a través de la prensa escrita o la televisión (Taber, 2010). Así, los

² Para una revisión completa del documento, véase Parliament of Canada (2010).

cuestionamientos hacia el estilo vertical de Michael Ignatieff fueron creciendo, pues –hasta el momento en que se oficializó este acuerdo secreto con el primer ministro– Ignatieff mismo se había caracterizado por ofrecer una posición contraria a la extensión de la presencia militar canadiense en Afganistán, tal y como lo afirmaba oficialmente todo el Partido Liberal.

Desde luego que los hechos anteriores fueron conformando pequeñas victorias políticas para el gobierno *tory*, que se acumularon de tal modo que en el segundo semestre de 2010 el Partido Conservador y su líder y primer ministro, Stephen Harper, ya habían logrado repositionarse frente a la opinión pública. Así, la falta de acuerdos opositores y las contradicciones y decisiones verticales del liderazgo liberal terminaron fortaleciendo cada vez más al gobierno minoritario conservador, toda vez que a principios de 2011 superaba por diez puntos a sus rivales liberales en intención de voto.³

Una vez agudizada la falta de consenso y cooperación entre los partidos opositores en el Parlamento, fue más evidente la fortaleza alcanzada por el gobierno minoritario de Stephen Harper, pues ya encaraba en el 2011 una posición muy favorable frente a todos sus rivales. Esta realidad obligó a la creación de mecanismos de acercamiento y coordinación opositora dentro del Parlamento. En este contexto, el tema de una posible compra de sesenta y cinco aviones de combate F-35 se posicionó como el asunto central en los debates parlamentarios, unificando así finalmente la postura entre liberales, neodemócratas y el Bloque Quebequense, quienes se opusieron al proyecto del gobierno *tory* de invertir dieciséis mil millones de dólares para la adquisición de esas aeronaves.

Al mismo tiempo, surge la propuesta del gobierno conservador de impulsar la construcción de modernas supercárceles en todo Canadá, mientras el país gozaba de los niveles de criminalidad más bajos de los últimos años, así como la propuesta de criminalizar a pequeños productores domésticos de plantas de marihuana, convirtiéndolos en potenciales delincuentes. Estos dos factores reforzaron la unificación de criterios entre los partidos opositores a Harper, que en su conjunto exigieron claridad de cuentas en el presupuesto planteado tanto para la compra de los F-35, así como para la construcción de las llamadas supercárceles.

El motivo de este malestar opositor obedecía a que, según datos brindados por el Partido Liberal, la construcción de esas prisiones costaría entre diez mil y trece mil millones de dólares (Liberal Party, 2011). Pero no sólo eso, sino que también la compra de los sesenta y cinco aviones de combate F-35 duplicaría su presupuesto original, al pasar de los dieciséis mil millones de dólares a los treinta mil millones. Aunado a lo

³ Las cifras y porcentajes se corroboran en Three Hundred Eight.Com (2006 y 2011).

anterior, Michael Ignatieff afirmó, con base en informes independientes realizados por especialistas de varios países, que el costo de las aeronaves se incrementaría un 4 por ciento cada año, lo que significaba que la deuda pública para pagar los F-35 tardaría treinta años en cubrirse y no veinte, según lo señalaba el gobierno conservador en su propuesta original (CTV News, 2011), además de que la entrega de las aeronaves finalizaría hasta el año 2023 (Canada.com, 2012).

Al mismo tiempo, comenzaban a multiplicarse los cuestionamientos acerca de que la transacción no incluía los motores de las aeronaves, tampoco su mantenimiento, situación que volvía previsible un natural incremento del costo original de dieciséis mil millones de dólares planteado por el gobierno *tory* (Pugliese, 2011). Por este motivo, los partidos opositores solicitaron al gobierno toda la documentación oficial que detallara los montos exactos de las transacciones propuestas ante la Cámara de los Comunes.

Sin embargo, el primer ministro Harper se negó a entregar esa información, argumentando que ésta involucraba temas de seguridad nacional y que, por ende, no le era posible revelar ante el Parlamento y la opinión pública los detalles de la posible compra de los F-35. Pese a lo anterior, la oposición, a través de su líder Michael Ignatieff, insistió en revisar todos los documentos que involucraran el uso de recursos públicos para gastos de defensa, obteniendo una negativa reiterada por parte de las autoridades conservadoras. Esta actitud retardadora de Harper fue colocando a toda la oposición ante un escenario muy desfavorable, pues cada rechazo y desacato del primer ministro evidenciaba la fortaleza y seguridad que había alcanzado su administración, sobre todo gracias a las divisiones y falta de consensos de la mayoría opositora.

Tomando en cuenta los elementos precedentes, pronto fue evidente que los partidos opositores en la Cámara de los Comunes no se encontraban en posición favorable –según las encuestas– para hacer un llamado adelantado a elecciones. Empero, el reiterado rechazo a todas sus solicitudes de transparencia, junto con la actitud del gobierno de Harper, en el sentido de ignorar abiertamente a la oposición en su conjunto, al final dejó sin margen de maniobra a los diputados liberales, neodemócratas y del Bloque Quebequense. De esta manera, ante la falta de respuesta del gobierno *tory*, la oposición no tuvo otra alternativa que solicitar al recién nombrado gobernador general, David Loyd Johnston, una moción de censura en contra del primer ministro Harper por desacato.

Para hacer posible este llamado, y su posterior disolución parlamentaria a través del gobernador general, la mayoría opositora se impuso en una paradójica votación con ciento cincuenta y seis votos a favor de la moción de censura (Partido Liberal, Partido Noedemócrata y Bloque Quebequense), contra ciento cuarenta y cinco votos del Partido Conservador (BBC News, 2011). Por cierto, cabe decir que esa votación resultó

paradójica, pues a quienes terminó favoreciendo el llamado adelantado a elecciones fue precisamente al Partido Conservador, por encontrarse como puntero en todas las encuestas.

Se consideraría que la moción de censura aprobada por la mayoría parlamentaria el 25 de marzo de 2011 terminó convirtiéndose precisamente en lo que el primer ministro Harper buscaba, pues de inmediato arrancó una campaña electoral con más de diez puntos de ventaja sobre sus rivales más cercanos (en este caso el Partido Liberal). En estas circunstancias, iniciaron cinco semanas y media de campañas que concluirían con las elecciones generales, convocadas para el día 2 de mayo de 2011.

Esta campaña experimentaría tres etapas o periodos característicos que proyectaron su resultado final: la primera se caracterizó por las acusaciones de Stephen Harper, señalando que la oposición preparaba en secreto un gobierno de coalición, consciente de que ésta sería la única posibilidad de salir derrotado en las elecciones (Macleans.ca, 2011). Al mismo tiempo, no dejaba pasar la oportunidad para afirmar que los demás partidos eran los únicos responsables de este llamado electoral adelantado.

La insistencia en el discurso de Harper obligó a que Michael Ignatieff declarara ante la prensa que él personalmente no compartía la idea de las coaliciones y que incluso las rechazaba (CTV.CA, 2011).⁴ Con esta afirmación, Ignatieff condenaría a su partido a la derrota, pues un gobierno coaligado habría sido la única posibilidad real de superar a los conservadores y sacarlos del poder.

Una vez solucionada la emergencia de Harper por desarticular la posibilidad de un gobierno de coalición, se pasó a una segunda etapa en las campañas, en las que las acusaciones mutuas fueron el denominador común. Esta segunda parte se caracterizó por los señalamientos del gobierno conservador, en el sentido de que los partidos opositores eran poco nacionalistas y solidarios con el riesgo que corría el personal militar canadiense destacado en Afganistán, al tiempo que afirmaba que la oposición no sería capaz de solventar los desafíos económicos prevalecientes.

Por su parte, la oposición acusaría al gobierno *tory* de ocultar información a la opinión pública acerca del papel de las tropas canadienses en territorio afgano, así como de negarse a entregar documentación referente al costo de distintos proyectos de ley.

Al final, esta segunda etapa de descalificaciones mutuas no generó grandes cambios entre los votantes, pues, de acuerdo con el seguimiento de Three Hundred Eight (realizado de enero de 2009 a diciembre de 2011), el Partido Conservador seguía manteniendo los mismos diez puntos de ventaja sobre los liberales, a tan sólo dos semanas y media de las elecciones (Three Hundred Eight.com, 2011).

⁴ La población canadiense no tiene una opinión favorable sobre los gobiernos de coalición, situación que lo vuelve un tema muy delicado frente a los electores en tiempo de campañas.

Esta fricción e inmovilidad en las encuestas previas a la elección darían paso a la tercera y última etapa de las campañas, que se identifica a partir del primer debate en inglés del 12 de abril. Lo trascendente de esta tercera etapa fue que el Partido Conservador mantuvo su posición, mas no así el Partido Liberal, que experimentó una aguda caída en el nivel de intención de voto, en proporción exacta al incremento del Partido Neodemócrata. Los factores que detonaron estos cambios se identifican en el debate mismo, a través de dos circunstancias precisas: la capacidad del primer ministro Harper en eludir con éxito los ataques de sus oponentes y que fue precisamente el momento en que Jack Layton acusó a Michael Ignatieff (en televisión abierta y a nivel nacional) de mantener un discurso incongruente, pues en su tiempo no mostró respeto por el Parlamento en su calidad de líder de la oposición, al faltar al 70 por ciento de las votaciones legislativas. Incluso Layton agregaría: “Si usted quiere ser primer ministro, primero tiene que ser miembro del Parlamento. ¿Sabe usted?, la mayoría de los canadienses tiene que ir a trabajar si quiere una promoción laboral” (YouTube, 2011).

De inmediato y sin dar oportunidad a su aludido, Layton dejó en claro que mientras él se encontraba luchando en el Parlamento en contra de propuestas regresivas del gobierno conservador, Ignatieff simplemente se ausentaba de los debates y las votaciones. Lo más grave del momento para el líder del Partido Liberal fue que, frente a millones de canadienses y en vivo, no supo cómo reaccionar, pues en lugar de ofrecer una respuesta serena, rápida y contundente se mostró visiblemente molesto y muy incómodo ante los señalamientos del líder neodemócrata, quien, por cierto, nunca perdería el tono suave pero firme en sus acusaciones directas en contra de Ignatieff. Desde ese momento, la vehemencia en el discurso del líder liberal menguó en beneficio directo de Jack Layton, quien tomaría la iniciativa durante la segunda parte del debate en inglés.

Las consecuencias del debate y la actitud impotente de Ignatieff se evidenciaron al día siguiente, pues varias casas encuestadoras mostraban una caída liberal abrupta, frente a un incremento insólito neodemócrata, que por primera vez en la historia se posicionaba por encima del Partido Liberal. Ante esta situación y previniendo el catastrófico resultado para su causa, Ignatieff optó entonces por hacer a un lado las críticas en contra del gobierno conservador en la parte final de la campaña, para concentrarse en la figura de Jack Layton, en un claro intento de, por lo menos, no perder la primera minoría en el Parlamento.

Esta última estrategia de Ignatieff durante las dos semanas finales fue quizá el elemento que terminó por inclinar la balanza en favor del Partido Neodemócrata, pues con esa actitud el líder liberal manifestaba su resignación y lo inevitable de su derrota.

Ante esta dinámica (véase el cuadro 3), las elecciones del 2 de mayo de 2011 arrojaron una serie de resultados históricos en varios niveles: primero, la obtención de

un gobierno de mayoría para el renovado Partido Conservador con ciento sesenta y siete escaños (el primero desde su refundación en 2003); segundo, el ascenso –por primera vez en la historia– del Partido Neodemócrata como primera minoría con ciento dos diputados, que colocaba a la izquierda canadiense ante la posibilidad de enfrentar directamente, en el Parlamento, las propuestas y decisiones de la derecha en el poder. Y tercero, los resultados de 2011, que relegarían al Partido Liberal como la tercera fuerza política –quizá por primera vez en la historia–, al obtener tan sólo treinta y cuatro curules. Al mismo tiempo, el Bloque Quebequense quedaría reducido a su mínima expresión, con cuatro miembros del Parlamento, en tanto que el Partido Verde, pese a la exclusión de su líderesa Elizabeth May de los debates televisivos, fue capaz de obtener un asiento en el Parlamento canadiense por primera vez.

De esta manera, todos y cada uno de los partidos representados en la Cámara de los Comunes tendrían sus razones para recordar las elecciones federales de 2011, ya sea como un antes o un después en sus distintas historias políticas.

Cuadro 3
ELECCIONES FEDERALES, 2 DE MAYO DE 2011

Partido	Diputados (Cámara de los Comunes)	Porcentaje de escaños	Votos válidos	Porcentaje de votos
Partido Conservador	166	53.9	5 835 270	39.6
Partido Neodemócrata	103	33.4	4 512 411	30.6
Partido Liberal	34	11	2 783 076	18.9
Bloque Quebequense	4	1.3	891 425	6
Partido Verde	1	0.3	572 095	3.9
Otros	–	–	129 703	1
Total	308	99.9	14 723 980	100

Fuente: Elaboración propia, con datos de Parliament of Canada (2011a; 2011b).

Cabe agregar que, una vez confirmados los resultados del 2 de mayo, así como la nueva composición en la Cámara de los Comunes (véase el cuadro 4), los líderes del Partido Liberal, Michael Ignatieff, y del Bloque Quebequense, Gilles Duceppe, presentaron sus respectivas renunciaciones. Ambos casos destacan por el hecho de que los dos líderes perdieron incluso sus escaños durante este proceso electoral. En el caso de Ignatieff, fue derrotado en su circunscripción de Etobibicoke-Lakeshore, Ontario,

por el conservador Bernard Trottier, mientras que Gilles Duceppe fue vencido en la circunscripción de Laurier-Saint-Marie, Quebec, por su contrincante neodemócrata, Héléne Lavardiére.

Cuadro 4
COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE LOS COMUNES POR PARTIDO POLÍTICO
Y POR REGIÓN, DESPUÉS DE LAS ELECCIONES FEDERALES DEL 2 DE MAYO
DE 2011

Región	Partido Conservador	Partido Liberal	Partido Neodemócrata	Bloque Quebequense	Partido Verde	Total por región
Columbia Británica	21	2	12	–	1	36
Alberta	27	–	1	–	–	28
Provincias de las Praderas	24	2	2	–	–	28
Ontario	73	11	22	–	–	106
Quebec	5	7	59	4	–	75
Provincias del Atlántico	14	12	6	–	–	32
Territorios del Norte	2	–	1	–	–	3
Total por partido	166	34	103	4	1	308

Fuente: Elaboración propia con datos de la Simon Fraser University (2012; 2008; 2004a; 2004b).

CONCLUSIONES

Una vez revisado el complejo escenario político de Canadá durante los últimos once años, resulta más clara la idea de que en el país de la hoja de maple ha habido una serie de hechos cuyos orígenes e impactos han provocado profundos reacomodos entre las fuerzas políticas del país, representadas dentro de la Cámara de los Comunes, que, dicho sea de paso, opera como el eje central de la maquinaria política canadiense, al emanar de ahí precisamente, como líder del partido mayoritario, el primer ministro y sus ministros de Estado.

En este sentido, a raíz de una serie de estrategias políticas, mediáticas y electorales, las distintas organizaciones partidistas representativas en Canadá han sido las constructoras de su propio destino, al ganar o ceder espacios como resultado de sus decisiones. Como ejemplo sobresale la profunda descomposición del Partido Liberal, que si bien tiene sus orígenes en añejas disputas intrínsecas, lo cierto es que las pugnas

y el relevo adelantado de Jean Chrétien, provocado por Paul Martin y sus seguidores en 2003, condujeron a los liberales a una espiral descendente que no ha cesado, al menos hasta el más reciente proceso electoral en mayo de 2011. Aunado a lo anterior, la falta de unidad interna en torno a sus liderazgos posteriores, así como las contradicciones y la toma de decisiones copulares han terminado por alejar a sus votantes tradicionales, dejando a la deriva al que otrora era la opción natural de gobierno para Canadá.

Cabe subrayar que esta gradual caída de la fracción liberal se ha conjugado con la llegada de un liderazgo extremadamente efectivo dentro del bando conservador en la persona de Stephen Harper, quien no sólo ha podido reunificar a la fragmentada derecha del país, sino que a través de la refundación del Partido Conservador, en 2003, aglutinó a su alrededor los viejos valores políticos *tories* de las metrópolis, al lado de las tradiciones más conservadoras y evangélicas del oeste rural. Sobre esto mismo, llama la atención cómo Harper consolidó en tan poco tiempo a su partido como gobierno de mayoría, al menos hasta las elecciones federales programadas para el 2015. De esta forma, la opción conservadora canadiense tiene ante sí la oportunidad de generar una serie de cambios políticos estructurales, extensivos incluso a su propia sociedad.

No obstante, ha de subrayarse que el gobierno *tory* tiene frente a sí el reto de enfrentar candentes debates parlamentarios con el Partido Neodemócrata, cuyo ascenso, como observamos a lo largo de este trabajo, está en proporción directa a la declinación de la fracción liberal y del Bloque Quebequense. Este incremento del partido, representante de la izquierda sindical y de los trabajadores canadienses, obedeció en buena medida a la adecuada gestión y liderazgo de Jack Layton, quien, gracias a un discurso coherente y firme, posicionó a sus correligionarios como la primera minoría en las elecciones de 2011. Sin embargo, su muerte a causa del cáncer, en agosto de ese mismo año, colocó a los neodemócratas ante un escenario con dos frentes: por un lado, tendrían que fungir como una oposición firme *versus* un gobierno conservador abiertamente de derecha; y por el otro, tendrían que ofrecer una imagen de unidad y madurez política durante su proceso interno para elegir un nuevo liderazgo. Este proceso culminó el 24 de marzo de 2012 con la elección de Thomas Mulcair como su nueva cabeza y líder. Así, una vez confirmado el liderazgo de Mulcair, quien funge además como líder de la oposición en la Cámara de los Comunes, comenzaron a revelarse con intensidad las discrepancias entre el gobierno *tory* de derecha y la oposición neodemócrata –en teoría– de izquierda, toda vez que ambas agendas no han compartido históricamente ni forma ni fondo en temas relativos a seguridad, educación, salud, reformas migratorias, entre otros asuntos.

Si partimos de la consideración de que la derecha y la izquierda se enfrentarán en el Parlamento canadiense en los próximos años, es de esperarse una posible polarización entre ambos grupos políticos encabezados por Harper y Mulcair, cuya naturaleza

divergente corre el riesgo no sólo de polarizar los debates parlamentarios, sino también la posición y opinión de los ciudadanos en todo el país.

Para expresar esta polarización en Canadá, es oportuno concluir este artículo con una cita del académico y politólogo canadiense Stephen Clarkson, quien afirma que “El peligro de las posturas de Harper no es la polarización de la política canadiense, la cual ya ha sido dividida entre la izquierda y la derecha antes. Las cosas van más allá porque él [Harper] amenaza con alterar el patrimonio constitucional del país” (Clarkson, 2012).

Para finalizar, sólo resta agregar que más allá de las filias o fobias que despiertan los partidos Conservador o Neodemócrata, lo cierto es que la política canadiense se encontrará, por primera vez en su historia, ante dos posiciones claras que contrastarán dos visiones diferentes para encarar los problemas nacionales. Ello ocurrirá al mismo tiempo frente a la obligada reestructuración interna del Partido Liberal, cuya mínima representación no alcanzará ni siquiera para lograr acuerdos significativos con los neodemócratas.

Así pues, la composición de la XLI Legislatura canadiense pondrá a prueba la capacidad de adaptación de un sistema político vetusto que ha de cumplir con las nuevas demandas democráticas de una sociedad moderna y en constante movimiento.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRÉ BLAIS *et al.*

2004 “Do (Some) Canadian Voters Punish a Prime Minister for Calling a Snap Election?”, *Political Studies*, vol. 52, pp. 307-323.

BBC NEWS

2011 “Canadian Government Falls After No-confidence Vote”, en <<http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-12865339>>, consultada el 18 de abril 2012.

BLAZE CARLSON, KATHRYN

2011 “Ipsographic: The Unpredictable Nature of Elections Campaigns”, en <http://news.nationalpost.com/photo_gallery/infographic-the-unpredictable-nature-of-election-campaigns/>, consultada el 13 de marzo de 2012.

C-SPAN VIDEO LIBRARY

2006 “Canadian Party Leaders Debate, Jan 9, 2006”, en <<http://www.c-spanvideo.org/program/190614-1>>, consultada el 11 de mayo de 2012.

CANADA.COM

- 2012 “Government Signals Lack of Commitment to F-35 Purchase”, en <<http://www.canada.com/technology/Government+signals+lack+commitment+urchase/6392080/story.html>>, consultada el 18 de abril de 2012.
- 2008 “Liberals, NDP Release Multi-Billion Plans to Create Childcare Spots”, en <<http://www.canada.com/ottawacitizen/news/story.html?id=ea42160b-d8d8-4b82-835c-c73db11d52ab>>, consultada el 18 de abril de 2012.

CBC DIGITAL ARCHIVES

- 2008 “Prime Ministers Address the Nation: Stephen Harper Addresses Political Turmoil”, en <http://www.cbc.ca/video/#/News/Digital_Archives/Politics/Federal_Politics/1399596553/ID=1853476230>, consultada el 11 de mayo de 2012.

CBC NEWS

- 2008 “Liberals, NDP, Bloc Sign Deal on Proposed Coalition”, en <<http://www.cbc.ca/news/canada/story/2008/12/01/coalition-talks.html>>, consultada 11 de mayo de 2012.
- 2007 “The Income Trust Probe: FAQ’s”, en <<http://www.cbc.ca/news/background/personalfinance/incometrust-probe-faqs.html>>, consultada el 3 de abril de 2012.
- 2006 “Indepth. The 38th Parliament, June 28, 2004-Nov. 29, 2005”, en <<http://www.cbc.ca/news/background/parliament38/index.html>>, consultada el 29 de marzo de 2011.
- 2004 “Slim Majority Oppose Missile Defense: Poll”, en <http://www.cbc.ca/news/canada/story/2004/11/04/poll_missile041104.html>, consultada el 23 de marzo de 2012.

CLARKSON, STEPHEN

- 2012 “Has the Centre Vanished? The Past and Future of the Middle Ground in Canadian Politics”, *The Literary Review of Canada*, en <<http://reviewcanada.ca/essays/2011/10/01/has-the-centre-vanished/>>, consultada el 19 de abril de 2012.
- 2005 *The Big Red Machine. How the Liberal Party Dominates Canadian Politics*, Vancouver, University of British Columbia Press.

COMISION OF INQUIRY INTO THE SPONSORSHIP PROGRAM AND ADVERTISING ACTIVITIES

- 2005 “Who Is Responsible? Phase 1 Report”, en <<http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/sponsorship-ef/06-02-10/www.gomery.ca/en/phase1report/default.htm>>, consultada el 23 de marzo de 2012.

CTV.CA

- 2011 “Tory Focus on Jets and Jails Threatening to Bankrupt Canada Ignatieff Says”, en <http://calgary.ctv.ca/servlet/an/local/CTVNews/20110328/wpg_election_jets_110328/20110328/The%20Mentalist>, consultada el 25 de octubre de 2011.
- 2005 “Chrétien Plays Hard Ball in Inquiri Testimony”, en <http://www.ctv.ca/generic/WebSpecials/sponsorship_scandal/chretien.html>, consultada el 23 de marzo de 2012.

CTV NEWS

- 2011 “Harper Gov’t ‘Low-balling’ Price of F-35: Ignatieff”, en <<http://www.ctv.ca/CTVNews/Canada/20110310/jets-report-speakers-rulings-110310/>>, consultada el 22 de octubre de 2011.
- 2009 “Liberals Officially Name Ignatieff Party Leader”, en <http://www.ctv.ca/CTVNews/Canada/20090502/liberal_convention_090502/>, consultada el 11 de mayo de 2012.

DORNAN, CHRIST y JOHN H. PAMMETT

- 2004 *The Canadian General Election 2004*, Toronto, Dundun Press.

FLANAGAN, TOM

- 2009a *Harper’s Team. Behind the Scenes in the Conservative Rise to Power*, Montreal, McGill-Queen’s University Press.
- 2009b *Waiting for the Wave. The Reform Party and the Conservative Movement*, Montreal, McGill-Queen’s University Press.

JEFFREY, BROKE

- 2010 *Divided Royalties. The Liberal Party of Canada, 1984-2008*, Toronto, University of Toronto Press.

KILPATRICK, SHILL

- 2008 “Liberals, NDP Firm Up Deal to Topple Tories”, *The Globe and Mail*, 1 de diciembre, en <<http://portal.sre.gob.mx/canada/pdf/liberalsdd1.pdf>>, consultada el 11 de mayo de 2012.

LIBERAL PARTY

- 2011 “Liberals Oppose Bill S-10 as Conservatives Hide Mounting Prison Costs”, en <<http://www.liberal.ca/newsroom/news-release/liberals-oppose-bill-s10-conservatives-hide-mounting-prison-costs/>>, consultada el 21 de octubre.

LJUNGGREN DAVID

2009 “Canada’s Government Survives No-Confidence Motion”, en <<http://ca.reuters.com/article/domesticNews/idCATRE58T4BE20091001?pageNumber=2&virtualBrandChannel=0>>, consultada el 14 de septiembre de 2011.

MACLEANS.CA

2011 “We Will Choose between Stable National Government and Reckless Coalition”, *Beyond the Commons*, en <<http://www2.macleans.ca/2011/03/26/we-will-choose-between-stable-national-government-and-a-reckless-coalition/>>, consultada el 24 de febrero de 2012.

MARZOLINI, MICHAEL

1997 “The Regionalization of Canadian Electoral Politics”, en Alan Stewart Frizzell y John H. Pammett, eds., *Canadian General Election 1997*, Toronto, Dundurn Press.

MILKE, MARK

2011 “Jack Layton’s Legacy: More History, Less Hagiography Please”, *C2C Journal*, vol. 5, no. 3, otoño.

NAMAKFOROOSH, MOHAMMAD NAGHI

2005 *Metodología de la investigación*, México, Limusa Noriega.

NOW PUBLIC CROWD POWERED MEDIA

2008 “Green Shift-Jack Layton: Dion Carbon Tax vs. Cap and Trade”, en <<http://www.nowpublic.com/environment/green-shift-jack-layton-dion-carbon-tax-vs-cap-and-trade>>, consultada el 17 de abril de 2012.

PARLIAMENT OF CANADA

2011a “Electoral Results by Party”, en <<http://www.parl.gc.ca/parlinfo/compilations/electionsandrindings/ResultsParty.aspx>>, consultada el 2 de febrero de 2012.

2011b “Liberal Party of Canada. Leadership Conventions”, en <<http://www.parl.gc.ca/ParlInfo/Files/Party.aspx?Item=b82f0db7-8535-4cc0-8bad-fd3ad8ea3d49&Section=LeadershipConvention>>, consultada el 9 de abril de 2012.

2010 “Memorandum of Understanding”, en <<http://es.scribd.com/doc/33140175/100615-Mou-en-Final>>, consultada el 9 de febrero de 2012.

PUGLIESE, DAVID

- 2011 "Will F-35s Include Engines?", *Winnipeg Free Press*, en <<http://www.winnipegfreepress.com/canada/will-f-35s-include-engines-119997399.html?device=mobile>>, consultada el 22 de octubre de 2011.

SIMON FRASER UNIVERSITY, POLITICAL SCIENCE DEPARTMENT

- 2012 "Elections, Canadian Elections Pollster's Success", en <<http://www.sfu.ca/~aheard/elections/poll-results.html>>, consultada el 15 de marzo de 2012.
- 2008 "Elections, Canadian Elections Pollster's Success", en <<http://www.sfu.ca/~aheard/elections/poll-results.html>>, consultada el 15 de marzo de 2012.
- 2004a "Elections, Canadian Elections Pollster's Success", en <<http://www.sfu.ca/~aheard/elections/poll-results.html>>, consultada el 15 de marzo de 2012.
- 2004b "2004 Canadian Elections Results", en <<http://www.sfu.ca/~aheard/elections/2004-results.html>>, consultada el 17 de mayo de 2012.

TABER, JANE

- 2010 "Michael Ignatieff Faces Caucus Rift over Afghan Extension", *The Globe and Mail*, en <<http://www.theglobeandmail.com/news/politics/ottawa-notebook/michael-ignatieff-faces-caucus-rift-over-afghan-extension/article1803052/>>, consultada el 11 de mayo de 2012.

THREE HUNDRED EIGHT.COM

- 2011 "Average of All Polls Released Each Month Canada (January 2009-December 2011)", en <http://4.bp.blogspot.com/_IBweNJG84IU/TxWKt4dqOWI/AAAAAAAAAG7U/sltKezGEN-0/s1600/Monthly+Federal+Polls.PNG>, consultada el 11 de mayo de 2012.
- 2006 "Past Elections Results (2006)", en <<http://threehundredeight.blogspot.mx/2008/12/past-election-results.html>>, consultada el 6 de abril de 2012.

TORONTO NEWS

- 2007 "The Star.com, Harper Letter Called Kioto Socialist Scheme", en <<http://www.thestar.com/News/article/176382>>, consultada el 19 de enero de 2012.

WINSOR, HUGH

- 2009 "How the Polls Affected Voters", *The Globe and Mail*, en <<http://m.theglobeandmail.com/news/politics/article717152.ece?service=mobile>>, consultada el 22 de marzo de 2012.

YOU TUBE

- 2011 “2011 Federal Leaders Debate (Full HD Video)”, en <<http://www.youtube.com/watch?v=jGYE2d4LJ5M&feature=relmfu>>, consultada el 25 de abril de 2012.
- 2008 “Canadian Leadership Debate 2008”, en <<http://www.youtube.com/watch?v=nM0wCFpPd5g>>, consultada el 11 de mayo de 2012.



ANÁLISIS DE ACTUALIDAD / CONTEMPORARY ISSUES

*Las denuncias ciudadanas sobre cumplimiento ambiental
en América del Norte (1996-2012):
perspectivas sobre la sociedad civil
ambientalista norteamericana*
Raúl Pacheco-Vega

*Las políticas democráticas de la industria del juego.
Un estudio comparativo de América del Norte*
Hugo Rangel Torrijo

*Canada's Visa Requirement for Mexicans
And Its Political Rationalities*
Liette Gilbert

Las denuncias ciudadanas sobre cumplimiento ambiental en América del Norte (1996-2012): perspectivas sobre la sociedad civil ambientalista norteamericana

RAÚL PACHECO-VEGA*

RESUMEN

Las denuncias ciudadanas sobre cumplimiento ambiental de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCAAN) son un mecanismo no vinculante utilizado por la sociedad civil para denunciar ante esta comisión el incumplimiento de la legislación ambiental de Estados Unidos, Canadá y México. Utilizando una base de datos de denuncias ciudadanas (1996-2012), este artículo ofrece una evaluación del mecanismo en tres áreas: *a*) influencia perceptible sobre los gobiernos nacionales norteamericanos; *b*) desempeño e influencia en escalas subnacionales, y *c*) patrones de evolución histórica.

Palabras clave: Norteamérica, política ambiental, política pública comparada, denuncias ciudadanas, cumplimiento ambiental.

ABSTRACT

A citizen complaint presented to the Commission for Environmental Cooperation (CEC) of North America is a non-binding mechanism used by civil society to denounce in compliance with U.S., Canadian, and Mexican environmental legislation. Using a data base of citizens' complaints (1996-2012), this article offers an evaluation of the mechanism in three areas: *a*) perceptible influence on the three North American governments; *b*) performance and influence on sub-national levels; and *c*) patterns of historic evolution.

Key words: North America, environmental policy, compared public policy, citizen complaints, environmental compliance.

* Profesor de la División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Región Centro, raul.pacheco-vega@cide.edu

INTRODUCCIÓN

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), firmado en 1994, fue uno de los tratados parteaguas en décadas recientes, pues estableció efectivamente una zona de libre comercio entre los tres países de Norteamérica (Canadá, Estados Unidos y México). Hasta antes de la firma del TLCAN, la frase “América del Norte” conjuraba únicamente los nombres de los países anglosajones norteamericanos (Canadá y Estados Unidos). Al establecer la zona de libre comercio de América del Norte, el tratado empezó (si bien de forma vacilante y en algunos casos, con bastantes raspones en el trayecto) a construir una región norteamericana (Kirton, 2002; Knox, 2004). Al mismo tiempo de la firma del TLCAN, hubo negociaciones en materia laboral (Nolan García, 2011) y ambiental (Pacheco-Vega *et al.*, 2001) que establecieron dos acuerdos marco colaterales al tratado de libre comercio, uno sobre trabajo y derechos laborales (North American Agreement on Labor Cooperation, NAAALC por sus siglas en inglés, y el North American Agreement on Environmental Cooperation, NAAEC). En ambos casos, los tratados tienen una secretaría general (*Secretariat*), en el caso del tratado ambiental denominada Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte (CCAAN).

Las denuncias ciudadanas sobre cumplimiento ambiental de la CCAAN son un mecanismo utilizado por la sociedad civil para denunciar el incumplimiento de su legislación ambiental por parte de los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y México (Canada/U.S./Mexico, 1993). El mecanismo tiene como objetivo ofrecer a los ciudadanos un foro gracias al cual es posible presionar a los gobiernos nacionales para verificar que estén cumpliendo con la legislación ambiental. Dicho proceso venía de la mano de los mecanismos de resolución de controversias en el TLCAN y ha sido motivo de amplia discusión en los ámbitos académicos en que se estudia a América del Norte (Borrego *et al.*, 2007; Borrego Pérez, 2006).

A pesar de que el diseño del mecanismo de denuncia ciudadana no tiene una naturaleza vinculante, y se motiva el cumplimiento ambiental sólo en la escala nacional, un buen número de coaliciones transnacionales han usado el mecanismo para presionar a industrias contaminantes, así como a gobiernos subnacionales en algunos casos (Pacheco y Dowlatabadi, 2005; Pacheco-Vega, 2005). Como explica Blanca Torres, el interés de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas (ONGA) sobre México se origina en gran parte en el hecho de que nuestro país y Estados Unidos comparten una frontera (Torres, 1999; 2005), y por lo mismo, los daños ambientales que se generan en dicha zona fronteriza pueden derramarse a ambos lados, por lo cual es de vital importancia que se enfoquen en resolver dichos problemas de manera coordinada. Las organizaciones ambientalistas de la sociedad civil, por ende, tienen

un papel no solamente de “vigilante” (*watchdog*) sino, en ocasiones, de informador y proveedor de datos para la toma de decisiones consensadas con los gobiernos.

El análisis del uso tan diverso del mecanismo de denuncias de la CCAAN permite explorar una variedad de comportamientos en materia de política ambiental tanto por parte de los países de América del Norte como de los denunciantes y de los agentes objeto de la denuncia. El número de denuncias ciudadanas ha crecido suficientemente (a un total de ochenta y una denuncias en total, con once denuncias activas), de suerte que es posible ahora hacer análisis más robustos en una base de datos más completa, abarcando un total de diecisiete años.

Este artículo ofrece una contribución empírica más que teórica, ya que tanto los datos presentados como el análisis son originales. Los estudios teóricos previos que se han realizado en materia de denuncia ciudadana sobre cumplimiento ambiental se han enfocado en las diferentes estrategias de su utilización como una “alarma contra fuego” o como “patrulla de policía” (Raustiala, 2004), en el contexto de su legitimidad como instrumento de política (Knox y Markell, 2012), en su incapacidad para mitigar la falta de cumplimiento de la legislación ambiental (Lewis, 2007; Yang, 2005), en su utilización como mecanismo supranacional para influir en la operación de las políticas ambientales internas (Longiaru, 2008; Wilson, 2005) y en su papel como instrumentos de “ley suave” (*soft law*) (Graubart, 2005; 2009). El contexto teórico sobre el cual se fundamenta el presente artículo está en la literatura presentada en las secciones posteriores del documento, primordialmente en las hipótesis de utilización del mecanismo como herramienta para “avergonzar” a los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México, muy en el estilo del mecanismo de transmisión de la presión de segundo orden de Pacheco-Vega o en el *boomerang* de Keck y Sikkink (Pacheco-Vega, 2005). Específicamente, los datos presentados en este artículo permiten establecer y corroborar (o descartar) hipótesis sobre la utilización del mecanismo.

Utilizando una base de datos propia construida aparte de la lista de denuncias ciudadanas sobre cumplimiento ambiental (1996-2012) de la CCAAN, este artículo ofrece una perspectiva analítica del mecanismo en tres áreas: *a*) influencia perceptible sobre los gobiernos nacionales norteamericanos; *b*) desempeño e influencia en escalas subnacionales y *c*) patrones de evolución histórica de la política ambiental en América del Norte. El artículo presenta evidencia empírica sobre la evolución de la denuncia ciudadana como instrumento de política ambiental norteamericana, y examina los alcances, limitaciones y perspectivas a futuro de desarrollo del mismo. En específico, una hipótesis que amerita análisis es que la creciente relevancia de las cortes en los países de América del Norte ha orillado a las organizaciones de la sociedad civil a tomar menos acciones mediante el mecanismo de las peticiones ciudadanas y más mediante mecanismos nacionales y subnacionales. Ello nos lleva a pensar que en los

países con sistemas judiciales más robustos, el mecanismo de denuncia ciudadana será utilizado con menor frecuencia. La evidencia empírica presentada en este artículo proporciona confirmación al menos parcial a esta hipótesis, si bien deja abierta la pregunta de por qué se deja de utilizar contra Canadá, una pregunta de investigación que amerita un documento subsecuente.

