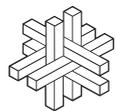


Año 11, número 1, enero-junio de 2016
Year 11, Issue 1, January-June 2016

consulte nuestra página: www.revistanorteamerica.unam.mx



UNAM



CISAN

© Universidad Nacional Autónoma de México
Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM, año 11, número 1

Universidad Nacional Autónoma de México

Enrique Luis Graue Wiechers
Rector/President

Alberto Vital Díaz
Coordinador 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/Copy Editing
Teresita Cortés Díaz, María Cristina
Hernández Escobar, Hugo Espinoza
y Teresa Jiménez

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

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

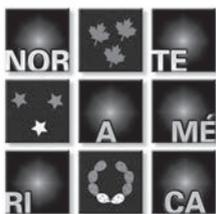
Diseño gráfico/Graphic Design
Patricia Pérez

**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 1, 7, 9 y 10, Ciudad Universitaria, c.p. 04510, Ciudad de México, Teléfono 5623-03-03, fax 5550-03-79, e-mail: <namerica@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, Ciudad de México. Tiraje: 250.

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 11, núm. 1, se terminó de imprimir en el mes de junio de 2016 en Grupo Edición, S.A. de C.V., Xochicalco núm. 619, Col. Vértiz Narvarte, Deleg. Benito Juárez, C.P. 03600, Ciudad de México. Se utilizó papel cultural de 90 gramos. Impreso en offset.



Índice / Table of Contents

ENSAYOS / ESSAYS

- A Tailor-Made (*Legal*) Suit? The Actual Scope, Power,
And Functioning of NAFTA Chapter 11's Rules and Institutions
For the Settlement of Cross-Border Disputes
*¿Un traje (legal) hecho a la medida? Funcionamiento,
capacidad y alcance reales de las reglas e instituciones
del Capítulo 11 del TLCAN para resolver las disputas fronterizas*
Iván Farías Pelcastre 9

- Constelación narrativa de resistencia. Jóvenes hijos
de trabajadores agrícolas en la frontera México-Estados Unidos
*A Narrative Constellation of Resistance.
Young Sons and Daughters of Agricultural Workers
On the Mexico-U.S. Border*
Susana Vargas Evaristo 43

- Efectos del nuevo lindero. Indios, mexicanos
y norteamericanos ante la frontera establecida
al término de la guerra entre México y Estados Unidos
*The Effects of a New Boundary: Indians, Mexicans,
And North Americans and the Border Established
After the Mexican-American War*
Marcela Terrazas y Basante 75

ANÁLISIS DE ACTUALIDAD / CONTEMPORARY ISSUES

- Deportación y estigma en la frontera
México-Estados Unidos: atrapados en Tijuana
*Deportation and Stigma on the Mexico-U.S. Border:
Trapped in Tijuana*
Sandra Luz Albicker y Laura Velasco 99
- Los mexicanos con estudios universitarios
y el debate sobre el sistema de admisión
de inmigrantes calificados en Estados Unidos
*Mexicans with University Studies and the Debate
About the U.S. Admissions System for Skilled Immigrants*
Rafael Alarcón 131
- Actuar o no actuar: un análisis comparativo
del rol de los estados de Chiapas y Arizona
en la gestión de la inmigración
*To Act or Not to Act: Comparing the Role of the States
Of Chiapas and Arizona in Managing Immigration*
Eduardo Torre-Cantalapiedra y Jorge A. Schiavon 159

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL / SPECIAL CONTRIBUTION

- Reflexiones sobre América del Norte
Fernando Solana Morales 193

REFLEXIONES / REFLECTIONS

APUNTES BIBLIOGRÁFICOS / BIBLIOGRAPHICAL NOTES

- Leadership for a Fractured World:
How to Cross Boundaries, Build Bridges,
and Lead Change*, by Dean Williams
Alexandra Aguilar Bellamy 227



*All of us at the journal Norteamérica
sincerely regret the death of
Dr. Monica Gambrill Ruppert,
a highly regarded researcher at the
UNAM Center for Research on North America
and former editor-in-chief of our publication.*

*We offer our most sincere condolences to her
family, friends, colleagues, and students.*

Rest in peace, Monica



*Todos quienes participamos en Norteamérica, revista académica
expresamos nuestra más sincera pena por el fallecimiento
de la Dra. Monica Gambrill Ruppert,
reconocida investigadora del
Centro de Investigaciones sobre América del Norte
y ex editora en jefe de esta publicación*

*Enviamos desde aquí nuestras más sinceras condolencias
a su familia, amigos, colegas y alumnos*

Descansa en paz, Mónica



ENSAYOS / ESSAYS

A Tailor-Made (Legal) Suit? The Actual Scope, Power, And Functioning of NAFTA Chapter 11's Rules and Institutions For the Settlement of Cross-Border Disputes

Iván Farías Pelcastre

Constelación narrativa de resistencia. Jóvenes hijos de trabajadores agrícolas en la frontera México-Estados Unidos

Susana Vargas Evaristo

Efectos del nuevo lindero. Indios, mexicanos y norteamericanos ante la frontera establecida al término de la guerra entre México y Estados Unidos

Marcela Terrazas y Basante

A Tailor-Made (*Legal*) Suit? The Actual Scope, Power, and Functioning of NAFTA Chapter 11's Rules and Institutions for the Settlement of Cross-Border Disputes

¿Un traje (legal) hecho a la medida? Funcionamiento, capacidad y alcance reales de las reglas e instituciones del Capítulo 11 del TLCAN para resolver disputas fronterizas

IVÁN FARÍAS PELCASTRE*

ABSTRACT

Numerous scholars argue that the rules, mechanisms, and bodies established under NAFTA's Chapter 11 for the settlement of foreign direct investment disputes have undermined the policy-making capabilities of governments in the U.S., Mexico, and Canada for promoting public welfare in their countries. This article argues that Chapter 11 has instead contributed to reaffirming governments' power to enact and uphold social-oriented domestic laws. It demonstrates that Chapter 11's dispute settlement mechanisms were created and operate according to the interests of the national governments in facilitating and increasing the flows of trade and capital investment between countries without compromising their sovereignty and policy-making powers.

Key words: dispute settlement, NAFTA Chapter 11, North America, regional institutions.

RESUMEN

Numerosos académicos argumentan que las reglas, mecanismos y organismos establecidos con el Capítulo 11 del TLCAN para resolver las disputas de inversión extranjera directa han disminuido las capacidades de los gobiernos de Estados Unidos, México y Canadá para establecer políticas públicas dirigidas a promover el bienestar social en sus países. Este artículo argumenta que, por el contrario, el Capítulo 11 ha contribuido a reafirmar la capacidad de los gobiernos para promulgar e implementar leyes locales orientadas a lo social; demuestra que los mecanismos para solucionar disputas del Capítulo 11 se crearon y operan de acuerdo con los intereses de los gobiernos nacionales de facilitar e incrementar los flujos de comercio e inversión de capital entre los países sin comprometer su soberanía y sus facultades para instrumentar políticas públicas.

Palabras clave: resolución de disputas, Capítulo 11 del TLCAN, América del Norte, instituciones regionales.

* Postdoctoral Scholar and Visiting Fellow in Public Policy, University of Southern California and Mexico's Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, ivan.farias@hotmail.com.

INTRODUCTION*

The North American Free Trade Agreement's Chapter 11 has been a subject of great interest for scholars. Its proposal, negotiation, and implementation have been widely analyzed and discussed in the literature (see Gantz, 1999; Dumberry, 2001; Brower, 2002; Hart and Dymond, 2002; Jones, 2002; Kurtz, 2002; Aguilar Álvarez and Park, 2003; Staff and Lewis, 2003; McRae and Siwiec, 2010; Karamanian, 2012). Most of that interest has arisen from the controversial nature of the rules, mechanisms, and bodies it established to protect foreign direct investment (FDI). The most common concern expressed by scholars with regard to this chapter relates to the operation of a dispute settlement mechanism that allows business actors to challenge the decisions and actions of North American national and sub-national governments that might have damaged their investments and, if successful, to receive compensation for them.

Some scholars argue that the operation –and even the mere existence– of such a mechanism has enabled investors and firms to undermine the power of North American governments to enact or uphold domestic social-oriented legislation that is, or might appear to be, unfavorable to their businesses (see Matiation, 2003; McBride, 2006; Clarkson, 2008; Wood and Clarkson, 2009). For instance, Runnalls and Fuller argue that the implementation of Chapter 11 has produced a “disturbing lack of balance between the protection of private interests and the need to promote and protect the public welfare” in North America (2001, p. viii). Similarly, Aguilar Álvarez and Park (2003) argue that Chapter 11 has caused a detrimental shift in domestic policy-making, which has moved away from the promotion of public interest toward the protection of private interests. These and other similar views have generated a consensus in the current scholarship on NAFTA, which classifies Chapter 11 as an instrument that “goes too far in favoring investors over [public] interests” (Van Harten, 2009, p. 43). A number of policymakers and non-governmental organizations (NGOs) express similar concerns over the operation of Chapter 11 and its dispute settlement mechanism. For instance, Elizabeth May (2013), leader of the Green Party of Canada, has stated,

* The research on which this article is based was conducted at the University of Birmingham, United Kingdom, and was generously funded through grants from the Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), the Secretaría de Educación Pública (SEP), and the University of Birmingham. The author wishes to thank Dr. Luis Cabrera at Griffith University; Dr. David Bailey at the University of Birmingham; and Dr. Flor González Correa at Aston University, for their kind comments and feedback on this article, and their unwavering support throughout my doctoral studies. I also want to thank Dr. Halbert Jones at the University of Oxford for kindly allowing me to present a previous version of this article at the North American Studies Programme's Seminar Series in May 2015, which enabled me to review and strengthen its arguments. Finally, I thank the University of Southern California and the Conacyt for their generous financial support for undertaking a postdoctoral fellowship, which enabled me to improve and publish this article, and continue my research on North American Studies.