LAS DENUNCIAS CIUDADANAS SOBRE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL EN NORTEAMÉRICA: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Si bien todavía no se puede hablar de que exista un régimen de política ambiental norteamericano, la convergencia de políticas públicas ambientales en América del Norte ha sido uno de los temas fundamentales de discusión al centro de los estudios académicos sobre Norteamérica. Uno de los mecanismos más discutidos (pero en realidad, poco analizado de manera empírica) ha sido el proceso de las *citizen submissions on enforcement matters* (denuncias ciudadanas sobre cumplimiento ambiental) de la CCAAN (Blair, 2003; Osofsky, 2006). La mayor parte de los estudios sobre el mecanismo de denuncias ciudadanas ha sido descriptivo (Markell, 2005), crítico de su diseño y estructura legal y funcional (Lewis, 2007; Wold, 2004), o en los pocos casos analíticos, enfocados primordialmente en casos específicos de estudio (Powell, 2000; Stanton Kibel, 2001; Yang, 2005). Una excepción a la regla ha sido el trabajo de Pacheco-Vega, Weibust y Fox donde hacen un estudio longitudinal de las denuncias, centrándose en las estrategias de las ONGA y el desempeño de las mismas en cuanto al uso del mecanismo (Pacheco-Vega *et al.*, 2010).

El establecimiento de un mecanismo de tipo *whistleblower*¹ fue uno de los requisitos que pusieron las ONGA estadounidenses ante la firma del TLCAN (Gifuni, 2011; Torres, 2002). Así fue como nacieron las denuncias ciudadanas sobre cumplimiento ambiental. Actualmente hay diez peticiones oficialmente en proceso de un total de ochenta y una denuncias presentadas en el periodo 1995-2013. En el año 2013 no se ha presentado ninguna denuncia.

¹ *Whistleblower* se traduce al español como soplón. Es una palabra que tiene diversas acepciones en el idioma inglés, pero en el caso del mecanismo de denuncias ciudadanas, se refiere a aquellos individuos que presentan un reclamo por escrito en contra de un país.

UNA BREVE REVISIÓN DE LA LITERATURA TEÓRICA: EL CONTEXTO METODOLÓGICO DE ANÁLISIS DE LAS DENUNCIAS CIUDADANAS SOBRE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL EN NORTEAMÉRICA

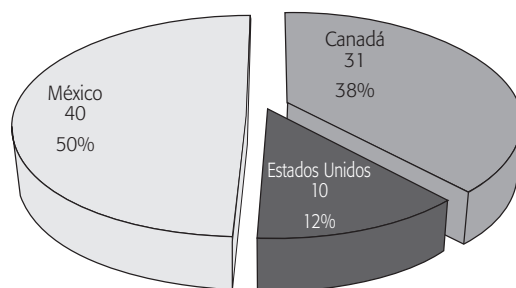
Teóricamente, las denuncias ciudadanas pueden verse como una aplicación del modelo del efecto *boomerang* (a la Keck y Sikkink), como una herramienta para “avergonzar” al país objetivo (Anaya, 2009a; 2009b; 2011), como un componente de un sistema institucional de revisión o de implementación de un tratado, de su cumplimiento o de su efectividad (Raustiala, 2004), como un esquema de presión suave, no vinculante, o “sin dientes” (Lewis, 2007). Pero la gran realidad de las denuncias ciudadanas es que, contra lo que se pudiera pensar, han servido para fortalecer los lazos de colaboración transnacionales entre organizaciones de la sociedad civil en América del Norte. Por ejemplo, como demuestran Pacheco-Vega, Fox y Weibust, algunas peticiones han sido iniciadas por organizaciones que no pertenecen al país destino. Asimismo, ha habido instancias en las cuales una coalición binacional presenta una petición ciudadana. Así, ha habido denuncias presentadas contra Estados Unidos desde Canadá y viceversa; más aun, ha habido denuncias contra varios países en un solo proceso. En la petición SEM-06-002, Devils Lake, una coalición formada por las ONGA Friends of Earth Canada y Estados Unidos, así como People to Save the Sheyenne River, y tres individuos particulares de Dakota del Norte (Estados Unidos) y Manitoba (Canadá) presentaron una denuncia simultánea contra Estados Unidos y Canadá.

Metodológicamente, el presente trabajo fundamenta su análisis en un proceso inductivo para construir teoría a partir del análisis de los datos empíricos, en lugar de un proceso deductivo en el cual se preestablece la posición teórica de los autores y se deduce si los datos presentados confirman la teoría propuesta o no. Sin embargo, la corriente teórica que más informa sobre los resultados de este análisis es aquella que postula que las denuncias ciudadanas son un mecanismo de presión de segundo orden (Pacheco-Vega, 2005) a falta de una mejor respuesta por parte de los países destino como postulan Pacheco-Vega, Weibust y Fox (Pacheco-Vega *et al.*, 2010). En estos enfoques teóricos, una organización de la sociedad civil dejaría de presentar denuncias mediante el mecanismo de la petición ciudadana confrontada con dos escenarios principales: el primero, en donde la efectividad de los mecanismos internos de cumplimiento ambiental son más potentes (como podría ser el caso del sistema judicial de Estados Unidos), o el segundo, en donde la efectividad de utilizar un mecanismo institucional transnacional resulta demasiado oneroso. La evidencia empírica presentada en este artículo parece apuntar a que el caso de la reducción de denuncias contra Canadá es resultado del efecto del segundo escenario, mientras que la reducción de denuncias contra Estados Unidos es resultado del primer escenario.

El mecanismo de las peticiones ciudadanas ha sido objeto tanto de estudio como de debate sobre su efectividad o ineffectividad, un gran número de autores presuponen las formas en las cuales el mecanismo se puede fortalecer, pero sin fundamentar dichas mejoras sugeridas en un análisis empírico. Por el contrario, la gran mayoría de los estudios publicados sobre las denuncias ciudadanas en materia de cumplimiento de legislación ambiental en América del Norte son de tipo legalista y teórico, en donde se presentan experimentos de pensamiento (*thought experiments*) en forma de propuestas que presuponen, en primer lugar, que el Secretariado de la CCAAN tiene el poder ejecutivo para implementar los cambios, y en segundo lugar, que los países norteamericanos tienen la voluntad política para implementarlos. Sin embargo, como han mencionado tanto Wold (2008) como Tollefson (2002), para que este tipo de transformaciones sugeridas se implementen, uno de los cambios más importantes que tiene que ocurrir es que Canadá, Estados Unidos y México decidan tomar al mecanismo de denuncia ciudadana como aquello para lo que estaba diseñado desde el principio: como una herramienta para fortalecer la colaboración entre los países de la región de América del Norte y sus sociedades civiles en la búsqueda de la protección del medio ambiente (Pacheco y Vega, 2003; Tollefson, 2002; Wold, 2008). Precisamente, por esta razón, decidí presentar evidencia empírica y su análisis cuantitativo, en lugar de realizar otro “experimento de pensamiento”.

Históricamente, las denuncias ciudadanas² sobre cumplimiento ambiental en América del Norte han sido utilizadas por organizaciones ambientalistas de Canadá y México primordialmente, y en segundo lugar, de Estados Unidos, como se puede apreciar en la gráfica 1.

Gráfica 1
DISTRIBUCIÓN DE DENUNCIAS CIUDADANAS SOBRE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL
(1996-2012) CLASIFICADAS POR PAÍS DENUNCIADO (N = 81)



Fuente: Elaboración propia con base de datos del SEM de la CCAAN.

² También denominadas “peticiones ciudadanas”, dependiendo de la literatura.

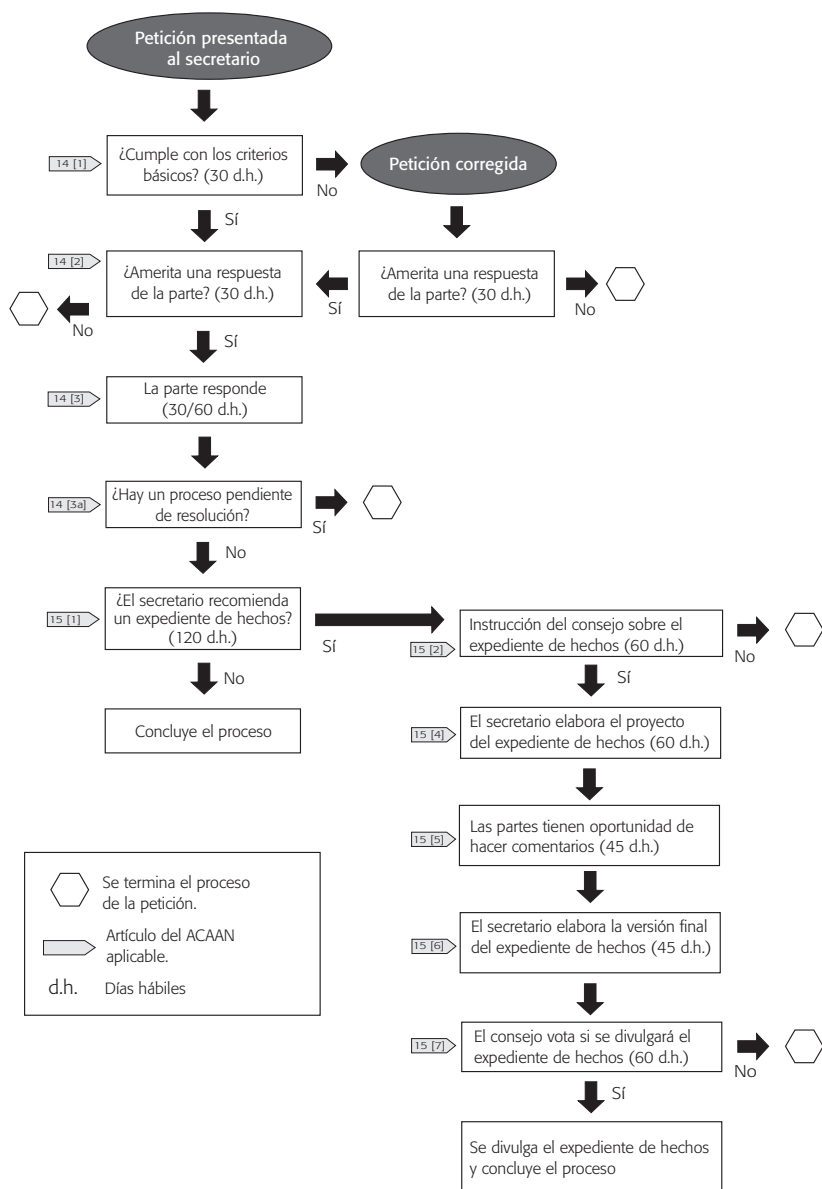
Las denuncias ciudadanas son presentadas generalmente por miembros de la sociedad civil. En la práctica, a pesar de que el diseño del mecanismo indica que es posible que cualquier ciudadano(a) presente una denuncia ante la CCAAN, solamente un grupo pequeño de organizaciones de la sociedad civil tiene realmente la capacidad instalada (tanto en recursos humanos como en experiencia legislativa y acumulación de conocimientos sobre la normativa jurídica) para presentar un expediente robusto de reclamo sobre el cumplimiento de las leyes ambientales de los países objetivo. Este elemento (la capacidad instalada y la construcción de capacidades de las organizaciones de la sociedad civil que tienen intereses ambientales) se olvida frecuentemente en las discusiones académicas, en particular en aquellos foros en los cuales se argumenta vehementemente que las organizaciones activistas pueden (y en ocasiones, en forma normativa, se les insta a que “deben de”) presentar denuncias ciudadanas ante la CCAAN. El proceso de presentación de peticiones no es sencillo, gratuito ni tampoco deja de tener barreras de entrada sustanciales. Por el contrario, presentar una denuncia ciudadana conlleva el consumo de una cantidad de tiempo importante, inversión de recursos tanto materiales como humanos y el ejercicio de un grado sustancial de paciencia, ya que el proceso es lento, tardado y en ocasiones, terriblemente abrumador para organizaciones cuyo tamaño no les permite tener personal que pueda hacerse cargo de llenar y verificar todos los requisitos que establece la CCAAN para la presentación de la denuncia. La gráfica 2 muestra el procedimiento de envío de una denuncia ciudadana.

UN ANÁLISIS DIACRÓNICO DE LAS DENUNCIAS CIUDADANAS SOBRE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL EN NORTEAMÉRICA

El registro de una petición ciudadana ante la CCAAN conlleva para la organización ambientalista que presenta una inversión de tiempo, dinero, recursos materiales y la investigación de los detalles del caso en particular. Es también importante hacer notar que el proceso que ocurre después de la presentación de la denuncia se ha ido modificando en años recientes, se ha tratado de hacer más expedito. Sin embargo, como muestra el cuadro 1, el tiempo de procesamiento de la denuncia sigue siendo sumamente largo.

Si bien la inclusión del proceso dentro de las cláusulas del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte fue negociada con la presión inherente de las organizaciones ambientalistas estadounidenses preocupadas por la firma del TLCAN –con lo cual uno esperaría que quienes utilizan el proceso deberían ser quienes manifestaron mayor interés en el mismo–, el análisis diacrónico presentado en esta sección

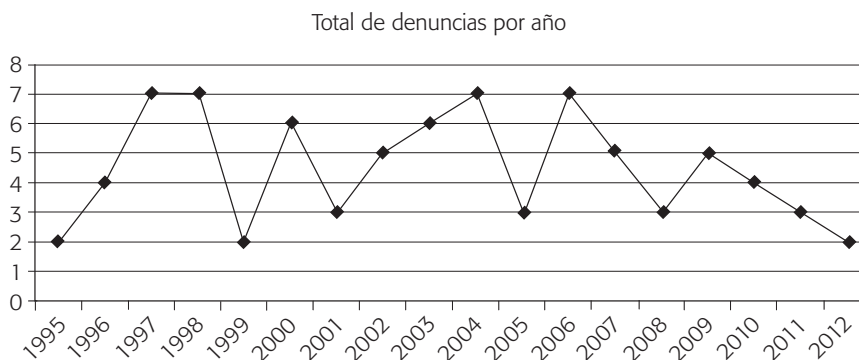
Gráfica 2
DIAGRAMA DE FLUJO ORIGINAL DEL PROCESO DE DENUNCIAS CIUDADANAS
SOBRE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL, VÁLIDO HASTA ANTES DE JULIO DE 2012



Fuente: Elaboración propia a partir del texto de los artículos 14 y 15 del ccaan y de la imagen proporcionada en el mismo.

y en el resto del artículo demuestra que, en realidad, ha declinado sustancialmente la participación de las ONGA en Estados Unidos en el proceso (véase la gráfica 3).

Gráfica 3
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO TOTAL DE DENUNCIAS CIUDADANAS
SOBRE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL (1996-2012)



Fuente: Elaboración propia con base de datos del SEM de la CCAAN.

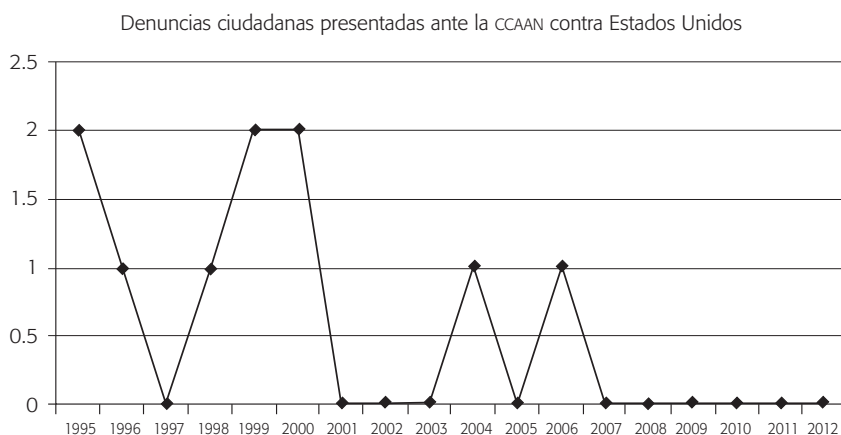
Como podría esperarse en el caso de países cuya legislación ambiental es considerada laxa (México, en específico), un gran número de las denuncias presentadas por ONGA ha sido en contra de México y su incumplimiento de legislación ambiental. La gráfica 4 muestra el número total de denuncias ciudadanas presentadas ante la CCAAN en el periodo 1996 a 2012 (ochentauna al momento de escribir este texto). Lo que resulta particularmente interesante es que (como muestra la gráfica 3), el número total de denuncias presentadas cada año ha ido disminuyendo continuamente.

DENUNCIAS CIUDADANAS SOBRE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL EN AMÉRICA DEL NORTE (1996-2012): UN ANÁLISIS CUANTITATIVO Y GEOGRÁFICO

En esta sección presento el resultado de un análisis de datos cuantitativos sobre las denuncias ciudadanas en materia de cumplimiento ambiental. La distribución geográfica de estas denuncias es interesante, más allá de los aspectos escalares (Osofsky, 2006) y de gobernanza multinivel. Si bien en este artículo no realizo un estudio geoespacial detallado, sí me enfoco en estudiar las diversas áreas de influencia geográfica de cada denuncia (contrario al supuesto análisis espacial de Osofsky, 2006).

El primer caso (Estados Unidos) es inusual, ya que como se observa en la gráfica 4, el número de denuncias ciudadanas ha ido decreciendo paulatinamente hasta terminar, y es el único país de América del Norte contra el cual no se han presentado peticiones ciudadanas por incumplimiento de la legislación ambiental en los últimos seis años.

Gráfica 4
NÚMERO DE DENUNCIAS PRESENTADAS CONTRA ESTADOS UNIDOS
(1996-2012) (N = 10)



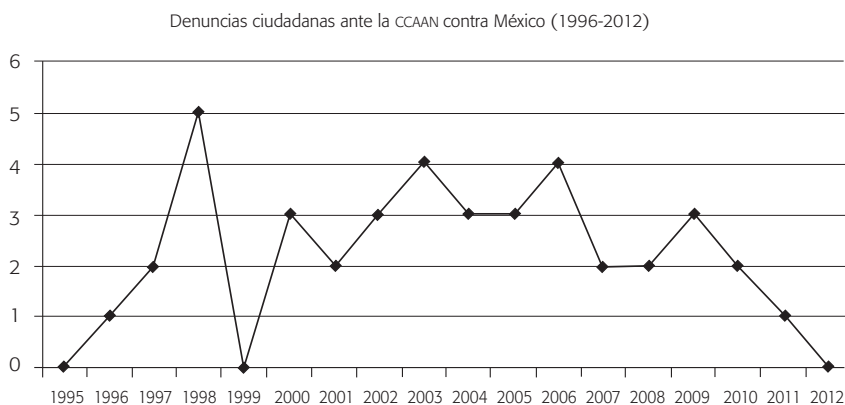
Fuente: Elaboración propia con base de datos del SEM de la CCAAN.

Las denuncias presentadas contra Estados Unidos nunca han superado las dos anuales y han venido a la baja desde 2000; a partir de 2007, la CCAAN no ha recibido más denuncias en contra de ese país. Canadá recibe en promedio 1.7 denuncias por año; en 1997 se presentó el mayor número de denuncias (cinco) en su contra, mientras que en 1999 y 2005 no recibió ninguna. México es el país que recibe más denuncias; la mayor parte de los años analizados ha tenido un número mayor o igual a dos; en 1998 recibió su mayor cantidad de denuncias por año (cinco), aunque al año siguiente en 1999 no tuvo ninguna. En los últimos años ha mostrado un cambio sustancial, pues recibió cada vez menos denuncias hasta llegar a cero en 2012.

El segundo caso, que también presenta una situación que nos deja perplejos, es el de México. Tradicionalmente, en la literatura sobre política ambiental mexicana se establece que el diseño de las leyes es adecuado, pero el cumplimiento es el que termina siendo muy pobre y, por ende, las organizaciones de la sociedad civil no tienen otro remedio más que irse a instancias superiores (en este caso, a la organización intergubernamental conocida como el Secretariado de la CCAAN). Sin embargo, como se

puede ver en la gráfica 5, es sorprendente ver que año tras año a partir de 2009 ha venido cayendo el número de peticiones ciudadanas presentadas contra México.

Gráfica 5
NÚMERO DE DENUNCIAS PRESENTADAS CONTRA MÉXICO
(1996-2012) (N = 40)



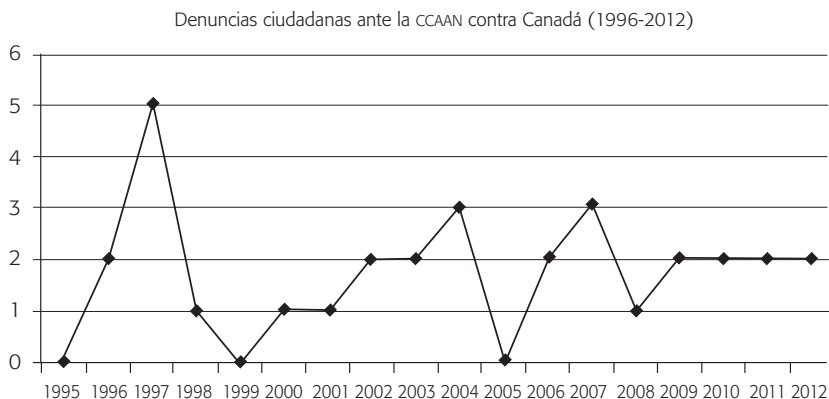
Fuente: Elaboración propia con base de datos del SEM de la CCAAN.

Considerando la popularidad que el instrumento de política tiene (la petición ciudadana sobre cumplimiento ambiental en América del Norte), resulta realmente desconcertante y difícil de entender por qué se han dejado de presentar denuncias año tras año. Ningún año (a excepción de lo que va de 2013) ha dejado de haber al menos una petición ciudadana, pero como se puede observar, a partir de 2009, el número de denuncias presentado contra México ha ido disminuyendo continuamente hasta llegar al punto en el cual no se presentó ninguna, 2012.

El tercer caso, Canadá, presenta resultados que a primera vista parecen perfectamente normales, aunque en años recientes, la tendencia de la sociedad civil ha sido presentar al menos una denuncia por año.

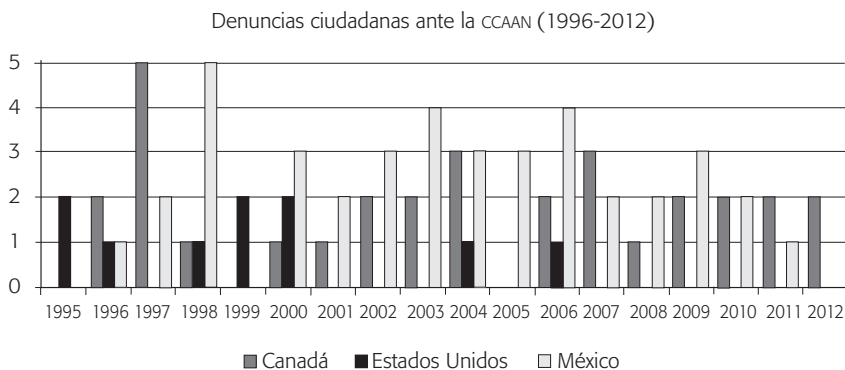
Es importante hacer notar que, para un análisis geográfico, es diferente delimitar cuántas denuncias fueron presentadas contra un país específico de cuántas denuncias tienen un área de influencia geográfica específica. En los gráficos 4 a 6 presenté el detalle del número de peticiones enviadas en contra de cada país de América del Norte. Sin embargo, eso no quiere decir que una denuncia enviada contra Canadá no tenga influencia en otras regiones.

Gráfica 6
NÚMERO DE DENUNCIAS PRESENTADAS CONTRA CANADÁ
(1996-2012) (N = 31)



Fuente: Elaboración propia con base de datos del SEM de la CCAAN.

Gráfica 7
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO TOTAL DE DENUNCIAS CIUDADANAS
SOBRE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL (1996-2012) (N = 81)



Fuente: Elaboración propia con base de datos del SEM de la CCAAN.

El análisis geográfico del impacto de las peticiones ciudadanas demuestra que, contra lo que pudiera pensarse, el área de impacto de una denuncia tiene un ámbito mucho mayor que si se considera únicamente el país que se denuncia. Para entender qué problemáticas son las que generan el mayor interés (estableciendo la hipótesis

de que aquellos temas más relacionados con el impacto a la salud humana tendrán mayor atención), codifiqué las ochenta y una denuncias ciudadanas utilizando el esquema propuesto en Pacheco-Vega, Weibust y Fox (2010) clasificando las denuncias por el tipo de problema ambiental al cual se referían. Los resultados se presentan en el cuadro 1.

Cuadro 1				
DENUNCIAS HECHAS DE 1996 A 2012 POR TIPO DE PROBLEMA AMBIENTAL				
Problemática	México	EU	Canadá	Total
Silvicultura	2	1	3	6
Químicos	14	2	6	22
Impacto ambiental	22	6	17	45
Aguas residuales	2	1	5	8
	40	10	31	81
Fuente: Elaboración a partir de análisis propio de base de datos creada con información disponible públicamente de la oficina del SEM de la CCAAN.				

Cuadro 2		
PETICIONES CIUDADANAS DE 1996 A 2012 EN MATERIA DE AGUAS RESIDUALES		
Nombre de la petición	País	Área de influencia
Río Magdalena	México	Sonora
Aquanova	México	Sonora
Montreal Technoparc	Canadá	Quebec
Devils Lake	Canadá	Canadá-Estados Unidos
Devils Lake	EU	Canadá-Estados Unidos
St. Clair River	Canadá	Ontario
Alberta Tailings Ponds	Canadá	Alberta
Iona Wastewater Treatment	Canadá	Columbia Británica
Fuente: Elaboración a partir de análisis propio de base de datos creada con información disponible públicamente de la oficina del SEM de la CCAAN.		

El cuadro 2 presenta el análisis del subconjunto de peticiones que se relacionan con asuntos en materia de aguas residuales. Como se puede esperar, en materia de bosques, el mayor número de peticiones es contra Canadá (una nación típicamente forestal), lo cual no sorprende. Es interesante, sin embargo, darse cuenta de que existen al menos dos denuncias relacionadas con bosques en contra México. Es posible (hipotéticamente) que en mayor medida estas peticiones sean más bien el resultado de una lucha por los derechos de la población indígena con una vertiente colindante de relevancia en materia de bosques. Dadas las zonas geográficas de influencia, no resulta descabellada esta hipótesis.

Cuadro 3 PETICIONES CIUDADANAS DE 1996 A 2012 EN MATERIA DE BOSQUES		
Nombre de petición	País	Área geográfica
Logging Rider	Estados Unidos	Alaska
Ortiz Martínez	México	Jalisco
BC Logging	Canadá	Columbia Británica
Tarahumara	México	Chihuahua
Ontario Logging	Canadá	Ontario
Ontario Logging II	Canadá	Ontario

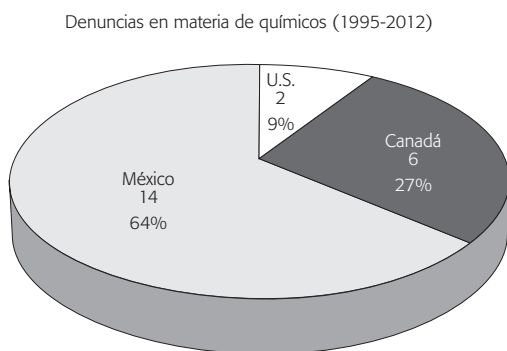
Fuente: Elaboración a partir de análisis propio de base de datos creada con información disponible públicamente de la oficina del SEM de la CCAAN.

Si comparamos los cuadros 2 y 3, podemos ver que en el caso de bosques, el área de impacto geográfico está más delimitada, mientras que en aguas residuales, trasciende incluso fronteras (como muestra el caso de Devils Lake en la zona limítrofe entre Canadá y Estados Unidos). De nuevo, la prevalencia de Canadá como agente al cual se le presentan la mayoría de los casos es interesante y, vale la pena mencionarlo, ya que es sorprendente. De considerar válida la hipótesis del paraíso de contaminación (*pollution heaven*) se esperaría que la mayor parte de las peticiones fuera presentada contra México. Sin embargo, si bien de forma acumulada México sí es el líder, no es así cuando hacemos un análisis más fino y espacial.

En el caso de peticiones ciudadanas que tienen impacto o relación con aspectos de manejo de químicos, la distribución en cuanto a países es mucho más sesgada hacia México, lo cual probablemente no sorprende, dada la percepción generalizada de

que Estados Unidos utiliza a México (o al menos así parece visualizarlo) como “el basurero en el patio trasero de Estados Unidos”. Como muestra la gráfica 8, el 64 por ciento de las denuncias específicamente en materia de químicos se presentan en contra de México, el 6 por ciento en contra de Canadá y el 9 por ciento en contra de Estados Unidos.

Gráfica 8
DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO TOTAL DE DENUNCIAS CIUDADANAS SOBRE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL (1996-2012) EN MATERIA DE QUÍMICOS (N = 22)



Fuente: Cálculos propios utilizando una base de datos construida con información disponible del SEM de la CCAAN.

En un análisis más fino en cuanto al área geográfica de influencia (véase el cuadro 4), podemos observar que los casos que motivan las denuncias en contra de Estados Unidos tienen afectación al menos en dos países, lo cual es preocupante. Esto quiere decir que a pesar de que México encara más demandas ciudadanas por asuntos relacionados con químicos, las denuncias que enfrenta Estados Unidos tienen un ámbito geográfico de impacto muy superior a las que enfrentan Canadá y México.

Estos resultados tienen gran relevancia dado el desinterés que muestran las ONGA estadounidenses por utilizar el mecanismo en contra de su propio país, y es desconcertante si se considera que precisamente las peticiones tienen como objeto minimizar los potenciales daños ambientales que generan los países en América del Norte. También, este análisis pone de relieve el hecho de que se debe hacer uso del mecanismo, ya que los asuntos en los cuales se está enfocando la CCAAN son de importancia y pueden tener impactos sustanciales negativos sobre la salud humana en Norteamérica.

Cuadro 4
PETICIONES CIUDADANAS DE 1996 A 2012 EN MATERIA DE QUÍMICOS

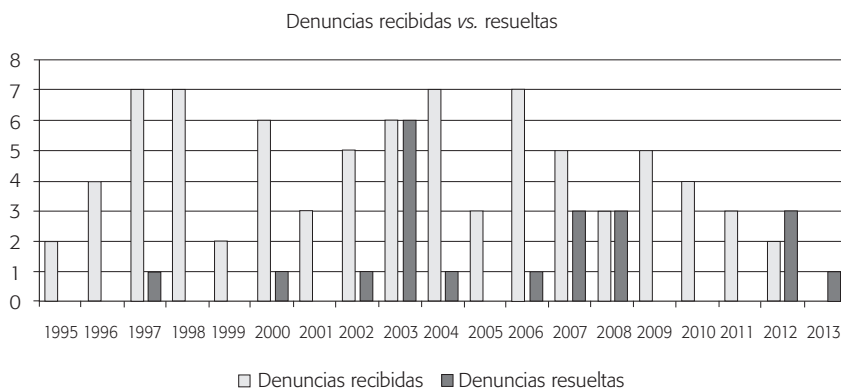
Nombre de la petición	País	Área geográfica
BC Mining	Canadá	Columbia Británica
Great Lakes	EU	Al menos dos países
Cytrar I	México	Sonora
Metales y Derivados	México	Tijuana
Molymex I	México	Sonora
Molymex II	México	Sonora
AAA Packaging	Canadá	Quebec
Cytrar II	México	Sonora
Dermet	México	Jalisco
Pulp and Paper	Canadá	Al menos dos países
ALCA-Iztapalapa	México	Ciudad de México
Ontario Power Generation	Canadá	Ontario
ALCA-Iztapalapa II	México	Ciudad de México
Cytrar III	México	Sonora
Quebec Automobiles	Canadá	Quebec
Coal-fired Power Plants	EU	Al menos dos países
Residuos peligrosos en Arteaga	México	Coahuila
Ex Hacienda El Hospital	México	Morelos
Ex Hacienda El Hospital II	México	Morelos
Ex Hacienda El Hospital III	México	Morelos
La Ciudadela	México	Jalisco
PCB Treatment in Grandes-Piles	Canadá	Quebec

Fuente: Elaboración a partir de análisis propio de una base de datos creada con información disponible públicamente de la oficina del SEM de la CCAAN.

EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS DENUNCIAS CIUDADANAS SOBRE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL EN AMÉRICA DEL NORTE

Existe una gran variedad de perspectivas que critican el funcionamiento de las denuncias ciudadanas. Antes de proceder a discutir dichas perspectivas, presento datos cuantitativos sobre qué ha pasado con las denuncias a lo largo del tiempo. En primer lugar, es importante saber cuántas de las denuncias que se han presentado se han resuelto de manera satisfactoria para quienes las presentan (la gráfica 9).

Gráfica 9
COMPARACIÓN DEL NÚMERO DE DENUNCIAS CIUDADANAS
SOBRE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL (1996-2012)
RESUELTAS CONTRA EL NÚMERO DE PETICIONES RECIBIDAS (N = 81)



Fuente: Elaboración propia usando base de datos del SEM de la CCAAN.

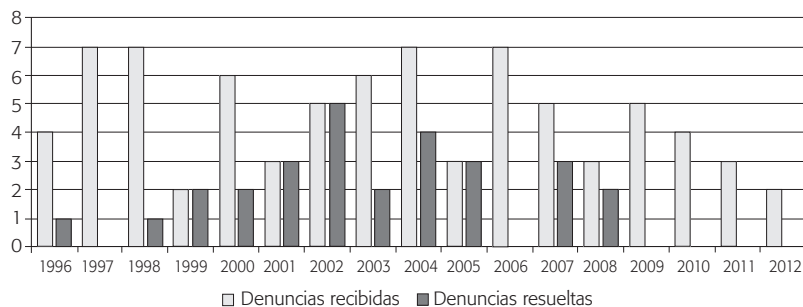
El número de denuncias que se reciben es mucho mayor al de las que se solucionan; en promedio se reciben 4.5 denuncias contra 1.2 resueltas anualmente. Solamente se resuelve el 26 por ciento de las denuncias que se reciben. En este análisis se indica que las peticiones “se resuelven” cuando las denuncias crean un expediente de hechos y éste se da a conocer a la ciudadanía.

No todas las denuncias presentadas continúan con el proceso de desahogo de pruebas. Hay denuncias que la CCAAN indica que no ameritan continuar con el proceso. En la gráfica 10 se presenta un comparativo de cuántas denuncias se reciben contra cuántas justifican la continuación del proceso (en total).

Gráfica 10

COMPARACIÓN DEL NÚMERO DE DENUNCIAS CIUDADANAS SOBRE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL (1996-2012) QUE AMERITAN PROCESO CONTRA EL NÚMERO DE PETICIONES RECIBIDAS (N = 81)

Denuncias recibidas vs. denuncias justificadas

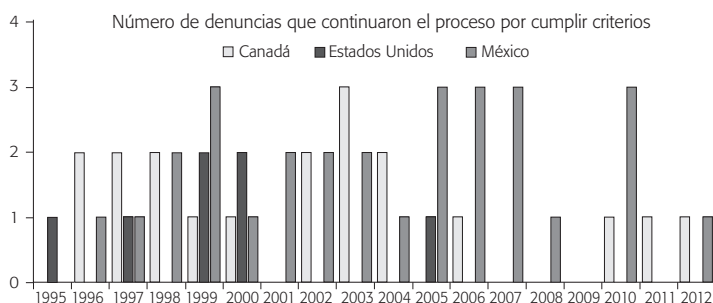


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del SEM de la CCAAN.

Las denuncias justificadas son aquellas que cumplieron con los criterios para proceder y que el Secretariado ha considerado que están correctamente justificadas. La mayoría de las veces éstas posteriormente dan lugar a la creación de un expediente de hechos que es presentado a la ciudadanía y terminan su proceso. El número de denuncias justificadas casi siempre es menor al número de denuncias recibidas la mayoría de los años. Solamente en 1999, 2001, 2002 y 2005 el número de denuncias recibidas y justificadas fueron iguales. Después de 2009 ninguna denuncia ha sido considerada como justificada, lo cual presenta un interesante dilema para cuestionar las razones por las cuales se considera que tales expedientes no ameritan continuar.

Gráfica 11

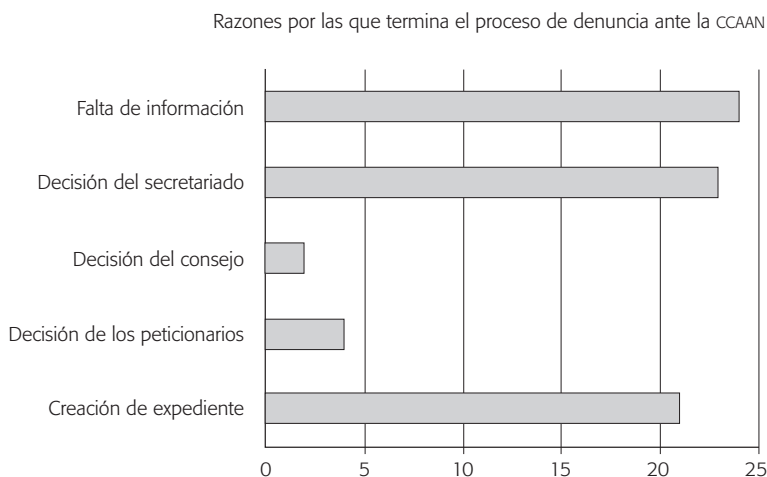
COMPARACIÓN DEL NÚMERO DE DENUNCIAS CIUDADANAS SOBRE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL (1996-2012) QUE AMERITAN PROCESO CONTRA EL NÚMERO DE PETICIONES RECIBIDAS, SEGMENTADAS POR PAÍS (N = 81)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del SEM de la CCAAN.

México, como es el país contra el cual se ha presentado en total el mayor número, también es el país contra el cual se presenta el mayor número de denuncias que cumplen con los criterios para dar seguimiento a las mismas, como puede verse en la gráfica 7: promedia 1.6 denuncias por año apegadas a los criterios. La mayoría de los años los países difícilmente superan las dos denuncias que continúan con el proceso y nunca han sido más de tres. El que las denuncias cumplan con los criterios quiere decir que están apegadas a los artículos y requerimientos que pide la CCAAN para ser válidas. Algunas veces terminan en la creación de expedientes públicos para la sociedad y otras veces no terminan su proceso por decisión del Secretariado, de la comisión o de los mismos peticionarios. En la gráfica 12 presento la distribución de las razones por las cuales se cierra el proceso de la petición ciudadana, utilizando la base de datos creada para este fin.

Gráfica 12
NÚMERO DE DENUNCIAS TERMINADAS POR CADA UNA
DE LAS RAZONES PRESENTADAS (1996-2012) (N = 81)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del SEM de la CCAAN.

Los principales motivos por los que las denuncias finalizan su proceso son tres: falta de información (es decir, que el peticionario no presenta suficiente información acompañando su denuncia como para que el Secretariado tome una decisión); decisión del Secretariado (es decir, que presenta suficiente información para tomar una decisión con respecto a si continúa o no el proceso, pero el Secretariado considera

que no tiene argumentos suficientemente robustos como para que el proceso siga); o la creación de expediente de hechos (que también es una razón para que el proceso termine, ya que es el fin último del proceso de peticiones ciudadanas). También puede darse una petición por terminada por decisión unilateral del Consejo o por la decisión de los peticionarios (es decir, cuando los solicitantes consideran que no es una buena idea continuar con el proceso o carecen de los recursos para hacerlo), aunque este fenómeno es poco común. El 30 por ciento de las denuncias finalizan su proceso por falta de información e incumplimiento de criterios, mientras que por decisión del Secretariado es el 28 por ciento y solamente el 26 por ciento termina el proceso satisfactoriamente. Esta última cifra es preocupante si se considera la inversión tanto en recursos humanos, como materiales y de tiempo, tanto por parte del Secretariado como de las partes (los países de América del Norte). Si solamente uno de cada cuatro expedientes presentados termina el proceso, es evidente que hay posibles fuentes de ineficiencia e ineficacia. La única forma de determinar si en realidad la emisión, presentación y difusión del expediente de hechos ha tenido impacto es analizar las acciones del gobierno del país en cuestión posteriormente a la fecha en la cual se presenta el expediente de hechos.

PRINCIPALES CRÍTICAS AL MECANISMO DE DENUNCIA CIUDADANA SOBRE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL EN AMÉRICA DEL NORTE

El mecanismo de denuncia ciudadana ha sido criticado y exaltado casi en medidas iguales. Dependiendo de quién clasifique las críticas, existen cuatro temáticas principales sobre las cuales se evalúa el mecanismo. El primer elemento de crítica es la falta de instrumentación vinculante. El proceso no tiene demandas como tal y, por ende, se considera que no tiene “dientes” (Lewis, 2007), esto es, un instrumento del derecho “suave” (Graubart, 2001) o *soft law*, mismo que no tiene naturaleza vinculante y por tanto no puede hacerse cumplir con la misma firmeza, ya que no existen agentes que puedan hacer uso de un fundamento canónico legal contra el cual establecer una sanción por el incumplimiento (Lewis, 2007). Blair confirma esta crítica al indicar el potencial de que los países definan cumplimiento de manera muy laxa (Blair, 2003).

El segundo elemento de crítica del mecanismo es la falta de implementación y monitoreo de los expedientes de hechos por las partes (Wold, 2004). De nada sirve que exista un mecanismo muy bonito de denuncias ciudadanas sin que realmente tenga algún proceso diseñado para verificar que los expedientes de hechos tengan un impacto específico sobre la forma en la cual se cumple (o no) la legislación ambiental en cada país. El tercer elemento de crítica es la injusticia inherente del proceso, tanto

sustancial como procedimental. Como bien indican Markell y Knox (2012), tanto el diseño del proceso como la implementación demuestran que existe injusticia procedimental, en primera instancia porque los países tienen dobles papeles: son los “blancos” de las denuncias y, al mismo tiempo, mantienen un gran poder sobre cómo se lleva a cabo el proceso decisorio a lo largo de la trayectoria histórica de la denuncia.

Adicionalmente, es importante hacer notar que hay un cuarto elemento que constituye una de las críticas más agrias al proceso de las denuncias ciudadanas: es sumamente tardado, y conlleva un esfuerzo extraordinario para quienes participan en el mecanismo de presentar una petición ciudadana (Knox y Markell, 2012). En la evidencia cuantitativa presentada en el cuadro 5, se puede observar que de las diez denuncias activas contra cada país (de nuevo, domina el panorama México con el 50 por ciento de las denuncias), en promedio llevan 4.3 años en proceso. Esta duración es francamente excesiva y no motiva a los interesados a realmente continuar prestando atención a una denuncia cuando el tiempo transcurrido es superior a uno o dos años.

Cuadro 5
DENUNCIAS ACTIVAS CONTRA CADA PAÍS DE AMÉRICA DEL NORTE
Y TIEMPO QUE ACTUALMENTE LLEVAN EN PROCESO

Título de la petición	Fecha de envío	Años	País
Centrales carboeléctricas	20/09/2004	8.47	EU
Contaminación ambiental en Hermosillo II	30/08/2005	7.53	México
Ex Hacienda El Hospital II	17/07/2006	6.65	México
Ex Hacienda El Hospital III	22/09/2006	6.46	México
Humedales en Manzanillo	04/02/2009	4.09	México
Estanques de residuos en Alberta	13/04/2010	2.90	Canadá
Tratamiento de aguas residuales en Iona	07/05/2010	2.84	Canadá
Protección del oso polar	05/12/2011	1.26	Canadá
Cañón del Sumidero II	29/11/2011	1.27	México
Granjas de salmón de Columbia Británica	15/02/2012	1.06	Canadá
Parques eólicos del río San Lorenzo	14/12/2012	0.23	Canadá

Fuente: Elaboración propia con nuestra base de datos creada con información públicamente disponible del SEM de la CCAAN. En los casos de denuncias contra Estados Unidos y Canadá se utilizan los nombres de los casos en español como se citan en el sitio web de la CCAAN.

Una de las razones por las cuales existe un mecanismo de denuncias ciudadanas y que frecuentemente se olvida en las discusiones sobre el TLCAN y del ACA es que las organizaciones ambientalistas estadounidenses estaban preocupadas por que México se convirtiera de manera ya no virtual sino real en el basurero en el patio trasero de Estados Unidos. En realidad, en el proceso de las negociaciones del TLCAN, con el fin de obtener una aprobación del tratado, se agregaron las disposiciones ambientales en un acuerdo colateral que evitara la situación comúnmente denominada “el paraíso de los contaminadores” (*pollution heaven*). En realidad, se pretendía que este tratado diera herramientas y sentara bases para que pudiera incrementarse el cumplimiento de las leyes ambientales en México (Bailey, 2004; Behre, 2003), y promover la participación ciudadana como objetivo colateral (Aspinwall, 2013).

CAMBIOS RECIENTES EN LA ESTRUCTURA DEL MECANISMO DE DENUNCIAS CIUDADANAS SOBRE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL EN AMÉRICA DEL NORTE

Si bien el mecanismo de peticiones ciudadanas ha sido objeto de reflexiones frecuentes, y existe un informe anterior denominado *Lecciones aprendidas*³ (*Lessons learned*), publicado el 6 de junio de 2001, más recientemente, el 7 de noviembre de 2011,⁴ el Secretariado de la CCAAN convino una serie de reuniones y talleres sobre el mecanismo, creó una Fuerza de Trabajo y emitió una serie de recomendaciones⁵ para cambiar las “Guías para la presentación de peticiones ciudadanas”. Estas recomendaciones y los cambios a las guías fueron aprobados en la sesión del Consejo de la CCAAN el 11 de julio del 2012.⁶

El objetivo de la Fuerza de Trabajo fue presentar recomendaciones sobre cómo debe mejorarse el mecanismo de denuncias ciudadanas. En los talleres, hubo algunos participantes que sugirieron cambios a los mecanismos de denuncia, y se supone que las denuncias presentadas después de publicadas las nuevas guías, en el verano de 2012, se adhieren ya a las mismas, en lugar de a los lineamientos anteriores. Entre los cambios relevantes que se añadieron al sistema, estuvo la inclusión de un límite de tiempo, como se aprecia en la gráfica 13.

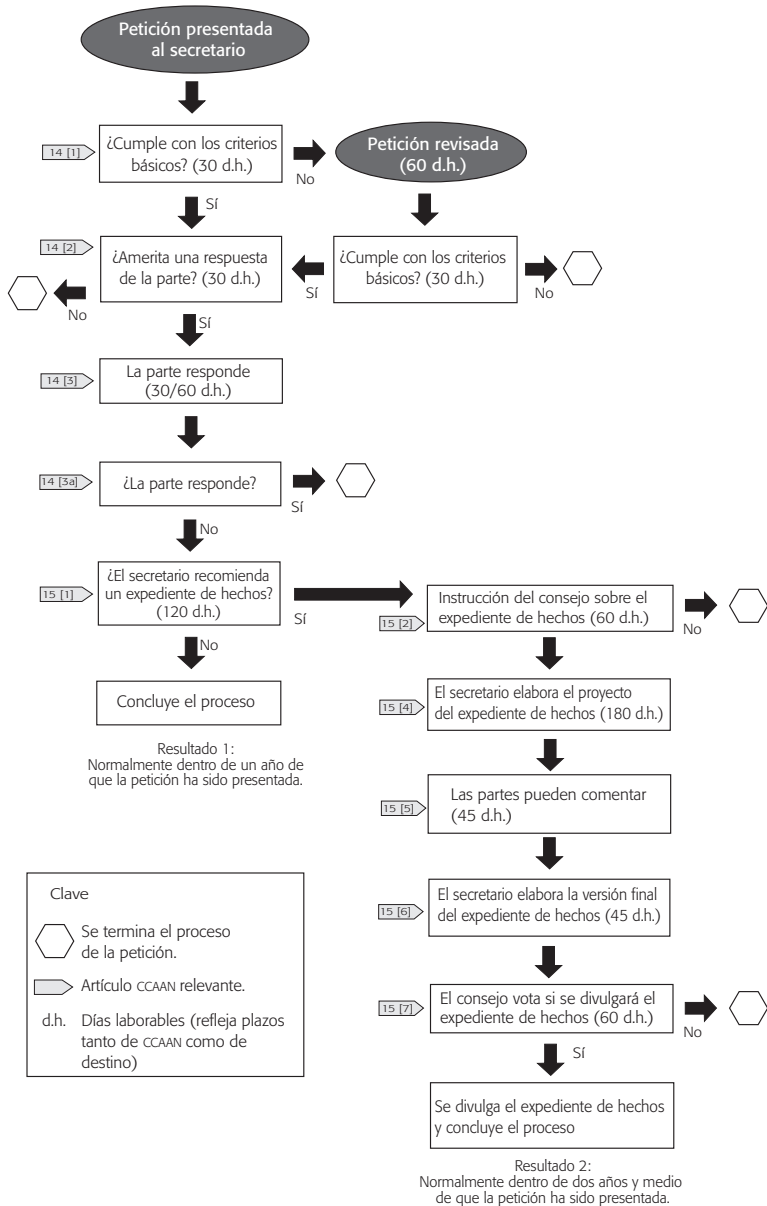
³ En http://www.cec.org/Storage/40/3255_rep11-s-final_ES.PDF.

⁴ Minutas de la reunión en San Antonio, Texas, disponibles en <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=924&SiteNodeID=1030>.

⁵ En http://www.cec.org/Storage/137/16238_JPAC_Advice_12-01-Final-en.pdf.

⁶ En http://www.cec.org/Page.asp?PageID=122&ContentID=25243&SiteNodeID=1053&BL_ExpandID.

Gráfica 13
DIAGRAMA DE FLUJO REVISADO DEL PROCESO DE DENUNCIA CIUDADANA



Fuente: Elaboración propia con base en el reporte de la CCAAN, julio de 2012.

El Consejo del Comité Conjunto de la CCAAN (JPAC, por sus siglas en inglés) al Secretariado 12-01, del 12 de mayo del 2012, indicó que la Fuerza de Trabajo para la Modernización del SEM debería enfocarse en hacer el proceso más expedito, más accesible en incrementar la independencia del Secretariado y de sus recomendaciones y en desarrollar un seguimiento para los expedientes de hechos. Al analizar con detalle los nuevos lineamientos, es posible darse cuenta que la mayor parte de los cambios realizados a los mismos se enfocaron en establecer límites de tiempo, si bien el seguimiento sigue siendo relativamente vago. Por ello, es necesario hacer de nuevo una evaluación del mecanismo una vez que hayan transcurrido al menos entre dos y cinco años de la implantación de los nuevos lineamientos para la presentación de las peticiones.

CONCLUSIONES

El mecanismo de denuncias ciudadanas de la CCAAN como instrumento de política ambiental norteamericana en perspectiva

El análisis del mecanismo de denuncias ciudadanas de la CCAAN como instrumento de política ambiental resulta más o menos complicado dependiendo de la perspectiva que se tome. Si el mecanismo tiene como resultado, en gran parte, el fortalecimiento de las redes transnacionales de activistas (como se demuestra en la sección sobre el alcance geográfico de las peticiones), y la formación de coaliciones de ONGA que intercambian información y recursos intelectuales, de tal suerte que se construyen capacidades a lo largo de América del Norte, entonces sí es un mecanismo exitoso. En gran medida, se considera exitoso precisamente porque el TLCAN y sus tratados en sí mismos tenían la intención de un diseño de tipo cooperativo (Studer Noguez, 2010), en el cual la colaboración entre organizaciones de la sociedad civil se viera fortalecida. Como se puede apreciar en las gráficas y cuadros presentados anteriormente, las peticiones presentadas por coaliciones transnacionales fueron también algunas de las llegaron más lejos en el proceso de la denuncia.

A manera de conclusión, he aquí algunas reflexiones en torno a cómo podría redireccionarse la agenda de investigación respecto al mecanismo de la denuncia ciudadana sobre cumplimiento ambiental de la CCAAN, que emanan colateralmente de la evidencia empírica presentada. Como se puede observar en los cuadros 1 a 4, poco se sabía sobre las razones inherentes que tienen las organizaciones de la sociedad civil para presentar denuncias. Dado el alto número de denuncias asociadas con químicos, impacto ambiental y aguas residuales, podemos deducir que el mecanismo se usa más cuando hay situaciones en las cuales la integridad de un ecosistema corre peligró.

El diseño del mecanismo pretendía establecer una herramienta para fortalecer el cumplimiento de la legislación ambiental en los países de América del Norte. Sin embargo, explorar el proceso a través de una perspectiva de derechos humanos, como se hizo recientemente, se antoja interesante (y controversial). Entre las recomendaciones que se han propuesto para mejorar el mecanismo de denuncia ciudadana por incumplimiento de la legislación ambiental en América del Norte se encuentra la de fortalecer el mecanismo utilizando lecciones aprendidas del estudio de los derechos humanos (Brisbois *et al.*, 2002). Es interesante que esta sugerencia, propuesta por Brisbois y colaboradores en el 2002, haya tenido eco en la CCAAN en el 2012, una década después, ya que recientemente se realizó un foro organizado en forma conjunta con la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la Ciudad de México, donde se presentó la Sexta Visitaduría de la CNDH y se ligó al mecanismo de denuncias ciudadanas sobre cumplimiento ambiental de la CCAAN con el derecho humano al saneamiento, al agua y a un medio ambiente sano (que ya ha sido enmarcado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Sin embargo, es de hacer notar que no es suficiente ligar ambos conceptos, sino que hay que establecer mecanismos para hacer valer dichos derechos.

La liga entre derecho humano a un medio ambiente sano y la posibilidad de hacer una denuncia ciudadana es vaga, y únicamente posible si se considera que entre los derechos inherentes al ser humano se encuentre el poder tener voz y voto en las decisiones de política pública que le afectan directamente (ya que la petición ciudadana puede verse como un mecanismo de participación de la ciudadanía) (Behre, 2003; Longiaru, 2008), si bien no es clara la forma en la cual un mecanismo que se origina en una institución supranacional e intergubernamental puede tener incidencia directa en la participación ciudadana en México (contrario a lo que argumentan tanto Longiaru como Behre).

A pesar de sus limitaciones, el mecanismo de la petición ciudadana sobre cumplimiento ambiental se considera todavía como uno de los mejores modelos para fortalecer la participación ciudadana, entendida ésta como la inclusión, aun si es parcial, en los procesos decisivos de la política ambiental en América del Norte (Behre, 2003; Grandbois y Auger Bouchard, 2011; Spaulding, 1995). Sin embargo, los críticos del mecanismo hacen patentes las fallas que tiene tanto el diseño del instrumento como la implantación en la escala interna (Graubart, 2009; Knox y Markell, 2012; Knox, 2010; Markell, 2004; Pacheco-Vega *et al.*, 2010; Tollefson, 2002).

Si bien todavía no se puede considerar que exista un régimen de política ambiental norteamericano (Knox, 2010; Tollefson, 2002), sí es posible establecer que ya hay cierto nivel de convergencia, sobre todo en materia de política de instrumentos de disseminación de información (Harrison y Pacheco-Vega, 2003) y de manejo de residuos

tóxicos (Pacheco-Vega, 2007). Por ejemplo, actualmente el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) es igualmente obligatorio en México como lo es en Estados Unidos y Canadá (Wold, 2008). Por lo mismo, si bien es posible postular la hipótesis que el régimen de política en América del Norte se encuentra en ciernes, no existe la evidencia empírica suficiente para llegar a esta conclusión.

De la misma forma, si bien los resultados cuantitativos presentados en este artículo indican que el uso de las denuncias ciudadanas se encuentra a la baja, no es despreciable la forma en la cual las coaliciones ambientalistas han utilizado el mecanismo para fortalecerse y construir capacidades (Rabet, 2011). Al menos cuatro casos de los que han llegado a las etapas más tardías del proceso (es decir, las últimas etapas) han sido postulados por coaliciones transnacionales. Es importante hacer notar que fortalecer a la sociedad civil en la escala global no quiere decir que ya se haya construido una ciudadanía ambiental global (Pacheco-Vega, 2006), sino más bien que se está en procesos preliminares de construir una ciudadanía ambiental norteamericana. Asimismo, aquí cabe insertar el comentario de Marois en el sentido de que con la denuncia ciudadana, la CCAAN institucionaliza el desacuerdo social (Marois, 2009). Sin embargo, con todo y sus deficiencias, es innegable que el mecanismo de denuncia ciudadana por el cumplimiento ambiental en América del Norte tiene un gran potencial para un impacto positivo en la salud de los ecosistemas en los tres países norteamericanos, siempre y cuando haya voluntad política para implantarlo como debiera ser, y sobre todo, de forma no unilateral sino completamente trinacional.

BIBLIOGRAFÍA

ANAYA, A.

- 2011 "Explaining High Levels of Transnational Pressure over Mexico: The Case of the Disappearances and Killings of Women in Ciudad Juárez", *The International Journal of Human Rights*, vol. 15, no. 3, pp. 339-358. DOI: 10.1080/13642980903315323.
- 2009a *Altos niveles de presión transnacional sobre México por violaciones de derechos humanos: el caso de las desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez*. Mexico, CIDE (Documentos de Trabajo, 190).
- 2009b "Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico", *Human Rights Quarterly*, vol. 31, no. 1, pp. 35-58.

ASPINWALL, M.

2013 *Side Effects: Mexican Governance Under NAFTA's Labor and Environmental Agreements*, Palo Alto, Calif., Stanford University Press.

BAILEY, K.M.

2004 "Citizen Participation in Environmental Enforcement in Mexico and the United States: A Comparative Study", *The Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 16, no. 2, pp. 323-358.

BEHRE, C.N.

2003 "Mexican Environmental Law: Enforcement and Public Participation since the Signing of NAFTA's Environmental Cooperation Agreement", *Journal of Transnational Law & Policy*, vol. 12, no. 2, pp. 327-343.

BLAIR, D.J.

2003 "The CEC's Citizen Submission Process: Still a Model for Reconciling Trade and the Environment?", *The Journal of Environment & Development*, vol. 12, no. 3, pp. 295-324. DOI: 10.1177/1070496503255577

BORREGO PÉREZ, N.

2006 "Las políticas públicas de protección al ambiente en Norteamérica", *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, no. 011, verano, pp. 163-192.

BORREGO, N., R. CANTÚ, J. SOTO y M. NAVA

2007 "Mecanismos de resolución de controversias entre comercio y medioambiente: ¿ligando agua y aceite?", *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, no. 014, pp. 119-144.

BRISBOIS, B., S. DIFFENDERFERDER, A. FUKUDA, A. RANSOM-HODGES, G. PRITCHARD y J. WHITE

2002 "Improving the Commission for Environmental Cooperation's Submission Procedure: Recommendations Based on Human Rights Complaint Mechanisms" Montreal, QC, Canada, p. 47.

GIFUNI, L.

2011 "The CEC's Council Discretionary Decision Making under Article 15 of the NAAEC and Its Legality at International Law", *Proceedings of the Meeting of the North American Consortium on Legal Education (NACLE). Comparative Environment Law Research Project*, Montreal, North American Consortium on Legal Education.

GRANDBOIS, M. y M.-C. AUGER BOUCHARD

- 2011 "Public Participation in Transnational Law: Access to Justice in Environmental Matters in North American Treaties", *McQuarrie Journal of International and Comparative Environmental Law*, vol. 7, no. 1, pp. 1-21.

GRAUBART, J.

- 2009 "The Legalization of Transnational Political Opportunity Structures: Mobilization of NAFTA'S Labor Citizen Petitions for Domestic Political Gain", en J.M. Ayres y L. Macdonald, eds., *Contentious Politics in North America: National Protest and Transnational Collaboration under Continental Integration*, Basings-toke, Palgrave Macmillan, pp. 177-194.
- 2005 "Politicizing a New Breed of 'Legalized' Transnational Political Opportunity Structures: Labor Activists Uses of NAFTA'S Citizen-Petition Mechanism", *Berkeley Journal of Employment & Labor Law*, vol. 26, no. 1, pp. 97-142.
- 2001 "Giving Meaning to New Trade-linked 'Soft Law' Agreements on Social Values: A Law-in-action Analysis of NAFTA'S Environmental Side Agreement", *UCLA Journal of International Law & Foreign Affairs*, vol. 6, pp. 425-462.

HARRISON, K. y R. PACHECO-VEGA

- 2003 "The Politics of Information Dissemination: International Institutions, Transnational Coalitions and Policy Change", Washington, D.C., Fall Conference of the American Public Policy and Management Association, American Public Policy and Management Association.

KIRTON, J.

- 2002 "NAFTA'S Trade-Environment Regime and Its Commission for Environmental Cooperation: Contributions and Challenges Ten Years On", *Canadian Journal of Regional Science*, vol. 25, no. 2.

KNOX, J.H.

- 2010 "The Neglected Lessons of the NAFTA Environmental Regime", *Wake Forest Law Review*, vol. 45, pp. 101-134.
- 2004 "Separated at Birth: The North American Agreements on Labor and the Environment", *Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review*, vol. 26, pp. 359-387.

KNOX, J.H. y D.L. MARKELL

2012 "Evaluating Citizen Petition Procedures: Lessons from an Analysis of the NAFTA Environmental Commission", *Texas International Law Journal*, vol. 47, no. 3, pp. 505-540.

LEWIS, B.N.

2007 "Biting without Teeth: The Citizen Submission Process and Environmental Protection", *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 155, no. 1229, pp. 1229-1268.

LONGIARU, M.

2008 "The Secondary Consequences of International Institutions: A Case Study of Mexican Civil Society Networks and Claims-making", *California Western International Law Journal*, vol. 37, pp. 63-120.

MARKELL, D.L.

2005 "Governance of International Institutions: A Review of the North American Commission for Environmental Cooperation's Citizen Submissions Process", *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation* 30, 759-794.

2004 "The North American Commission for Environmental Cooperation after Ten Years: Lessons about Institutional Structure and Public Participation in Governance", *Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review* vol. 26, pp. 341-357.

MAROIS, T.

2009 "Un modelo neoliberal para institucionalizar el desacuerdo social: la Comisión de Cooperación Ambiental del TLCAN", *Revista de El Colegio de San Luis*, año X, no. 29, 57-66.

NOLAN GARCÍA, K.

2011 "The Evolution of United States-Mexico Labor Cooperation (1994-2009): Achievements and Challenges", *Politics & Policy* 39, no. 1, 91-117. doi: 10.1111/j.1747-1346.2010.00284.x

OSOFSKY, H.M.

2006 "The Geography of the CEC's Citizen Submissions Process. Mapping the State-corporate Regulatory Dynamic", *Michigan State Journal of International Law*, vol. 14, pp. 463-478.

PACHECO-VEGA, R.

- 2007 “Mexico’s Pollutant Release Registry: Taking Stock, Looking Ahead”, en J. Fox *et al.*, eds., *Mexico’s Right-To-Know Reforms: Civil Society Perspectives*, Washington, D.C., pp. 270–275.
- 2006 “Ciudadanía ambiental global. Un recorte analítico para el estudio de la sociedad civil transnacional”, *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. 12, no. 35, pp. 149-172.
- 2005 “Democracy by Proxy: Environmental NGOs and Policy Change in Mexico”, en A. Romero y S. West, eds., *Environmental Issues in Latin America and the Caribbean*, Dordrecht, Springer Verlag, pp. 231-249.

PACHECO-VEGA, R. y H. DOWLATABADI

- 2005 “Environmental Regulation and Economic Spaces: The Mexican Leather and Footwear Industrial Districts”, en R. LeHeron y J.W. Harrington, eds., *New Economic Spaces, New Economic Geographies*, Londres, Ashgate, pp. 154–164.

PACHECO-VEGA, R., I. WEIBUST y J. FOX

- 2010 “Lessons from the Citizen Submissions on Enforcement Matters (CSEM) to the North American Commission on Environmental Cooperation (NACEC)”, en *Senderos de integración silenciosa en América del Norte*, México, Programa Inter institucional de Estudios sobre la Región de América del Norte-El Colegio de México/Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN)-UNAM, pp. 173–205.

PACHECO-VEGA, R., M.C. CARMONA-LARA y O. VEGA-LÓPEZ

- 2001 “The Challenge of Sustainable Development in Mexico”, en P. Nemetz, ed., *Bringing Business on Board: Sustainable Development and the B-School Curriculum*, vol. 21, Vancouver, pp. 715-739.

PACHECO-VEGA, R. y O. VEGA

- 2003 “Cooperación internacional para la protección ambiental: la formación de coaliciones en perspectiva”, *Foro Internacional XLIII*, no. 2, pp. 403-428.

POWELL, F.

- 2000 “The North American Commission for Environmental Cooperation’s San Pedro Report: A Case Study and Analysis of the CEC Process”, *The Environmental Lawyer*, vol. 6, pp. 809-838.

RABET, D.

- 2011 "Libre comercio y gobernanza del medio ambiente en México: ¿complementariedad o contradicción?", *Análisis*, año 14, no. 40, pp. 91-118.

RAUSTIALA, K.

- 2004 "Police Patrols & Fire Alarms in the NAAEC", *Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review*, vol. 26, pp. 389-413.

SECRETARIAT OF THE COMMISSION FOR ENVIRONMENTAL COOPERATION

- 1993 *North American Agreement on Environmental Cooperations*, Montreal, Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation, p. 40.

SPAULDING, M.J.

- 1995 "Transparency of Environmental Regulation and Public Participation in the Resolution of International Environmental Disputes", *Santa Clara Law Review*, vol. 35, pp. 1127-1142.

STANTON KIBEL, P.

- 2001 "The Paper Tiger Awakens: North American Environmental Law After the Cozumel Reef Case", *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 39, pp. 395-482.

STUDER NOGUEZ, M.I.

- 2010 "The NAFTA Side Agreements: Toward a More Cooperative Approach?", *Wake Forest Law Review*, vol. 45, pp. 469-490.

TOLLEFSON, CHRIS

- 2002 "Games Without Frontiers: Investor Claims and Citizen Submissions Under the NAFTA Regime", *The Yale Journal of International Law*, vol. 27, pp. 141-191.

TORRES, B.

- 2005 "Transnational Actors and NAFTA: The Search for Coalitions on Labor and the Environment", en L. Fawcett y M. Serrano, eds., *Regionalism and Governance in the Americas/Continental Drift*, Londres, Palgrave Macmillan.
- 2002 "The North American Agreement on Environmental Cooperation: Rowing Upstream", en C.L. Deere y D.C. Esty, eds., *Greening the Americas: NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- 1999 "Las ONG ambientalistas en las relaciones México-Estados Unidos", *Foro Internacional*, vol. 39, no. 4, pp. 453-478.

WILSON, S.

- 2005 "NAFTA's Legacy: An Explanation of Why the Free Trade Area of the Americas Is Good for International Environmental Law", *Temple Journal of Science, Technology and Environmental Law*, vol. 24, no. 2, pp. 551-583.

WOLD, C.

- 2008 "Evaluating NAFTA and the Commission for Environmental Cooperation: Lessons for Integrating Trade and Environment in Free Trade Agreements", *Saint Louis University Public Law Review*, vol. 28, pp. 201-252.
- 2004 "The Inadequacy of the Citizen Submission Process of Articles 14 & 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation", *Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review*, vol. 26, pp. 415-444.

YANG, T.

- 2005 "The Effectiveness of the NAFTA Environmental Side Agreement's Citizen Submission Process: A Case Study of the Metales y Derivados Matter", *University of Colorado Law Review*, vol. 76, no. 2, pp. 443-502.

Las políticas democráticas de la industria del juego. Un estudio comparativo de América del Norte

HUGO RANGEL TORRIJO*

RESUMEN

En este estudio se analiza la industria del juego en América del Norte y las políticas públicas, legislación, fiscalidad, transparencia y su carácter público tendente al bienestar común, incluyendo la atención de la ludopatía.¹ Se analiza su perfil democrático. Se muestra que México cuenta con agudas deficiencias y contradicciones. En contraste, Estados Unidos y Canadá han construido este sector para el beneficio público a través de instituciones transparentes y principios más democráticos. En este sentido, se argumenta que la reestructuración de esta industria es una tarea pendiente de la construcción democrática en México.

Palabras clave: industria de casinos, lotería, democracia, Norteamérica, políticas públicas.

ABSTRACT

This study analyzes the gaming industry in North America and public policies, legislation, tax status, transparency, and the industry's public nature for the common good, including care for gambling addiction. Analyzing its democratic profile, it shows that Mexico suffers from sharp deficiencies and contradictions in this terrain. In contrast, the United States and Canada have constructed this sector for the public benefit through transparent institutions and more democratic principles. The author argues that restructuring this industry is necessary for building democracy in Mexico.

Key words: casino industry, lottery, democracy, North America, public policies.

* Universidad de Guadalajara y UQAM, hugo.rangel@mail.mcgill.ca.

¹ Esta investigación sobre la industria del juego en México, Estados Unidos y Canadá se realizó de 2007 a 2011; sin embargo, para profundizar en aquella se ha incluido información reciente sobre el tema de los casinos, así como algunos antecedentes.

El arte de gobernar consiste en tomar
la mayor cantidad posible de dinero
de una categoría de ciudadanos
para dársela a otra
VOLTAIRE

INTRODUCCIÓN

La industria del juego es una de las de mayor crecimiento en el mundo y una de las más rentables. Su historia ha estado ligada al crimen y al vicio, por lo que se prohibió en Norteamérica en el siglo XIX. Sin embargo, su reapertura ha estado acompañada de la reestructuración (vía políticas y legislaciones), la cual ha limitado este vínculo con el crimen. Pero, ¿cómo se organizan los casinos y loterías en los países de América del Norte? La industria del juego ha crecido con un marco regulatorio y legal, acorde con el desarrollo democrático de los países. En Estados Unidos y Canadá, su desarrollo ha sido producto de políticas públicas que han aprovechado la industria para financiar proyectos de cada vez mayor envergadura. El enfoque comparativo que aquí se presenta ofrece no sólo elementos de análisis, sino que también sirve como parámetro para emprender una tarea legislativa, así como las políticas públicas necesarias en México. Cabe mencionar que este tema ha sido escasamente examinado tanto por los analistas de políticas públicas como por los estudios sobre la democracia. Justamente este trabajo pone de relieve la convergencia de ambas y su pertinencia para México. En cuanto a la metodología, los ejes para realizar esta investigación fueron un enfoque comparatista (Hantrais, 2008; Osterle, 2002), con una perspectiva del análisis de las políticas públicas, considerando sus procedimientos de participación y transparencia (Parsons, 2008; McGee, 2009; Bobbio, 2008). De esta manera, se llevó a cabo un análisis documental (sobre todo documentos oficiales y de las corporaciones), entrevistas con funcionarios y especialistas, así como una revisión bibliográfica sobre el tema. Asimismo, se examinaron las legislaciones de los tres países sobre la materia y se realizó un seguimiento de los diarios nacionales al respecto.

Este texto está conformado por tres secciones: en la primera se analizan los casinos, su legislación y el aspecto impositivo. Se estudia la transparencia y el carácter público y social de las políticas. En la segunda sección, se examina la política de las loterías, su legislación y participación democrática. Asimismo, el carácter público, los beneficiarios de las loterías y la atención que otorgan al problema de la dependencia o adicción al juego (ludopatía). En un tercer bloque, se examina comparadamente el conjunto de las políticas públicas para la industria del juego, desde la

óptica de la democracia. De igual modo, se plantean conclusiones y recomendaciones para emprender reformas de las políticas públicas en México, a la luz de la comparación con los otros dos países de Norteamérica.

CASINOS: LEGISLACIÓN Y FISCALIDAD PARA LA EQUIDAD

En Estados Unidos destaca el hecho de que, como federación, las legislaciones corresponden a los estados. Contrariamente a la percepción popular, solamente en diecinueve entidades la industria de los casinos es privada.² Para tener una idea clara de su impacto sobre la economía y las finanzas públicas, los 443 casinos comerciales contribuyeron con 5 200 millones en impuestos (2006).³ Así, los casinos están sujetos a controles estrictos e impuestos rigurosos, por ejemplo, Michigan impuso un 18 por ciento de los ingresos, además del 1.25 por ciento como pago municipal de servicios. Otros estados, como Illinois e Indiana, han establecido escalas de tasas de impuestos, en función de los ingresos de los casinos (desde un 15 a un 70 por ciento).

Por otra parte, cabe destacar que en 1988 se promulgó la Ley Federal de Casinos Indígenas: *The Indian Gaming Regulatory Act*, iniciativa federal en beneficio de grupos indígenas. Asimismo, es oportuno subrayar que existe un control de los casinos para evitar que los contamine el crimen organizado. En efecto, rigurosas legislaciones, como la *Laundering Control Act* de 1986, previenen el lavado de dinero. Además, se evita al crimen organizado por el hecho de que los casinos pertenecen a grandes hoteles o grandes compañías que cotizan en la bolsa, las cuales son verificadas por la Securities and Exchange Commission, así como por agencias federales y provinciales.⁴

En lo que respecta a Canadá, la prohibición del juego concluyó en 1969, cuando el código penal permitió a los gobiernos provinciales el uso de loterías para financiar programas sociales. En efecto, la Ley C-150, emitida por el entonces ministro de Justicia, Pierre Elliot Trudeau, permitió la industria del juego en "beneficio de obras de caridad" (Stevens, 2005). La ley se aprobó y discutió plural y democráticamente en el Parlamento. De este modo, Canadá mostró un aspecto central de su industria del juego: creó organismos públicos que incluyeran tanto a las loterías como a los casinos. Así, los casinos son casi en su totalidad públicos;⁵ es decir, la industria del juego se

² En treinta y seis estados no es comercial; entre éstos se encuentran los que cuentan con mayor población, como California, Florida, Nueva York y Texas.

³ Generaron ganancias de más de veintisiete mil millones de dólares en 2003 (AGA, 2004).

⁴ Sin embargo, algunas ONG, como Casino Watch, han señalado la existencia de vacíos legales en algunos estados (o límites en las pérdidas en el juego), aprovechados por el crimen organizado para el lavado de dinero.