“Far from being of benefit to governments and their citizens, Chapter 11 has proven to fundamentally erode a government’s ability to enact laws, regulations, and policies” aimed at protecting the welfare of its citizens. Likewise, the Mexican Action Network Against Free Trade has denounced Chapter 11 for allegedly undermining the ability of the North American governments, especially Mexico’s, to protect the public interest by enabling private companies “to sue for damages before nearly secret [Chapter 11] tribunals,” whose rulings endanger workers, the environment, and public health in the North American countries (RMALC, 2009).¹

I argue, however, that most of these scholars, policymakers, and analysts provide a partial account of the performance of Chapter 11’s rules and bodies and their effects on governmental actors. This account is based on the *assumption* that the instrument inherently benefits foreign investors at the expense of the policy-making power of national and sub-national governments. In this article, I demonstrate that, far from undermining the power of the North American governments to legislate on public welfare issues within their borders, the operation of Chapter 11 rules, mechanisms, and quasi-regional dispute settlement bodies has contributed to reaffirming the actions and decisions of government actors for the protection of the public interest.

To advance this argument, I demonstrate first that the negotiation and implementation of Chapter 11 responded *mainly* to the interests of the North American national governments –not business actors, as is commonly held– by delivering an institutional and legal framework that contributed to increased FDI flows in the region.² I argue that government actors aimed at increasing individuals and firms’ confidence in the safety of their investments *without* creating new rights for foreign investors or the protection of those investments. Then, I discuss how the parties to NAFTA achieved such a seemingly contradictory outcome. I argue that the governments did not negotiate and establish international laws on the protection of FDI, or create administrative bodies and dispute resolution mechanisms with extensive powers, as is commonly argued. Instead, the national governments delivered an agreement that set cross-border rules with limited scope for the *promotion* of foreign direct investment, and *established quasi-regional bodies, not permanent regional institutions*, to administer the agreement’s provisions and arbitrate disputes arising from the interpretation, implementation, or transgres-

¹ U.S. and Canadian NGOs, such as the Québec Network on Continental Integration and the Alliance for Responsible Trade, routinely join the demands of the Mexican Action Network Against Free Trade for opening the proceedings of Chapter 11 tribunals to public scrutiny. This is, however, a misunderstanding of the nature of tribunals. In fact, no provision in Chapter 11 suggests that their proceedings must be confidential or that the parties intended them to be so (Romero Jiménez, 2001).

² I use the term “legal framework” to describe the existence of a set of “rules [at the regional level] that are generally followed and may be subject to coercive enforcement” (Westbrook, 2008, p. 349) rather than only the existence of laws at the domestic level enforced by national or sub-national courts.

sion of its rules. By doing this, the national governments ensured that the Chapter 11 provisions would not compromise their sovereignty and policy-making powers.

Through the in-depth analysis of three case studies, this article shows how Chapter 11 has contributed to reaffirming, rather than undermining, the power of nation-states to enact and uphold social-oriented domestic legislation. In general, Chapter 11 institutions have contributed to asserting the precedence of government actors and their decisions over the claims of foreign investors on the protection of their investments within the North American countries.

A METHODOLOGICAL CONSIDERATION: CHAPTER 11 OR NAFTA?

The institutional framework for managing Chapter 11 can be analyzed separately from the rest of NAFTA. Yet, it could be argued that this instrument is not a stand-alone or side agreement and thus cannot be analyzed separately without compromising its comprehensiveness. It could be further argued that Chapter 11 did not establish an institutional structure of its own to manage its provisions because such a structure exists at the entire agreement –not the chapter– level.

To address these possible methodological objections, I would argue, then, that NAFTA was not the result of a single trilateral negotiation for the liberalization of trade and investment in North America. It was instead the sum of 1) the review and renegotiation of previous bilateral trade agreements between the U.S. and Canada; 2) the establishment of new trilateral rules for opening further trade and investment opportunities among the North American countries; and, 3) country-specific provisions and exceptions that were negotiated on a trilateral and dual-bilateral basis. It can be argued, then, that NAFTA is the sum of a large number of rules on a wide range of trade and investment issues that, despite their interrelatedness, have been generated in different contexts and regulate different aspects of the various exchanges among the North American countries. NAFTA is then an agreement that incorporates various related but separate agreements that do not significantly rely on each other for their implementation or interpretation. On this basis, Chapter 11 can be analyzed as if it were a separate agreement.³

³ This is evident in the text of the agreement itself. NAFTA is made up of eight parts, unevenly separated into 22 chapters. Each part is a group of chapters covering a range of similar trade and investment issues. Each part and chapter regulates a different aspect of the trade and investment exchanges among the North American countries. They separately outline the specificities of the day-to-day implementation and management of trade- and investment-related issues among the North American countries. With 22 chapters, NAFTA is a very broad agreement, of which Chapter 11 is only “a slice” (Thomas, 2001, pp. 64-65).

Furthermore, the agreement-level institutions (that is, the Free Trade Commission and the Secretariat) that would have supported the administration of Chapter 11 were never established in the way the NAFTA mandated. Instead, a set of national and quasi-regional institutions and bodies (that is, the national sections and tribunals) assumed their responsibilities and have operated in a manner that is not consistent with the agreement's provisions. In practice, Chapter 11 institutions and bodies operate independently from the institutions that would have managed the agreement as a whole. Therefore, Chapter 11 already operates as a separate agreement and can be analyzed as such.

THE LIMITED LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR CROSS-BORDER INVESTMENT IN NORTH AMERICA BEFORE NAFTA

Through the elaboration and implementation of Chapter 11, the parties to NAFTA achieved a seemingly contradictory outcome. They created cross-border rules that seemed strong enough to protect foreign direct investments –so as to increase economic exchanges among their countries– while avoiding the creation of a regional institution that might challenge their power and sovereignty by enforcing these rules. To understand how the parties achieved this outcome, it is necessary to review the nature and limited scope of the institutional framework that governed cross-border direct investment in North America before NAFTA.

Before the agreement came into effect, there was no set of rules for governing FDI *at the trilateral level* in North America. Various circumstances accounted for this. First, the value of the FDI exchanged among the North American countries was relatively small before the implementation of NAFTA.⁴ In this environment, the establishment of a set of *regional* rules for the protection of FDI was largely unnecessary, and little demand existed for it from foreign investors at the time. Nonetheless, the national governments expected that the increased confidence among foreign investors resulting from the implementation of this instrument would facilitate and increase the flow of investment capital among their countries.

Second, the North American countries had already eliminated most domestic rules and requirements that restricted or distorted investment, as a result of the implementation of the Canada- U.S. Free Trade Agreement (CUSFTA) and, to a lesser extent, the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).⁵ Lastly, even before the end

⁴ At the start of the 1990s, the value of intra-regional trade in North America came to US\$240 billion, while the same figure for intra-regional FDI amounted to as little as US\$6.9 billion (Salvatore, 2007, p. 5; OECD, 2012).

⁵ Later transformed into the World Trade Organization (WTO).

of the GATT negotiations for the liberalization of global investment (that is, the Agreement on Trade-Related-Investment Measures, or TRIMS), the three North American countries had already limited, eliminated, or were progressively phasing out a large number of rules, requirements, and barriers to FDI as well as domestic regulations with distorting effects on imports, in an effort to attract capital (UNCTAD/WTO, 2006, p. 163; UNCTAD, 2007).⁶ This institutional framework, made up of a bilateral and a global agreement, governed cross-border investment in North America up until the 1990s. The expected increase in trade-related investment resulting from the implementation of NAFTA led potential investors to demand the creation of *regional* rules that would protect FDI in other North American countries—especially in Mexico, which was seen as a country with a weak rule of law (Laird, 2001, p. 224). Once implemented, NAFTA provisions superseded CUSFTA and outdid those of GATT/WTO, including its then-forthcoming agreement on TRIMS.

Given the close relationship between these agreements and the similarity of their objectives, some authors argue that NAFTA only reiterates or further strengthens the provisions contained in the other two agreements (see Taylor, 2000; Freeman, 2009). Similarly, Mann and Von Moltke (2002) argue that NAFTA's provisions for the protection of FDI merely underpin at the regional level the treatment already accorded to foreign investors elsewhere. Similarly, Gantz (1999, p. 1026) argues that Chapter 11 merely provides the North American countries with yet another choice amid the already existing range of alternatives on the international level for addressing investment-related disputes. However, these scholars overlook a crucial feature of Chapter 11, which made it a significant and innovative institutional development in the North American context: it created, in principle, a cross-border legal framework with well-defined procedures for the protection of FDI that did not previously exist at the regional level in North America.⁷ It purportedly advanced the rights that foreign investors had *vis-à-vis* the national governments and created arbitration mechanisms that did not exist in previous agreements.⁸ Its rules go beyond the limited dispute

⁶ It is for this reason that the Agreement on Trade-Related Investment Measures (TRIMS), which prohibited trade-related investment measures, was not a breakthrough in the North American context, as it did not provide foreign investors with new rights or remedies for protecting their investments.

⁷ Perezcano Díaz (1999, p. 95) argues that “the right [that Chapter 11 conferred] upon investors to have direct access to international arbitration is a valuable and remarkable remedy in the North American context. NAFTA's predecessor, [that is, CUSFTA], did not have investor-to-state arbitration. Chapter 11 was then an extraordinary” achievement in the development of the regional legal framework for the protection of FDI.

⁸ For instance, Stiglitz argues that “hidden in NAFTA was a new set of rights—for business—that potentially weakened democracy throughout North America. Under NAFTA, if foreign investors believe they are being harmed by regulations (no matter how well justified), they may sue for damages in special tribunals without the transparency afforded by normal judicial proceedings. If successful, they receive direct compensation from the federal government. Environmental, health, and safety regulations have been attacked and put into jeopardy” (2004).

review mechanisms of previous agreements and provide transnational actors direct access to them. Chapter 11, then, did not simply expand existing agreements. It created instead cross-border rules in the form of (would-be) rights for transnational actors and obligations for national governments and established an arbitration mechanism to uphold such entitlements and commitments.

THE CROSS-BORDER RULES: THE COMMITMENTS AND OBLIGATIONS OF THE NATIONAL GOVERNMENTS AND THE (WOULD-BE) RIGHTS OF FOREIGN INVESTORS

The establishment of commitments and obligations for the parties concerning the treatment of foreign investors and their investments in the territories of other NAFTA countries is *the* central feature of Chapter 11. These rules are laid out extensively in 139 articles, which revolve around two main themes: according national treatment to foreign investors in North America, and ensuring national governments' non-interference with the management and operation of foreign investments within their borders.⁹ Chapter 11 goes to great lengths to set out the parties' commitments and obligations, the nature, scope, and power of the institutions that will handle the application of its provisions, and the rules that will govern the start of a dispute-settlement procedure.¹⁰ Together, these commitments and obligations for national governments are aimed at creating a predictable business environment for foreign investors and ensuring that they are accorded fair treatment when investing in other NAFTA countries.¹¹ They are intended to provide certainty to foreign investors that governments will not inter-

⁹ Although a detailed analysis of each one of these articles would go beyond the scope of this article, it can be found in Jones (2002).

¹⁰ For the purposes of this article, the most important commitments and obligations set by Chapter 11 are 1) according national or most-favored-nation treatment (MFN) to each other's investors and investments, whichever is better (Article 1103). MFN is a principle of international trade established in the GATT/WTO agreements, which requires trading partners to treat each other equally. This means that if a country grants another special treatment, it has to do the same for all other GATT/WTO member states. In the NAFTA context, this entails national governments agreeing to maintain a level playing field among their national investors and investments and those of other NAFTA countries, and to accord to investors of another NAFTA country treatment no less favorable than that they accord to investors of any other party or non-party to NAFTA; 2) Not imposing on investors conditions related to the performance and management of their investments (Article 1106); and, 3) refraining from nationalizing or expropriating an investment or taking measures "tantamount" to nationalization or expropriation (Article 1110). Given that the term "investment" is broadly defined in the chapter, most foreign direct investments are covered by its provisions and bind the national governments to protect them (see Article 1101) (NAFTA Secretariat, 2014b).

¹¹ Such commitments and obligations are worded in Chapter 11 as follows: "Each Party shall...." Here, it is important to bear in mind that the parties to NAFTA, and consequently Chapter 11, are the national governments of the United States, Canada, and Mexico, even if its provisions are also intended to protect foreign investors from the actions, decisions, or omissions of provincial and state governments that these nation-states are responsible for in terms of international law.

fere with the establishment, acquisition, management, and general operation of their investments. And, except for some measures related to environmental and health protection (see Article 1114), the rules preclude governments from taking any arbitrary or unjustifiable action that may constitute a restriction on foreign investment (NAFTA Secretariat, 2014b).

One of the most important misunderstandings about Chapter 11 involves the interpretation of the commitments and obligations it sets for national governments and the rights that it purportedly accords to foreign investors.¹² Although Chapter 11 explicitly sets out commitments and obligations for the national governments, it does not explicitly establish rights for foreign investors. Instead, it establishes cross-border rules that *closely* resemble –but are not– private rights for these transnational actors.¹³ For instance, Chapter 11 states that national governments shall not actively hinder an investment made by a foreign investor (see Articles 1106, 1107, and 1108). It does not establish, however, that foreign investors have the right to invest without interference from governments. The wording and interpretation of this and other provisions are very important. While it has been *perceived* that these provisions created rights for foreign investors, in fact, they did not.

In line with most accounts of the NAFTA negotiations, I argue that the creation of these rules in Chapter 11, made up of both explicit commitments and obligations for the national governments and perceived rights for foreign investors, was not unintended. According to existing accounts, the demand for negotiating and implementing these rules and dispute settlement mechanisms came from business actors who wanted to protect their investments in other North American countries, most notably Mexico.¹⁴ Nevertheless, in opposition to most accounts, I argue that the conception, negotiation, and implementation of these rules responded mostly to the interests of the national governments in increasing intra-regional FDI flows, which were quite limited in value before NAFTA entered into force. The demands of risk-averse individual investors and firms for the establishment of a *regional* framework for the protection of FDI influenced the debate about NAFTA. The national governments, however, were interested in negotiating, drafting, and implementing rules that advanced their interests in attracting FDI to their countries, simply by “build[ing] investor confidence

¹² For example, Wallace argues that “NAFTA’s Chapter 11 gives foreign investors from NAFTA countries [the right] to seek money damages in private international arbitration against the national government of the country in which they are investing” (2004, p. 366). Likewise, Clarkson states that Chapter 11 gives “very broad rights to NAFTA corporations [sic] [who] may arbitrarily allege violation of their property rights and make extravagant claims for remuneration” (2008, p. 84). Such misrepresentations of Chapter 11 are common in the literature.

¹³ Such would-be rights are worded in Chapter 11 as follows: “No Party may....”

¹⁴ A noteworthy exception is Brower and Steven (2001).

throughout the region” (Brower and Steven, 2001, p. 195), rather than necessarily protecting foreign investors in their territories or their national investors abroad. In other words, the creation and implementation of Chapter 11 reflect the interests of the national governments in delivering an agreement that increased FDI in the region *without significantly enhancing* the rights of investors. To do so, the national governments only improved the partial framework that existed in North America for the protection of such investments, as discussed below.

THE NATIONAL AND REGIONAL INSTITUTIONS OF NAFTA AND CHAPTER 11

To administer the implementation of NAFTA, including Chapter 11, and address possible issues that might arise from the interpretation or application of its provisions, the parties to the agreement established two permanent regional institutions: the Free Trade Commission (FTC) and the Secretariat. The former is an administrative body made up of the ministers or secretaries responsible for international trade in each of the three North American countries. The latter is an institution that supports the FTC in day-to-day administration of the agreement.

According to NAFTA provisions, the two institutions have –or should have had– important responsibilities in administering Chapter 11. The Free Trade Commission is charged with periodically reviewing the agreement’s operation (including Chapter 11) and clarifying the meaning of its provisions if and when necessary. The Secretariat supports –or should have supported– the FTC in overseeing the implementation of the agreement and promoting the achievement of its objectives. While limited, these were important functions, as they gave the FTC the authority to interpret the cross-border rules (Articles 1131 and 1132) and to deliberate and determine the original meaning and intent of these rules. What is more, given that the power to interpret the agreement would necessarily determine the development and outcome of possible disputes between actors located in different national jurisdictions –one of them being a national government–, it can be argued that this provision gave the FTC a quasi-supranational and quasi-judicial character. These provisions also gave the Secretariat the power to handle possible claims for arbitration, thus making it a mediator in the relations between transnational and governmental actors.

Nonetheless, in practice, these institutions operate in a manner that is not consistent with the provisions of Chapter 11. This divergence between the regional institutions’ operations as laid out in the text and in reality has restricted their scope and power *vis-à-vis* the national governments. This is especially visible in the structure and responsibilities of the FTC and the Secretariat. As originally proposed and negoti-

ated, these institutions would have had ample responsibilities, mainly related to overseeing and supporting the work of the NAFTA committees, working groups, and bodies (Cameron and Tomlin, 2000: 48; see also McRae and Siwiec, 2010).¹⁵ Yet, when the U.S. failed to provide funding for their establishment and operation, problematically, the responsibilities of the Free Trade Commission and the NAFTA Secretariat were assigned to three separate quasi-subsidary administrative offices called “national sections” (McRae and Siwiec, 2010: 380). The operation of these offices is inconsistent with the provisions of Chapter 11.