⁵ Solamente ocho son administrados por empresas privadas.

concibe integralmente: para beneficio de los programas sociales, así como para coadyuvar en el desarrollo del país. En virtud del principio de descentralización, la industria del juego opera exclusivamente bajo el control de los gobiernos provinciales (Stevens, 2005).⁶

El modelo canadiense de la industria del juego ha permitido a las provincias de este país desarrollar sus políticas públicas, ya que los gobiernos provinciales aumentan sus ingresos sin elevar los impuestos (Klassen y Cosgrave, 2002). Éste ha sido un aspecto central del modelo canadiense, pues ha establecido un consenso tanto entre los partidos de conservadores, como entre los liberales para seguir manteniendo con carácter de públicos los casinos (y las loterías), de tal modo que se obtengan los ingresos de las arcas públicas sin aumentar los impuestos.

Para ejemplificar sobre la industria canadiense del juego, en Quebec, la empresa estatal Loto-Québec administra la lotería y los casinos de la provincia, generando dividendos importantes para el gobierno. En efecto, Quebec creó esta compañía pública en 1969 para organizar la industria de la lotería y en 1992 el Consejo de Ministros del gobierno aprobó la creación de casinos del Estado, administrados por esa misma compañía, con la filial Société des casinos du Québec (véase el cuadro 1).

Cuadro 1	
LOTERÍA PÚBLICA EN LA PROVINCIA DE QUEBEC	
Loto-Québec (2009)	Ingresos (millones de dólares canadienses) 1 455.75 (egresos para el Estado y la comunidad)
Dividendos al gobierno de Quebec	1 252.0
Lucha contra el juego compulsivo	31.2
Impuestos	132.0
Ayuda a la acción comunitaria autónoma*	15.8
Patrocinio de eventos	14.2
Organismos sin fines de lucro (bingos)	18.0
Colección artística	0.5
* Organismos independientes (con perfiles y criterios definidos), registrados en el Secrétariat �� l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales du Québec.	
Fuente: Elaboración propia, con información del informe 2010 de Loto-Québec.	

En cuanto a los casinos en México, la ley sobre la industria de juego ilustra muy bien las contradicciones del marco legal: su nulo talante democrático y en particular

⁶ Cabe mencionar la formación de sociedades interprovinciales de lotería, como la Western Canada Lottery Corporation (wclc), en cuya administración participan representantes de cada provincia.

su uso político. Según la ley, los juegos de azar están prohibidos en el país (artículo 1) desde el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas.⁷ En los últimos diez años, se había discutido (sin estructurar ni propiciar un debate democrático) sobre la pertinencia de mantener esta prohibición, toda vez que, aprovechando la fragilidad del sistema legal, operaron las casas de juego y casinos, utilizando lo que Granados Chapa denominaba “la ambigüedad que caracteriza a la sociedad, en cuya extraña dialéctica no está vigente el principio de que lo no prohibido está permitido”.

Algunos analistas, como Sergio Sarmiento (2011), solicitaron la anulación de la prohibición, para dar lugar a la apertura de casinos, argumentando que el juego es un asunto personal, en el que el gobierno no debe intervenir. Algunos más se opusieron porque generaría mayor criminalidad, pero estudios al respecto lo refutaron (Meixueiro, 2003).⁸

Durante 2003 y 2004, entrevisté a funcionarios para conocer la dirección que el gobierno federal planeaba, sin encontrar objetivos oficiales claros. Entonces, sin consulta previa, se expidió una intempestiva modificación legal en 2004: el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.⁹ Los permisos han propiciado una extendida proliferación de casinos en el país. Este crecimiento anárquico ha acarreado tal desorganización de estos centros que existen muchas casas de apuestas que funcionan ilegalmente en el país.¹⁰

En 2011, la Secretaría de Gobernación (Segob) indicó la existencia de 561 casinos “legales” que operan con veintisiete permisos, además de los irregulares.¹¹ A diferencia de otros países, en México, apenas a partir de 2008, el gobierno recauda impuestos por las mencionadas casas de apuestas (bingos y casinos).¹² Sin embargo, esta anarquía imposibilita llevar a cabo una mínima recaudación de impuestos.

⁷ Prohibió los casinos y clausuró tres de los más conocidos, dándoles otra función. El Casino de la Selva, en Cuernavaca, Morelos, se transformó en hotel; el de Agua Caliente, en Tijuana, se modificó y convirtió en el Centro Escolar Revolución, mientras que el Foreign Club, en Naucalpan, se convirtió en escuela militar.

⁸ El crimen ha crecido en el país en los últimos años, pero no necesariamente por los casinos; más bien por fallas estructurales del sistema de justicia que propician la impunidad (Rangel, 2011).

⁹ Cabe mencionar que este reglamento fue declarado vigente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una controversia constitucional presentada en noviembre de 2004 por la Cámara de Diputados, que consideraba que el reglamento invadía sus atribuciones (*El Universal*, 22 de enero de 2007).

¹⁰ Por ejemplo, en 2009, algunos senadores entregaron al secretario de Gobernación una lista de treinta y nueve casinos que operaban ilegalmente en el país (*La Jornada*, julio de 2009).

¹¹ La Segob informó que había sesenta casinos irregulares en el país, a pesar de que es obligación de esta secretaría sancionarlos y cerrarlos (artículos 8 y 12 de la ley).

¹² Se incluyó ese servicio entre las actividades gravadas con el (IEPS) Impuesto Especial a Empresas de Producción y Servicios con una tasa del 20 por ciento.

TRANSPARENCIA Y BENEFICIARIOS DE LOS CASINOS. EL CARÁCTER PÚBLICO Y SOCIAL DE LAS POLÍTICAS

En Estados Unidos, es pertinente destacar que los ingresos de los estados se invierten para propósitos claramente determinados. Por ejemplo, Nueva Jersey destina los ingresos de los casinos a la asistencia financiera para personas de la tercera edad y para discapacitados. El estado de Missouri designa un porcentaje para el tratamiento de la ludopatía, el 10 por ciento para los gobiernos municipales y el resto para un fondo educativo. Por lo que respecta al estado de Michigan, distribuye los ingresos de los casinos en un fondo de ayuda a las escuelas (el 45 por ciento) y el resto para la seguridad pública y para el desarrollo económico. El estado de Luisiana otorga el total de sus ingresos a un fondo para salarios y prestaciones para los profesores. Cabe señalar que el estado de Illinois asigna un porcentaje de los ingresos para las localidades que albergan un casino a un fondo de asistencia educativa.¹³

Por otra parte, como se mencionó, el gobierno estadounidense permitió el establecimiento de casinos con el fin de generar ingresos y promover el desarrollo económico para los grupos indígenas, así como para proteger estas empresas de la influencia del crimen organizado. Actualmente operan aproximadamente trescientos sesenta casinos que son administrados por doscientos veinte grupos indígenas (National Indian Gaming Commission, NIGC). Los ingresos de estos casinos ascienden a veintidós mil millones de dólares (cantidad mayor a la generada por los establecidos en Las Vegas). Con esta iniciativa federal, veintisiete entidades de Estados Unidos cuentan con casinos administrados por indígenas y el 40 por ciento de los grupos indígenas reconocidos por el gobierno federal operan casinos de manera autónoma.

Un estudio del impacto de esta industria sobre las comunidades indígenas indicó que los jóvenes adultos que antes migraban han regresado a las reservaciones; el empleo se ha incrementado un 26 por ciento y disminuyó un 14 por ciento el número de trabajadores pobres. Además, en un radio cercano a los casinos, el desempleo disminuyó (Conner y Taggart, 2009). Aunque algunos autores relativizan estas cifras, estudios de caso han mostrado los siguientes aspectos: en general, el impacto sobre los pueblos y sus gobiernos locales ha sido de beneficio mutuo. Esto se basa en la habilidad de los gobiernos locales para expandir los servicios sociales y fundar proyectos de capital. Muchos grupos indígenas que antes no poseían los recursos para satisfacer servicios básicos ahora operan diversos negocios, amplían los servicios sociales y cuentan con fondos para preservar su cultura.

¹³ La información de esta sección se obtuvo de la National Conference of State Legislatures Survey of Commerce Clearing House Summary of State Tax Laws, 2004; asimismo, de información proveniente de la National Conference of State Legislatures.

Otros estudios que han analizado el impacto sobre los programas educativos (Conner y Taggart, 2009) mostraron que los estudiantes de los pueblos indígenas que contaban con casinos tenían mejor desempeño que otros pueblos indios, debido a que tenían recursos para aplicar programas educativos extramuros. Se señala que aunque los casinos no aseguran el éxito de los estudiantes, sí han probado ser de gran utilidad para obtener recursos y mejorar la formación de los estudiantes; es decir, los fondos de los casinos financian múltiples iniciativas educativas comunitarias y, por lo tanto, contribuyen al desarrollo regional (Gallagher, 2005).

Así, percibimos una política democrática de la industria del juego, ya que la instalación de casinos en las comunidades indígenas las ha beneficiado claramente. De esta manera, como lo señala Touraine (2006: 240), la idea de democracia, en su origen, reivindicó para todos los ciudadanos la igualdad y la libertad que la sociedad les negaba. En efecto, esta política ha tenido éxito al ayudar a comunidades que históricamente han sido marginadas tanto en el discurso como en el despojo de sus tierras y propiedades, además del confinamiento del que fueron objeto (Wright, 2008).

Por lo que respecta a Canadá, debido al éxito experimentado en Estados Unidos, los grupos indígenas canadienses pugnaron por permisos similares. A diferencia de Estados Unidos, donde la iniciativa fue federal, en Canadá se llevaron a cabo negociaciones con las provincias, algunas de las cuales, como Alberta, han autorizado la participación como “recipient charity for revenues” para casinos en reservaciones indígenas, de acuerdo con el documento “First Nations Gambling Policy in Canada” (citado en Kelly, 2001). Asimismo, la provincia de Saskatchewan autorizó administrar los casinos de manera conjunta en 1995 (Kelly, 2001).

Por lo que respecta a México, como ya se señaló, el gobierno derechista (PAN) autorizó la apertura de casinos sin consulta pública ni discusión en el Congreso y repentinamente. El entonces secretario de Gobernación, Santiago Creel, emitió docenas de permisos para la operación de casas de apuesta (casinos) algunos días antes de dejar su cargo. Tiempo después confesó que éstos se otorgaron bajo la presión de compañías televisoras, en el contexto de las elecciones. Cabe destacar que los permisos otorgados fueron tan irregulares que el entonces presidente Calderón intentó anular las auditorías correspondientes previstas por la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública (*El Universal*, 14 de enero de 2008). De esta manera, Calderón solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación acotar las facultades de estas instituciones para fiscalizar los permisos de las casas de apuestas emitidos por la Segob. Los beneficiarios de los permisos emitidos fueron el Grupo Caliente,¹⁴ Televisa

¹⁴ De Jorge Hank Rohn, a través de diversas empresas. Ese grupo maneja setenta y siete centros de apuestas remotas y otras tantas salas de sorteos de número.

(Apuestas Internacionales),¹⁵ Impulsora de Centros de Entretenimiento de las Américas (perteneciente al Consorcio Internacional de Espectáculos) y Eventos Festivos de México de Olegario Vázquez Raña. Se aprecia que los beneficiarios representan poderosos e influyentes grupos.¹⁶ Aunque éstos dicen ayudar al país, vía la creación de empleo, se observa que estos permisos (gratuitos) se otorgaron en una coyuntura política que obedeció a favores e intereses políticos.¹⁷

En el transcurso de la investigación, se solicitó información a la Segob para conocer información básica acerca del número de casinos registrados, su ingreso y la aportación que éstos hacen en materia de impuestos, pero se negó una respuesta.¹⁸ Esta actitud ilustra la opacidad dominante en la industria del juego en México, con la complicidad, particularmente, de los casinos, situación que contrasta con la transparencia de la información pública y accesible en Estados Unidos y Canadá.

El hecho de que la industria del juego se desarrolle en beneficio de poderosos grupos y sobre la ley, remite a la imagen de Biff H. Tannen de la película *Back to the Future*, en la que este personaje roba un almanaque con los resultados deportivos del futuro, por lo que apuesta y se vuelve rico, poderoso y controla los casinos.¹⁹ Él vive por encima de la ley, que obedece a sus caprichos. De esta manera convierte a Estados Unidos (Hill Valley) en un lugar violento, deshumanizado y sin ley. ¿Qué mejor imagen que ese imperio del juego y de la fuerza para ilustrar la existencia de los casinos en México? Bajo el esquema adoptado en nuestro país, las leyes y el interés público están sujetos a quien posee el poder (y ahora incluso la industria del juego).

LOTERÍAS: LEGISLACIÓN Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DE LAS POLÍTICAS

Desplegar una política democrática de la industria del juego implica varios principios: prioridad del bien público, transparencia, equidad, participación e inclusión. La inclusión de las poblaciones marginadas (como las indígenas) contribuye a democratizar la sociedad y a darle cohesión social. ¿Qué función tienen las loterías en América del Norte respecto de estos principios?

¹⁵ Empresa creada el 21 de febrero de 2005, tres meses antes de recibir sesenta y cinco permisos para apuestas electrónicas y otros tantos para sorteos de número. La filial Play City controla veinticinco establecimientos, donde maneja máquinas tragamonedas.

¹⁶ Aunque la información al respecto es contradictoria, una muestra más de la opacidad de la industria.

¹⁷ La Asociación de Permisarios de Juegos y Sorteos, formada en 2007, informó que en 2012 la industria ofrecía cuarenta mil empleos formales y ciento cincuenta mil informales.

¹⁸ Esta institución respondió que requería una “denominación o razón social, representante legal y las razones de la petición” (correo enviado por Suemy Míriam Velázquez Torres de la Segob, en octubre de 2010).

¹⁹ Se trata de la película *Volver al futuro II* de Robert Zemeckis (1989).

En Estados Unidos, las loterías son estatales y desarrollan claramente estos elementos de una política democrática: bajo un auténtico esquema de federalismo, cada estado decide si autoriza o no la creación de agencias públicas de lotería. Así, la mayoría de los estados las han establecido para explotar y administrar la industria (North American Association of State and Provincial Lotteries, NASPL). Conviene destacar que la decisión de reformar las constituciones estatales para permitir loterías y el establecimiento de estas agencias se llevó a cabo con base en una consulta pública (o referendo), la mayoría de las veces con una participación nutrida de la población.

Cuadro 2 CONSULTAS SOBRE LA INDUSTRIA DEL JUEGO EN ESTADOS UNIDOS	
Estado	Consulta
Tennessee	El referendo de 2002 apoyó (con un 58 por ciento) la creación de The Tennessee Education Lottery.
Wisconsin	Referendo en 1987 para autorizar lotería, aprobado con un 65 por ciento de los votos. Referendo para continuar la lotería estatal (1993) aprobado con un 72 por ciento de los votos.
Vermont	Referendo en 1976 para establecer una lotería estatal, el 76 por ciento lo aprobó.
Colorado	En 2000, mediante referendo se aprueba la Multi-State Lotteries Act con un 53.3 por ciento.
Georgia	En 1992, la población aprobó mediante referendo modificar la Constitución y establecer la lotería pública.
Indiana	En el referendo de 1988, la población aceptó (con un 62 por ciento) la Lottery Act que establece la Hossier Lottery operada por el estado.
Kentucky	En 1988 se realiza un referendo con la participación de 1.2 millones de votos (el 60 por ciento) a favor de la lotería pública.
Michigan	Referendo en 1972 para aprobar la lotería estatal, con un 66 por ciento de los votos.
Virginia Lottery	El 57 por ciento votó a favor de crear la lotería pública en 1987. En 2000, más del 80 por ciento aprobó un cambio constitucional, creando el Lottery Proceeds Fund que dedica la totalidad de los ingresos a la educación pública.
Fuente: Elaboración propia, con información de cada estado procedente de la North American Association of State and Provincial Lotteries.	

Cabe destacar que estas consultas se han utilizado para determinar a los beneficiarios de la industria en varios estados (véase el cuadro 2), por ejemplo, Oregon consultó a los electores para que eligieran entre la seguridad y la educación, ganando la segunda

opción.²⁰ Las loterías son independientes, se auditan cada año de manera independiente y son supervisadas por comisiones bipartidistas aprobadas por el Senado; además, éstas eligen a los directores de las loterías (por ejemplo, la Missouri Lottery Commission).

En cuanto a México, la administración del ex presidente Fox propuso una reforma (2003) para modificar la Ley Orgánica de la Lotenal.²¹ Con dicha modificación, su director general (nombrado por el presidente) tendría facultades plenas para decidir el destino de los fondos de esta institución. Así, la directora en turno decidió, en 2004, entregar el 50 por ciento a la federación y el 50 por ciento al fideicomiso Transforma México.²² Fueron bastante claras las redes de corrupción por las asignaciones de directores con compromisos partidistas y corporativistas. De este modo, la generación de fondos y su manejo han sido muy turbios, así como la utilización de sus recursos y los criterios de distribución. Estas condiciones se han traducido en un bajo rendimiento de la Lotería Nacional (Lotenal); como se observa en el cuadro 3, en promedio, las corporaciones estatales en Estados Unidos generan ingresos por casi un 25 por ciento de sus ventas; incluso los dividendos de países pequeños de Centroamérica son significativos, contrariamente a México, donde se registran pérdidas.²³

Cuadro 3	
EJEMPLOS DE COMPAÑÍAS DE LOTERÍA ESTATALES Y SU APORTACIÓN AL ERARIO	
Institución	Ingresos para el Estado en 2009 (en millones de dólares)
Connecticut Lottery Corporation	283.00
Massachusetts State Lottery	951.2 (2006)
Texas Lottery Commission	1 043
Kentucky Lottery	204.4 (2006)
Michigan Lottery	688
Lotería Nacional para la Asistencia Pública de México (Lotenal)	Funciona con pérdidas significativas
Fuente: Elaboración propia, con información que cada organismo proporciona a la North American Association of State and Provincial Lotteries.	

²⁰ En 2008, la Measure 62 proponía destinar el 15 por ciento de la lotería a un fondo de seguridad pública (Public Safety Fund for Crime Prevention, Investigation, Prosecution). Sin embargo, esta propuesta fue rechazada con un 60 por ciento de los votos, por lo que el dinero se destina exclusivamente a la educación (Oregon Lottery).

²¹ La Lotería Nacional en México se fundó en el siglo XVIII y ha sido administrada por el gobierno federal desde entonces.

²² Asociación fundada por la esposa del ex presidente, Marta Sahagún, y dirigida entonces por Elena Valdés Ruiz, hermana de la entonces directora de Lotería Nacional.

²³ Por ejemplo, en El Salvador, la Lotería Nacional generó 773 millones de dólares en 2010 (RDES, 2010).

El farragoso reglamento de la Ley de juegos de 2004 privatiza las loterías, ya que trata (artículos 91 al 153) sobre los permisos para celebrar sorteos. Llama la atención que el capítulo 4 hable de “los sorteos transmitidos por los medios de comunicación masiva” y “los centros de apuestas remotas”, es decir, se preveía que los permisos se otorgaran a compañías televisoras o con los medios financieros para utilizarlas. Así se concretó una tendencia de privatización en beneficio de compañías televisoras.²⁴

En 2012 se informó que la situación de la Lotenal era peor de lo que sostenía el gobierno, la cual, hasta entonces, reportaba ganancias de sesenta millones de dólares anuales. La misma Lotenal informó que opera con pérdidas desde el primer año de gobierno de Vicente Fox.²⁵ El documento explica que estas pérdidas (calculadas en 1 230 millones de pesos) obedecen a “la intensa competencia de empresas privadas y la proliferación de casinos y casas de juego, algunas ilegales”; es decir, la Ley de juegos tuvo en los hechos la entrega a compañías privadas la explotación de la industria, ocasionando que la Lotenal opere con significativas pérdidas (Garduño y Méndez, 2012).

Lotería: el bien común frente a la corrupción

Los beneficiarios de las loterías en Estados Unidos han sido principalmente los programas educativos. Por ejemplo, la Kentucky Lottery, por medio de un proceso democrático, lo destina a la educación. En cambio, en 1988, la lotería de Florida estableció programas de becas, así como programas de alfabetización para adultos y educación inicial. A su vez, la de Vermont destina sus ingresos a la Vermont Education Fund. En Nuevo México, la lotería pública estatal aporta el cien por ciento del programa de becas College Scholarship Tuition Fund. La del estado de Nueva York remite la totalidad de los ingresos a la educación pública, es decir, 2 595 millones (en 2008).²⁶

En Tennessee, los trescientos millones anuales que ingresan se destinan a la educación media y las universidades (a través de la Tennessee Education Lottery). Los fondos restantes se invierten en proyectos de educación básica. Tennessee es uno de los tres estados que garantiza *constitucionalmente* que los ingresos por concepto de la lotería se inviertan en programas específicos de educación.²⁷ Así pues, las loterías (y en general el juego) en Estados Unidos han sido aprobadas por la población vía

²⁴ Televisa creó la empresa de lotería Multijuegos, la cual previó obtener doscientos millones de dólares en 2007 (*El Universal*, 13 de febrero de 2007).

²⁵ Diagnóstico presentado por Lotenal y la SHYCP a la Cámara de Diputados (diarios nacionales, 14 de febrero de 2012).

²⁶ Con información brindada por cada agencia de lotería mencionada.

²⁷ Con información de la Tennessee Lottery.

referendos que no sólo legitiman y regulan la industria, sino que le dan una dirección al establecer prioridades para el beneficio de la comunidad.

Uno de los más exitosos programas de las loterías lo desarrolló el estado de Georgia: el Helping Outstanding Pupils Educationally (HOPE). Es un programa de becas para la educación media; más de un millón de estudiantes han sido beneficiados con éstas en los últimos cinco años (Rubenstein, 2001). El programa HOPE (cuyo costo fue de 640 millones de dólares en 2009) ha ayudado a estudiantes afroamericanos y otros grupos con rezago en las instituciones educativas de Estados Unidos. De esta manera, la población escolar afroamericanos aumentó 33 por ciento; el porcentaje de aprobados en los exámenes gubernamentales (SAT) pasó de 25 a 75 por ciento, y en general han mejorado sus calificaciones. Además, desde 1993, con el programa HOPE más de 188 000 estudiantes de colegios técnicos han resultado beneficiados, mejorando así su formación para el mercado laboral. Se estima que con este tipo de becas disminuya el abandono escolar en las universidades. Gracias al éxito de este programa, varios estados adoptaron estrategias similares con sus respectivos ingresos de la lotería.²⁸

Cuadro 4
INDUSTRIA DEL JUEGO EN CANADÁ

	Ingresos de 2009	Beneficiarios
British Columbia Lottery Corporation	1 082.0 millones	Programas de salud, educación, comunitarios; organismos de caridad; gobiernos municipales y programas contra ludopatía
Alberta Lottery Fund	En 2011, 1 390 millones de dólares sólo de lotería	Fondo de desarrollo para indígenas (115 millones), tecnología (105), desarrollo rural (42.6), organismos comunitarios (148.2), educación (113.6), transporte (255), salud (450)
(OLG) Ontario Lottery and Gaming Corporation (controla lotería y casinos)	3 800 millones de dólares, de los cuales 1 670.8 millones provenían de casinos	1 900 millones a la economía local, ayuda a hospitales, programas contra ludopatía, ejercicio físico, deportes, actividades culturales y recreativas a través del Ontario Trillium Foundation
Fuente: Elaboración propia, con información de las loterías provinciales.		

En Canadá, la industria ha financiado áreas prioritarias (como la educativa y el medio ambiente); asimismo, ha mantenido un vínculo con los sectores sociales y comu-

²⁸ Información obtenida de la Georgia Lottery y de la Georgia Student Commission.

nitarios. De igual modo, ha permitido un desarrollo regional; es decir, ha aprovechado la industria para ejercer –como afirma Morris (2001)– una política pública cuyo propósito final es servir al interés público (véase el cuadro 4).

En Canadá, la industria la controlan los gobiernos provinciales. Por ejemplo, en Quebec, Loto-Québec creó una nueva filial en 1997 para la administración de bingos: la Société des bingos du Québec (SBQ). Esta filial colabora con organismos sin fines de lucro, los cuales se abocan a los sectores de la salud, de servicios comunitarios y sociales. Así, todos los ingresos de las ventas de los productos de los bingos se distribuyen entre los organismos participantes. En 2011-2012, se generaron más de cinco millones de dólares para los 653 organismos participantes y se destinaron importantes sumas anuales a los grupos comunitarios y asociaciones civiles, contribuyendo así al desarrollo regional²⁹ (véase el cuadro 1).

En cuanto a México, el fideicomiso Transforma México (2004) benefició a ochenta y siete organizaciones (supuestamente de la sociedad civil), pero varias de carácter religioso (como Provida), o grupos con filiación partidista y universidades privadas. Además, se financió a la Fundación Vamos México.³⁰ Es decir, hubo irregularidad por conflicto de intereses, nepotismo, criterios partidistas y se remitieron fondos a instituciones que no lo ameritaban. Durante el gobierno de Felipe Calderón, los escándalos de corrupción continuaron en la Lotenal; por ejemplo, el *Diario de Yucatán* denunció un intento de soborno para realizar propaganda política a favor de candidatos del PAN en Campeche, que sería pagada con recursos de la Lotenal. Algunos periodistas señalaron que ese incidente era un indicio de la utilización partidaria e ilícita con fondos de la lotería pública.³¹ Además, recientemente, se denunció un fraude en Pronósticos Deportivos.³² En suma, se observa que los actos de corrupción en México se contraponen al interés público que desarrollan las loterías estadounidenses y canadienses.

POLÍTICAS CONTRA EL JUEGO COMPULSIVO O LUDOPATÍA

Los jugadores compulsivos representan un problema importante de salud pública, ya que se trata de una patología que ocasiona en las personas la ruina económica, la

²⁹ Los responsables de las setenta y tres salas de juegos de bingo reciben el 8 por ciento de las ventas de bingo en red (Loto-Québec, 2012).

³⁰ En junio de 2004, la prensa señalaba el desvío de fondos por más de cien millones de pesos de la Lotenal, mediante el fideicomiso Transforma México.

³¹ Denuncia del director editorial del *Diario de Yucatán*, Luis Alberto González Uribe (en abril de 2009), contra el entonces director de la Lotería Nacional, Miguel Ángel Jiménez (Zuckerman, 2009).

³² Directivos y empleados de Pronósticos Deportivos planearon un fraude por ciento sesenta millones de pesos (diarios nacionales, 19 de julio de 2011).

desintegración familiar, incluso el suicidio. Algunos estudios muestran que las personas pobres juegan más y compran más boletos de lotería (Samuel, 2002).

Por este motivo, para la opinión pública canadiense existe una actitud crítica hacia el gobierno por intervenir en el sector. Algunos intelectuales han formulado una oposición, por ejemplo, John Ralston Saul (2005), quien habla de un “Estado crupier”. Sin embargo, como observamos, el sistema canadiense desmiente esta descalificación, pues desarrolla una misión social. Por ejemplo, presta atención al juego compulsivo, ya que destina cantidades importantes de dinero a la atención de personas con esa patología. Además, financia proyectos de investigación con las universidades para estudiar el fenómeno y realiza la difusión de campañas de prevención y sensibilización de este problema en la población.

En Estados Unidos, algunas agencias de lotería gubernamentales cuentan con programas de prevención y tratamiento de este problema. En cambio, en México, como consecuencia del caos de la industria y los intereses a los que responde, no existe una política pública al respecto ni siquiera por parte de las corporaciones que la explotan; de esta manera, los jugadores compulsivos sufren las consecuencias de su patología, siendo abandonados a su suerte.

Políticas públicas para la industria del juego

Es necesario poner la industria del juego en la perspectiva de la democracia. En este sentido, el presente estudio debe verse desde esta óptica. Octavio Paz dijo que sin democracia no puede haber modernidad económica; hemos observado que la industria del juego en México no se apega a los principios de la democracia y –como consecuencia– no es una industria moderna. En virtud de las evidencias de la investigación desarrollada, resulta de gran relevancia considerar los siguientes aspectos de una política al respecto.

El carácter público de la industria

Es fundamental que con una perspectiva democrática la industria adquiera y desarrolle un carácter público, es decir, para la comunidad en general. ¿Cómo asegurar este carácter público? Se observó que la participación de la sociedad civil es fundamental para decidir sobre la utilidad de los fondos y la gestión de casinos y lotería. Esta estrategia asegura que no se contamine por el corporativismo, los intereses partidistas o que sea manipulada por los grupos de poder.

El desarrollo de la industria de la lotería en Estados Unidos y Canadá ofrece lecciones evidentes a México. Por una parte, para cuestionar el maniqueísmo prevaliente en el país entre lo privado y lo estatal, así como el discurso de demonización de la participación gubernamental que desvirtúa el beneficio público de la industria. Por la otra, muestra de manera concreta el desarrollo de instituciones que han asegurado la legalidad, la seguridad, así como el bienestar de los ciudadanos de manera participativa e inclusiva; es decir, se deben promover políticas que aseguren una prioridad a lo que Locke (2008) llamó interés civil, y que incluso en la actualidad los profesionales contables reconocen como interés público.³³

Como se observó, la mayor parte de los estados invierten en educación, por lo que, por un lado, han desarrollado políticas públicas intersectoriales, pues existe un vínculo entre el sector del juego y los beneficiarios, como la educación. Por el otro, el carácter público de la industria asegura que los fondos se destinen a este sector de manera consensuada.

Transparencia (democracia como poder visible)

Para Bobbio (2008) en la democracia deben desaparecer los poderes invisibles. Si el régimen democrático ha sido definido como el gobierno controlado por el pueblo, ¿cómo estaría controlado si estuviese escondido?, se pregunta Bobbio. Como él lo señala, la descentralización contribuye a que los ciudadanos vigilen mejor las instituciones. Se observa que tanto en Estados Unidos como en Canadá la industria es descentralizada, dentro de un marco de auténtico federalismo y con instituciones independientes, mientras que en México es centralizado (bajo el control de la SHYCP y de la Segob).

En este sentido, convendría diseñar instituciones políticas y sociales para mejorar la comunicación de las sociedades democráticas (Parsons, 2008). Por ejemplo, una industria con tanta opacidad (reforzada por las instituciones gubernamentales en México) permite no sólo la evasión fiscal (que el gobierno prácticamente promovió), sino el fortalecimiento de redes de corrupción. Asimismo, la opacidad permite los lazos con el crimen organizado e impide la más mínima regulación, no digamos ya un mínimo beneficio social. Por el contrario, la transparencia está asegurada por el carácter público de las instituciones (como los casinos en Canadá y las loterías en Estados Unidos), las cuales cuentan incluso con información detallada en sus sitios de Internet. Como se indica en estudios recientes, la transparencia y la participación del público sirve para alcanzar metas de legitimidad y una sustantiva calidad de gobernanza en

³³ Véase la definición de “public interest” de la International Federation of Accountants (IFAC).

las agencias (Coglianese, Kilmartin y Mendelson, 2008). Esta legitimidad es particularmente necesaria para el funcionamiento de las agencias públicas del juego.

Políticas públicas democráticas

Wayne Parsons (2008) afirmó que, para concebir políticas públicas, es importante rebasar los aspectos coyunturales y abocarse a la consecución de objetivos. Parsons y otros especialistas insisten en ir más allá de la gestión para proveer mejores servicios a través de una mayor democracia (Hirst, 1996). El propósito de las políticas públicas –nos recuerda Parsons– es el pleno desarrollo de los individuos en la sociedad, el desarrollo del consenso y la conciencia social, así como la legitimidad, más que la prestación de bienes y servicios. Cabe señalar la siguiente paradoja: en Estados Unidos y Canadá, en el ámbito académico y político no existe un reconocimiento explícito del papel democrático de la industria del juego. Incluso autores como Lasswell, que defendieron políticas democráticas, quedaron limitados por sus contradicciones (Farr y Hacker, 2006). Estas contradicciones explican que los teóricos conservadores valoren poco una industria que tradicionalmente han censurado y la participación estatal que han demonizado. De ahí la pertinencia de subrayar el carácter democrático de esta industria en América del Norte.

Otros autores han subrayado la trascendencia del referendo como instrumento de una democracia participativa para cristalizar una decisión colectiva. Mendelsohn y Parkin (eds., 2001) advierten, por ejemplo, que el referendo se ha incrustado en el corazón de los sistemas de las democracias representativas. En efecto, con la dinámica social de una democracia se establecen políticas participativas a partir de mecanismos como el referendo. Esta consulta popular libre, consciente e informada, reafirma el derecho de consulta y participación de los ciudadanos (McGee, 2009). Así, como Wagschal (1997) señaló, la democracia directa construye las políticas públicas. Aun cuando en México se habla del referendo, raramente se lo vincula con los derechos de los ciudadanos sobre decisiones determinantes de políticas, por ejemplo, las relativas a la industria del juego, como se lleva a cabo en Estados Unidos.

Michael Apple (2003) define la democracia como el proceso de renovación de las instituciones, y las de la industria del juego no serían la excepción. Estas instituciones se renuevan democráticamente con transparencia y participación para asegurar el bienestar colectivo. Para la ideología de derecha dominante, la democracia representa la libertad de ser propietario de casinos y loterías. Esto supone que las personas sólo son consumidoras de boletos de lotería y fichas en casinos. Pero la democracia significa más bien que los ciudadanos tengan oportunidades significativas

de participar en las políticas públicas, como lo señalan varios autores, entre ellos Chomsky (1994). Como se advierte, incluir las políticas relativas al juego es esencial en el contexto actual de crisis económica.

El papel de la sociedad civil

Autores como Cohen y Arato (2000) y Hirst (1996) se han pronunciado por establecer un puente entre la sociedad civil y el Estado. Las democracias desarrollan instituciones y una sociedad civil fuerte; es decir, existe la necesidad de construir instituciones sociales cuyo vínculo con las asociaciones civiles sea transparente, abierto y responsable (Barnett, 2011). Para ir más allá de los grupos que restringen el poder del Estado, o de quienes pretenden reforzarlo, es preciso restituir el poder de la sociedad civil dentro de una legalidad y unas instituciones públicas renovadas. Esto se observa en las políticas canadienses, en las que los organismos comunitarios desempeñan un papel central para organizar y beneficiarse de los bingos. Como lo señala Smith (2003) en el contexto canadiense, involucrar al público no contribuye únicamente a mejorar los servicios, sino que resuelve conflictos y responde a las demandas de participación de la gente.

Los objetivos de las políticas públicas de las sociedades liberales contribuyen a la consecución de una democratización progresiva (Parsons, 2008). Sin embargo, ¿cómo se definen estos objetivos? Como vimos, por medio de las consultas se adopta el consenso, los principios de equidad y se buscan medidas para la inclusión social. Asimismo, observamos que las políticas fiscales y sociales coinciden para apoyar las políticas educativas al inyectar cuantiosos fondos, que son de capital importancia en un contexto de crisis o estancamiento del financiamiento de la educación. En este sentido, las políticas de este sector en México son incomprensibles y resultan un fracaso social sin este objetivo fundamental de democratización, esencial en el difícil momento que transita el país.

Ante la falta de políticas, las decisiones gubernamentales son influidas por los medios de comunicación, que a su vez son manipulados por los grupos usufructuarios de la industria (Burstein, 2008). Se constata que las políticas en torno al juego deben ser convergentes con otras políticas públicas de salud, educación y trabajo, de tal modo que tengan un impacto social significativo y que a su vez contribuyan a la construcción democrática en el país. En este sentido, el estado de opacidad (e incluso de corrupción) observado en la Lotenal muestra que en México no se han reformado estas instituciones ni renovado la administración en procesos políticos, parte fundamental de una transición democrática, como lo propone Dreyfus (2004). Es revelador

que esa industria haya sido negociada con el corporativismo de la educación, en perjuicio tanto de la institución, como de la educación misma.³⁴ Por el contrario, en Estados Unidos, a través de mecanismos democráticos, las loterías públicas apoyan sustancialmente a la educación.

En suma, tomando en cuenta los beneficiarios, los recursos y los principios (bajo los parámetros establecidos por Osterle, 2002), es claro que comparativamente las políticas públicas en Estados Unidos y Canadá apuntan a la equidad social; mientras que en México, a la inequidad.

CONCLUSIONES

Los casinos, loterías y bingos no se pueden dejar, literalmente, al azar. Se requieren políticas públicas de la industria del juego, con carácter democrático, pues éstas han probado varias ventajas: se regula la industria en función del bienestar de la población. En Estados Unidos y Canadá se ha constatado que, contrariamente a las críticas de algunos sectores acerca de la participación gubernamental, ésta asegura un bienestar público y previene los impactos negativos de la industria (como el juego compulsivo y la prevención del crimen). Así, la transparencia y la participación de los ciudadanos permite que la explotación de la industria se haga con base en un federalismo justo, en el que estados y provincias administran y reciben los beneficios de la industria (McGee *et al.*, 2003). Los dividendos de loterías y casinos se utilizan en áreas prioritarias de interés público, principalmente la educación.

Además, en el caso de Estados Unidos, los casinos para los pueblos indígenas ofrecen recursos y posibilidades de desarrollo a una población que históricamente ha sido marginada. Los intereses de los estados se han olvidado y la participación ciudadana ha sido menospreciada. En suma, la ausencia de una política y la acción gubernamental ha tenido por resultado una imposición de intereses mezquinos. Esta dinámica ha reproducido y acentuado la concentración de la riqueza.

Mientras que en Estados Unidos las loterías y en Canadá, tanto casinos como loterías, son administradas por organismos gubernamentales bajo políticas claras, la situación en México muestra una ausencia de una política pública. Una legislación contradictoria y una supuesta “regulación” que ha beneficiado a pocos grupos de poder, además de que ha hecho de la lotería un negocio no solamente privado, sino que beneficia a un pequeño y poderoso grupo. Esto ha producido el crecimiento caótico

³⁴ La entonces dirigente del SNTE, Elba Esther Gordillo, informó sobre un acuerdo con Felipe Calderón en 2006, que incluía el control de dicho sindicato sobre la Lotenal (diarios nacionales, 30 de junio de 2011).

de la industria y la concentración de la industria del juego en beneficio de pocas manos; un ingreso casi nulo para el gobierno y con escaso impacto para el desarrollo nacional. Esto ha desmentido a quienes se oponían a la participación del Estado, argumentando que el juego es una cuestión personal. No obstante, se trata de un asunto social, pues se trata de una industria que por su naturaleza debe ser pública, para dirimir su dirección y supervisión de manera transparente (véanse los cuadros 5 y 6).

Cuadro 5
COMPARACIÓN DE LAS POLÍTICAS DEMOCRÁTICAS DE LA INDUSTRIA DEL JUEGO

	Transparencia	Decisión de ciudadanos	Organización
México	La opacidad genera corrupción.	No existió consulta pública.	Centralista (vía la SHYCP y la Segob).
Estados Unidos	Asegura transparencia.	Se realizaron referendos para la apertura de loterías y para destinar los ingresos.	Cada estado dirige su industria. Los casinos indígenas son de competencia federal.
Canadá	Transparencia obligatoria.	Democracia vía el Parlamento.	Cada provincia dirige su industria.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 6
COMPARACIÓN DE LAS POLÍTICAS DEMOCRÁTICAS DE LA INDUSTRIA DEL JUEGO

	Beneficiarios	Atención al juego compulsivo	Prevención contra la delincuencia organizada
México	Grupos poderosos.	La industria no atiende el juego compulsivo.	No hay prevención para evitar el crimen organizado.
Estados Unidos	De la lotería, en especial la educación. De los casinos, los beneficios vía impuestos.	Algunos estados ofrecen atención.	Preventiva, vía legislaciones y transparencia.
Canadá	Debido a que es pública, existen diversos beneficiarios.	Provee atención, investigación y sensibilización.	Preventiva (es pública).

Fuente: Elaboración propia.

En México se sabía que la Lotenal era una empresa con bajo rendimiento, pero ahora sabemos que es fuertemente deficitaria. Es una organización que continúa las reglas del régimen mexicano centralizado y autoritario. Es poco transparente, burocrática y de lazos estrechos con el poder, ya que el nombramiento de su director es facultad presidencial (incluso a la merced de negociaciones oscuras con el corporativismo). Como lo señala Carothers (2005), una democracia débil es aquella en la que existe una pobre representación. En el 2000, a pesar de la alternancia de partidos políticos en el poder, estas condiciones persistieron. No hubo cambios de políticas, ni de visión y tampoco hubo una transformación, sino más bien signos de degeneración. El mismo Carothers (2006) criticó las interpretaciones falaces de las transiciones lineales y automáticas, como se quiso presentar a México. Una verdadera transición se materializará cuando se reformen instituciones (Dreyfus, 2004) y los ciudadanos incidan en las políticas y, por lo tanto, que éstas los beneficien (Chomsky, 1994).

El lamentable atentado del 25 de agosto de 2011, ocurrido en Monterrey contra el Casino Royale (que causó cincuenta y dos muertes) confirmó, patente y trágicamente, los señalamientos que nuestra investigación había identificado. En efecto, tal y como se desarrolla la industria del juego en México, está a merced del crimen organizado, ya sea por el lavado de dinero o por ser un blanco idóneo para la extorsión; sobre todo en centros que operan con ilegalidad, que ciertamente proliferan en el país.

Además, las instituciones que se supone deberían controlar la industria son parte de ese caos, pues las condiciones que prevalecen en la industria del juego son insostenibles, contraproducentes y requieren un cambio radical de visión y organización, así como de las instituciones que supuestamente la regulan. En efecto, la Segob ha sido incapaz de controlar la explosión caótica que ella misma generó y que incluso participa en su corrupción y conflicto de intereses.³⁵ Cuando los principios de gobierno se corrompen, las mejores leyes se vuelven malas, escribió Montesquieu (2008: 196). Por eso los cambios que se requieren no deben limitarse a cuestiones legislativas, sino a principios que soporten nuevas políticas. Una gobernanza democrática de las instituciones de la industria del juego contrarrestaría la corrupción (Bailey, 2006).

Con el gran contraste entre las políticas en torno al juego en México y sus vecinos del Norte, México acentúa una vez más la brecha entre ricos y pobres. Esta situación pone de manifiesto que, contrariamente a los promotores del TLCAN, que auguraban riqueza para México, son más bien los programas sociales emanados de políticas públicas democráticas que generan financiamiento (como la industria del juego) las que equilibrarían a la sociedad, volviéndola más equitativa y, por ende, más democrática.

³⁵ Por ejemplo, Correa Méndez, director de Juegos y Sorteos de la Segob, autorizó cincuenta permisos a casinos un día antes de renunciar (diarios nacionales, 24 de septiembre de 2011).

La firma del TLCAN se consumó con argumentos que apuntaban al mejoramiento de la economía mexicana, e incluso se decía que disminuiría la asimetría entre México y sus socios con dicho tratado. Sin embargo, la naturaleza de aquél fue estrictamente comercial y su impacto ha sido raquítico como promotor del crecimiento económico y de la creación de empleos (Stiglitz, 2004). A la luz de las políticas de la industria del juego (o ante la ausencia de éstas), es evidente que se acentúa la asimetría entre México y sus socios en el TLCAN, pues mientras que en Estados Unidos y Canadá son equitativas, en México no lo son (según Osterle, 2002). Transformar la industria no contradice los términos de dicho tratado, por el contrario, la reformaría con normas y principios similares para atraer turistas de esos países a casinos seguros y transparentes.

Cabe considerar, además, que los otros dos países de Norteamérica cuentan (y destinan) mayores fondos para la educación y para los programas sociales. Las jugosas sumas que aporta la industria del juego son complementarias a los presupuestos asignados, que a su vez son mucho mayores que los asignados por México (según la OCDE).³⁶ Es decir, nuestro país, aun cuando requiere más de dichos ingresos, no los aprovecha debido a la dinámica actual de la industria del juego.

Es preciso puntualizar que la desigualdad en la sociedad mexicana es antigua y se remonta a los orígenes mismos del país. Humboldt señalaba la desigualdad extrema en la sociedad mexicana. Incluso políticos y analistas reconocen la desigualdad y la pobreza, pero hay una clara ausencia de estrategias para abordarla y atacarla. De continuar la política actual de la industria del juego, la desigualdad seguirá acrecentándose. Se ha vuelto un lugar común de académicos y políticos señalar las desigualdades del país, pero son escasas las iniciativas, y menos aún las políticas que se pongan en práctica para enfrentar la abismal desigualdad y la distribución de la riqueza. Touraine (2006) formuló que la desigualdad se ha transformado en un dualismo estructural. Es decir, la incapacidad de América Latina de lograr una democracia social basada en el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos marginados. En este contexto, para atacar este dualismo estructural del que habla Touraine, es esencial recurrir a la industria del juego para mejorar las condiciones económicas de los más necesitados y desposeídos, como los grupos indígenas.

En el país, al acrecentar las diferencias y la acumulación económica y de poder, las políticas alejan a México de la democracia. La negligencia ante la ley de la industria (que es inadecuada), la ausencia de políticas públicas y la influencia de los llamados poderes fácticos han causado que no se aprovechen los atractivos ingresos de

³⁶ Las inversiones a la educación por cada estudiante en Estados Unidos fueron 15 812 dólares, mientras que en México fue de 2 875 dólares (OCDE, 2009). Para Canadá fueron 25 197 dólares, incluyendo los gastos de investigación (Statistiques Canada, 2009).

la industria del juego para beneficio público. Se necesita un cambio radical de la industria del juego en México que aproxime estándares de seguridad, equidad y democracia a los existentes en el resto de América del Norte. Es inadmisibles que la Lotenal opere con pérdidas que representan una carga para los mexicanos, cuando debería de ser lo contrario: una industria al servicio de los ciudadanos.

El secreto para emprender este cambio es la democracia, para construir una modernidad económica, como lo señaló Paz. Se ha hablado mucho de la redistribución de la riqueza en México, pero poco se ha hecho para solucionarla. Voltaire observó que el arte de gobernar consiste en tomar la mayor cantidad posible de dinero de una categoría de ciudadanos para dárselo a otra. En Estados Unidos y Canadá los gobiernos utilizan la industria del juego justamente bajo esta lógica de redistribución al sector educativo y a los sectores marginados, como los grupos indígenas.

RECOMENDACIONES

Como consecuencia de los trágicos sucesos en el Casino Royale de Monterrey, diversas voces se manifestaron por la clausura de casinos (Gershenson, 2011). Sin embargo, la opción legislativa de prohibir los juegos es, en definitiva, poco realista y en los hechos perpetuaría la industria ilegal que funciona en la actualidad. Otros se han pronunciado por que el Estado garantice únicamente la seguridad de casinos o, debido al desorden prevaleciente, se supone que sólo se necesita una regulación de los permisos existentes o terminar su "reventa".³⁷ Estas medidas serían evidentemente útiles, pero el problema no estriba en la gestión de expedientes o contratar policías para los casinos. Más aún, es indispensable romper el vínculo de los casinos con los grupos de poder y cambiar radicalmente la visión y los principios de esa industria. En este sentido, sería recomendable construir políticas públicas en México tomando en cuenta los siguientes elementos.

Independencia de una industria pública

Para preservar la autonomía del poder político y económico del país, los directivos responsables de la industria (ya sea estatal o federal), no deben ser nombrados por el presidente o los gobernadores ni en función de cuotas partidistas. En este sentido, conviene, para poner fin a las contradicciones de la ley y su reglamento, así como su

³⁷ La ley estipula la regulación en el artículo 17 del reglamento, y la reventa de permisos la prohíbe el artículo 15 de aquélla.

profundo impacto negativo, derogar el reglamento emitido en 2004. Las condiciones y las razones expuestas ameritan que se sustituyan con una ley constitucional que establezca el carácter público de manera inequívoca e inviolable.

Participación democrática

La gestión y la supervisión de la industria deben corresponder a la sociedad civil. Señalemos la eventual participación de rectores, académicos, periodistas, organismos civiles (auténticos y reconocidos) y de representantes de los grupos indígenas. De esta manera es imprescindible contar con una empresa pública (sin un aparato burocrático) estrictamente controlada y que atienda las demandas sociales. La organización de una consulta referendaria daría legitimidad frente a los poderosos grupos que la usurpan.

Definición clara de los beneficiarios

Las consultas ayudan a enfocar las necesidades. Los referendos en varias entidades de Estados Unidos han indicado una preferencia de las poblaciones a destinar los ingresos a la educación. En este sentido, se recomienda llevar a cabo consultas para determinar el destino de las ganancias. Se aconseja (una vez aceptado en una consulta) que la citada ley estipule que los fondos se destinen a la educación. Asimismo, sería conveniente reservar algunos casinos para grupos indígenas en regiones del país donde sea factible.

Atención a la ludopatía

La legislación debe establecer que la industria contribuya a sensibilizar a la población, y que profesionales de la salud atiendan a personas que sufren de una dependencia patológica de los juegos, ya que esta conducta destruye su patrimonio familiar, su integridad psicológica e incluso presionaría a la gente a cometer delitos.

Participación de los gobiernos estatales

Como se observó, en Estados Unidos y en Canadá los estados o provincias dirigen la industria del juego, principalmente las loterías. Se podría hablar de una paulatina descentralización a mediano plazo, aunque lo esencial es establecer una estructura de

gobernanza democrática y participativa que asegure los principios de independencia y transparencia con el involucramiento de los estados.

BIBLIOGRAFÍA

ACEVES VELÁZQUEZ, WENDY

2011 "Casinos, más que un asunto moral", *La Gaceta*, 5 de septiembre.

AMERICAN GAMING ASSOCIATION (AGA)

2004 "State Information", en <<http://www.americangaming.org/industry-resources/state-information>>.

APPLE, MICHAEL

2003 *The State and Politics of Education*, Nueva York, Routledge.

BAILEY, JOHN

2006 "Corruption and Democratic Gobernability in Latin America. Issues of Types, Arenas, Perceptions, and Linkages", San Juan, conferencia presentada en la Latin American Studies Association, 15-18 de marzo.

BARNETT, ANTHONY

2011 "Why Does Democratic Reform Matter?", en *Revisiting Associative Democracy*, Londres, Lawrence and Wishart, pp. 24-29.

BOBBIO, NORBERTO

2008 *El futuro de la democracia*, México, FCE.

BURSTEIN, PAUL

2008 *Public Opinion, Public Policy, and Democracy: Old Expectations and New. Handbook of Politics*, Nueva York, Springer.

CAROTHERS, THOMAS

2006 "How Democracies Emerge. The 'Sequencing Falacy'", *Journal of Democracy*, vol. 18, no. 1, enero.

2005 "What Really Lies Venid Challenges of Deepening Democracy and Establishing the Rule of Law?", Londres, conferencia presentada en New Challenges in State Building, 21 de junio.

CHOMSKY, NOAM

1994 *Secrets, Lies and Democracy*, Tucson, Odonian Press.

COGLIANESE, CARY, HEATHER KILMARTIN y EVAN MENDELSON

2008 "Transparency and Public Participation in the Rulemaking Process. A Non-partisan Presidential Transition Task Force Report", University of Pennsylvania Law School.

COHEN, J.L. y ADREW ARATO

2000 *Sociedad civil y teoría política*, México, FCE.

CONNER, THADDIEUS W. y WILLIAM A. TAGGART

2009 "The Impact of Indian Gaming on Indian Education in New Mexico", vol. 20, no. 3, otoño.

DREYFUS, F.

2004 *L'Administration dans le processus de transition vers la démocratie*, París, Publications de la Sorbonne.

EVANS, WILLIAM y JULIE TOPOLESKI

2002 "The Social and Economic Impact of Native American Casinos", NBER, Working Papers Series, en <www.nber.org/papers/w9198>, consultada el 2 de octubre de 2011.

FARR, J. y J. HACKER

2006 "The Policy Scientist of Democracy: The Discipline of Harold Lasswell", *American Political Science Review*, vol. 100, no. 4, noviembre.

GALLAGHER, M.

2005 "Gaming Tribes Cash in: Profits to Boost Education, Improve Quality of Life", *The Albuquerque Journal*, 2 de enero.

GARDUÑO, ROBERTO y ENRIQUE MÉNDEZ

2012 "Lotenal opera con pérdidas desde el sexenio de Fox", *La Jornada*, 14 de febrero.

GERSHENSON, ANTONIO

2011 "Casinos... y otras cosas", *La Jornada*, 4 de septiembre.

GONZÁLEZ RUIZ, ÉDGAR

2009 "Lotenal, caja chica de la derecha", *Contralínea*, 26 de abril.

GRANADOS CHAPA, MIGUEL ÁNGEL

2009a "Lotería Nacional para el PAN", *Reforma*, 5 de abril.

2009b "Casinos ilegales y evasores", *Reforma*, 27 de agosto.

HANTRAIS, LINDA

2008 *International Comparative Research*, Londres, Macmillan.

HIRST, PAUL

1996 *Democracy and Civil Society*, Oxford, Blackwell.

HUGH, DELLIOS

2004 "After almost Seven Decades, Legalized Casino Gambling May Return to Mexico", *Chicago Tribune*, 17 de agosto.

INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS DE LA INSEGURIDAD (ICESI)

2005 *Estudio sobre la posible legalización de los casinos en México*, México, ICESI.

JORNADA, LA

2009 17 de julio.

KELLY, ROBIN

2001 "Firts Nations Gambling Policy in Canada", *Gambling in Canada Research Report*, no. 12.

KLASSEN, T.R. y J. COSGRAVE

2002 "Look Who's Addicted to Gambling Now", *Policy Options*, nos. 43-46, julio-agosto.

LINER, ROSS PHILIP

2004 *The Impact of the Three Land Based Indian Casinos In Louisiana*, Lincoln, Nebraska, iUniverse.

LOCKE, JOHN

2008 *Traité du gouvernement civil*, París, Flammarion.

LOTO-QUÉBEC

2012 *Annual Report, Quebec, Loto-Québec.*

McGEE, BRANT

2009 "The Community Referendum: Participatory Democracy and the Right to Free, Prior and Informed Consent to Development", *Berkeley of Journal of International Law*, vol. 27, no. 2, pp. 570-635.

McGEE, ROSEMARY *et al.*

2003 *Legal Frameworks for Citizen Participation, Syntesis Report.* Logo Link, en <<http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/Resources/SynthesisRep-Web.pdf>>.

McGOVERN, PATRICK y PETER YACOBUCCI

1999 "Lasswellian Policy Sciences and the Bounding of Democracy, WPSA", en <<http://www.cddc.vt.edu/tps/e-print/Lasswell.PDF>>.

MENDELSONN, MATTHEW y ANDREW PARKIN, eds.

2001 *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Nueva York, Palgrave.

MEIXUEIRO NÁJERA, GUSTAVO

2003 *Los casinos y el crimen: la experiencia en los Estados Unidos*, México, Cámara de Diputados, Estudios de Desarrollo Regional.

MONTESQUIEU, CHARLES LOUIS DE SECONDAT, SEÑOR DE LA BRÈDE Y BARÓN DE

2008 *De l'Esprit des lois*, París, Flammarion.

MORRIS, L.

2001 "Public Policy", en M.E. Crahan *et al.*, eds., *The Oxford Companion to Politics of the World*, Oxford, Oxford University Press.

OCDE

2009 *Regards sur l'éducation 2009: les indicateurs de l'OCDE*, París, OCDE.

OSTERLE, AUGUST

2002 "Evaluating Equity in Social Policy. A Framework for Comparative Analysis Evaluation", vol. 8, no. 1, enero, pp. 46-59.

PARSONS, WAYNE

2008 *Análisis de políticas públicas*, México, Flacso.

RALSTON SAUL, JOHN

2005 *The Collapse of Globalism*, Toronto, Viking.

RANGEL TORRIJO, HUGO

2011 *Ideales y dimensiones de la democracia*, México, Universidad de Guadalajara.

REPÚBLICA DE EL SALVADOR (RDES)

2010 "Lotería Nacional de Beneficencia. Resumen de Resultados", San Salvador.

RUBENSTEIN, ROSS

2001 *Georgia's Hope Scholarship*, Georgia, Young School of Policy Studies, Georgia State University.

SAMUEL, LEAH

2002 "Illinois Lottery: The Poor Play More" (issue), *Chicago Reporter*.

SARMIENTO, SERGIO

2011 "Cazar casinos", *Reforma*, 30 de agosto.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (Segob)

1947 *Ley Federal de Juegos y Sorteos*, México, Segob.

SMITH, BRUCE

2003 *Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy*, Halifax, Health Canada.

SPILLER, ALBERTO

2011 "Todos pierden", *La Gaceta*, 5 de septiembre.

STATISTIQUES CANADA

2009 *Investissements fédéraux dans l'éducation postsecondaire et la formation*, Ottawa, Statistiques Canada.

STEVENS, R.

2005 "Legalized Gambling in Canada", Alberta Gaming Research Institute, en

<www.abgamblinginstitute.ualberta.ca/.../LegalizedGamblinginCanada.asp>, consultada el 15 de diciembre de 2010.

STIGLITZ, JOSEPH

2004 "The Broken Promise of NAFTA", *The New York Times*, 6 de enero.

TOURAINÉ, A.

2006 "Latin America, Two Opposing Solutions to Latin America's Two-Sided Problem", *Envío*, no. 304, noviembre.

UNIVERSAL, EL

2011 "El laberinto de los casinos", *El Universal*, 14 de septiembre.

2008 14 de enero.

2007 22 de enero.

2007 13 de febrero.

VELA, DAVID S.

2011 "Casinos... campañas en NL", *La Gaceta*, 5 de septiembre.

VOLPE, ANGELO A.

2004 "Tennessee State Lottery: How Will it Benefit Education in Our State?", en <<http://iweb.tntech.edu/kosburn/aaup/Volpe-remarks.htm>>, consultada el 7 de diciembre de 2011.

WAGSCHAL, UWE

1997 "Direct 'Democracy and Public Policymaking'", *Journal of Public Policy*, vol. 3, no. 17, pp. 223-245.

WRIGHT, ROLAND

2008 *What Is America?*, Toronto, Knopf.

ZUCKERMANN, L.

2009 "El PRI se sacó la lotería", *Excelsior*, 3 de abril.

Canada's Visa Requirement For Mexicans and Its Political Rationalities

LLETTE GILBERT*

ABSTRACT

In July 2009, the Harper government imposed a visa requirement on all Mexicans traveling to Canada. The Canadian government legitimized its decision by alluding to the rising number of requests for refugee status from Mexico. This article examines the official rhetoric used by Conservative politicians to rationalize this requirement and immigration and refugee law reform. I argue that the imposition of the visa intended to stop refugee claimants from Mexico also serves to criminalize them using official rhetoric and prejudicial language. That discourse implies the bilateral denial of the human rights crisis created by narco-violence and corruption.

Key words: visa requirement, Mexicans, refugee policy, fraud, abuse, prejudice, violence.

RESUMEN

En julio de 2009, el gobierno de Harper impuso un requisito de visa para todos los mexicanos que viajen a Canadá. El gobierno canadiense legitimó esta decisión tomando como pretexto el número creciente de solicitudes de asilo provenientes de mexicanos. Este artículo examina la retórica usada por los políticos conservadores para justificar el requisito exigido a los mexicanos y las leyes de reforma a la inmigración y de refugiados. Aquí se sostiene que la imposición de la visa intenta detener el número de solicitantes de asilo que provienen de México, a la vez que los criminaliza utilizando una retórica oficial y un lenguaje prejuicioso. Este discurso implica la negación bilateral de la crisis de derechos humanos creada por la narcoviencia y la corrupción.

Palabras clave: requisito de visa, mexicanos, política de refugio, fraude, abuso, prejuicio, violencia.

* Associate professor, Faculty of Environmental Studies, York University, Toronto. gilbertl@yorku.ca.

INTRODUCTION

The signing of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) 15 years ago resolved to “strengthen the special bonds of friendship and cooperation among” the governments of Canada, Mexico, and the United States (NAFTA Secretariat, 1993). Canada’s decision to impose a visa requirement on Mexicans therefore appears as a peculiar *quinceañera* gift offered to a so-called *amigo* and strategic economic partner. The visa initiative was announced on July 13, 2009, to go into effect the very next day, surprising many and stirring up media attention and diplomatic relations. Canada’s Minister of Citizenship, Immigration and Multiculturalism Jason Kenney’s rationale was that the visa requirement gave the Canadian government “greater ability to manage the flow of people into Canada and verify bona fides. By taking this important step towards reducing the burden on our refugee system, we [Canada] will be better equipped to process genuine refugee claims faster” (Citizenship and Immigration Canada, 2009a).¹

Mexico has been the leading country presenting refugee claims since 2005. In 2008, Canada received 9 322 refugee claims submitted by Mexicans, the highest number from Mexico in history (Citizenship and Immigration Canada, 2012). The Canadian government legitimized its decision to impose a visa condition on Mexicans based on the rising number of refugee claims in recent years.² This new requirement meant that all Mexicans who wanted to visit Canada would first need to apply for a temporary resident visa. The visa requires a person not overstay their time in Canada, have enough money to cover their stay, be in good health, have no criminal record, and not be considered a security risk to Canadians (Citizenship and Immigration Canada, 2009b). Applicants had to travel to Mexico City –visa application centers have since opened in Monterrey and Guadalajara– with a panoply of specific documentation, including a passport, a letter from employer(s) granting a leave of absence (in English or French), recent pay slips, original bank documents showing financial history from the previous six months, evidence of assets in Mexico, and invitations where applicable (Canada Visa Application Centre, 2011). For many applicants, the required documentation has been excessively onerous or simply impossible to assemble. The visa requirement broadly cast its goal as the deterrence of travel to Canada (Ramírez Meda and Biderbost Moyano, 2011).³

¹ In a separate press release on the same day, a visa requirement was also imposed on travellers from the Czech Republic to deter Roma refugee claimants.

² Mexico appeared among Canada’s top 10 countries for refugee claims in 1996 when it ranked ninth, with 946 applications. In 2000, it ranked seventh, with 1 317 applications, and first in 2005 with 3 550. In 2010, a year after the visa requirement was imposed, it ranked fourth, with 1 299 applications (Citizenship and Immigration Canada, 2012).

³ Canada’s documentation required to apply for a temporary resident visa is more onerous and stricter than

This article seeks to unpack the official rhetoric used by Conservative politicians to justify the visa requirement for Mexicans and its implications. Mexican refugee claimants have been perceived as a problem in Canada because the Conservative government has increasingly claimed that “real” refugees are those waiting destitute in camps overseas. The growing number of Mexican refugee claimants does not fit this profile, and therefore they are assumed by Canadian authorities to be fraudulently trying to come to Canada to take advantage of the refugee and welfare system. The visa requirement was therefore imposed as a control and deterrence mechanism in this dual context of presumed “fraud” and “abuse.” These presumptions constructed Mexican nationals as a “threat” to Canada’s national borders and welfare system and, in doing so, rendered refugee claimants undesirable and ungovernable. Such presumptions therefore rationalize the visa requirement in Mexico as well as a larger reform to the refugee determination process in Canada. As part of a larger restrictive policy regime to control people from particular states, the visa measure also criminalizes refugee claimants (on an individual and collective/national basis), and erodes human rights in refugee politics by denying the human rights crisis created by narco-violence and corruption in Mexico. Moreover, the undifferentiated construction of all Mexicans, whether refugee claimants or visitors, as a “threat” to Canada’s immigration and refugee system, social welfare, and national borders conveniently disregards the dominant economic discourse of Mexico as a close political friend and strategic trading partner, the latter view underpinning the perception of Mexico as a “safe country.” It is anticipated that the designation of Mexico as a “safe country” by Minister Kenney as part of Canada’s refugee and immigration reform will end the visa requirement by affirming that Mexico does not produce refugee claimants, even though violence keeps pushing people out.

After a brief summary of the range of reactions to the visa requirement in Canada and Mexico, I contextualize border controls in the larger tension between migration and the globalized economy, and the constitutive discourse of the “illegality” attributed to Mexican migrants in North America. I then examine the particular criminalization of Mexican refugee claimants through the construction of their claims as “fraudulent” in the official public discourse. I discuss how Conservative politicians’ prejudicial official language blaming refugee applicants has been used to justify the visa requirement in Mexico and the reform of the refugee determination system in Canada. The last section looks at how the current narco-violence in Mexico poses a particular challenge to the definition of “refugee” and Canada’s designation of Mexico

that for a non-immigrant visa for the United States. The U.S. visitor visa requires a valid passport, fee payment, travel information, and evidence of funds to cover expenses (United States Department of State, 2012).

as a “safe country” in the context of its ongoing immigration and refugee reform. My argument is that the normalization of the Mexican refugee claimants as “fraudulent claimants” and “system abusers” in Canada’s public discourse was used to rationalize and normalize the need for the visa requirement. Moreover, the designation of Mexico as a “safe country” is based on a complementary political rationality that Mexicans are in no need of protection despite Mexico’s narco-violence and human rights abuse by the state.

VISA RATIONALIZATION AND REACTIONS

Canada’s visa requirement for Mexican travellers was a severe blow to fragile continental trilateralism, and more specifically to the “aspirations of Canada-Mexico strategic partnership” (Studer Noguez, 2009). The visa prerequisite significantly challenged the myth of seamless continental integration and accentuated the asymmetrical relationships among NAFTA partners. Until now, Mexico saw Canada as the more reasonable, though less important, NAFTA partner. Bilateral Mexican-U.S. trade relations have been very successful but constantly strained by immigration issues specifically related to cross-border mobility and the significant “unauthorized” Mexican population living north of the border. Canada’s sudden visa requirement for Mexicans generated a similar anxiety about Canadian border governance politics, now extended from the border itself into the visa offices in Mexico. Literally overnight, the image of Canada in Mexico shifted from that of an open to an exclusionary society.

The announcement of the visa requirement took many people in Canada and in Mexico by surprise –not least the Canadian embassy in Mexico City, who were informed of it only a few days before it was put in place (anonymous, 2009). Prime Minister Stephen Harper had apparently discussed this possibility with the Calderón administration in November 2008 (Studer Noguez, 2009). Reactions from the Mexican government, although numerous in the media, were restrained. The requirement was perceived as an “irritant” in the relations between NAFTA partners and even as a “slap in the face” from a supposedly friendly country (Simpson, 2010: F9). Many Mexican commentators considered the sudden visa provision as more detrimental to the majority of legitimate Mexican travellers to Canada than to the smaller portion of alleged “illegitimate” refugee claimants (Ramírez Meda and Biderbost Moyano, 2011; Ross, 2010: A14).

Mexican Foreign Affairs Minister Patricia Espinosa officially expressed disagreement with the measure, but Mexican legislators stopped short of asking for reciprocal visa restrictions given the importance of Canadian tourism for the Mexican economy

(Latin America Data Base, 2009; Ramírez Meda and Biderbost Moyano, 2011; Hernández, 2009). In the days following the announcement, Mexico partially reciprocated the visa imposition for the small group of Canadians carrying diplomatic and official passports (Ramírez Meda and Biderost Moyano, 2011). Ottawa disregarded a request from Mexico's Foreign Relations Ministry for a 45-day delay in the implementation of the visa requirement (Latin America Data Base, 2009). The official Mexican government response was to characterize the decision as regrettable and to continue to promote actions toward modifying it (Mexican Embassy in Canada quoted in O'Neil and Fitzpatrick, 2009). President Felipe Calderón's reaction was rather subdued in the face of the dispute, stating, "We deeply respect Canada's right to make decisions about its immigration system. However, I must share with you our regret for this series of events and decisions" (Valpy, 2009: A13). His muted regret was accompanied by an acknowledgement of the surge in "illegitimate" refugee claims created by the operations of dubious "intermediary groups and organizations" (i.e., *polleros de cuello blanco*, or white-collar people smugglers) in Mexico exploiting Canada's slow-moving refugee determination process (Valpy, 2009; Martínez, 2009). Canadian Foreign Affairs Minister Lawrence Cannon faced the discontent of Mexican officials and business organizations that saw the new measure as running counter to integration efforts in the North American continent. In an attempt to prevent further diplomatic damage, Cannon initially suggested that the action would be temporary but was nevertheless necessary, given that the number of refugee claims from Mexico "has been above the level that is acceptable" (Latin America Data Base, 2009). Calderón, in subsequent official visits, reiterated his hopes that the measure would indeed be temporary, lasting until Canada reforms its immigration and refugee law, something obviously beyond his control.

In Canada, reactions against what has been described as "one of the most perplexing and possibly damaging foreign policy decisions" (Collins, 2009a) appear more vociferous. The Liberal immigration critic Maurizio Bevilacqua and the NDP immigration critic Olivia Chow argued that a blanket visa requirement on the entire population of a country amounted to nothing less than a damning indictment of the Conservatives' inefficient governing of the refugee determination system (Collins, 2009a). Liberal foreign affairs critic Bob Rae denounced the visa imposition as a "big step backward" for bilateral relations (quoted in Davis, 2009a). In an open letter to the federal Conservative government, Quebec's Liberal government criticized the new regulation, denounced its negative effects on trade and tourism, and dubbed the regulation an affront to a NAFTA partner (Gouvernement du Québec, 2009). In an open letter to Mexican officials, Canadian Senator Céline Hervieux-Payette (2009), writing "on behalf of Canadians who do not support their government's extreme-right policies," apologized for the "unacceptable" decision and explained that Canada's Conservative

government, ever since its election in 2006, has undermined Canada's reputation abroad with "its extreme-right ideology, its partisan, campaign-style decisions, and demagoguery."

Non-governmental organizations such as the Canadian Council for Refugees (2009a) also condemned the closing of the door on refugees from Mexico as an unfair attempt to undermine the legitimacy of claimants. The United Nations High Commissioner for Refugees, via his top representative in Canada, also expressed serious concerns about the use of a visa to reduce refugee claims and insisted on Canada's duty and responsibility to listen to individual claims in order to determine refugee status (quoted in Davis, 2009b). Amnesty International (2009) also denounced the use of the visa requirement for Mexico as a tool to explicitly restrict access to refugee determination procedures, while reminding Conservative politicians that it was not their personal prerogative, but rather the role of the Immigration and Refugee Board of Canada, to determine eligibility.

Less than one month after the visa announcement, Harper participated in the annual North American Leaders' Summit in Guadalajara, the so-called "Three Amigos Summit," and justified the imposition of a visa on the basis of the rise in "bogus claims" from Mexicans. Harper (quoted in Mayeda, 2009) stated,

We are spending an enormous amount of money on bogus refugee claims. . . . This is not the fault of the government of Mexico. Let me be very clear about this. This is a problem with Canadian refugee law, which encourages bogus claims. . . . I hope our Parliament will take advantage of the attention that's been brought on this issue to deal with this problem.

In shifting the "fault" to the need for Canadian refugee law reform, the statement reads as a poor attempt to assuage stressed diplomatic relations between Canada and Mexico. Contrary to Mexican expectations, Harper could not offer any assurance to Mexico's President Felipe Calderón that Ottawa's visa requirement would be lifted anytime soon, but defensively stated that it would no longer be necessary once Canada made changes to its refugee system (quoted in Whittington, 2009). Still, Harper clearly saw the claims and claimants as illegitimate, covering his view by discharging the Mexico government of any responsibility and blaming Canadian refugee law for its operational inefficiencies. The prime minister reiterated the need for the visa requirement during President Calderón's official visit to Ottawa in May 2010, at the exact same time that Bill C-11: The Balanced Refugee Reform Act was being vigorously discussed in the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration. The contested act imposed shorter timelines for a list of designated countries of origin, and received royal assent in June 2012. Harper strictly repeated his dogmatic rationale of

the visa as “our sole method of control when we face a torrent of bogus applications” (quoted in Campion-Smith, 2010: 14). The Harper government never entertained alternatives offered by the Mexican government to enhance screening of Mexican travellers to Canada or to crack down on the lucrative business of deceitful immigration brokers who encourage Mexicans to seek asylum in Canada. Harper and Kenney have publicly condemned the alleged “bogus” refugee claimants without any attempt to situate the phenomenon within the larger political economic context of Mexico’s drug war and economy. The Mexican government’s unhappiness about the visa measure and lack of power to change the situation hide a complicit silence about Mexico’s structural problems, violence and corruption (Hernández Velázquez, Leco Tomás, and Aguilar Armendáriz, 2011; Estévez, 2012a; Wright, 2012).

THE CHANGING NORTH AMERICAN IMMIGRATION LANDSCAPE

The globalized economy has generated an unprecedented pool of migrants by favoring the internationalization of labor, yet unevenly enabling cross-border mobility. National immigration policies have responded in various ways, many of them favoring highly skilled workers while increasingly relegating low-skilled migrants to temporary worker programs and informal economies. For some, moving across borders has become a condition of their cosmopolitan lives and professional activities, expedited by the convenience of border pre-clearance registration programs. However, for others, moving across borders represents, more than ever, a perilous journey through tighter border controls toward informal and precarious work conditions. According to 2009 United Nations population estimates, 213 million migrants were on the move worldwide in 2010. Of this number, 16 million were refugees i.e., people seeking protection in another country. Dauvergne (2008) estimates that, in 2005, 50 million people worldwide were caught in a state of “extra-legality” created by the contradictions of economic globalization, state sovereignty, and human rights. These are migrants who do not fit any categories of national immigration laws or international refugee agreements and yet are a growing part of the globalized work force (Dauvergne, 2008; Bacon, 2008; Massey, Durand, and Malone, 2002).

Still, people moving outside national legal frameworks or contravening immigration laws are quickly labeled “illegal.” Illegality is associated with anyone entering a country in breach of immigration law or overstaying permitted stays in a country. Yet, as Dauvergne (2008: 16) argues, the term illegality “underscores a shift in perception regarding the moral worthiness of migrants” and creates a moral and national superiority for those perceiving immigration infringements as criminal activity. The

labeling of “illegals” has allowed governments, media, and neoconservative groups to reassert rhetorical and moral borders over migrants when official borders remain somewhat porous because of constant labor demands. This perceived criminality is directly linked to migrants’ unauthorized presence in a country and their assumed disregard for the “legal immigration” process and queue. But as Carens remarks (2010: 42), “There are almost no immigration lines for unskilled workers without close family ties to current citizens or residents. Most of those who settle as irregular migrants would have no possibility of getting in through any authorized channel. To say that they should stand in a line which does not exist or does not move is disingenuous.” As a result of the contentious relation between the unremitting flows of globalization and the intensified securitization of national borders by sovereign states, immigration and refugee laws have increasingly become the determination of those who must be turned away rather than those who are allowed to enter. Thus, migrants’ mobility has been severely curtailed by various governmental technologies, whether visas or any other punitive legislation.