The original function of the national sections was to serve as liaison between the national governments and the regional institutions to enable better communication and thus a more efficient implementation of the agreement. Given this objective, the national sections were intended to operate separately as “mirror-images of each other” (NAFTA Secretariat, 2014b). This means that they are headed and staffed by personnel appointed by their respective national governments and funded by the country where they are based. In effect, however, this structure leads national sections to operate as representations of their corresponding nation-states. In what can be seen as a conflict of interest, the national sections took the place of and assumed the functions and responsibilities originally entrusted to the Free Trade Commission and the Secretariat. In doing so, they effectively became the gatekeepers of the cross-border rules, which were allegedly created to regulate the actions of the national governments and protect the rights of foreign investors. Thus, the governments themselves administer NAFTA, including Chapter 11, through their national sections.

Not even the interpretation and further elaboration of the agreement have been undertaken by the Free Trade Commission as originally planned. Instead, these responsibilities have been undertaken by *ad hoc* tribunals established under the provisions of Chapter 11. As will be shown in the following sections, Chapter 11 tribunals and arbitral panels operate outside the regional framework of NAFTA in a non-permanent and non-subsidary basis. In brief, the tribunals and arbitral panels are not part of either the FTC or the NAFTA Secretariat, yet have assumed functions that were originally –and solely– entrusted to those institutions.

I argue that this fragmented mode of operation problematically divides the responsibilities that the regional institutions would have had over the administration and implementation of the cross-border rules, including the settlement of disputes related to Chapter 11. This undermines the regional institutions in favor of national bodies and multilateral dispute resolution mechanisms, both in turn biased toward

¹⁵ The NAFTA institutions would have then worked similarly to how the Councils and Secretariats of the Commissions for Environmental (CEC) and Labor Cooperation (CLC) work(ed) in the NAFTA side agreements, the North American Agreements on Environmental and Labor Cooperation (NAAEC and NAALC, respectively).

national governments. It is important, then, not to overstate the significance of Chapter 11 for the development of a North American institutional architecture for the protection of foreign direct investment. While Chapter 11 did assign responsibilities to regional institutions to administer, interpret, implement, and further elaborate cross-border rules, the national governments did not establish the regional institutions in the way the agreement mandated, and instead assigned those responsibilities to national offices controlled by the national governments themselves and thus biased in their favor.

CHAPTER 11 TRIBUNALS AND ARBITRAL PANELS

The lack of permanent institutions is a feature of NAFTA that extends to the arbitration of disputes that might emerge from the use of Chapter 11 cross-border rules. It is crucial to note that dispute settlement in Chapter 11 is not conducted through regional mechanisms or by permanent bodies that deliberate impartially on possible disputes between foreign investors and governmental actors. Instead, dispute settlement is conducted in accordance with rules set out in existing multilateral mechanisms outside the structure of NAFTA, namely, the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) and the Convention and Additional Facility Rules of the United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL).¹⁶

In practice, Chapter 11's dispute resolution mechanism works as follows: if an investor in any of the NAFTA countries deems that a party to the agreement has breached its obligations under Chapter 11, they may file a claim before the relevant national section. The disputing parties first attempt to settle the claim through consultation or negotiation. If the matter is not addressed or solved within a period of six months, the submitter can request its claim be arbitrated by an *ad hoc* NAFTA tribunal. If the claimant goes on with the arbitration, it foregoes its right to initiate or continue any other dispute settlement procedure available to it (Article 1121). The investor then decides under which rules the dispute will be arbitrated: those of the ICSID, the UNCITRAL Convention or UNCITRAL's Additional Facility.¹⁷ Once this has been decided, the

¹⁶ Both mechanisms predate NAFTA and had been used to conciliate and arbitrate international trade-related investment disputes. However, it would not be possible to argue that the national governments favored the use of these instruments due to the experience of their corresponding institutions in handling investment disputes. For instance, although the ICSID was founded in 1966 and to date is the leading international arbitration institution devoted to investor-state dispute settlement, it was not until 1990 that it first arbitrated an investment treaty case (ICSID, 2012, p. 5).

¹⁷ In practice, given the states' variable participation in these bodies, generally only two sets of rules are available to investors to arbitrate a dispute at any given time.

claimant must notify the disputing party of its intention to submit a claim. After receiving this notification, if the matter is still unresolved, both parties must consent to the arbitration of a tribunal, which will be established and operate under the aforementioned multilateral rules. The tribunal examines and deliberates on the dispute in accordance with NAFTA and “applicable rules of international law” (NAFTA Secretariat, 2014b).¹⁸

In short, to settle regional investor-state disputes, Chapter 11 relies on non-subsidiary, non-permanent bodies that deliberate on these matters on the basis of international rules. The Chapter 11 dispute settlement mechanism is thus not regional, but quasi-regional.¹⁹ Its operation is based upon multilateral, not regional, rules. In fact, Chapter 11 only covers the final stage of the arbitration process: the implementation of the award. If the tribunal decides against one of the parties to NAFTA, that is, the national governments of the United States, Mexico, or Canada, the decision is binding and enforceable. Under the provisions of the agreement, the parties themselves are to provide for the enforcement of the award in their jurisdiction (Article 1134), not the arbitral panels. The tribunal is then dissolved and its final decision is only binding between the disputing parties (Article 1136). As a result, the rulings of NAFTA tribunals do not create precedent.

The Chapter 11 dispute settlement mechanism, therefore, does not have the vast scope and powers that have usually been attributed to them. Its institutions lack the structure and power to *fully* address investor-state disputes that might emerge in North America as a result of dealings between business and governmental actors. While the regional institutions nominally created under NAFTA would have had significant responsibilities and roles in the management of the agreement, their functions are actually undertaken by the national sections. Meanwhile, dispute settlement is conducted by non-subsidiary bodies under multilateral rules. In summary, while Chapter 11 might appear to be more extensive than other agreements formally, it is far less extensive institutionally.²⁰ This means that its institutions are not only far less powerful than the text of Chapter 11 might suggest, but that the institutions themselves do not exist in the way the agreement established.

¹⁸ Chapter 11 does not go further in determining the responsibilities of the tribunal, describing the way in which it is expected to act or establishing whether it must reach a final decision on the dispute. All these issues are left to the tribunal itself to decide. The chapter only stipulates that such a decision must be made in accordance with NAFTA’s intent regarding the promotion of cross-border investment (Article 1131).

¹⁹ I also refer to the tribunal as quasi-regional given that, more often than not, only two out of the three North American countries are represented and participate in the arbitration.

²⁰ For instance, the WTO maintains standing bodies for both dispute resolution and appealing decisions.

THE OPERATION OF THE CROSS-BORDER RULES AND THE REGIONAL BODIES

Therefore, Chapter 11 does not constitute a comprehensive regional framework for the protection of FDI. On the contrary, at different moments, the responsibilities of its regional institutions are assumed by governmental and multilateral actors. The national sections oversee the implementation of its provisions, while the arbitration of investor-state disputes resulting from the use, application, and interpretation of its rules is conducted by bodies outside the NAFTA structure, which are temporary in nature and are precluded from creating precedent for future action. Even the implementation of the final rulings of tribunals established under its rules is subject to acceptance by the corresponding national government, which could still challenge the tribunal's decision. Such a fragmented framework effectively makes Chapter 11's regional institutions redundant.

The provisions of Chapter 11 effectively put the national governments in charge of most of the mechanisms for the protection of FDI. National governments' interests are represented by two different institutions at three different moments in the use, application, interpretation, and modification of rules. The first is at the start of the arbitration process, when transnational actors first engage with the institution through the national sections. The second is in cases in which the FTC is asked to interpret the agreement. Even at that moment, rather than reaching consensus on the meaning and intention of the cross-border rules as originally established in the agreement, in practice, trade ministers submit their own national governments' interpretation of the NAFTA provisions in question. The third is when the national governments themselves implement the final ruling in their own jurisdiction. As Kaufmann-Kohler puts it, "The difficulty here lies in the [three] hats worn by the States" (2011, p. 192), who act as gatekeepers, reviewers, and implementers of the cross-border rules.

Tribunals and even national governments themselves have undertaken one of the most crucial roles that Chapter 11 provides for regional institutions (specifically the FTC): interpreting the rules of the agreement when tribunals fail to understand the appropriate meaning of the text on which they are expected to deliberate (Article 1131). "In theory, if all three trade ministers agree that a NAFTA provision should be interpreted in a certain way, tribunals must obey them –no matter how far that interpretation may stray from the [originally intended] meaning of the text" (Grierson-Weiler, 2013). In practice, however, it is not expected that the trade ministers will interpret the provisions of Chapter 11 in a way that significantly differs from the position of their corresponding national governments. What is more, even when such interpretations have been essential to the arbitration of a dispute, the FTC has been sidelined (see

Metalclad v. Mexico and *Canadian Claimants v. United States* discussed below). For this reason, I argue that neither the Commission nor the Secretariat play any significant role in the arbitration of Chapter 11 disputes.