In the face of political rationalities and a regime of rules preoccupied with economic efficiency, national security and safety, and social order based on exclusion, “illegality” emerges as the direct outcome of immigration law (Dauvergne, 2008; Newton, 2008; De Genova, 2004; Bigo, 2002). As De Genova (2004) demonstrates, the historical interplay between unlimited demands for Mexican labor and the rendering of Mexican labor as distinctly disposable in U.S. immigration law instituted the legal production of Mexican/migrant illegality. In recent years, many governments (the U.S., Canada, and Australia, among others) have created new immigrant-related crimes, increasing penalties and prosecutions at the border and the workplace, expanding the grounds for being outside the law and therefore expanding the grounds for illegality (Kanstroom, 2004; Dauvergne, 2008). Migrants are thus rendered “illegals” by a normalized criminalizing process in immigration laws, public discourses, and neoconservative politics, and, as Robert Latham (2009) concludes, any solution to border mobility must be framed outside the criminalizing laws but as a challenge to those specific laws.

This convergence of economic globalization and national security has created difficult conditions for many international migrants. Unable to live in their home countries due to political and economic uncertainties, they are unable to migrate within the increasingly restrictive national immigration and refugee regimes. Over the years, the reaction of extreme-right conservative governments has been to decry and further restrict the entrance of migrants via public policies and xenophobic rhetoric. In recent years, mimicking the restrictive immigration agenda debated and adopted in the United States since the late 1990s and particularly since 2001, Canada has stepped up migration and security enforcement by restricting programs, reforming immigration and

refugee laws, and introducing stricter penalties for migration infringements. For example, recent legislative changes introduced by the Canadian government give greater discretionary powers to the immigration minister and officers to select, limit, or fast-track new immigration and refugee applications for those they deem desirable, and accordingly to refuse or conditionally authorize migrants to Canada. In 2009 alone, the Harper government imposed new visa requirements, lifted a moratorium on removal, and carried out workplace raids. Conservatives also defended policies justifying rendition to torture and security certificates. Temporary migrant worker programs have been extended from agriculture to construction and tourism. As a result, Canada has admitted more temporary foreign workers than permanent residents since 2006 (Citizenship and Immigration Canada, 2011). These measures and trends result in diverting particular types of migrants away from the permanent status authorized by immigration law into temporary, precarious, and disposable working conditions. In 2008, the year preceding the imposition of the visa requirement for Mexican travelers and that of the highest number of Mexican refugee claimants, the number of temporary workers from Mexico in Canada was seven times higher than that of Mexican permanent residents.⁴ Although the figures vary slightly over time, the patterns clearly remain the same: immigration policy has shifted toward temporary-migrant-worker programs and Mexico represents a large labor pool for them. Mexicans in Canada are preferred as temporary workers rather than as permanent citizens. Indeed, temporary-migrant-worker programs have been favored to mitigate the adverse effects of structural programs that federal and state domestic policies have failed to resolve both in Canada and Mexico (Hernández Velázquez, Leco Tomás, and Aguilar Armendáriz, 2011).

Canada's recent imposition of visas as a response to the arrival of Mexican refugee claimants is an integral part of a neoliberal discourse of control and security because it acts to extend the discourse of criminality to refugee claimants, that is, to those who have submitted an asylum claim and even to those who have no intention of filing a claim because they now belong to a targeted national group. With the increasing trend of the governance of mobility being seen as a matter of national security, marginalized migrants and refugees are targeted similarly even though their respective modalities of mobility and exclusion are different. Targeted by punitive policy and populist anti-immigration rhetoric, undocumented migrants have a tenuous status stemming from their illicit mode of entry and their construction as criminals, leaving them especially vulnerable to precarious working conditions. Vulnerability and the need to evade au-

⁴In 2005, there were 12 941 foreign temporary workers from Mexico, compared to 2 853 permanent residents. Refugee claims from Mexico for the same year totaled 3 346. Numbers for 2008 and 2011 were 20 995 and 18 655 temporary workers, respectively, compared to 2 831 and 3 643 permanent residents and 9 527 and 677 refugee claimants (Citizenship and Immigration Canada, 2012).

thorities hover over undocumented migrants' everyday lives. For refugee or asylum claimants, vulnerability is played out right at their arrival in their demand for protection and their obligation to prove they would be persecuted if they returned home. However, in the nexus of criminality / security given priority by many governments, the presumption of abuse prevails until proof of persecution is officially sanctioned (Pratt, 2005; Dauvergne, 2008; Mountz, 2010). In a North American context where Mexican migrants are broadly viewed as "illegal" economic migrants, this reputation now inevitably extends to their status as refugee claimants because they are suspected of disguising economic motivations and circumventing immigration procedures and controls.

REFUGEES AT RISK OR "RISKY" REFUGEES

In 1969, Canada accepted the 1951 UN Refugee Convention and its 1967 Protocol, and therefore agreed to offer refugee protection. Over the years, Canada has acquired an international reputation for welcoming refugees to its overseas sponsorship program selecting mainly from refugee camps. However, the inland process for individuals making a claim at a port-of-entry or at Citizenship and Immigration Canada offices has been more contentious because of structural inefficiencies. The refugee system's delays and inefficiencies have caused a massive backlog and triggered the need for legislative reform. The backlog has created a window of opportunity for the growing industry of immigration / refugee consultants promising a way into Canada's system.

When talking to the Mexican president in Guadalajara in August 2009, Harper made it very clear that the visa requirement had nothing to do with the Mexican government, but instead rested with problematic Canadian legislation. Harper and Kenney have both used this kind of doublespeak when talking about the refugee system, switching from blaming the *mala fides* who damage the prospects of the *bona fides* to blaming the broken Canadian refugee-determination system rendered inefficient by legislation intended to deter entry. The opportunity created by the backlog seems to disguise the Conservatives' contempt for the refugee law's consistency with the 1982 Canadian Charter of Rights and Freedoms and the subsequent 1985 *Singh v. Ministry of Employment and Immigration* landmark Supreme Court decision. Based on the Charter's Section 7, the *Singh* ruling held that foreign nationals on Canadian soil are protected by the provisions of the Charter, even if costs and delays required in providing a hearing to claimants and guaranteeing the provisions of the Charter are deemed administratively inefficient by governmental agencies (Kelley and Trebilock, 1998). The *Singh* decision led to the creation of the Immigration and Refugee Board 20 years ago, and entitles refugee claimants to an oral hearing in accordance with the principles of

fundamental justice and international law. In other words, the Singh decision ensures the right of refugee claimants to liberty and security of their persons during the determination process of their claims by the Immigration and Refugee Board. Conservative politicians, especially those with roots in the defunct extreme-right Reform Party and its successor, the Canadian Alliance, have consistently and openly expressed their dislike of the 1985 decision (Köhler, 2009). For them, the extension of the protection of Charter of Rights and Freedoms to refugee claimants results in excessive provisions, expenditures, and delays.

Even before being appointed minister of citizenship, immigration, and multiculturalism in 2006, Kenney had long condemned inland claims as “bogus” refugee claims. From United States war resisters to Mexican refugee claimants, Kenney publicly accused alleged “bogus” refugee claimants of threatening the integrity of the refugee (and welfare) system in Canada and to be the reason for the chronic administrative backlog (CBC News, 2009).⁵ In a letter to the daily *National Post* shortly after the events of September 2001 in the U.S., Kenney argued for the “overriding of the Singh decision” and the “detention of all undocumented arrivals until their identity is verified” (quoted in Köhler, 2009). Even then, Kenney defended the need for a refugee system that assists “legitimate” refugees “rather than lawbreakers and queue-jumpers” (quoted in Köhler, 2009). Kenney claimed that he “cannot tolerate a situation where they see people getting a plane ticket, arriving here, saying the magic word ‘refugee,’ getting quasi-landed status, getting a work permit and/or welfare benefits. That is an insult to the millions of people who aspire to come to Canada legally” (quoted in Köhler, 2009).

In the 2009 press release announcing the new visa requirements for Mexico, Kenney argued that recent refugee claims from Mexico represented an objectionable 25 percent of all claims received.⁶ Insisting on the dichotomy between “false” and “real” refugees, Kenney insisted that “in addition to creating significant delays and spiraling new costs in our refugee program, the sheer volume of these [Mexican] claims is undermining our ability to help people fleeing real persecution” (quoted in Citizenship and Immigration Canada, 2009a). Emphasizing the low 11-percent acceptance rate of Mexican refugee claims (compared to an overall rate of 45 percent) by the Immigration and Refugee Board, Kenney unambiguously claimed that “the visa process will allow

⁵ Over the years, the Immigration and Refugee Board has often accumulated backlogs, but none as long-lasting as the estimated 60 000 to 65 000 pending claims restraining the refugee determination process in 2009. The problem resides not solely at the entrance of the system, but rather in the middle and end of it because the Conservative government failed to fill vacancies on the board over time (Office of the Auditor General of Canada, 2009).

⁶ From 2005 to 2009, Mexico was the leading country from which claims were submitted, but the number of Mexican claimants had been steadily rising since the late 1990s. With the visa requirement, claims from Mexico have dropped as expected, decreasing to 7 607 in 2009 and 1 221 in 2010 (Citizenship and Immigration Canada, 2011).

us to assess who is coming to Canada as a legitimate visitor and who might be trying to use the refugee system to jump the immigration queue" (quoted in Citizenship and Immigration Canada, 2009a). On many occasions, Harper echoed Kenney's claim that the 89-percent refusal rate of claims made by Mexicans "suggest[s] wide scale and almost systematic abuse," thus exhibiting and promoting a culture of suspicion, disbelief, and distrust (Kenney quoted in Collins, 2009a).

Zimmerman (2011: 336) observes that "the state's processes of granting or refusing asylum are central to how meaning is assigned," and "abusive applicants are often framed as being social or economic migrants" and therefore as criminals. The problem of "bogus" or "false" claims and the perception that refugee claimants are economic migrants in disguise rather than "real" refugees fleeing persecution (a dichotomy also described as fraudulent and genuine, deserving and undeserving, desirable and undesirable) is based on political and other forms of violence and does not recognize socio-economic issues. These categorizations are based on a moralistic discourse that considers both the conduct and motivation of refugee claimants wrong and suspect. This discourse operates on the assumption that genuinely deserving refugees are languishing in camps overseas and therefore claimants who actually arrive in Canada are less in need of protection and consequently less likely to be "genuine" refugees (Pratt, 2005). Adding to this problematic assumption of un/deserving claimants is the neoliberal credo that values the entrepreneurial ethos and stigmatizes the person in need as immediately suspected of not contributing or abusing the state's largesse. Mexican refugee claimants in Canada, as explicitly stated by Conservative politicians, were widely assumed to be fraudulently trying to take unfair advantage of the system. As Pratt demonstrates (2005: 216), "The emergence and conflation of the problems of the 'bogus refugee' and the 'welfare cheat' and the way in which these linked threats [are] framed by the crime-security nexus and the specter of fraud . . . produced a powerful, new, hybrid threat—the fraudulent criminal refugee." The deserving refugee "at risk" then becomes widely recast as the "risky" refugee (Pratt, 2005: 18). In the case of Mexican refugee claimants, the visa requirement served first and foremost as a deterrence and risk management technology, where risk is constituted by moral considerations shaping the deserving and undeserving.

In maintaining a sharp distinction between "false" and "real" refugee claimants in their public addresses, Harper and Kenney have been seen as preempting decisions of the Immigration and Refugee Board, the independent administrative tribunal solely responsible for determining the admissibility of refugee claims in Canada, by concluding that the majority of Mexican claimants are "bogus refugee claimants" by insisting that "real" refugees are overseas (Collins, 2009a). While, as minister, Kenney has discretionary powers to admit claimants on particular humanitarian grounds,

his explicit position on alleged “bogus” claimants has been increasingly perceived as political interference in due process (already significantly discretionary) by creating systematic discrimination and prejudice against a targeted group of claimants. Political discourses legitimize a win-win situation for both visa enforcement and legislative reform. The minister’s discretionary power to unilaterally develop a list of designated safe countries of origin (or parts of countries or groups) for the purpose of expedited processing was first legislated in the 2010 Balanced Refugee Reform Act and reasserted in the 2012 Protecting Canada’s Immigration System Act (Parliament of Canada, 2010; 2011).⁷

While imposing a visa on a particular country is within the power of the Canadian government, linking the visa requirement to the need to curtail so-called “bogus” refugee claims from a specific national group is misguided because international refugee law stipulates that each claim must be examined individually. Questioning the legitimacy of refugee claimants and deterring claims have been ways to impair and erode refugee applicants’ human rights by reasserting border control. Many expert organizations, such as Amnesty International (2009), the Canadian Council for Refugees (2009b), and the Refugee Lawyers’ Association of Ontario (quoted in Collins, 2009b) agree that it is inappropriate for politicians to comment on who is or is not a legitimate refugee and conclude that an individual does not have a well-founded fear of persecution based only on his/her national origin. Commenting on the numerous verbal *dérapages* of Minister Jason Kenney, former Immigration and Refugee Board chairman Peter Showler said he was “not . . . aware of a single previous minister of immigration who has made such remarks, who has intruded on the judicial process in this way” (quoted in Collins, 2009b). Such comments were echoed by the Refugee Lawyer’s Association of Toronto, which contends that “Canadian public should be shocked that a minister would interfere in the work of an independent body” (quoted in Collins, 2009b). Such prejudicial bias is seen as particularly problematic given that, under the recent refugee law changes, the minister will have full discretion over determining Canada’s list of designated countries of origin or the so-called list of “safe countries,” i.e., “countries that do not normally produce refugees” (Citizenship and Immigration Canada, 2012).

⁷ This act sponsored by Jason Kenney and approved by Parliament in June 2012, is also known as Bill C-31—An Act to Amend the Immigration and Refugee Protection Act, the Balanced Refugee Reform Act, the Marine Transportation Security Act and the Department of Citizenship and Immigration Act (Parliament of Canada, 2010; 2011). Under this new legislation, the minister has the power to choose which countries are safe, and claimants from a safe country will no longer be able to appeal the Immigration and Refugee Board decision. Safe country claimants will have to wait a year before applying for compassionate and humanitarian considerations and will be able to ask for a judicial review by the federal court, but could be deported at any time during this process.

MEXICO, A "SAFE COUNTRY"?

Since 2006, when the newly elected administration of Felipe Calderón launched military operations against the country's drug cartels, more than 50 000 military personnel have been deployed on the streets, mostly in the states of Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Veracruz, and Tamaulipas (Estévez, 2012a).⁸ Military assaults have focused on the capture and killing of drug cartel leaders, leaving cartels to compete in the strategic restructuring of relations and territories. As a result of the intensity of the violence, citizens have been caught in "shootings, crossfire, beheadings and car bombings directed at the authorities, as well as kidnappings and executions" (Estévez, 2012a: 22). An estimated 50 000 to 60 000 Mexicans have died since 2006, 16 000 persons are said to be missing, and 230 000 others have left their homes (Estévez, 2012a: 24; Luthnow, 2012). Mexican authorities have claimed that the drug war has been limited to certain states and cities where criminals are killing each other. However, others have argued that it has unleashed an unprecedented wave of violence and insecurity throughout the whole country (Wright, 2012; Estévez, 2012a). As Wright remarks (2012), while the brutality of the narco-violence and conflicts created by both criminal activities and military harassment might be concentrated in certain areas, it is nevertheless part of the consciousness of all Mexicans (inside and outside Mexico).

The drug war has led to a serious human rights crisis. According to Amnesty International's 2012 annual report, drug cartels and other criminal gangs, sometimes acting in collusion with police and public officials, are responsible for human rights abuses including kidnapping, rape, and murder. Migrants, journalists, women, and defenders of human rights have been the victims of killings or numerous threats that have never been investigated (Estévez, 2012a; Wright, 2012; Amnesty International, 2012). Such human rights violations, along with others such as intimidation, torture, forced disappearances, extrajudicial killings, and the use of excessive force are widely reported, but the large majority of these abuses go unpunished. In fact, the Mexican government considers such violations "exceptional" and remains without effective measures to prevent, investigate, or punish serious human rights violations committed by criminal organizations and police forces (Estévez, 2012b; Amnesty International, 2012). It is in the absence of state protection that violence against citizens becomes a human rights violation. In that sense, García Clarck (2011: 13) argues the "human rights crisis in Mexico is a crisis of distrust of the Mexican state's capacity to safeguard its citizens' fundamental rights. A determining factor in this distrust is institutional

⁸ Recognizing that drug "cartels pose a serious threat to the security of Mexico," Canada and the U.S. provided technical assistance to train federal police in Mexico in 2009 through an Anti-Crime Capacity Building Program (Prime Minister of Canada Stephen Harper, 2012).

inefficacy, manifested particularly in a high-cost public security policy with negligible results, as well as the partisan bias and inconsistency in the administration of justice." The human rights crisis in Mexico has therefore been exacerbated by a high level of impunity, and, as Estévez (2012a: 23) argues, "Impunity in Mexico is not simply the result of incompetence or the inability to investigate, but the consequence of the high levels of corruption and the penetration of the criminal justice system and the police forces." In its incapacity to protect its citizens, the state becomes involved in perpetuating these human rights violations.

The nature of narco-violence and impunity in human rights violations pose a particular challenge to the dominant understanding of asylum seekers or refugee claimants as persons suffering persecution and being unable to secure any form of protection. By insisting that human rights violations are exceptional or letting them go unanswered (due to a lack of judicial investigation) and affirming that the violence generated by the drug war is concentrated in certain areas (and therefore persons displaced by violence can actually relocate to another area), the Mexican state has constructed citizens needing and seeking protection outside of the conventional definition of the "asylum seeker." The government's discourse of drug violence therefore normalizes "a blame-the-victim story," where drug violence is presented as strictly internal to the drug trade, i.e., perpetrated by criminals against criminals and therefore not affecting law-abiding citizens (Wright, 2012). As Wright explains,

A key component of this discourse is that the murderers target people for specific reasons; the violence is not random. Since these reasons are internal to the drug trade, the general public cannot know them, but as the violence reflects the killing of criminals by criminals, the general public, which is largely innocent of criminal activity, need not worry. (2012: 572)

Still, between 2006 and 2010, 44 019 Mexicans sought protection and asylum in other countries, 13 700 of them in the United States and 30 142 in Canada (Estévez, 2012a: 29). The majority of these asylum applications are being systematically rejected in the United States and Canada on the basis that victims of drug wars are not seen as "refugees" and on the premise that the Mexican state is able to protect its citizens. Such claims about the Mexican government's ability to control rather than normalize and depoliticize the ongoing narco-violence are increasingly contested. According to García Clarck, "To climb out of this crisis, constitutional and legal reforms are needed, as are more effective public policies and, of course, a real commitment by the authorities to the defense and promotion of human rights" (2011: 13). In the meantime, Mexicans have increasingly sought asylum in other countries, notably in Spain, Sweden, France, the United Kingdom, Luxembourg, and Norway. The rise in the

number of applications to European countries is motivated by the fear of violence and persecution (Estévez, 2012a: 30).

CONCLUSION

On the day following the imposition of the visa requirements for Mexicans, an article in the Toronto daily newspaper *Globe and Mail* reported that Kenney was planning an overhaul of Canada's refugee system using the United Kingdom system as a model (Clark, 2009). That model screens claimants according to their national origins (rather than individual circumstances) in order to reject or fast-track their refugee status. Only refugees from conflict zones and totalitarian regimes would then be able to claim asylum, thus drastically reducing access to the refugee system. Based on this position, it is not surprising that Canadian authorities feel they can legitimately preempt the cases of Mexican refugee claimants as "fraudulent." While the minister claims that the new refugee reforms would not limit access to refugee applicants from "safe countries," rhetorical distortions have already criminalized Mexicans as "abusers" of the Canadian refugee system. Through this construct of alleged abuse, politicians have reduced a complex migration condition to "bogus" claims, trivialized refugee and human rights, and failed to appreciate Mexico's complex political reality.

The minister will have full power to compile the list of so-called "safe countries," i.e., "countries that do not normally produce refugees, that have a robust human rights record, and offer strong state protection" (Citizenship and Immigration Canada, 2010). The problem with the ministerial power to pre-determine claims from allegedly "safe" countries is that this kind of approach challenges international law, which requires individual assessment of protection needs. The compilation of such a list is also fraught with potential for conflict in international relations, sensationalist media reporting, misinformation, and the misrepresentation of complex issues, as well as the politicization of screening approaches, particularly in an amplified context of national security. As Dauvergne (2008) reminds us, refugee law should not be about protecting sovereignty, but rather the human rights of those needing protection. Troubled by the number of refugee applications, Canadian politicians seem to overlook the fact that while 55 percent of all the refugee claimants in Canada are said not to require protection, 45 percent do. If one values human rights, even the 11 percent in 2009 and the 17 percent in 2011 of Mexican claimants needing protection should not be disregarded.

In designating Mexico as a "safe country," Canada would eliminate the need for the visa, but only by denying the human rights crisis created by the violent drug wars

and the erosion of the power of the state to protect and to govern (Estévez, 2012a; Wright, 2012). Whether Mexico will end up on Minister Kenney's list of "safe countries" or not remains to be seen. It is, however, unlikely that Canada will designate Mexico as "unsafe" given its existing trade and investment ties and bilateral relationships. There rests the paradoxical perceptions of Mexico by Canada as being or not being a respected economic partner and political friend, depending on the political rationalities needed –yet exclusion remains the goal.

BIBLIOGRAPHY

AMNESTY INTERNATIONAL

- 2012 "Informe anual 2012: El estado de los derechos humanos en el mundo. México," <http://www.amnesty.org/es/region/mexico/report-2012>.
- 2009 "Letter to the Honourable Jason Kenney," http://www.amnesty.ca/resource_centre/news/view.php?load=arcview&article=4855&c=Resource+Centre+News.

ANONYMOUS

- 2009 Personal communication with the author, Mexico City, October.

BACON, DAVID

- 2008 *Illegal People: How Globalization Creates Migration and Criminalizes Immigrants*, Boston, Beacon Press.

BIGO, DIDIER

- 2002 "Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease," *Alternatives*, vol. 27, no. 1, pp. 63-92.

CAMPION-SMITH, BRUCE

- 2010 "Ottawa's Visa Rule Is Costing Canada Visitors, Mexican President Says," *The Toronto Star*, May 27, <http://www.thestar.com/news/canada/article/815228--ottawa-s-visa-rule-is-costing-canada-visitors-mexican-president-says>.

CANADA VISA APPLICATION CENTRE

- 2011 "Required Documents," http://cicmex.com.mex/en-Mx/selfservice/CAN_required_documents.

CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES

- 2009a "Lives in the Balance: Understanding Current Challenges to the Refugee Claim Process," June, <http://www.ccrweb.ca/documents/refugeeclaimsFAQ.pdf>.
- 2009b "The Challenge of Fair and Effective Refugee Determination," July 23, <http://www.ccrweb.ca/documents/fairdeterminationsummary.pdf>.

CARENS, JOSEPH H.

- 2010 *Immigrants and the Right to Stay*, Cambridge, MIT Press.

CBC NEWS

- 2009 "Kenney's Comments Prejudice Hearing for War Resisters, Critic Says," CBC News, January 9, <http://www.cbc.ca/canada/story/2009/01/09/refugee-war.html>.

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA

- 2012 "Facts and Figures 2011: Immigration Overview—Permanent and Temporary Residents," <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/facts2011.pdf>.
- 2011 "Facts and Figures 2010: Immigration Overview—Permanent and Temporary Residents," <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/facts2010.pdf>.
- 2010 "Balanced Refugee Reform," <http://www.cic.gc.ca/english/refugees/reform.asp>.
- 2009a "Canada Imposes a Visa on Mexico," press release, July 13, <http://www.cic.gc.ca/english/DEPARTMENT/MEDIA/releases/2009/2009-07-13.asp>.
- 2009b "Application for Temporary Resident Visa (TRV)," <http://www.cic.gc.ca/english/information/applications/visa.asp>.

CLARK, CAMPBELL

- 2009 "Minister Calls for Overhaul of Canada's Refugee System," *The Globe and Mail*, July 15, <http://www.theglobeandmail.com/news/national/minister-calls-for-overhaul-of-canadas-refugee-system/article1218679/>.

COLLINS, MICHELLE

- 2009a "Cabinet Pulls the Plug on Mexican and Czech Visa-free Travel," *Embassy*, July 15, http://www.embassymag.ca/page/view/adios_canada-7-15-2009.
- 2009b "Political Interference Crippling Refugee Board: Former Chair," *Embassy*, July 22, http://www.embassymag.ca/page/view/political_interference-7-22-2009.

DAUVERGNE, CATHERINE

2008 *Making People Illegal: What Globalization Means for Migration and Law*, New York, Cambridge University Press.

DAVIS, JEFF

2009a "Relations with Mexico at 'Lowest Ever' Level: Experts," *Embassy*, August 5, http://www.embassymag.ca/page/view/mexico_relations-8-5-2009.

2009b "UN Refugee Agency Cries Foul on Mexican, Czech Visas," *Embassy*, September 19, http://www.embassymag.ca/page/view/un_refugee_agency-8-19-2009.

DE GENOVA, NICHOLAS

2004 "The Legal Production of Mexican/Migrant 'Illegality,'" *Latino Studies*, vol. 2, pp. 160-85.

ESTÉVEZ, ARIADNA

2012a "La violencia en México como crisis de derechos humanos: las dinámicas violatorias de un conflicto inédito," *Contemporánea*, vol. 2, no. 1, pp. 21-44.

2012b "Asilo y derechos humanos en Estados Unidos y Canadá. Cuestionamientos a Giorgio Agamben," *Norteamérica*, year 7, no. 1, pp. 183-205.

GARCÍA CLARCK, RUBÉN R.

2011 "Human Rights Crisis in Mexico," *Voices of Mexico*, no. 89, Winter, pp. 10-13.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

2009 "Monsieur Jason Kenney," letter, July 24, http://www.mri.gouv.qc.ca/PDF/actualites/lettre_visas_jason-kenney.pdf.

GOVERNMENT OF CANADA

1982 "Canadian Charter of Rights and Freedoms," <http://www.efc.ca/pages/law/charter/charter.text.html>.

HERNÁNDEZ, JAIME J.

2009 "SRE no pedirá visas a turistas de Canadá," *El Universal*, July 17, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/169766.html>.

HERNÁNDEZ VELÁZQUEZ, JORGE A., CASIMIRO LECO TOMÁS, and LILIANA AGUILAR ARMENDÁRIZ

2011 "México y Canadá: complementariedades desatendidas en materia migratoria," *Escenarios XXI*, vol. 1, no. 7, pp. 48-64.

HERVIEUX-PAYETTE, CÉLINE

- 2009 "My Dear Mexican Friends," letter, July 17, http://www.eurekablog.ca/wp-content/uploads/2009/07/en_carta-para-mexico.pdf.

IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD OF CANADA

- 2011 "Report on Plans and Priorities. 2011-2012 Estimates," Treasury Board of Canada, <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2011-2012/index-eng.asp>.
- 2006 "Immigration and Refugee Board of Canada: An Overview," http://www.irb.gc.ca/Eng/brdcom/publications/oveape/Documents/overview_e.pdf.

KANSTROOM, DANIEL

- 2004 "Criminalizing the Undocumented: Ironic Boundaries of the post-September 11th 'Pale of Law'," *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, vol. 29, pp. 639-70.

KELLEY, NINETTE, and MICHAEL J. TREBILOCK

- 1998 *The Making of the Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*, Toronto, University of Toronto Press.

KÖHLER, NICHOLAS

- 2009 "A Crackdown on Queue-Jumpers," *Maclean's*, July 28, <http://www2.macleans.ca/2009/07/28/a-crackdown-on-queue-jumpers/>.

LATHAM, ROBERT

- 2009 "Reframing Mobile Subjectivity and Border Security in North America," paper presented at Border Governance: A Comparative North American Study Conference, Mexico City, October 5-7.

LATIN AMERICA DATA BASE

- 2009 "Canada Implements Visa Requirement for All Mexican Visitors," *SourceMex*, July 22, <http://www.allbusiness.com/government/government-bodies-offices/12579968-1.html>.

LUTHNOW, DAVID

- 2012 "Mexico Drug Violence Shows Decline," *The Wall Street Journal*, June 12, <http://online.wsj.com>.

MARTÍNEZ, MARIO

2009 "Justifica Canadá la visa por el exceso de falsos refugiados mexicanos," *La Prensa*, August 10, <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n1279988.htm>.

MASSEY, DOUGLAS, JORGE DURAND, and NOLAN J. MALONE

2002 *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Thousand Oaks, California, Sage.

MAYEDA, ANDREW

2009 "Harper Blames Canada's Refugee System for Mexican Visa Uproar," *National Post*, August 10, <http://www.nationalpost.com/news/story.html?id=1877551>.

MOUNTZ, ALISON

2010 *Seeking Asylum: Human Smuggling and Bureaucracy at the Border*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

NAFTA SECRETARIAT

1993 "Legal Texts/North American Free Trade Agreement/Preamble," <http://www.nafta-sec-alena.org/>.

NEWTON, LINA

2008 *Illegal, Alien or Immigrant: The Politics of Immigration Reform*, New York, New York University Press.

OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA

2009 "Status Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons," Ottawa, Ministry of Public Works and Government Services Canada, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_oag_200903_02_e.pdf.

O'NEIL, PETER, and MEAGAN FITZPATRICK

2009 "Canada to Require Visas from Mexico, Czech Republic," *Canada.com*. July 13, <http://www2.canada.com/topics/news/story.html?id=1786831>.

PARLIAMENT OF CANADA

2011 "Bill C-31 *Protecting Canada's Immigration System Act*," <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&DocId=5391960&File=27#1>.

2010 "Bill C-11 *Balanced Refugee Reform Act*" (assented to 29 June 2010), <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4644728&file=4>.

PRATT, ANNA

2005 *Securing Borders: Detention and Deportation in Canada*, Vancouver, University of British Columbia Press.

PRIME MINISTER OF CANADA STEPHEN HARPER

2012 "Canada Provides Basic Training for Federal Recruits," August 9, <http://pm.gc.ca>.

RAMÍREZ MEDA, KENIA MARÍA, and PABLO NICOLÁS BIDERBOST MOYANO

2011 "Acción y reacción: Los motivos de la modificación política migratoria canadiense y la respuesta de la clase política mexicana," *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, vol. 21, pp. 23-34.

ROSS, OAKLAND

2010 "Restriction a Blot on Canada's Image for Mexican Visitors," *Toronto Star*, May 28, p. A14.

SIMPSON, JEFFREY

2010 "Relations are Frosty, But It's Not Quite Adios Amigo," *The Globe and Mail*, November 13, p. F9.

SINGH v. MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION

1985 1 S.C.R. 177, <http://csc.lexum.umontreal.ca/en/1985/1985rcs1-177/1985rcs1-177.html>.

STUDER NOGUEZ, ISABEL

2009 "Canadá-México: adiós a la 'relación estratégica'" (I), *Offnews.info*, July 4, <http://www.offnews.info/verArticulo.php?contenidoID=15900>.

UNITED NATIONS

2009 "International Migrant Stock: The 2008 Revision UN Population Division," <http://www.un.org/migration?index.asp?panel=1>.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES

1951 "Convention and Protocol Related to the Status of Refugees," <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE

2012 "Visitor Visas-Business and Pleasure," <http://travel.state.gov/>.

VALPY, MICHAEL

2009 "Visa Controls on Mexico 'Humiliating,' Senator Says," *The Globe and Mail*, October 24, p. A13.

WHITTINGTON, LES

2009 "No Plans Yet to Lift Mexico Visa Requirement: Harper," *The Toronto Star*, August 9, <http://www.thestar.com/news/canada/article/678661>.

WRIGHT, MELISSA W.

2012 "Wars of Interpretations," *Antipode*, vol. 44, no. 3, pp. 564-580.

ZIMMERMAN, SUSAN E.

2011 "Reconsidering the Problem of 'Bogus' Refugees with 'Socio-economic Motivations' for Seeking Asylum," *Mobilities*, vol. 6, no. 3, pp. 335-352.



**CONTRIBUCIÓN ESPECIAL /
SPECIAL CONTRIBUTION**

*U.S.-Japanese Relations in Transition:
The Case of Fukushima*
David M. Potter

U.S.-Japanese Relations in Transition: The Case of Fukushima¹

DAVID M. POTTER*

INTRODUCTION

It may appear odd to subtitle a presentation on United States-Japan relations with a locale associated with natural disaster. In fact, I was somewhat taken aback when I first saw it in print. After all, what do the 2011 Great Eastern Japan earthquake and tsunami and the subsequent nuclear power disaster at Fukushima have to do with Japan's foreign policy? But, when I reflected upon the title I realized that it includes all of the elements of an old alliance: perennial issues, medium-term changes, and acute incidents. Newly-elected Japanese Prime Minister Noda Yasuhiko's state visit to the United Nations and his discussions with President Obama in early September, and we might add Foreign Minister Genba's discussions with Secretary of State Clinton just before, also demonstrate those elements. So, it is in those terms, the perennial, the medium-term, and the acute, that I would like to frame today's discussion about Japan's relationship with the United States.

PERENNIAL ISSUES

It is perhaps best to begin a discussion of that relationship by pointing out what scholars of international relations have known for some time: U.S. America's Cold War alliances are surprisingly sturdy (Calder, 2009). If an alliance survived the Cold War

¹ The author wishes to express his appreciation to the Center for Research on North America (CISAN) and the UNAM School of Political and Social Sciences; the ITAM Asian Pacific Studies Program (PEAP) and Department of International Studies; and the Japan Foundation for providing the opportunity to make the presentation of "Relaciones Estados Unidos-Japon en Transición: El Caso de Fukushima" at the UNAM on September 27, 2011. The text of this article closely follows that presentation.

* Professor, Faculty of Policy Studies, Nanzan University, potter@nanzan-v.ac.jp.

—not all of them did—, then it is likely to persist well into the twenty-first century despite the fact that the reason for they were formed has disappeared and that alliances with hegemonies are likely to unequally distribute security burdens. Japan's alliance with the United States is a case in point. Indeed, it is the most structurally unequal of any Cold War alliance because of the circumstances in which it was created (Pyle, 2011: 382-383). Article 9 of the 1947 Constitution and subsequent interpretations of it greatly hobbled Japan's ability to look after its own security even when asked to do so by its sole ally. According to the terms of the 1951 and 1960 bilateral security treaties, the United States is obliged to defend Japan in the event of attack by another country, but Japan is neither obliged to defend the United States, nor is it obliged to aid the United States in the defense of another ally (Potter, 2008: 236).² Moreover, the alliance was always seen in different ways by each party. For Japan the alliance is primarily about its own defense, preferably on Japanese terms. For the United States, the alliance affords forward military power projection in the Western Pacific, which allows it to act as the offshore balancer in Asia and to support U.S. military operations as far away as the Indian Ocean. This far-reaching capability includes the defense of Japan. Concretely, the alliance has provided U.S. security guarantees for Japan in exchange for military base rights on Japanese territory. Japan faced a classic dilemma of a client state. There was always a fear that the alliance would drag it into a conflict in Asia not of its choosing; that was matched by a fear that the United States might abandon the alliance if its strategic doctrines changed. Over time, the economic relationship between the two countries equalized, with the result that successive trade disputes led many U.S. American policy makers to argue that Japan was free-riding and should share more of the burden of its own defense and maintenance of the security of an international system from which it had profited handsomely.

The end of the Cold War temporarily called the alliance into question (Funabashi, 1999). By the end of the 1990s, however, new calculations of common interest rejuvenated it (Vogel and Giarra, 2002). First, Northeast Asia remains a difficult region in which security stability is maintained by U.S. offshore balancing. Second, the collapse of Japan's bubble economy in 1990 and subsequent long-term recession coupled with mounting public debt have made pursuit of a Japanese defense policy independent of the alliance economically difficult despite a national debate that has included calls for greater autonomy. In fact, Japan has increased its military capability and participated in limited ways in international peacekeeping within the framework of the alliance (Samuels, 2007). For its part, despite the articulation of the Rumsfeld Doctrine in the early 2000s, the United States continues to see the value of base facilities in Japan (Samuels, 2009).

² The defense of Taiwan has always been the question mark on this last point.

The last 20 years, however, have made clear a number of stresses within the bilateral relationship. One has been the shift in economic power toward Asia, resulting in the relative decline in the United States' position. Japan now trades more with Asia than with all three countries of North America. In 2009, China surpassed the United States as Japan's largest trade partner. Second, the rise of China has complicated the bilateral relationship because China is a major economic partner for both countries, while at the same time its economic growth and military modernization cause increasing concern about whether it will dominate East Asia politically and economically. For Japan, this is of particular concern because deepening economic relations with China have not offset worsening political relations over the past decade. It also presents the United States with the possibility –or, may I say dilemma?– of deciding whether to emphasize relations with Japan or with China in its future Asia policy. For its part, Japan is faced with the choice of hedging against growing Chinese power (which it has done through its relations with the Association of Southeast Asian Nations [ASEAN], Australia, and India) or accommodating China as a regional hegemon. All of this was largely ignored by the Bush administration, intent as it was on the war on terror and two real wars in Afghanistan and Iraq.

Third, important changes have taken place in Japan. The Liberal Democratic Party (LDP), which dominated Japanese politics from 1955 on, lost the ability to govern the country effectively (Krauss and Pekkanen, 2010). It proved unable to articulate a new political vision for Japan, including an alternative to continued junior status in the alliance with the United States. Its most effective recent prime minister, Koizumi Junichiro, governed despite –rather than because of– the party (Shinoda, 2007). His foreign policies cleaved to greater cooperation with the United States, but also worsened Japan's relationship with China. His economic reforms did not gain the momentum necessary to solve critical economic and demographic problems, in part because his successors either stopped them or proved incapable of carrying reform forward.

RECENT CHANGES IN JAPANESE POLITICS

The LDP's loss of political legitimacy paved the way for the landslide victory of the Democratic Party of Japan (DPJ) in the August 2009 general election. This victory almost immediately complicated the relationship with the United States. The party's foreign policy platform included a call for a "close but equal" relationship with the United States in which Japan would play an active role in dividing responsibilities within the alliance. It called for the negotiation of a free trade agreement with the United

States, but one that would guarantee food safety and protect domestic agriculture. It also spelled out the party's desire to reduce the U.S. military footprint in Japan. At the same time, the platform called for stronger relations with Asia, including economic and political ties. This formulation seeks to balance dependence on U.S. security by creating off-setting robust relations with Asian countries, a formulation identified with the DPJ's first prime minister, Hatoyama Yukio; in fact the use of Asian diplomacy to balance the relationship with the United States is part of Hatoyama's patrimony, as his grandfather, Hatoyama Ichiro, was an early postwar advocate of precisely this formula.

Yet Hatoyama's pursuit of this balance was inept at best. He snubbed newly-elected President Obama in October, who was on his way to the same Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) meeting Hatoyama was, and then pushed his plan for an East Asian Caucus at that meeting, an idea long associated with regional economic integration that would not include the United States. Hatoyama's statement on the fiftieth anniversary of the security treaty in January 2010 made the usual references to the importance of the alliance for bilateral and regional security, but his final comment that he would like to present to the Japanese people the results of deepening bilateral cooperation "before the end of this year" hinted at problems his government faced in putting close but equal relations into practice (Hatoyama, 2010).

One major problem was the promise to reduce the U.S. military footprint, especially in Okinawa. That prefecture, with less than one percent of Japan's land area, hosts three-quarters of the land area of U.S. military facilities in the country, and about half of the 47 000 U.S. American military personnel. The size of the bases, the status of naval, air force, and marine personnel stationed at them, and friction between military personnel and local residents have been a long-term issue in bilateral defense relations. In order to address opposition from local residents and governments to the continued presence of U.S. forces, following lengthy negotiations based on the 1996 Japan-U.S. Joint Declaration on Security: Alliance for the 21st Century, in 2006, the two countries agreed on a plan to reduce the U.S. military footprint by 2014. The agreement contained two key provisions: first, the United States would redeploy 8 000 Marines from Japanese territory to Guam. Second, the Futenma Marine Air Station, located in the middle of the City of Ginowan, Okinawa, would be replaced by a new facility added to Camp Schwab in the city of Henoko, in the less densely populated northern part of Okinawa (Hashimoto, Mochizuki, and Takara, 2005; Yoshida, 2008).

The Hatoyama government's announcement that it would review the 2006 agreement caused predictable consternation in the Clinton administration. Local residents and politicians were emboldened to take an anywhere-but-Japan stance on the

Futenma air base issue –it is political suicide in Okinawa to take an openly pro-bases position. The mayor of Henoko announced he would not accept the construction of a new airstrip in the waters off of Camp Schwab. The governor of Okinawa, re-elected this year, argued for removal of the Air Station to Guam, to be followed by the rest of the U.S. forces within his prefecture. Personal visits by Foreign Minister Maehara and Hatoyama himself failed to sway local government leaders and the organizations that support them. Hatoyama's government had entered into a coalition with the Social Democrats, one of the last remaining outposts of the pacifist Old Left in the National Assembly, who threatened to leave the coalition, and ultimately did, over the bases issue. In the United States, Secretary of Defense Robert Gates reiterated the U.S. government position that the Marine presence in Okinawa was vital to U.S. strategy and that Japan should abide the 2006 agreement. In early 2010, Secretary of State Hillary Clinton, visiting Japan to discuss the issue, stated that failure to move forward on the relocation of the Futenma facility would result in the United States reconsidering the planned removal of 8 000 marines to Guam.

By the time he left office in June 2010, less than a year after leading his party to a landslide election victory, Hatoyama had found himself trapped between classic NIMBY local politics and the requirements of "equal" partnership in the alliance. By that point, Washington opinion was openly derisive of his policies and personal style.

Hatoyama's successor and rival, Kan Naoto, proved equally unable to counter local opposition to the Futenma move. Worse, better relations with China, a key foreign policy for the Democratic Party, failed to materialize. Disintegrating diplomatic relations were highlighted by the renewal of a territorial dispute between the two countries over the Senkaku Islands, a rocky outcrop west of Okinawa variously claimed by Japan, China, and Taiwan. The dispute reached its nadir in September when, following repeated intrusions by Chinese vessels, a Japan Coast Guard patrol boat was rammed by a Chinese fishing trawler in the vicinity of the islands. The captain was arrested. The incident inflamed public opinion in both countries. The Chinese government demanded the release of the captain, and when the Kan government complied, the captain was treated to a hero's welcome upon his return home. The Chinese government also arrested four Japanese and applied an embargo on exports to Japan of rare earth, critical in the manufacture of electronics, a classic example of economic warfare.³ By late 2010, Japan's new diplomacy, including its vision of an alliance more to Japan's liking, was in tatters (Rosenbluth, 2011).

³ The incident was followed in late October by the visit of Russian President Medvedev to the Kurile Islands, another disputed territory, marking the first time a Russian head of state had ever visited them.

ACUTE ISSUES: THE GREAT EASTERN JAPAN EARTHQUAKE AND TSUNAMI

This brings me to the subtitle of today's talk, the Tohoku earthquake and tsunami and the subsequent nuclear power disaster in Fukushima. I think you are all aware of the main points of the so-called triple disaster. On the afternoon of March 11 this year, an earthquake measuring 9.0 on the Richter scale occurred off the Pacific coast of Northeastern Japan, which in turn produced a tidal wave that devastated coastal communities. The combined effects damaged communities from Iwate in the north to Chiba Prefecture, just east of Tokyo. Some coastal communities closest to the epicenter were obliterated, and many northeastern communities were so heavily damaged as to call into question their long-term viability. Industrial output in the Northeast and the populated areas of the Kanto Plain surrounding Tokyo was disrupted. As of July, more than 15 000 people were confirmed dead and nearly 5 000 were still missing. Moreover, the Fukushima 1 and 2 nuclear reactors, built right next to the ocean, were damaged to the point that Fukushima 1's reactors melted down. Prime Minister Kan ordered not only the closure of that plant but of other nuclear power plants in key coastal areas of the country, all but 15 of 54 plants, a move that has provoked a serious review of the nuclear power industries around the world.

Let me focus here on the consequences of this disaster for relations between the two countries. First, let me point out that the international community responded with an outpouring of sympathy and support. According to the Ministry of Foreign Affairs, 253 nations, regions, and organizations have made expressions of sympathy; 163 regions and countries and 43 international organizations made offers of financial or in-kind assistance (Japan Ministry of Foreign Affairs, 2011). Mexico, of course, was among the nations that did both. At a public lecture at my university this June, a foreign ministry official observed that in 2011, Japan was likely to be the second-largest aid recipient in the world, after the Sudan (Azuma, 2011).

The United States played a quiet but leading role in all aspects of the international relief effort. Within hours of the earthquake and tsunami then-Foreign Minister Matsumoto made a formal request to ambassador John Roos for assistance by U.S. forces in Japan. Under the name Operation Tomodachi (Friend), all branches of the United States armed services in Japan were involved in rescue and relief activities. At the peak of operations, 20 U.S. ships, 160 aircraft, and more than 20 000 personnel were involved. The Air Force accepted diverted flights from Narita and Sendai airports to Yokota Airfield, south of Tokyo, and accepted international medical and search and rescue teams at Misawa Airfield in Aomori, north of the disaster area. The United States and the Japan Self-Defense Forces closely cooperated in airlifting relief supplies and cleaning up areas inundated by the tsunami. Early airlift support by the Air Force,

Navy, and Marines was critical because key Self-Defense Force facilities in the area, such as the Air Self-Defense Force facility adjacent to Sendai Airport, were temporarily put out of action, with personnel among the injured and dead as well. The repair and reopening of that airport were critical to the rescue and reconstruction of affected areas in the Northeast (Japan Ministry of Foreign Affairs, 2011).

The disaster had other consequences as well. First, it revealed the limitations of political leadership in Japan. Compared to the 1995 Kobe earthquake, when it took a week for the national government to authorize an official response, Prime Minister Kan quickly ordered the mobilization of 100 000 Self Defense Force personnel to assist in disaster relief. He also ordered the shutdown of nuclear reactors in coastal areas once the scale of the Fukushima crisis became clear. Beyond that, however, his government was unable to formulate policies for long-term reconstruction, the costs of which are understood to be enormous. He also lacked the political instincts to demonstrate sustained, public concern for the victims of the disaster, preferring to work through his cabinet: he did not tour the devastated areas –the emperor and empress did– and daily progress reports were made through his chief cabinet secretary, Edano Yukio. Media coverage reinforced the image that he was out of touch. What was worse, his political rivals seized on the perception of his weakness. In June, beset by rivals within his own party, Kan narrowly defeated a vote of no confidence by making a deal that he would resign by the fall. To a public waiting for concrete action, especially those citizens living in emergency shelters and waiting for promised financial assistance, parliamentary infighting in the midst of what was termed the worst national crisis since defeat in World War II eroded support for the government. In late August, the Kan government did not fall so much as it slunk, too slowly for many, out of office in disgrace.

BACK TO THE MEDIUM TERM

Prime Minister Noda Yasuhiko's visit to the United Nations last week⁴ and his meetings with President Obama illustrate some key changes in Japanese foreign policy since the March disaster and the change in government. Noda had indicated that he wanted to meet with the president "as soon as possible" following his election in early September. Meeting with the president, Noda, who had been finance minister during the Kan administration, laid out his government's priorities thus: reconstruction after the disaster, the alliance in all its aspects, and the need for the United States and Japan to work to avoid another recession (clearly U.S. economic performance and the European debt crisis are of concern here). In his official comments on September 21,

⁴ September 21-23, 2011.

released by the White House, he acknowledged United States support during Operation Tomodachi. He further noted talks between Foreign Minister Gemba and Secretary of State Clinton that had confirmed the relocation of Futenma Air Station to Camp Schwab, as agreed in 2006 (White House Office of the Press Secretary, 2011). Noda's government had also indicated its support for the Trans-Pacific Partnership proposal, from which the Kan government had backed away due to opposition by domestic agricultural interests. Along with South Korea, Japan also agreed with the U.S. position on North Korea, that it is not time to reopen the Six Party Talks.⁵ In general, the new government is signaling its intention to repair the damage to the bilateral relationship wrought by the Hatoyama and Kan governments.

The reason for this is straightforward. The enormous cost of reconstruction is going to require Japan to restrain costs elsewhere. Abandonment or significant realignment of the alliance would force Japan to spend a great deal more than it does now on defense. While the alliance confers budgetary burdens on Japan, the alternatives are more costly. Japan now spends about one percent of its GNP on defense, in line with most of its neighbors in maintaining relatively modest levels of military spending relatively to economic growth (Smith, 2009: 73-75). An unstable alliance relationship, however, might tempt China to test Japan's resolve on a number of issues, leading to worse relations between the two countries. Japan's military modernization since 2000 has taken place largely to allow it to respond to threats from its neighbors (Hughes, 2009: 86-88). Noda's sensible emphasis on reconstruction and economic cooperation with the United States to promote economic growth means stimulating the U.S. recovery and controlling the value of the yen. All of this requires that security relations not interfere with those priorities.

That may be easier said than done. Foreign Minister Gemba reportedly cautioned Secretary of State Clinton that convincing Okinawans to fall in line with national level policy would be "tough" (*Japan Times*, 2011). In fact, at just about the time that the two governments' leaders were reaffirming the importance of the security relationship, the governor of Okinawa was delivering a keynote speech to the Council on Foreign Relations on the political difficulties of any option but inviting the Marines to locate their air base in Guam. And here is the rub. The prime minister was correct in telling the president that Japan appreciates U.S. help following the disaster in the Northeast. Public opinion polls show that. But Okinawa is at the other end of Japan and is administered by local officials who can get away with espousing parochial positions that take no account of strategic threat, national policy, public opinion in general, or what the United States has done for the country lately. They can do so

⁵ North Korean leader Kim Jong Il recently made a state visit to Russia and two to China, so the trilateral agreement is not just aimed at North Korea.

because they have been doing it for years, and the current governing party is fractious and therefore weak.

The danger for Noda's government is clear. In his prepared comments in New York, President Obama stated, "I know that he, like all of us, has some extraordinary challenges that we have to address. . . . At the same time, obviously, we have important work to do together. As the two largest economies in the world, we have to continue to promote growth that can help put our people to work and improve standards of living. We have to modernize our alliance to meet the needs of the twenty-first century" (White House Office of the Press Secretary, 2011). On this last point, the *Guam Buildup News* quoted Kurt Campbell, U.S. assistant secretary of state for East Asia and the Pacific: "Both sides understand we are approaching a period where you need to see results. . . . That was made very clear by the president" (Montvel-Cohen, 2011). In other words, it is time to move on from Fukushima. This is the specter of abandonment that haunts Japanese defense policy makers.

In fact, of course, the burden is on Japan. The current configuration of United States forces in Japan, which includes US\$4 billion in host nation support, is less expensive than any other option considered tactically and strategically viable. The current budget fights between the Congress and the administration have highlighted issues of cost, and key congresspersons have recently criticized the 2006 agreement as too expensive. The default option for the United States, then, is the status quo: no removal of Marines to Guam⁶ and continued use of Futenma pending any agreement between central and local governments in Okinawa.

It is not clear, moreover, how much relocation would lessen the military footprint in Okinawa. China is increasing its presence in the waters around East and Southeast Asia and modernizing its navy. The Self-Defense Forces have been reassigned from Cold War era northern positions to southwestern Japan, a move that demonstrates the growing security concerns China poses for Japan. Incidentally, some weeks ago a newspaper report indicated that Ministry of Defense attempts to purchase land in Okinawa for an observation facility were met with the same kind of local opposition that confronts the government over U.S. bases.

The months following the March 11 tragedy in eastern Japan demonstrated the continuing relevance of strong relations between the United States and Japan. U.S. facilities in Japan made it easier for the allies to cooperate in rescue and reconstruction. But those efforts cannot address other serious issues in the bilateral economic and security relationship. Those other issues may well scuttle the goodwill generated between the two countries in the future.

⁶ In July, the 2014 deadline was postponed and both sides agreed that Japan would use host-nation support funds to help finance the transfer.

BIBLIOGRAPHY

AZUMA, S.

- 2011 "Higashi Nihon Daishinsai to Nihon Gaiko, Kokusai Shakai," Keynote address at the Gaimusho Seminar, Nanzan University, Nagoya, Japan, July 6.

CALDER, K.

- 2009 *Pacific Alliance*, New Haven and London, Yale University Press.

FUNABASHI, Y.

- 1999 *Alliance Adrift*, New York, Council on Foreign Relations.

HASHIMOTO, A., M. MOCHIZUKI, and K. TAKARA

- 2005 *The Okinawa Question and the U.S.-Japan Alliance*, Tokyo, Nansei Shoto Industrial Advancement Center.

HATOYAMA, Y.

- 2010 Statement by Prime Minister Yukio Hatoyama on the Fiftieth Anniversary of the Signing of the Treaty of Mutual Cooperation and Security of Japan and the United States, http://www.kantei.go.jp/foreign/hatoyama/statement/201001/19danwa_e.html.

HUGHES, C.

- 2009 "Japan's Military Modernization: A Quiet Japan-China Arms Race and Global Power Projection," *Asia-Pacific Review*, vol. 16, no. 1, pp. 84-99.

JAPAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS

- 2011 *Great East Japan Earthquake (Details)*, http://www.mofa.go.jp/j_info/visit/incidents/index2.html, accessed September 20, 2011.

JAPAN TIMES

- 2011 "Genba, Clinton Reaffirm Futenma Base Relocation," September 9, <http://www.japantimes.co.jp/news/2011/09/21/national/genba-clinton-reaffirm-futenma-base-relocation/#.UbkcleepW8A>, accessed September 9, 2011.

KRAUSS, E., and R. PEKKANEN

- 2010 *The Rise and Fall of Japan's LDP: Party Organizations as Institutions*, New York and Ithaca, Cornell University Press.

MONTVEL-COHEN, S. T.

- 2011 "Obama, Noda Talk Futenma: 'Both Sides Understand We Are Approaching a Period Where You Need to See Results,'" *Guam Buildup News*, September 22. <http://guambuildupnews.com/Buildup-News-Politics/Obama-Noda-Talk-Futenma-Both-Sides-Understand-We-Are-Approaching-a-Period-Where-You-Need-to-See-Results/Print.html>, accessed September 24, 2011.

POTTER, D. M.

- 2008 "Continuidad y cambio en la politica exterior japonesa," in Laura Rubio, comp., *China y Japón: modernización económica, cambios políticos y posicionamiento mundial*, Mexico City, Porrúa, pp. 231-254.

PYLE, K.

- 2011 "Japan and the United States: An Unnatural Intimacy," *Journal of Japanese Studies*, vol. 37, no. 2, pp. 377-395.

ROSENBLUTH, F. M.

- 2011 "Japan in 2010: Messy Politics but Healthier Democracy," *Asian Survey* vol. 51, no. 1, pp. 41-53.

SAMUELS, R.

- 2009 "Wing Walking: The US-Japan Alliance," *Global Asia*, vol. 4, no. 1, pp. 14-19.
2007 *Securing Japan*, Cambridge, MIT Press.

SHINODA, T.

- 2007 *Koizumi Diplomacy*, Seattle and London, University of Washington Press.

SMITH, R.

- 2009 "Military Change in Asia," *Asia-Pacific Review*, vol. 16, no. 1, pp. 73-83.

VOGEL, E. and P. GIARRA

- 2002 "Renegotiating the US-Japan Security Relationship, 1991-96," in Michael Blaker, Paul Giarra, and Ezra Vogel, eds., *Case Studies in Japanese Negotiating Behavior*, Washington, D.C., United States Institute of Peace, pp. 93-146.

WHITE HOUSE OFFICE OF THE PRESS SECRETARY

2011 *Remarks by President Obama and Prime Minister Noda before Bilateral Meeting.* September 21, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/21/remarks-president-obama-and-prime-minister-noda-japan-bilateral-meeting>.

YOSHIDA, R.

2008 "Basics of the U.S. Military Presence," *Japan Times*, March 25, p. 3.



REFLEXIONES / REFLECTIONS

APUNTES BIBLIOGRÁFICOS / BIBLIOGRAPHICAL NOTES

*¿Quién gobierna América del Norte?
Elites, redes y organizaciones*
Carlos Alba Vega

¿Quién gobierna América del Norte? Elites, redes y organizaciones

CARLOS ALBA VEGA*

Salas-Porras, Alejandra y Matilde Luna, coords., *¿Quién gobierna América del Norte? Elites, redes y organizaciones*, México, UNAM, 2012, 336 pp.

Este libro es producto de un esfuerzo colectivo, sin duda, resultado de la experiencia y del trabajo de mucho tiempo por parte de los autores. Entre sus principales aciertos habrá que reconocer la novedad de los temas tratados; el esfuerzo comparativo en algunos de ellos; la voluntad de indagar más sobre diversos aspectos de Estados Unidos y Canadá para conocer mejor el conjunto de la zona, y México dentro de ella; la unidad que se consigue en el conjunto, a pesar de la diversidad de temas y de enfoques; la actualidad de los problemas que aborda; el carácter interdisciplinario de quienes participaron en los estudios; el equilibrio entre los desarrollos teóricos y metodológicos de cada trabajo; la mirada crítica de las ciencias sociales, que buscan develar lo que se presenta encubierto.

En efecto, varios de los asuntos tratados en el libro han sido abordados por muy pocos investigadores: el enfoque comparativo de las elites de los tres países de América del Norte y de su participación en la construcción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), emprendido por Ricardo Tirado; el texto de Teresina Gutiérrez-Haces que se centra de manera especial en Canadá, un país menos conocido y estudiado por los mexicanos; el estudio de Alejandra Salas-Porras sobre los *think tanks* o centros de pensamiento como actores que influyen en las políticas públicas; la Comisión Trilateral y el Grupo Mexicano, abordados por Matilde Luna y José Luis Velasco como parte de las elites

* Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, calba@colmex.mx.

económicas y políticas del TLCAN; las asociaciones de profesionistas y su papel en la liberación de los servicios profesionales, analizadas por María de Lourdes y María del Socorro Marquina Sánchez y Alejandro Arnulfo Ruiz León; la migración calificada o, si se quiere, “la fuga de cerebros” de México, examinada por Camelia Tigau; los estudios orientados a ahondar más en la problemática de la ciencia, la tecnología y la innovación en México, como son los casos de los biocombustibles, explorados por Edit Antal, y la investigación de Kenneth Shadlen sobre el régimen de patentes que otorgan derechos de exclusión limitados a los propietarios del conocimiento.

El libro se orienta a analizar algunos temas y problemas contemporáneos derivados de la reinserción de México a la economía mundial, o más específicamente, a la zona de América del Norte.

El hilo conductor que engarza los capítulos es el estudio de las elites, ya sean económicas, políticas o profesionales, que por medio de sus organizaciones han participado en la reorientación del modelo de desarrollo en México. Este modelo, que emerge después de la crisis de la deuda de 1982, sirve de telón de fondo para examinar en el libro el papel que han desempeñado ciertos actores económicos y políticos: los que están colocados en el vértice de la pirámide. Por lo tanto, los actores sociales, las clases populares, los movimientos sociales, las organizaciones de la sociedad civil, los miembros que no forman parte de las elites, todos estos actores subalternos en América del Norte son un tema pendiente cuyo estudio sugiere la lectura de esta publicación. Porque existe ahora un libro que se interroga sobre las elites que gobiernan América del Norte, hace falta otro que aborde diversos actores de la globalización desde abajo, que participan con sus propias organizaciones y redes en la región: los migrantes, los pequeños empresarios y comerciantes, las comunidades transnacionales, los sindicatos, los movimientos sociales.

El libro se orienta a analizar algunos temas y problemas contemporáneos derivados de la reinserción de México a la economía mundial, o más específicamente, a la zona de América del Norte. Hoy, México es considerado miembro de esta región por razones que van más allá de las geográficas. A lo largo del tiempo y sobre todo en las últimas décadas, se ha ido tejiendo una densa relación entre México y Estados Unidos y entre este país y Canadá; una intensa red de relaciones que se han formalizado desde finales de los años ochenta y principios de los noventa en un Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Ricardo Tirado muestra claramente en su texto que tanto Canadá como México cambiaron su política nacionalista y proteccionista a causa de su debilidad provocada por la crisis de principios de los ochenta y de

la caída de los precios del petróleo que afectó sus economías, y advierte que la decisión de crear el TLCAN se fraguó en Estados Unidos para acceder a ese energético y utilizar las ventajas de la zona y así mejorar su productividad y sus exportaciones en el contexto de la globalización. Para probarlo, Tirado aprovecha a fondo sus investigaciones sobre las elites empresariales de los tres países, sobre todo de México y Estados Unidos, gracias a lo cual analiza cómo se llegó a la decisión del TLCAN en cada uno de ellos. Muestra que la interrelación entre las elites económicas, políticas y del conocimiento en Estados Unidos está fuertemente institucionalizada a través de una densa red de personalidades, organizaciones gremiales, *think tanks* y empresas privadas que influyen de manera importante en la política comercial de ese país. Sería el sector empresarial, constituido por las grandes empresas el que, a diferencia de los de México y Canadá, logró, con el apoyo del gobierno y casi sin ninguna disputa, llevar al resto de los empresarios al proyecto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El estudio de las elites empresariales de Canadá es una de las especialidades de Teresina Gutiérrez Haces. En su artículo muestra la importancia que tuvieron en el cambio económico tanto la crisis de 1982 como la creación de la Real Comisión McDonald, encargada por el gobierno federal de analizar el modelo de desarrollo. Destaca dos conclusiones importantes de esta agrupación: era necesario reajustar la política económica internacional y reconsiderar la relación con Estados Unidos. En este contexto, las elites empresariales se unificaron y organizaron para promover sus intereses mediante las políticas públicas, la política comercial internacional y hasta por medio de su influencia en la determinación del perfil que debían tener los futuros primeros ministros de Canadá y los miembros del gabinete. Así, a partir de 1984 se genera una identidad entre los intereses y las políticas de los gobiernos canadienses y las elites empresariales y sus organizaciones, cuya fuerza proviene del alto grado de articulación que han logrado las más poderosas y transnacionalizadas y de los consensos que consiguieron en la comunidad de negocios.

Estas elites empresariales canadienses han logrado cambiar las políticas públicas y las leyes de Canadá; por ejemplo, lograron desarticular el Programa Nacional de Energía, crear la Nueva Ley de Competencia afín a sus intereses, promover la firma del Tratado de Libre Comercio de Canadá con Estados Unidos en 1988 y el TLCAN en 1993, participar con grupos de expertos para representar sus intereses en las políticas que

La interrelación entre las elites económicas, políticas y del conocimiento en Estados Unidos influye de manera importante en la política comercial de ese país. Las elites empresariales canadienses han logrado cambiar las políticas públicas y las leyes de Canadá.

emergen de los organismos económicos internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Tirado expone las ideas medulares que llevaron a las elites económicas y políticas de México al cambio de modelo de desarrollo que se coronó con el TLCAN. El poder autoritario del régimen emprendió un conjunto de reformas económicas que fueron favorables a los intereses de las elites empresariales. La débil oposición a estas reformas fue enfrentada por medio de mecanismos corporativos y clientelares tanto entre los empresarios opositores como entre los trabajadores. En cambio, en Estados Unidos y Canadá sí hubo una oposición de envergadura que, si bien no logró bloquear la firma del TLCAN, consiguió que se incorporaran acuerdos paralelos en materia laboral y ambiental.

Alejandra Salas-Porras examina el papel que desempeñaron los centros de pensamiento o *think tanks* en el lanzamiento de la idea, en la creación de una opinión pública favorable, en la formación de la coalición política comprometida con la integración económica a través del TLCAN y en su defensa frente a los ataques de los grupos proteccionistas y aislacionistas que en Estados Unidos nunca se han debilitado, como sí ha ocurrido en México y Canadá.

Su trabajo muestra cómo se ha construido esa red de centros de pensamiento a favor del TLCAN, la cual patrocina equipos de investigación y grupos de trabajo, publica artículos y libros que influyen en los medios académicos y periodísticos; organiza diversos tipos de actividades públicas y privadas con líderes de opinión y políticos que tienen presencia en los medios de comunicación, en especial con los legisladores del Congreso de Estados Unidos. Para Salas-Porras, la influencia de las elites en esa red es abrumadora porque combina las elites estatales, corporativas, académicas e intelectuales que interactúan en las juntas de gobierno y en las actividades de los centros de pensamiento. Es decir, participan en la formación y desarrollo de una comunidad epistémica, que articula y coordina una constelación de intereses diversificados que han construido el imaginario de la región con una visión liberal y aperturista en el plano económico, y controla el conocimiento y los espacios en que se toman las decisiones sobre el comercio y la política exterior en el ámbito de la región de América del Norte.

Desde otro ángulo, Matilde Luna y José Luis Velasco indagan sobre una organización importante y poco conocida que se articula en torno al

Alejandra Salas-Porras examina el papel que desempeñaron los centros de pensamiento o *think tanks*. Su trabajo muestra cómo se ha construido esa red de centros de pensamiento a favor del TLCAN.

TLCAN: la Comisión Trilateral y, dentro de ella, examinan al Grupo Mexicano. Su estudio tiene dos intereses principales: por una parte, identificar las bases de autoridad de estos organismos, es decir, los mecanismos institucionales y los recursos (relacionales, económicos, políticos y simbólicos) que contribuyen a transformar el poder económico y político de las elites en autoridad; y por la otra, analizar la tensión entre la eficacia y la legitimidad.

En este texto resulta tan importante el esfuerzo de conceptualización teórica y el enfoque metodológico como el trabajo empírico. Su pregunta central busca explicar las bases de la autoridad, es decir, el poder y la legitimidad, de los sistemas asociativos complejos que participan como parte de las estructuras de gobernanza global, como la Comisión Trilateral y el Grupo México, y su grado de representatividad y de eficacia.

Los autores concluyen que en estas estructuras de gobernanza global, la representatividad de los sistemas asociativos complejos es imprecisa, ambigua y múltiple; y que para superar tales problemas, estos sistemas necesitan satisfacer algunos principios.

En lo que concierne a la eficacia de los sistemas asociativos complejos ocurriría lo mismo: para ser eficaces, éstos necesitan lograr sus propios objetivos colectivos y, al mismo tiempo, brindar beneficios concretos a sus miembros, mantener vigente la organización y contribuir a la vida asociativa global.

A partir de este marco, Luna y Velasco sostienen que la legitimidad del Grupo Mexicano es precaria porque existe una fuerte ambigüedad entre los intereses nacionales y los internacionales, y entre las preocupaciones de índole económica (la lógica de la ganancia) y política (la lógica del poder). El alto grado de autonomía individual de los miembros hace posible que el sistema privilegie los intereses particulares sobre los intereses más generales de la sociedad mexicana.

En conclusión, el equipo mexicano adolece de un problema que enfrentan los sistemas asociativos complejos: la dificultad de mantener un equilibrio entre cohesión, dispersión, logros prácticos y la producción de capital organizativo que permita integrar a otros actores y puntos de vista. Para los autores, el Grupo Mexicano es muy compacto y sus miembros controlan o representan intereses de diversas fuentes de poder económico, político, relacional e informacional. Sus densas relaciones con grandes empresas y organizaciones mexicanas poderosas que operan en el ámbito regional y estadounidense permiten suponer que desempeñan

Los autores concluyen que en estas estructuras de gobernanza global la representatividad de los sistemas asociativos complejos es imprecisa, ambigua y múltiple.

un papel clave en el diseño de la política nacional. Por lo tanto, esas características del Grupo Mexicano, que parecen suficientes para una agrupación con fines privados, resultan insuficientes para una estructura de gobernanza global que aspira a representar a un amplio sector de la opinión pública mundial. De ahí que si bien el Grupo México es influyente y cuenta con mucho poder, tiene un déficit de legitimidad porque es poco representativo.

El trabajo de María de Lourdes y María del Socorro Marquina Sánchez y Alejandro Arnulfo Ruiz León analiza la participación de los abogados y los ingenieros mexicanos en el comercio de servicios profesionales dentro del TLCAN. La pregunta principal que guía al trabajo es ¿por qué y cómo sólo ciertos grupos de abogados e ingenieros pudieron influir en las negociaciones de los servicios profesionales en el TLCAN?

En la primera parte destacan la importancia de los servicios profesionales en las economías globalizadas, para después identificar algunos colegios de profesionistas como una elite que influye en la toma de decisiones relacionadas con el comercio de servicios transfronterizos.

En la primera parte destacan la importancia de los servicios profesionales en las economías globalizadas, para después identificar algunos colegios de profesionistas como una elite que influye en la toma de decisiones relacionadas con el comercio de servicios transfronterizos. Después de examinar a los profesionistas como parte de las elites y de mostrar la importancia que tiene el sector terciario en la globalización, los investigadores analizan el proceso de negociación y las controversias para liberalizar el comercio transfronterizo de los abogados y los ingenieros. Argumentan que los profesionistas necesitan de la organización gremial para influir en las decisiones relacionadas con el ejercicio de su profesión, y que esa capacidad de influencia depende tanto de recursos de poder como del marco socioinstitucional en el que desarrollan su acción. Según su estudio, el hecho de que en Canadá y Estados Unidos la pertenencia no es libre como en México, sino obligatoria, y que además es necesario contar con una experiencia profesional mínima antes de obtener la licencia, otorga a estas organizaciones la capacidad de determinar la calidad educativa y de tener un control oligopólico sobre el ejercicio de la profesión. Mientras en México las cédulas profesionales son otorgadas por el Estado, las asociaciones de aquellos países expiden las licencias (cédulas) para el ejercicio profesional, las cuales son renovadas periódicamente por medio de actualizaciones, exámenes y seguros para protección de los usuarios, con lo que pueden controlar el mercado de los servicios profesionales. Esa diferencia en la certificación, sin embargo, constituye una barrera para el acceso de los abogados e ingenieros mexicanos que desean prestar sus servicios en América del Norte.

Camelia Tigau estudia la diáspora de profesionistas mexicanos en Norteamérica y se pregunta si disponen de capacidades de organización, heterogeneidad y posicionamiento profesional para contribuir, en su calidad de elites, al desarrollo de México. Su hipótesis es que para promover incentivos orientados a que una parte de la diáspora de profesionistas regrese o se organice en favor del desarrollo de México, el Estado tendría que competir con otros actores fuertes, en especial con las empresas transnacionales, ya que, según este estudio, son los principales empleadores de esta fuerza de trabajo calificada. La autora concluye que México no cuenta con una diáspora suficientemente posicionada y organizada, como lo serían los casos de India y China. Además, existen ciertas contradicciones y preguntas cruciales sobre este tema, por ejemplo, si el desarrollo científico y tecnológico de un país debe fincarse en el aprovechamiento de los recursos de su diáspora calificada, más que en sus recursos internos. También habría que considerar la actitud de la diáspora hacia el gobierno de su país.

Además de estos factores, Tigau señala diversos obstáculos que dificultan la repatriación de miembros de la diáspora o de sus recursos, tales como la falta de incentivos de retorno suficientemente atractivos, la escasez de oportunidades laborales, la inseguridad, los fuertes atractivos para emigrar al Norte por los incentivos que se presentan en el marco del TLCAN, la competencia que enfrentaría el gobierno ante las ofertas de las empresas transnacionales. En este contexto, la autora sugiere que para el gobierno la atracción de fuerza de trabajo calificada debería ser una prioridad, como lo es para otros países y como es para México la atracción de inversión extranjera directa.

Edit Antal analiza el caso de las políticas públicas de los biocombustibles en México para ilustrar el problema de la gobernanza en ciencia y tecnología en el ámbito de la zona del TLCAN. La autora advierte que la gobernanza de los biocombustibles es un verdadero desafío porque se trata de desarrollar nuevos productos, en parte promovidos en el marco de los acuerdos internacionales en torno al cambio climático, que suponen la creación también de un nuevo sector económico, la generación de nuevas tecnologías y la coordinación de actividades agrícolas, industriales y de servicios. Un obstáculo adicional sería la ambigüedad legal en torno a la comercialización del biodiesel y la oposición de Pemex al uso de este tipo de carburantes. Para la autora, estas actividades de coordinación deben ser responsabilidad no sólo de las elites del sector privado

Camelia Tigau sugiere que para el gobierno la atracción de fuerza de trabajo calificada debería ser una prioridad, como lo es para otros países y como lo es para México la atracción de inversión extranjera directa.

guiadas de manera individual con la brújula del mercado y con miras a la exportación hacia Estados Unidos, sino también del Estado, para que esta actividad pueda orientarse también a promover el crecimiento y el desarrollo del sector rural del país. Antal advierte que el mayor problema para la gobernanza en el caso de biocombustibles como el etanol, es que no son rentables en el mercado, ya que sus costos y precios son más altos que los de los bienes que pretende sustituir, por lo que se necesita apoyar su producción con recursos públicos, sea mediante la vía fiscal o de subsidios directos a los productores de los insumos. Desde su perspectiva hacen falta estudios previos más allá de los estudios técnicos de viabilidad que la Secretaría de Energía ha confiado al Banco Interamericano de Desarrollo y a la Agencia de Cooperación Técnica de Alemania. Esos estudios necesitarían considerar también los costos ambientales, sociales y económicos, así como la balanza bioenergética de los combustibles. Para Edit Antal, una gobernanza exitosa de los biocombustibles necesitaría enmarcarse en un plan de desarrollo económico y social integral, con recursos propios y canales abiertos y transparentes.

Kenneth Shadlen muestra cómo México adoptó, antes de la firma del TLCAN, un régimen de patentes extremadamente "fuerte" que otorga derechos desproporcionados a los dueños del conocimiento en comparación con los usuarios del conocimiento.

Kenneth Shadlen se interesa en averiguar por qué las elites mexicanas han sido incapaces de crear un proyecto nacional con políticas activas en ciencia, tecnología e innovación, es decir, orientado a promover el desarrollo de una economía basada en el conocimiento. Para responder a esta pregunta, examina las coaliciones políticas que actúan en las áreas de propiedad intelectual y en las políticas de innovación. Sobre la propiedad intelectual, Shadlen analiza las patentes que otorgan derechos de exclusión a los propietarios del conocimiento, un recurso intangible, inagotable y no concurrente. Muestra cómo México adoptó, antes de la firma del TLCAN, un régimen de patentes extremadamente "fuerte" que otorga derechos desproporcionados a los dueños del conocimiento en comparación con los usuarios del conocimiento; es decir, una amplia gama de tipos de conocimiento, con un control extensivo sobre el uso de conocimiento privado a favor de los propietarios *versus* los derechos de los usuarios, y por un tiempo más largo. De eso resultó un incremento de los costos de los bienes intensivos en tecnología y el aumento de las barreras para acceder al conocimiento, sin obtener los beneficios de alentar la investigación científica, tecnológica y la innovación. Ese régimen fuerte, que no correspondía al nivel de capacidades científicas, tecnológicas y de innovación de México, tuvo lugar en el marco de la liberalización e internacionalización de la economía que propició cambios en la estructura

industrial, los cuales alteraron el tamaño y la forma de las coaliciones que presionan por diferentes tipos de política en cuanto a patentes e innovación; eso fortaleció una coalición de elites que promueve una forma de integración en la economía global de baja tecnología y que al mismo tiempo inhibe y aísla a otras coaliciones científicas y del gobierno que podrían pugnar por un proyecto alternativo.