When it comes to arbitrations, Chapter 11 favors the use of multilateral mechanisms and international rules over regional ones. It also opts for the establishment of temporary tribunals and arbitral panels over the creation of a permanent adjudicatory body in charge of administering, ruling, and arbitrating on the operation and implementation of Chapter 11. Finally, it also puts the national governments in control of most of the arbitration procedure, thus leaving little opportunity for transnational actors or regional bodies and institutions –*ad hoc* or otherwise– to use, improve, and further the cross-border rules established by the chapter. Given the failure to establish regional institutions that can entirely manage the cross-border rules, the dispute resolution mechanism established by Chapter 11 has been used and engaged with less often than scholars and other observers originally expected.

To further support this argument, in the next section I analyze the outcomes of instances in which investors used Chapter 11 provisions to seek arbitration and solution to disputes arising from their operation and investments in other North American countries. I aim to demonstrate that the non-existence of *regional* rules on dispute arbitration, along with the aforementioned limitations of the regional bodies, have resulted in very limited use of the cross-border rules about the protection of FDI.²¹ I review three cases where foreign investors have used the cross-border rules to denounce possible violations by the national governments of Chapter 11 provisions. As we will see, these arbitrations were largely unsuccessful for the investors, even in cases in which the national governments did pay claimants *some* compensation.

Metalclad v. the Government of Mexico And the State of San Luis Potosí (1996)

In the *Metalclad* case, a U.S. corporation filed a claim with the Mexican National Section against the government of Mexico and the state of San Luis Potosí. *Metalclad* argued that the national and state governments had violated Chapter 11 investor-protection provisions when they wrongfully refused to permit its subsidiary to open

²¹ This statement does not imply that little FDI is being exchanged between the North American countries. It means instead that there is little engagement *with the rules* set by Chapter 11 for the protection of FDI, which might indicate that investors are either making strategic and carefully-planned investment decisions or resorting to dispute-resolution mechanisms other than those of Chapter 11 when investing in other North American countries, or doing both at the same time.

and operate a toxic-waste management facility that the company had built in the country. In the claimant's view, the authorities' actions constituted a direct and indirect expropriation of Metalclad's investment, which was unlawful under NAFTA's Article 1120 and international law. The arbitration was undertaken under the provisions of the ICSID Additional Facility Rules.

The core of the dispute lay in the interpretation of the word "expropriation" in Article 1110, which states that no party may directly or indirectly nationalize or expropriate an investment (NAFTA Secretariat, 2014a). Metalclad argued that various actions of the municipal and state governments had permanently prevented it from operating the site, definitely cancelling any possibility of opening the industrial waste landfill it had built in Mexico. In the company's view, the local and state governments had thus taken measures *tantamount* to nationalization or expropriation of its investment. The local and state governments disputed this claim and argued that the company had not met the conditions to construct or operate the facility. In its position as respondent, the federal government stated that it was prepared to proceed on the assumption that the normal rule of state responsibility applies, that is, that it was responsible for the acts of all its three levels of government and thus prepared to compensate the claimant if the arbitration was successful (Perezcano Díaz, 1999, p. 46).

The tribunal was uncertain whether the actions taken by the state and municipal governments constituted an expropriation of the investment as provided in Chapter 11 and it required Article 1131 to be interpreted. Although Chapter 11 states the FTC should have been asked to do this, that did not happen. Instead the other two national governments not involved in the dispute, Canada and the U.S., provided their particular interpretation and agreed that Metalclad had incorrectly applied the term "expropriation" (Bettauer, 1999, p. 5; Escobar, 1999, p. 1).

The tribunal also asked for interpretation of Article 1102. This provision ensures national treatment will be accorded to foreign investors by *national governments*, but omits whether municipal-level governments are bound by its provisions. Given that the claimant filed its claim against the governments of Mexico and the state of San Luis Potosí for a failure of state and *municipal* governments to abide by Chapter 11 provisions, the tribunal was unsure whether Article 1102 applied to the case. However, the FTC was not called upon to interpret Chapter 11. The national governments took this task upon themselves. The U.S. government argued that the "natural meaning" of these provisions, taken together, is that the actions of local governments are subject to the provisions of Chapter 11. It also affirmed that "it believes [that this is what] the other Parties intended" (Bettauer, 1999, p. 2). Mexico agreed with this reading. Canada did not pronounce on the issue, but neither did it oppose the interpretations of the U.S. and Mexico.

The tribunal concluded that Mexico had violated the provisions of NAFTA's Chapter 11 by failing to ensure a transparent and predictable framework for Metalclad's investment. However, the tribunal did not totally side with Metalclad and deemed that the company had overestimated the cost of its losses and the damages incurred and only awarded a partial payment of the latter.²² Soon after, however, the Mexican government challenged the decision and final award in its entirety before the Supreme Court of British Columbia. The court upheld the tribunal's decision for the most part, but conceded to Mexico on one key issue. The federal government argued that the tribunal had exceeded its jurisdiction when it incorrectly read and incorporated transparency requirements into Chapter 11, which were not present in the original text, and used this inadequate reading of NAFTA as a basis for the payment of damages (Faynblyum, 2013).²³ The partial success of this appeal led to a marginal reduction of the final award, which resulted in a payment of US\$15.6 million from Mexico to Metalclad.

It cannot be said then that Chapter 11 provisions significantly altered the actions of Mexico's municipal, state, or federal governments. In the end, the municipal and state governments managed to stop the operation of the Metalclad facility, and the investor failed to recover most of its investment. Further, it can be affirmed that despite the unfavorable NAFTA tribunal ruling, Mexico's federal government prevented the NAFTA tribunals from expanding its commitments under Chapter 11, that is, the aforementioned transparency requirements. Furthermore, even if Metalclad was compensated for the loss of its investment, the award was far less than what the company had originally requested, and it is safe to say that the company was dissatisfied with the resolution of the arbitration and ensuing appeal. In this regard, Metalclad's chief financial officer, Anthony Dabbene, commented that Mexico actually won the arbitration inasmuch as "Chapter 11 can't hurt them as much anymore.... Our case has shown it is almost frivolous to pursue your rights" (2001, cited in Abray, 2001). In the Metalclad case, as in subsequent cases, rather than a remedy, Chapter 11 worked as an "end-game alternative, to which an investor turns when it has given up on the investment and simply wants to recoup as much of its losses as it can" (Dodge, 2013, p. 5).

²² Metalclad had originally sought compensation in the amount of US\$43 million (Pearce and Carvajal Isunza, 2001, pp. 5-6). However, the tribunal only awarded it around US\$16.7 million in damages, less than half the alleged cost of its investment in San Luis Potosí.

²³ Such provisions were only contained in Chapter 18, which applies to disputes between national governments and not disputes between national governments and investors. Therefore, when the tribunal claimed that Mexico had failed to ensure a transparent and predictable framework for Metalclad's investment, it went beyond the provisions of Chapter 11. Given that Chapter 11 is an instrument that does not significantly rely on other parts of the agreement for its interpretation, application, or administration, and the Free Trade Commission is the only regional body able to revise and modify the provisions of the agreement, the tribunal was seen to have exceeded its powers.

Canadian Claimants v. the United States (2005)

Between March and June 2005, 107 Canadian citizens and corporations in the live cattle sector in Canada filed an equal number of separate claims against the United States for banning imports of beef and cattle from Canada after the first case of bovine spongiform encephalopathy (BSE) in that country since 1993. The claimants alleged that the U.S. ban, in place between May 2003 and July 2005, had caused “great and unnecessary harm to their investment in the [North American] integrated market in beef and cattle” (Woods and Grierson-Weiler, 2005, p. 4).²⁴ In their view, by closing the U.S. border to Canadian products, the U.S. had violated the provisions of Chapter 11’s Article 1102, which warrants national treatment to North American investors in the territories of other NAFTA parties.

The ban was aimed at reducing the risk of transferring diseases to and contaminating the U.S. food chain. However, the claimants alleged that there was no scientific or evidence-based rationale for prohibiting the entry of livestock from Canada (Woods and Grierson-Weiler, 2007, pp. 5-6).²⁵ In the claimants’ view, these actions (and the lack of any comparable restrictions on exportation of U.S. live cattle to Canada) suggested that the underlying intention of the U.S. federal government had not been preventing and containing BSE, but establishing a dominant position for U.S. investors in the so-called North American market. According to the claimants, by closing the border to Canadian trade, the U.S. had acted in an arbitrary and protectionist manner in favor of U.S. investors, which constituted a violation “in spirit, and in fact, of NAFTA” (Friesen, 2004). In August 2006, having negotiated with the claimants, the U.S. National Section accepted the claims and announced that they would be consolidated into a single case to be arbitrated by a NAFTA tribunal.²⁶

From the beginning, the U.S. alleged that Chapter 11 provisions did not apply to this case. In its view, the claimants had not made, were not making, and did not seek to make investments in the territory of the United States (as defined by Chapter 11 Article 1139). Instead, the alleged “investments” had been made in Canadian terri-

²⁴ Whenever possible, the discussion of these cases is based on the public documents made available by the national sections and the NAFTA Secretariat rather than scholarly commentaries about them. The sources are referenced as such after the names of the counsels of the parties that presented these claims or subsequent rejoinders, or the members of the arbitral panel that ruled on these cases. Therefore, these sources do not express or reflect the views of individuals, but their positions as claimants, respondents, or members of arbitral panels.

²⁵ For instance, they argued that the U.S. Department of Agriculture and the World Organization on Animal Health had both determined that Canadian livestock posed minimal risk to the U.S. food industry and consumers.

²⁶ As a result of this negotiation, the various cases were consolidated into a larger case named *Canadian Cattlemen for Fair Trade v. United States of America*.

tory by Canadian citizens and corporations. Given that the U.S. had no obligation under NAFTA with respect to investments made in the investors' own country, a NAFTA tribunal had no jurisdiction to arbitrate this dispute, and the claims should be dismissed in their entirety. The claimants alleged that they had indeed invested in the "North American market," since the aim of NAFTA is to foster investment opportunities in North America through the creation of a continental market protected against discrimination and unfair measures "regardless of where the investment is located" (Woods and Grierson-Weiler, 2007, p. 13). Therefore, even if their investments had been made in Canada, they should be considered investors in the "North American free trade area" in terms of the object and purpose of Chapter 11.

According to the U.S., the claimants had misinterpreted and/or were attempting to distort the provisions and objectives of Chapter 11 by overlooking its nature as a legal instrument that sets down rules governing investments by North American nationals *in the territories of other NAFTA countries*. The claimants' interpretation of Chapter 11 constituted, then, a "radical departure" from what the national governments had negotiated, agreed upon, and committed to through NAFTA (Clodfelter, Menaker, and Benes, 2006, p. 3). Finally, the U.S. government argued that any other reading of Chapter 11, different to those that the national governments had intended, would lead to "absurd" results.²⁷

In light of these differing interpretations of the definition of "investor," the parties agreed that the tribunal should first determine whether it had jurisdiction over the consolidated case before arbitrating it. The issue at the core of the dispute was whether an actor that produces and distributes products for the North American "free trade area" can be considered a foreign investor, even if they are investing in their own territories (Böckstiegel, 2006, p. 4). On October 2007, the NAFTA tribunal held hearings on this issue with the U.S., Canadian, and Mexican national governments to determine what the correct interpretation of the term "investor" in Article 1139 was. Canada did not pronounce on the issue (Woods, Harrison, Lalonde, et al., 2007, p. 8). These actions were contrary to the provisions of NAFTA, which establishes that only the Free Trade Commission (FTC) shall resolve disputes arising from the interpretation or application of the agreement and that all decisions of the commission shall be made by consensus.

²⁷ For instance, allowing "every national of a NAFTA Party that believes its business has been adversely affected by a border measure of another [Party to be considered as] an 'investor' entitled to invoke Chapter 11's dispute resolution procedures" (Clodfelter, Menaker, and Benes, 2006, p. 3). The U.S. government argued that in previous arbitrations, Canada and Mexico had concurred that the provisions of Chapter 11 only applied to investors that have made or are seeking to make investments in the territory of the disputing party. Therefore, Chapter 11 was not intended to protect the property of national investors inside their own countries.

These violations of the cross-border rules did not go unnoticed. The claimants declared that they were “well-aware” that NAFTA established that the FTC had to deliberate and agree upon the interpretation of the agreement and that the regional institution had neither been consulted nor provided such an interpretation (Woods and Grierson-Weiler, 2007, p. 45). The U.S. acknowledged that the FTC had not been asked to make an interpretation of the agreement. Yet, it argued that it was wrong to suggest that the FTC is the only means by which the national governments may interpret their agreement. In their view, the national governments can, and routinely do, interpret the treaty “in many ways [and not only through the FTC, thus] the suggestion that a particular formality is required for there to be an agreement among NAFTA Parties is incorrect” (Clodfelter, Menaker, Sharpe, et al., 2007, p. 14).²⁸ The tribunal and the national governments therefore transgressed Chapter 11 rules by adopting the U.S. and Mexican interpretations of Article 1139, foregoing the lack of an interpretation by Canada and failing to formally request that interpretation from the FTC.

Contrary to the provisions of NAFTA, the tribunal took upon itself the task of interpreting Chapter 11, and in January 2008, it issued its final ruling on the case. Based on its own interpretation, it determined that there was *insufficient* evidence to demonstrate the existence of an agreement between the parties regarding the interpretation of NAFTA or the application of its provisions. In other words, it acknowledged the lack of a formal interpretation by the Free Trade Commission. However, it argued that a “practice” exists in the application of Article 1139 and that that practice established how NAFTA should be interpreted and applied. It concluded “that some [past] decisions provide support to the interpretation *the present Tribunal* has chosen” (Böckstiegel, Bacchus, and Low, 2008, p. 120). Given that all the claimants’ investments were located in Canada and the claimants did not seek to make, were not making, and had not made any investments in the United States, the dispute could not be arbitrated under Chapter 11, and that the tribunal did not have jurisdiction to consider the claims for the alleged breach of the rules. Having determined this, it dismissed all the claims against the United States.

Vito G. Gallo v. Canada (2007)

The *Gallo v. Canada* case resembles the *Metalclad* case inasmuch as what gave rise to the dispute were not the actions of the Canadian federal government, but those of

²⁸ The U.S. further argued that “more than anyone [that is, foreign investors or regional institutions], the parties to the treaty are best situated to understand the sense of the treaty that they concluded and what they truly intended” (Yasseen, 1976 cited in Clodfelter, Menaker, Sharpe, et al., 2007, p. 13).

the province of Ontario. According to the claimant, Vito G. Gallo, a U.S. citizen, the dispute arose from the passage of the Adams Mine Lake Act on April 2004 by the aforementioned provincial government.

In his view, passing the act into law constituted an expropriation or a measure tantamount to expropriation of his investment in Canada. He argued that the act denied him and his company access to courts to ensure the payment of adequate compensation for the expropriation of the Adams Mine, a site that he had allegedly purchased in 2002 as the sole shareholder of Ontario Inc.²⁹ This enterprise had been established with the sole purpose of owning, controlling, and operating the mine as a landfill. However, when the public and various Canadian non-governmental organizations opposed the project, claiming that the potential for contamination resulting from the plant's operation would be too high, the Legislative Assembly of Ontario introduced the Adams Mine Lake Act, which revoked all permits related to the mine and prohibited any person from disposing of waste at the site, an action which purportedly put the firm out of business by reducing the site's value to nil or even negative (Gallo and Swanick, 2007, p. 18) The dispute, however, did not arise from the expropriation itself, but from the proposed amount that the investor would receive as compensation.³⁰ As a result of this disagreement, on October 2006, Gallo filed a notice of intent to submit a claim to arbitration against Canada for breaching its obligations under Chapter 11 Articles 1105 and 1110.³¹

Gallo filed the notice of arbitration for the case requesting the establishment of a tribunal to arbitrate the dispute under UNCITRAL rules. He further claimed that a NAFTA tribunal had jurisdiction to hear the case inasmuch as he and his company fulfilled the requirements for being considered a foreign investor and foreign investment, respectively. In principle, these circumstances made the case admissible for arbitration.³² Nonetheless, the tribunal determined that the acceptance of a claim for

²⁹ The actual name of the company was 1532392 Ontario Inc. In this article, however, I refer to it only as Ontario Inc.

³⁰ The act declared that nothing in it constituted an expropriation or detrimental action, and consequently any cause of legal action against the province of Ontario was inadmissible. However, it granted Ontario Inc. an undisclosed amount as compensation for its loss of the site, but not for the loss of possible profit (that is, the gains that the company expected to make as a result of its operation) (Fernández Armesto, Castel, and Lévy, 2011, p. 51). After the act was enacted in June 2004, Ontario Inc. negotiated with the province in an effort to raise the amount of the compensation to include payment for the loss of possible profit, but no agreement was reached.

³¹ Specifically, Gallo claimed that, by enacting the Adams Mine Lake Act, Canada had failed to afford him fair and equitable treatment as a foreign investor and full protection and security for his investment as provided by NAFTA and international law, thus breaching Chapter 11's provisions on minimum standard of treatment and expropriation and compensation. He sought US\$355 million in damages from the Canadian government.

³² It is important to highlight here the role of the legal counselors, who have made a regular practice of confirming the possible jurisdiction of a NAFTA tribunal, to prevent incidents such as that of *Canadian Claimants v.*

arbitration required that the claimant provide *convincing* evidence to prove its case. The tribunal considered that its first task was “weighing the evidence regarding the factual record to establish to what extent the facts actually happened as [Gallo] is now averring they did” (Fernández Armesto, Castel, and Lévy, 2011, p. 53). This decision was innovative in terms of institutional action, as it implied that the tribunal would examine the plausibility of the facts alleged by disputing parties (and especially the claimant’s), rather than simply assuming their veracity. The tribunal, therefore, *de facto* expanded its responsibilities from arbitrator to inquirer, adopting a quasi-judicial function that went beyond the original provisions of Chapter 11.