CONCLUSIONES

En campos de estudio distintos, todas las autoras y autores convergen en varios aspectos que fortalecen la unidad del libro. Se preguntan si existe una elite regional que gobierna la región de América del Norte en el marco del TLCAN, quiénes la constituyen, cómo se construyó y a través de qué organizaciones ejerce el poder.

El TLCAN es atribuible ante todo a las elites empresarial y gubernamental de Estados Unidos, las cuales están íntimamente interrelacionadas a través de personalidades, organizaciones, gremios, *think tanks* y empresas que estaban interesadas en mejorar el posicionamiento productivo y de exportación de su país, así como acceder a los energéticos de sus vecinos.

Un grupo de *think tanks*, constituidos por elites estatales, corporativas, académicas e intelectuales convertidas en una comunidad epistémica que controla el conocimiento, logró construir una red a favor del TLCAN mediante las actividades que promueve, como son la formación de equipos de investigación, grupos de trabajo, publicaciones y programas en los medios de comunicación de masas, organización de eventos públicos y privados con líderes de opinión y miembros de la clase política que toman decisiones.

El Grupo México, siendo miembro de un sistema asociativo complejo como lo es la Comisión Trilateral, participa con autoridad en la gobernanza global que enmarca al TLCAN por medio de los mecanismos institucionales y las diversas fuentes de recursos económicos, sociales, políticos y simbólicos que posee, pero no cuenta con legitimidad por la ambigüedad de los intereses nacionales e internacionales que representa y las distintas lógicas económicas (la ganancia) y políticas (el poder) que lo guían.

Paralelamente a estos intereses empresariales y gubernamentales, se ha venido generando una interrelación entre México y Estados Unidos

Un grupo de *think tanks*, constituidos por elites estatales, corporativas, académicas e intelectuales convertidas en una comunidad epistémica que controla el conocimiento, logró construir una red a favor del TLCAN.

El proceso de integración y liberalización económica ha conducido a una concentración de la propiedad, el conocimiento, la información y la tecnología, que son controlados por elites económicas, gubernamentales y del conocimiento.

que se expresa en los campos sociales, económicos y políticos: inversión extranjera directa, industrias maquiladoras de exportación, turismo, migraciones, remesas y contrabando de norte a sur, capital fugado en sentido inverso, tráfico ilegal de narcóticos, deuda externa, comercio.

En Canadá, desde mediados de los ochenta, independientemente del partido en el gobierno federal o provincial, se produjo una identidad entre los intereses y las políticas de los gobiernos canadienses y las elites empresariales de este país, las que por su fuerte articulación en organizaciones corporativas y su transnacionalización, lograron cambiar las políticas públicas y las leyes de su país.

La crisis económica de 1982 y la caída de los precios del petróleo fueron el detonador de un cambio de modelo de desarrollo que fue impulsado por una parte de las elites políticas y empresariales, las cuales sustituyeron en Canadá y México el modelo nacionalista y proteccionista por otro volcado al exterior. Si en Estados Unidos y en Canadá estas elites lograron derrotar a las fuerzas opositoras al TLCAN a cambio de acuerdos paralelos en materia ambiental y laboral, en México no hubo nunca una fuerte oposición por la naturaleza del régimen autoritario y las formas corporativas y clientelares que se utilizaron.

El proceso de integración y liberalización económica ha conducido a una concentración de la propiedad, el conocimiento, la información y la tecnología, que son controlados por elites económicas, gubernamentales y del conocimiento, las que cuentan con distintos tipos de poder que ejercen a través grandes empresas transnacionales y nacionales, *think tanks* y diversos tipos de organizaciones e instituciones.

Dentro de los gremios profesionales, se observan también los problemas y asimetrías en las relaciones, que en el caso mexicano estuvieron dominadas por los economistas del TLCAN, y donde los colegios de abogados e ingenieros mexicanos encuentran severas dificultades para promover el comercio de servicios profesionales en Estados Unidos y Canadá. Cuando esos servicios de trabajo calificado mexicano se convierten en una diáspora de profesionistas establecida en Estados Unidos, su potencial económico y profesional resulta atractivo para reorientarlos a la promoción del desarrollo de su país de origen. Sin embargo, el Estado tendría que reorientar su política de inmigración de fuerza de trabajo calificada, ofrecer incentivos de retorno muy importantes para competir con quienes la emplean y ofrecer ventajas adicionales a las que obtienen en el extranjero.

Otro problema de gobernanza, ahora en el campo de la ciencia y las nuevas tecnologías, es el de la política de biocombustibles, donde se presenta una ambigüedad legal y una tensión entre actores privados, gubernamentales y paraestatales en disputa por el nuevo combustible, por lo que resulta imprescindible emprender una política de Estado que ubique el energético en un plan integral de desarrollo que incluya al sector rural, el que más perdió en las negociaciones del TLCAN.

En el mismo campo de la ciencia, la tecnología y la innovación, las elites mexicanas no han logrado crear un proyecto nacional con políticas activas, orientado a promover el desarrollo de una economía basada en el conocimiento. En el ámbito de la propiedad intelectual, en cuanto a patentes, México ha otorgado amplios derechos de exclusión a los dueños del conocimiento privado en comparación con los usuarios de éste. Por lo tanto, las barreras y los costos de productos como los farmacéuticos son más elevados que en otros países comparables con México. Esto ha dependido también del poder de la coalición de las elites económicas y políticas y de las transformaciones industriales ocurridas en el marco de la liberalización y el TLCAN, las cuales inhiben la formación de otras coaliciones con proyectos alternativos.

Los grandes ausentes de este proceso de integración son los sectores populares, los pequeños empresarios, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil y muchas otras asociaciones que no forman parte de las elites económicas y políticas. Por lo tanto, el diseño de las políticas públicas en México desde los años ochenta ha estado controlado por un grupo de la elite económica, tecnocrática y política que tiene fuertes vínculos con las grandes empresas nacionales y transnacionales.

En síntesis, la originalidad y la calidad de las investigaciones comentadas sumariamente nos permiten reconocer que estamos ante un libro fundamental para quienes se interesan en conocer más a fondo cómo participa México, y dentro él las elites y diversas redes y organizaciones, en esta zona económica del Norte. La amplitud de los temas y la magnitud de los problemas que se podrían tratar sobre América del Norte desbordan las posibilidades que ofrece un solo libro. Por eso, seguramente las coordinadoras dejaron fuera de la mira otros temas importantes que ya han sido tratados por otros autores, tales como las fronteras, la violencia, el narcotráfico, las migraciones.

Los grandes ausentes de este proceso de integración son los sectores populares, los pequeños empresarios, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil y muchas otras asociaciones que no forman parte de las elites económicas y políticas.

VOICES of Mexico

CISAN-UNAM

Issue 95 Winter 2012-2013

MAGAZINE

Published entirely
in English, brings you
essays, articles and
reports about the
economy, politics,
the environment,
international relations
and the arts.

Published three times a year

Subscriptions

Mexico \$140.00 M.N.

United States and Canada US\$ 30.00 dls.

Other Countries US\$ 55.00 dls.

Torre II de Humanidades, piso 10,
Circuito interior de Ciudad Universitaria,
México, D.F., c.p. 04510.
Telephone (011 5255) 5623 0308
5623 0281

voicesmx@unam.mx
www.revistascisan.unam.mx/Voices/

BACK ISSUES AVAILABLE
WRITE US FOR A FREE COPY

Benjamin Serrano, *The Revolution in High Heels*, detail,
ca. 1969, 110 x 160 cm (oil on canvas).

LINEAMIENTOS DE ENTREGA DE ORIGINALES

Norteamérica es una revista semestral cuyo objetivo es publicar artículos académicos multi e interdisciplinarios sobre la región de América del Norte (México, Estados Unidos y Canadá), que:

- consideren a la región como objeto de análisis en sí mismo: su evolución, sus procesos particulares y su dinámica interna;
- analicen la realidad de cada una de las tres naciones, vinculándolas temáticamente con el resto de la región;
- realicen estudios comparativos sobre las naciones que conforman América del Norte;
- aborden la región y su inserción en el contexto internacional; y
- profundicen en los procesos mundiales y su impacto en la región.

SECCIONES

Norteamérica consta de tres secciones: “Ensayos”, “Análisis de actualidad” y “Reflexiones”. Las colaboraciones se reciben y publican en su idioma original, español, inglés o francés, y para cada sección los trabajos deben contemplar las siguientes características:

ENSAYOS Y ANÁLISIS DE ACTUALIDAD

- Se presentarán artículos resultado de investigaciones académicas de excelencia. No se aceptarán en estas dos secciones artículos de coyuntura o de opinión.
- Incluirán un aparato crítico relevante y actualizado.
- Tendrán entre 4 y 6 palabras clave y un resumen de no más de 100 palabras.
- La extensión será de 20 a 40 cuartillas.

Todos los artículos de estas secciones serán sujetos a un proceso de arbitraje de modalidad tipo doble ciego.

REFLEXIONES

Notas críticas

Constituirán reflexiones académicas sobre un tema polémico y de coyuntura. La extensión será de 10 a 15 cuartillas.

Apuntes bibliográficos

- Serán ensayos en los que se reseñen, comparen y analicen a profundidad de dos a cinco libros de reciente publicación sobre un mismo tema.
- La extensión será de 10 a 15 cuartillas.

Contribución especial

- Sección abierta a diversos tipos de colaboraciones: ensayos libres, entrevistas, obra gráfica, obra literaria, etc.
- Esta sección aparecerá sólo cuando el Comité Editorial lo juzgue conveniente.
- La extensión será de 10 a 20 cuartillas.

PARA SU PUBLICACIÓN

- Ser originales, inéditos y no haber sido postulados simultáneamente a otra revista.
- La extensión en cuartillas dependerá de la sección.
- Por cuartilla se entiende una página tamaño carta impresa por una sola cara en **Times New Roman de 12 pts.**, a doble espacio, con un promedio de 1680 caracteres.
- Los cuadros y gráficas se entregarán también en archivos electrónicos de los programas Word y Excel de Microsoft, respectivamente, y contarán para el cálculo de la extensión final.
- El sistema de notación para el aparato crítico y la bibliografía que se utilizará será el conocido como sistema de referencias entre paréntesis (autor, fecha). Ejemplo: (Diamond, 1995: 49-59).
- *Ejemplo de fichas bibliográficas:*

Hoberg, George

2002 "Introduction: Economic, Cultural and Political Dimensions of North American Integration", en George Hoberg, ed., *Capacity for Choice: Canada in a New North America*, Toronto, University of Toronto Press, pp. 3-13.

Diamond, Larry, Seymour Menton y Juan J. Linz, coords.

1995 *Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracy*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.

Eckstein, Susan

2001 "Community as Gift-Giving: Colectivistic Roots of Volunteerism", *American Sociological Review*, vol. 66, no. 6, December, pp. 829-851.

Delgado Wise, Raúl

2003 "Integración y migración internacional en el contexto actual de las relaciones México-Estados Unidos", octubre, en http://meme.phpwebhosting.com/~migración/primer_coloquio/2_3.pdf, consultado el 22 de enero de 2004.

Se pueden consultar versiones más extensas de los lineamientos y las normas de presentación de originales en www.cisan.unam.mx o solicitarlas a namerica@servidor.unam.mx.

Las colaboraciones se enviarán a

Norteamérica, Revista Académica

Centro de Investigaciones sobre América del Norte

Torre II de Humanidades, piso 10, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

Correo electrónico: namerica@unam.mx

Teléfono: (011 5255) 5623-0305, ext. 42180, Fax: (011 5255) 5550-0379

GUIDELINES FOR PRESENTING MANUSCRIPTS

Norteamérica is a biannual journal whose objective is to publish multi- and interdisciplinary academic articles about the North American region (Mexico, the United States, and Canada) that:

- take the region as such as their object of analysis: its evolution, its specific processes, and its internal dynamic;
- analyze each of the three nations, linking them thematically with the rest of the region;
- make comparative studies of the region's nations;
- deal with the region and its insertion into the international context; and
- look more deeply at world processes and their impact in the region.

SECTIONS

Norteamérica has three sections: "Essays", "Contemporary Issues," and "Reflections." Contributions will be received in Spanish, English, or French and published in their original language, and for each section, the articles must have the following characteristics:

ESSAYS AND CONTEMPORARY ISSUES

- Only articles based on scholarly research will be considered. These two sections will not publish articles on current events or opinion pieces.
- The articles must include relevant, up-to-date source citations.
- Articles must be accompanied by 4 to 6 key words and an abstract of no more than 100 words.

Length: 20 to 40 pages.

All articles in these sections will be subject to a double-blind peer review.

REFLECTIONS

Critical Notes

- Academic reflections about a polemical, current issue.

Length: 10 to 15 pages.

Bibliographical Notes

- Essays that review, compare, and profoundly analyze from 2 to 5 recently published books on the same theme.

Length: 10 to 15 pages.

Special Contribution

- Section open to different kinds of contributions: free essays, interviews, graphic art, literature, etc.
- This section will be published only when the Editorial Board considers it appropriate.

Length: 10 to 20 pages.

FOR PUBLICATION

All manuscripts must comply with the following norms:

- All articles must be previously unpublished and not be simultaneously submitted to another journal.
- Article length will depend on the section.
- A page is understood as a double-spaced text printed on one side of letter-sized (8.5 x 11 inch) paper in **12-point Times New Roman typeset**, with an average of 1,680 spaces.
- Tables and graphs will be turned in in Microsoft Word and Excel, respectively, and will count toward the final total length.
- Source citation will be done using the author-date citations and references list style. Example: (Diamond, 1995: 49-59).
- *Examples of the reference list:*

Hoberg, George

2002 "Introduction: Economic, Cultural and Political Dimensions of North American Integration", in George Hoberg, ed., *Capacity for Choice: Canada in a New North America*, Toronto, University of Toronto Press, pp. 3-13.

Diamond, Larry, Seymour Menton and Juan J. Linz, coords.

1995 *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.

Eckstein, Susan

2001 "Community as Gift-Giving: Colectivistic Roots of Volunteerism", *American Sociological Review*, vol. 66, no. 6, December, pp. 829-851.

Delgado Wise, Raúl

2003 "Integración y migración internacional en el contexto actual de las relaciones México-Estados Unidos", octubre, in http://meme.phpwebhosting.com/~migración/primer_coloquio/2_3.pdf, accessed January 22, 2004.

A longer explanation of the guidelines and norms for presenting manuscripts can be consulted at www.cisan.unam.mx, or requested at namerica@servidor.unam.mx.

Please send manuscripts to:

Norteamérica, Revista Académica

Centro de Investigaciones sobre América del Norte

Torre II de Humanidades, piso 10, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

e-mail: namerica@unam.mx

Phone: (011 5255) 5623-0305, Ext. 42180, Fax: (011 5255) 5550-0379



CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

MISIÓN

Producir investigación multi e interdisciplinaria que contribuya al conocimiento sobre Estados Unidos y Canadá, y su relación con México. Mediante diversos enfoques se fomenta el estudio riguroso de la región para comprender mejor los distintos aspectos de su compleja realidad, buscando promover el análisis objetivo y plural mediante una amplia labor de difusión y extensión universitaria, así como de docencia e intercambio académico entre investigadores de México, Estados Unidos y Canadá y el resto del mundo. Además, el CISAN se ha comprometido con la formación permanente de un acervo hermenéutico especializado, que cuenta actualmente con más de once mil títulos.

ANTECEDENTES

El CISAN está orgulloso de ser una unidad de investigación inter y multidisciplinaria de la UNAM, una de las más grandes universidades públicas del mundo, con más de 300 mil estudiantes, que en 2010 celebró el centenario de su fundación.

Creado a finales de 1988, el Programa Universitario de Investigación sobre Estados Unidos de América fue el antecedente directo del Centro de Investigaciones sobre los Estados Unidos de América (CISEUA). Más adelante, y a consecuencia del lugar primordial que la UNAM ha conferido a la investigación científica en esta área; a la preeminencia de Estados Unidos a nivel mundial; y a su importancia para nuestro país debido a la proximidad geográfica, la Universidad reconoció la necesidad de ampliar el campo de estudios del CISEUA. Se convirtió en una necesidad impostergable profundizar en nuestros conocimientos acerca de las dinámicas de la integración, tanto en la escala regional como en la global y, en consecuencia, iniciar con el estudio sistemático de Canadá. Fue entonces cuando nuestro Centro adquirió su actual denominación: Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN).

ORGANIZACIÓN

El CISAN organiza sus proyectos clasificándolos en seis grandes líneas de investigación institucionales con el propósito de articular nuestro trabajo académico en un ambiente más dinámico en el cual la libertad de investigación y docencia sean los pilares de la creatividad intelectual:

Seguridad y gobernabilidad • Migración y fronteras • Procesos económicos, integración y desarrollo • Identidad y procesos culturales • Estructuras, procesos y actores sociales • Ideas e instituciones políticas

En los años recientes hemos estimulado la multi y la interdisciplina, además de impulsar proyectos colectivos interinstitucionales.

COMPROMISO CON LA EDUCACIÓN

Las actividades de docencia y tutoría académica son fundamentales para nuestras metas, ya que entendemos los retos en la formación de profesionales altamente calificados no sólo como la construcción de habilidades para competir globalmente, sino también como el impulso a un compromiso con el desarrollo de un México más justo.

Como parte de la UNAM, uno de los valores principales del CISAN es el acceso a la educación y al conocimiento. Debido a su carácter de centro multi e interdisciplinario, nuestros investigadores dictan cátedras y desempeñan diversas actividades de tutoría académica en distintas facultades y escuelas de nuestra universidad.

También contribuimos a la formación de profesionales expertos en la región de América del Norte mediante diplomados varios como el denominado "Estados Unidos, México

y Canadá: una dimensión internacional y regional 2010” que aborda temas de Estados Unidos y Canadá en formato presencial y a distancia, y que se organiza anualmente.

COOPERACIÓN E INTERCAMBIO ACADÉMICO

El CISAN mantiene una importante cantidad de acuerdos de cooperación académica con un número también significativo de instituciones de educación superior dedicadas a áreas del conocimiento estrechamente vinculadas con la nuestra. Estos acuerdos se reflejan en el intercambio de profesores e investigadores visitantes; la organización de seminarios conjuntos, y la publicación de coediciones, entre otros esfuerzos, tanto en los niveles local, regional y nacional, como en el internacional.

El CISAN cuenta con facilidades para la realización de estancias de investigación, sabáticas y posdoctorales.

PRINCIPALES ACTIVIDADES DE EXTENSIÓN ACADÉMICA

El Centro de Investigaciones sobre América del Norte organiza simposios, coloquios, congresos, seminarios y conferencias nacionales e internacionales, a los cuales invita a reconocidos especialistas. Estas actividades académicas están abiertas a cualquier persona interesada en los temas de estudio de la región norteamericana.

PUBLICACIONES

Nuestro Centro cuenta con un amplio catálogo de libros que abordan los diferentes temas regionales que estudiamos, incluyendo tanto trabajos individuales como obras colectivas. Todas los libros que se publican se someten a un proceso de dictaminación académica y a la aprobación de nuestro Comité Editorial.

Asimismo, cada seis meses publicamos la revista académica *Norteamérica*, un foro abierto para el debate y el intercambio de ideas desde una perspectiva multidisciplinaria. Se trata de una revista arbitrada que incluye artículos teóricos y metodológicos.

Cada cuatro meses, el CISAN también publica la revista *Voices of Mexico*, un importante medio de difusión para la UNAM en su conjunto, debido a que es una de las pocas revistas en inglés de nuestra Universidad. Incluye contribuciones acerca de la política, la economía, el arte y la cultura, así como sobre las sociedades de los países de América del Norte, y se dirige a un público amplio interesado en los acontecimientos regionales.

BIBLIOTECA

La biblioteca “Rosa Cusminsky Mogilner” del CISAN es un centro de documentación líder en su campo de especialización. Sus acervos cubren áreas como la economía, la política, la sociedad y los estudios culturales, e incluyen boletines y catálogos especializados sobre América del Norte. También ofrece bases de datos, búsquedas en línea, alertas por correo electrónico, así como otros servicios para atender las necesidades de sus usuarios, tanto internos como externos.

Visite la página: www.cisan.unam.mx/biblioteca_cisan/index_php.

Centro de Investigaciones sobre América del Norte

<http://www.cisan.unam.mx>

cisan@unam.mx

POLÍTICA y gobierno

ARTÍCULOS

MARÍA AMPARO CASAR ■ Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano

FELIPE BARRUETO ■ Tipologías de democracia representativa
Y **PATRICIO NAVIA** en América Latina

CRISTIAN PUGA GONZÁLEZ ■ Adicción, salud y autonomía: Una defensa normativa de la legalización de algunos narcóticos para fines recreativos

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

ALEJANDRA ZÚÑIGA FAJURI ■ Desigualdad sanitaria, libertarismo e igualitarismo

JAIME MINGUIJÓN PABLO ■ La primavera española del movimiento 15M
Y **DAVID PAC SALAS**

RESEÑAS

Kirk Hawkins, Luis Anaya Merchant, Gerardo Maldonado, Nicolás Cherny



CIDE



**Traemos el mundo a México
y contribuimos a fortalecer
la presencia de México
en el mundo.**

¿Qué beneficios genera formar parte de nuestro Consejo?

El COMEXI es el think tank más prestigioso en México, y uno de los centros de pensamiento más importantes del mundo, en el análisis y debate de los asuntos internacionales. Reúne a una selecta membresía de Asociados, entre expertos de las relaciones internacionales, empresas de proyección mundial, representaciones diplomáticas, de organismos internacionales y centros de docencia.

Los Asociados del COMEXI forman parte de la red de expertos más importante de México con impacto en la toma de decisiones. Frecuentemente se reúnen con expertos de primer nivel y promueven la reflexión sobre la agenda global a través de medios de comunicación y trabajos especiales.

Nuestros objetivos:

- Generar líneas de acción para incidir en la toma de decisiones y la activa participación de México en el mundo.
- Promover un diálogo estratégico entre actores de la sociedad mexicana y la comunidad internacional.
- Detonar acciones de alto impacto para México en el mundo.
- Convertir el conocimiento en favor del diálogo internacional.

www.consejomexicano.org



Revista de

Relaciones Internacionales

de la UNAM

Tabla de contenidos

La reafirmación del liderazgo de la Unión Europea en el comercio internacional en medio de un escenario económico complejo”

Giovani Bravo

¿Para qué sirve el estudio teórico de Relaciones Internacionales?

David Sarquís

La política global en el capitalismo informacional: la soberanía, el poder y la democracia ante el ascenso de las dinámicas transnacionales

Alejandro De Coss

Un voto en contra de la guerra: el triunfo de Violeta Barrios de Chamorro en Nicaragua

María del Carmen Garzón

Notas

Reseñas bibliográficas

Cronología de la política exterior de México

Revista de

Relaciones Internacionales de la UNAM

Septiembre-diciembre, 2011 111



CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, UNAM

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

**Centro de Relaciones Internacionales
Universidad Nacional Autónoma de México**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Circuito Cultural "Mario de la Cueva", Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Deleg. Coyoacán, México D.F.

Suscripciones Departamento de Publicaciones, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Circuito Cultural "Mario de la Cueva", Edif. "G" Planta Baja C. P. 04510, Deleg. Coyoacán, México D.F.

Cuatrimestral

	México	Estranjero
3 ejemplares	\$300	USD \$110
6 ejemplares	\$600	USD \$210

REVISTA MEXICANA DE
POLÍTICA 97
EXTERIOR ABRIL
2013

PUBLICACIÓN CUATRIMESTRAL

Lorena Ruano: **La relación entre México y Europa: del fin de la Segunda Guerra Mundial a la actualidad (1945-2010)**

Omar Hurtado
y Rosa Ma. García Paz: **El narcotráfico en México como problema transnacional**

Ana Teresa Gutiérrez del Cid: **El ascenso de Rusia al grupo BRICS y el regreso de Vladimir Putin**

Miguel Ángel Guerrero Lechón: **El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá: evolución y perspectivas, 1974-2012**

Alejandro Ramos Cardoso: **México ante el renovado espíritu integracionista en América Latina y el Caribe**

Fabián Herrera León: **Lucas Alamán, estadista y artífice de las misiones por un "Pacto de Familia"**

Antonio de Icaza: **Presentación del libro *Ética diplomática mexicana* de Ramón Xilotl Ramírez**

INSTITUTO MATÍAS ROMERO
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

Precio del ejemplar \$70.00. Suscripción por un año, 3 números, \$150.00 (en el extranjero USD \$25.00). Forme su colección. Números atrasados \$50.00 (USD \$8.00).

Instituto Matías Romero

República de El Salvador Núms. 43 y 47, Col. Centro, Del. Cuauhtémoc, México D. F., C. P. 06080.

Informes: (55) 36 86 50 00 Exts. 8268 y 8247, y (55) 36 86 51 48.

imrinfo@sre.gob.mx; <http://www.sre.gob.mx/imr/>.

SRE

Ñ

Rand
Maribel
Agustín
Susan F.
Lindsay L.
Rafael
Mariano
Pedro Javier
Patricia Georgina
Henrique
Paulo
Cristina
Ivette
Armando
Rosella
Jeff
Sergio
Peter
Viktor
Michael
Jerry Z.
Shantayanan
Wolfgang
Jonathan
Kenneth

Paul
Hastings
Escobar
Martin
Lowell
Fernández de Castro
Turzi
Cobo
Barquet
Capriles
Vannuchi
Timponi
Sosa
Chaguaceda
Nicolini
Tollefson
Silva Castañeda
Andreas
Mayer-Schoenberger
Hirsh
Muller
Devarajan
Fengler
Tepperman
Cukier



Suscripciones y ventas

www.fal.itam.mx

Contenido gratuito y noticias en

@ForeignAffairsL

Foreign Affairs Latinoamérica

ITAM



ARTÍCULOS

El fin del antiguo régimen
agrario chileno (1955-1965)
(pp. 341-370)
ANTONIO BELLISARIO

Escolaridad y lengua hablada
en comunidades rurales
de la península yucateca
(pp. 371-406)
MARTA MIER Y TERÁN
CECILIA RABELL

Representación descriptiva
y sustantiva: la doble brecha
de género en América Latina
(pp. 407-438)
MARÍA ANTONIA MARTÍNEZ
ANTONIO GARRIDO

¿Cómo se escribe la vida?
Un estudio de la socialización
a través del método biográfico
(pp. 439-464)
PEDRO ABRANTES

Más que mil palabras:
los movimientos de trabajadores
desocupados en el diario *Clarín*
(pp. 465-499)
ARIEL FARÍAS
SANTIAGO NARDIN
GUADALUPE SANTANA

RESEÑAS

Lucía Álvarez Enríquez (coord.)
*Pueblos urbanos. Identidad,
ciudadanía y territorio
en la ciudad de México*
MARGARITA CAMARENA LUHRS

Ismael Crespo, Antonio Garrido
y Mario Riorda
*La conquista del poder. Elecciones
y campañas presidenciales
en América Latina*
CARLOS ERNESTO ICHUTA NINA

Samir Amin
*Ending the Crisis of Capitalism
or Ending Capitalism?*
ABIGAIL RODRÍGUEZ NAVA

www.iis.unam.mx

www.scielo.org

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO • INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES



www.jstor.org



CISAN

p u b l i c a c i o n e s

Multinacionales e inversión extranjera directa mundial. Análisis a través de los bloques económicos regionales

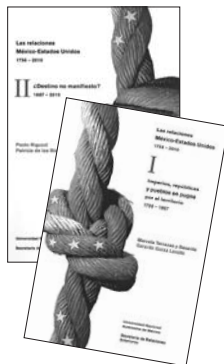
Elisa Dávalos

Entre las profundas transformaciones que ha experimentado la economía capitalista, la inversión extranjera directa se ha vuelto un instrumento prioritario en los procesos de integración y reestructuración global. Aquí se analizan los mecanismos en los movimientos de la IED en la UE, Asia y el TLCAN; vemos que el mundo se torna más complejo y que la economía mundial sigue funcionando con un esquema de liderazgo compartido entre las tres regiones económicas principales, pero con una división internacional del trabajo cada vez más sofisticada y con rasgos novedosos.



Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010

México y Estados Unidos –culturalmente disímiles e históricamente desiguales en recursos y poder– comparten más de 3000 kilómetros de frontera. Sus interacciones y vínculos abarcan varios ámbitos de la vida política, económica y social, estructurando una historia compartida que no surge en la globalización reciente, sino mucho antes. La obra ofrece una perspectiva histórica integral de esa vecindad y sus cambiantes significados en más de dos siglos, mediante un análisis del contexto transnacional de las interacciones, que trascienden la diplomacia y la actuación de los Estados. Reconstruye la trayectoria de los intercambios y conflictos entre sus gobiernos, pueblos y sociedades, y da cuenta de los equilibrios a los que la asimetría ha dado vida a lo largo de dicha trayectoria.



México y Canadá. La agenda pendiente

Alex Bugailiskis y Andrés Rozental, editores

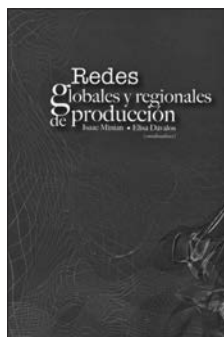
En este volumen colectivo se explora el estado de la relación bilateral de Canadá con México y el potencial que puede explotarse si se profundizan tanto la cooperación como la integración entre estas naciones. Los autores de este libro provienen de ámbitos diversos: los gobiernos, la política, la academia y los medios de comunicación, lo cual contribuye a que los temas se aborden de manera experta y con información privilegiada, así como con un estilo muy accesible para cualquier tipo de lector interesado en el tema.



Redes globales y regionales de producción

Isaac Minian y Elisa Dávalos, coords.

Esta obra se ocupa del análisis de las cadenas globales y regionales de producción. Algunos de los textos aquí presentados explican su formación y las causas que tuvieron para surgir, mientras otros estudian las relaciones de tales redes con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y con China. Esta nueva realidad internacional, que encarna la transformación de las transacciones internacionales, requiere nuevas estrategias, las cuales aquí se presentan.



Para mayor información

Centro de Investigaciones sobre América del Norte, CISAN
Universidad Nacional Autónoma de México, Torre de Humanidades II, pisos 1, 7, 9 y 10
Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.
Tels. 5623-0015; fax: 5623-0014;
e-mail: voicesmx@unam.mx

Problemas del DESARROLLO

REVISTA
LATINOAMERICANA
DE ECONOMÍA

Vol. 44, núm. 174, julio-septiembre 2013

Artículos

Descalabros y desafíos de la política social en México

José Narro Robles, David Moctezuma Navarro y Diego de la Fuente Stevens

De Schumpeter a los postschumpeterianos: viejas y nuevas dimensiones analíticas

Gabriel Yoguel, Florencia Barletta y Mariano Pereira

Declinación de Estados Unidos: contexto histórico mundial

Alejandro Dabat y Paulo Leal

Brechas salariales en Uruguay: género, segregación y desajustes por calificación

Alma Espino

Centroamérica: lo impostergable de una diversificación comercial coherente

Juan Sebastián Castillo, Esther Aguilera y Carmen García Cortijo

Colombia: inserción y desequilibrios comerciales en la Cuenca del Pacífico

Jaime Torres

Emprendimiento y desarrollo manufactureros en las entidades federativas de México

Martín Ramírez Urquidy, Manuel Bernal y Roberto Fentes

Publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM

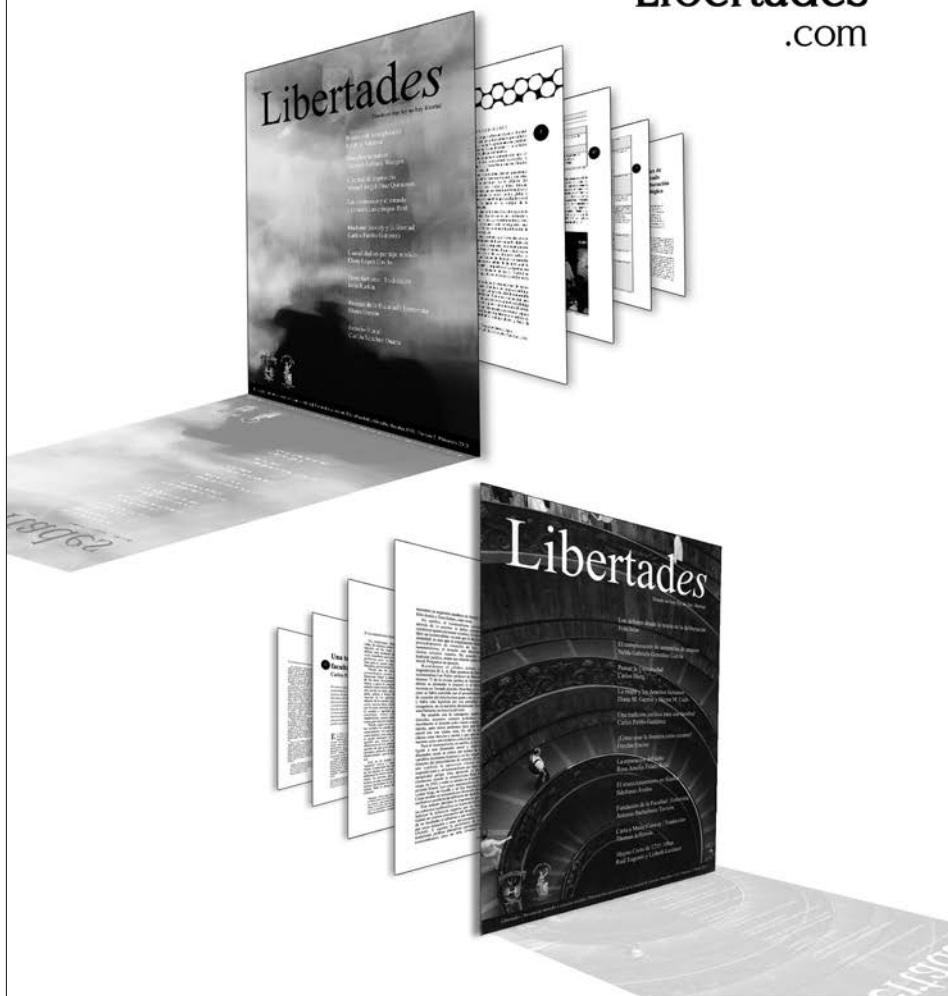
Suscripciones y ventas: revprode@unam.mx

Teléfonos: (52-55) 56-23-01-05, Fax: (52-55) 56-23-00-97

<http://www.probdes.iiec.unam.mx>



www.
Revista
Libertades
.com



Libertades, revista de derecho y ciencias sociales, publicación cuatrimestral
de la Facultad de Derecho, Mazatlán Universidad Autónoma de Sinaloa
número 1 otoño 2012 y número 2 primavera 2013
publicidad y suscripciones de la versión impresa en: contacto@revistalibertades.com
y/o al teléfono (669) 1766527

Descubre también nuestra versión digital en: www.revistalibertades.com



Universidad Nacional Autónoma de México
NORTEAMÉRICA, Revista Académica

SUSCRIPCIONES / SUBSCRIPTIONS

México: 1 año Mex \$200, 2 años Mex \$320 Estados Unidos: 1 año U.S. \$26
Canada: 1 año U.S. \$34 América Latina: 1 año U.S. \$34, 2 años U.S.\$60
Otros países: 1 año U.S. \$48, 2 años U.S.\$80

Envíe cheque a nombre de UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO /
Please make check out to UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
No recibimos giros postales / We don't accept money orders

Nombre (Name) _____

Calle y número (Address) _____

Colonia (Section) _____

Estado (State) _____

CP. (Zip Code) _____ Ciudad (City) _____

Tel. _____ Fax _____

e-mail _____

Suscripción a partir del número _____
Starting with issue number

¿Cómo se enteró de la revista? _____
How did you find out about *Norteamérica*?

Centro de Investigaciones sobre América del Norte
(Center for Research on North America) (CISAN)

Torre II de Humanidades, pisos 1, 7, 9 y 10, Ciudad Universitaria, México, D.F., c.p. 04510.
e-mail: namerica@unam.mx

Phone: (011 5255) 5623-0305, ext. 42180 Fax: (011 5255) 5550-0379

Aproveche

En la compra de una suscripción bianual,
usted recibirá uno de los siguientes títulos



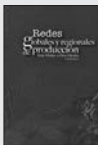
Multinacionales e inversión
extranjera directa mundial



Las relaciones México-
Estados Unidos, 1756-2010



México y Canadá
La agenda pendiente



Redes globales y
regionales de producción

o bien, una suscripción de un año
a la revista *Voices of Mexico*



Voices of Mexico

Seleccione con una la opción de su preferencia



Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM, año 8, núm. 1, se imprimió en la ciudad de México durante el mes de junio de 2013. En su composición se usaron tipos Palatino y Formata light y medium de 15, 11, 9 y 7 puntos. Se tiraron 400 ejemplares más sobrantes para reposición en papel Cultural de 90 gramos. La impresión en técnica Offset estuvo a cargo de Formación Gráfica, S.A. de C.V., Matamoros núm. 112, Col. Raúl Romero, 57630, Cd. Nezahualcóyotl, Edo. de México.