The tribunal issued multiple procedural orders, amendments, and guidelines aimed at clarifying and organizing the evidence presented by Gallo. Yet it eventually determined that Gallo’s factual record “was full of unusual circumstances and outright mistakes,” which did not clarify how he had acquired, financed, and managed the Adams Mine site (Fernández Armesto, Castel, and Lévy, 2011, p. 54). Based on the inquest, the tribunal determined that the evidence available suggested that Gallo, in conjunction with Canadian real estate developer Mario Cortellucci, had attempted to commit fraud against the province of Ontario and Canada.³³ However, the tribunal did not assert that the claimant had acted fraudulently. In the end, it did not attempt to pursue a criminal case against the claimant, only determining whether it had jurisdiction to arbitrate the dispute. In light of its findings, in September 2011, the tribunal determined that it had no jurisdiction to consider Vito G. Gallo’s claims, dismissed the case, and ordered Gallo to pay US\$450 000 to Canada to cover the costs of the arbitration.

Based on the outcome of the case, I argue that the tribunal acted in the interests of the national government of Canada and declined to advance the interests of the claimant. To do so, it furthered its own powers without necessarily altering the cross-border rules. It assumed an investigative function, in a manner closer to the responsibilities of domestic courts, rather than solely arbitrating the dispute. In doing so, it exerted a quasi-judicial function that NAFTA had not stipulated. The tribunal over-

United States. By using, applying, and interpreting Chapter 11 provisions, counselors have gained experience and knowledge about the rules and have carried this accumulated understanding on to their following cases. For instance, Todd J. Grierson-Weiler, one of the counselors to the claimant in *Gallo v. Canada*, had also been counselor in *Canadian Cattlemen for Fair Trade v. United States of America*. This experience, however, did not translate into increased success in ensuing Chapter 11 arbitrations. This example provides further support for the argument that an analysis of the current institutional framework provides a better basis for explaining the outcome of these cases than the expertise of claimants and their counselors.

³³ From the documents released by the tribunal, it can be inferred that Gallo and Cortellucci appeared to have entered into an oral agreement to make the former appear as the owner of Ontario Inc. before a NAFTA tribunal to file a claim for arbitration against Canada under the provisions of Chapter 11, in return for a share of the compensation sought.

stepped its responsibilities as an arbitrator and turned into an investigator, greatly in favor of the respondent. By taking this stance, it set a clear “line between foreign and domestic investors [that] needs to be respected. [That is, the] privileges conferred to the former are not to be abused by the latter” (Farber and Martin, 2012, p. 3). In the view of the tribunal, the claimant had attempted to use Chapter 11 provisions to sidestep domestic legislation by portraying himself as a foreign investor whose investment had been damaged.

The decision thus showed that NAFTA tribunals “will not put up with attempts by domestic investors to manufacture a NAFTA challenge” (Gray, 2011). The tribunal itself acknowledged this position in its final award. It claimed that “the case at hand is an excellent example of the tension between claimant’s requests to expand treaty protection . . . and the Tribunal’s obligation to apply the treaty on the terms and with the subjective scope agreed between NAFTA contracting parties” (Fernández Armes-to, Castel, and Lévy, 2011, p. 66). Given that Chapter 11 arbitration cases rely on an *ad hoc* ruling, the expanded functions of the tribunal came to an end. However, its performance in the case indicates that the development of regional bodies does not necessarily go against the interest of the nation-state. To the contrary, in this case, it furthered them by signaling to “U.S. or Mexican investors who decide to take Canada to court under NAFTA [to] think twice” about the legal and financial consequences of their challenges under Chapter 11 (Gray, 2011).

THE LIMITED USE OF THE CROSS-BORDER RULES

Chapter 11 rules, including the actions of the regional institutions and bodies that it created, have done relatively little to advance the rights and protection that North American investors are afforded with respect to their investments in other North American countries. More importantly, these rules and institutions have not contributed significantly to the expansion or consolidation of the cross-border rules on the protection of FDI. So far, the Chapter 11 institutions (the Free Trade Commission and NAFTA Secretariat) and its *ad hoc* and temporary bodies (the panels and arbitral tribunals) have largely represented or incorporated the interests of the national governments. On a number of occasions, the national governments have transgressed or side-lined the rules of Chapter 11, both individually, as defendants in a dispute, and jointly, as interpreters of the cross-border rules in lieu of the FTC.

Foreign investors have acknowledged the impediments and challenges associated with filing claims under Chapter 11. The uncertainty, expenses, and extended duration of NAFTA tribunal arbitrations have deterred would-be users of these rules. What

is more, in the few cases that transnational actors have used its provisions, the outcome has mostly been patently adverse. As of 2014, out of the 33 claims filed against the three North American governments combined, and whose cases had already been accepted, arbitrated, and closed, only 8 were successful for the claimants. Two out of every three times that a foreign investor has proceeded with arbitration against a North American government, the outcome has been unfavorable to them. In almost one out of every five times, going into an arbitration against a North American government has resulted in further losses to the individuals or firms involved, due to a tribunal decision to award compensation for arbitration costs to the national governments. In most cases, foreign investors would have incurred lower monetary losses if they had not used the Chapter 11 provisions.

Even when the outcome has been favorable to them, claimants have expressed their dissatisfaction with the tribunal decisions.³⁴ Given the remedial nature of Chapter 11 disputes, the claim that foreign companies flagrantly and frequently abuse Chapter 11 to overturn domestic legislation is exaggerated at best (Hufbauer and Goodrich, 2004, p. 47; see *Apotex Holdings Inc. and Apotex Inc. v. United States*). On the contrary, when foreign investors have attempted to use Chapter 11 to overturn legislation aimed at protecting the public interest, the tribunals have sided with the national and sub-national governments (see *Glamis Gold Ltd. v. United States*).³⁵

Due to these conditions, only a very small number of transnational actors have engaged with Chapter 11. As of 2014, only 43 claims had been filed and accepted for arbitration against the three NAFTA countries, most of them against Canada, followed by the U.S. and Mexico, in that order (DFAID, 2013; Secretaría de Economía, 2013; U.S. Department of State, 2013).³⁶ That is fewer than two claims filed per year against any

³⁴ For instance, Barry Appleton, counsel to Ethyl Corporation in its case against Canada, dismissed concerns about the potential use of the agreement as a mechanism to weaken domestic laws. In his view, such “claims are ludicrous [because] NAFTA doesn’t strike down laws; it awards damages” (2000, cited in Valance, 2000).

³⁵ *Glamis Gold v. the United States* provides further evidence that when the instrument has been used to challenge the decisions of national and sub-national governments, more often than not, the outcome has been favorable for governmental and even non-governmental actors pursuing the protection of the public interest. In this case, Glamis Gold, a Canadian mining company, filed a claim for arbitration for an alleged breach of the U.S. obligations under Chapter 11 when the U.S. federal and California governments prevented it from mining in an area that was “near to, although not part of, Native American lands and areas of special cultural concern” (Young, Caron, and Hubbard, 2009). As part of the procedure, the tribunal accepted *amicus curiae* submissions, which are neither prohibited nor provided for in the text of Chapter 11, from relevant stakeholders, namely the Tribal Council of the Quechan Indian Nation, and the non-governmental organizations Friends of the Earth, Sierra Club, and Earthworks. The tribunal took into account these submissions when it issued its final decision, dismissing all claims against the United States, and upholding the governments’ decisions to protect the environmental and cultural value of the nearby areas, which might have been subject to damage due to mining activity.

³⁶ Although data from Canada and Mexico indicates that foreign investors have made other attempts to file claims against these governments, the figures are not significantly higher. Until 2014, 15 letters indicating the intention to file a claim had been addressed to Canada. Six of those have already been withdrawn, and

of the three North American governments. Furthermore, while from 1990 to 2011, FDI flows multiplied tenfold, in the same period the number of Chapter 11 claims fell to zero (Fariás Pelcastre, 2014).³⁷ This is because, overall, Chapter 11 rules remain burdensome and unclear for foreign investors, the group allegedly favored by its rules. It could be argued that this outcome could be result of a better and greater understanding and awareness from national governments on the rights of foreign investors and/or the foreign investors on the circumstances still limiting the making of cross-border investments. However, this is very unlikely in a context marked by a ten-fold increase in foreign direct investment.

Instead, this lack of engagement with Chapter 11 is due to the weakness of the institutional structure put in place by the agreement and the inherent bias of its dispute settlement mechanisms toward national and sub-national governments. Contrary to commonly held views, the “NAFTA arbitration panels are composed of seasoned experts in international law,” who are not easily convinced that a party has breached its obligations under NAFTA (Herman, 2011). As Brower and Steven argue, “The arbitrators participating in [Chapter 11] cases are highly competent members of academia and the international bar, with experience and expertise in the relevant areas of law exceeding that of the vast majority of the domestic judiciary in each of the three NAFTA countries, [and whose decisions have largely] rendered in the State Respondent’s favor” (Brower and Steven, 2001, pp. 200-201). What is more, when tribunals have assumed the responsibility of the FTC in interpreting Chapter 11 articles (which goes against the agreement’s provisions), most times that interpretation has been favorable to governmental actors (for instance, see *Fireman’s Fund Insurance Company v. Mexico*). As can be seen in the cases analyzed above, the tribunals have consistently favored and upheld the actions and decisions of national and sub-national governments that have been the subject of Chapter 11 arbitrations.

the other nine remain inactive. Yet, because none of this resulted in a formal notice of arbitration, they do not constitute claims and therefore are not included in the figures for Canada (DFATD, 2013). Similarly, as of 2014, four notices of intent had been served to Mexico. However, none of them has resulted in a formal notice of arbitration. One notice of arbitration against Mexico remained inactive and unlikely to be accepted for arbitration (Secretaría de Economía, 2013).

³⁷ This regional trend seems to be consistent with that at the global level where increasing investment flows “do not appear to correlate to the absence of multilateral rules on investment” (Kurtz, 2002). In other words, increased flows of foreign investment do not necessarily result in increased claims for arbitration.

CONCLUSIONS

As I indicated by the three cases above, Chapter 11 rules and the regional institutions and bodies that it created have done relatively little to advance the would-be rights and protection that North American investors are afforded with respect to their investments in other North American countries. Contrary to commonly held views, despite being one of the most detailed set of rules established by NAFTA, Chapter 11 created one of the agreement's weakest institutional frameworks for upholding and enforcing those rules. At first glance, this seems paradoxical.

According to a number of scholars, Chapter 11 was intended to suit the needs of a very specific type of transnational actor in North America: foreign investors. Yet, to date, only a limited number of such actors have engaged with and made use of the cross-border rules established by Chapter 11. Compared to the side agreements on the environment and labor, which have fostered cross-border exchanges, created and improved cross-border rules, and even expanded and strengthened its corresponding regional institutions (see Fariás Pelcastre, 2014), Chapter 11 sets out a number of rules that are scarcely used by transnational actors and, when used, have largely favored the national governments. As of 2014, out of 11 cases against Canada that had already been accepted, arbitrated, and closed, only 3 were successful for the claimants and resulted in total or partial payment of damages. Out of the 12 cases against Mexico already accepted, arbitrated, and closed, only 5 were successful for the claimants and resulted in payment of damages. Out of 10 claims filed against the U.S., none has been successful for the claimants.

In conclusion, Chapter 11 did create cross-border rules that *closely* resemble a right for transnational actors—individuals and firms alike—to challenge governmental actors before a quasi-regional tribunal without the assistance of their home country's government. It also enabled them to receive compensation for the *effects* of inadequate action of NAFTA governments. However, it did not create regional institutions that can translate those disputes into significant challenges to the power of national or sub-national governments to legislate on social-oriented policy issues or create more effective and better cross-border rules on protection of foreign direct investment for future use. All things considered, the scope and power of Chapter 11 rules and mechanisms are quite limited. And, contrary to common views, its quasi-regional bodies—that is, the Arbitral Panels and Tribunals—have contributed to limit the use of cross-border rules and protect the public interest by upholding the decisions and actions of national and sub-national governments in North America, and hence their ability to protect public welfare.

BIBLIOGRAPHY

ABRAY, T.

2001 “Metalclad and Mexico,” May 12, Indymedia Print Project, <http://print.indymedia.org/news/2001/05/255.php>, accessed July 16, 2013.

AGUILAR ÁLVAREZ, G., and W. W. PARK

2003 “The New Face of Investment Arbitration: NAFTA Chapter 11,” *Yale Journal of International Law*, vol. 28, no. 2, pp. 365-407.

BETTAUER, R. J.

1999 *Metalclad Corporation v. The United Mexican States. Submission of the Government of the United States of America*, November 9, NAFTA Claims, <http://naftaclaims.com/Disputes/Mexico/Metalclad/MetalcladUS1128.pdf>, accessed July 14, 2013.

BÖCKSTIEGEL, K-H.

2006 *Canadian Claimants v. United States of America: Procedural Order No. 1*, October 20, U.S. Department of State, Office of the Legal Adviser, <http://www.state.gov/documents/organization/75549.pdf>, accessed July 21, 2013.

BÖCKSTIEGEL, K-H., J. BACCHUS, and L. A. LOW

2008 “The Canadian Cattlemen for Fair Trade v. United States of America: Award on Jurisdiction,” January 28, NAFTA Claims, <http://www.naftaclaims.com/Disputes/USA/CCFT/CCFT-USA-Award.pdf>, accessed July 19, 2013.

BROWER II, C. H.

2002 “Investor-State Disputes Under NAFTA: A Tale of Fear and Equilibrium,” *Pepperdine Law Review*, pp. 43-85.

BROWER, C. N., and L. A. STEVEN

2001 “Who Then Should Judge? Developing the International Rule of Law under NAFTA Chapter 11,” *Chicago Journal of International Law*, vol. 2, no. 1, pp. 193-202.

CAMERON, M. A., and TOMLIN, B. W.

2000 *The Making of NAFTA: How the Deal Was Done*, Ithaca, Cornell University Press.

CLARKSON, S.

2008 *Does North America Exist? Governing the Continent after NAFTA and 9/11*, Toronto, Toronto University Press.

CLODFELTER, M. A., A. J. MENAKER, and K. J. BENES

2006 *Canadian Claimants v. United States of America: Memorial on the Preliminary Issue*, December 1, U.S. Department of State, Office of the Legal Adviser, <http://www.state.gov/documents/organization/77483.pdf>, accessed July 21, 2013.

CLODFELTER, MARK A., ANDREA J. MENAKER, KEITH J. BENES, JEREMY K. SHARPE, and JENNIFER THORNTON

2007 "Reply on the Preliminary Issue of Respondent United States of America," May 1, <http://www.state.gov/documents/organization/84471.pdf>, accessed May 26, 2016.

DFATD (DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS, TRADE AND DEVELOPMENT)

2013 "The North American Free Trade Agreement (NAFTA)-Chapter 11-Investment," May 24, *Foreign Affairs*, Trade and Development Canada, <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/disp-diff/nafta.aspx>, accessed July 31, 2013.

DODGE, W. S.

2013 "Local Remedies under NAFTA Chapter 11," February 20, from University of California Hastings College of the Law Working Paper Series, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2217059, accessed July 20, 2013.

DUMBERRY, P.

2001 "The NAFTA Investment Dispute Settlement Mechanism: A Review of the Latest Case Law," *Journal of World Investment*, pp. 151-195.

ESCOBAR, A. A.

1999 *Metalclad Corporation v. United Mexican States. Submission of the Government of Canada*, July 28, NAFTA Claims, <http://naftaclaims.com/Disputes/Mexico/Metalclad/MetalcladCanada1128.pdf>, accessed July 14, 2013.

FARBER, T., and T-A. MARTIN

2012 "Adams Mine: The Final Chapter-\$355 Million Claim Dismissed," *Environmental*, vol. 22, no. 1, pp. 1-4.

FARIÁS PELCASTRE, I.

2014 “eTheses Repository,” University of Birmingham, <http://etheses.bham.ac.uk/5413/>, accessed March 18, 2015.

FAYNBLYUM, Y.

2013 “The Metalclad Appeal: A Pyrrhic Victory?” The Canadian Bar Association, <http://www.cba.org/cba/newsletters/environmental-06-2001/eco3.aspx>, accessed July 16, 2013.

FERNÁNDEZ ARMESTO, J., J.G. CASTEL, and L. LÉVY

2011 *Vito G. Gallo v. Canada: Award*, September 15, Department of Foreign Affairs, Trade and Development Canada, <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/assets/pdf.s/dispatch-diff/gallo-11.pdf>, accessed July 24, 2013.

FREEMAN, N.

2009 “The International Investor Rights Regime: Domestic Sources of Commitment and Compliance,” December, University of Georgia, http://athenaeum.libs.uga.edu/bitstream/handle/10724/11774/freeman_nathan_w_200912_phd.pdf?sequence=1, accessed September 15, 2012.

FRIESEN, J.

2004 “Cattle Farmers across Canada Fight for Survival amid BSE Fallout Ontarians Join Group of Albertans using NAFTA to Sue U.S. Government,” October 4, *The Globe and Mail*, <http://www.theglobeandmail.com/incoming/cattle-farmers-across-canada-fight-for-survival-amid-bse-fallout-ontarians-join-group-of-albertans-using-nafta-to-sue-us-government/article1141701/>, accessed July 19, 2013.

GALLO, V. G., and B. SWANICK

2007 *Vito G. Gallo v. Canada: Notice of Arbitration*, March 29, Department of Foreign Affairs, Trade and Development, <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/assets/pdfs/dispatch-diff/gallo-02.pdf>, accessed July 25, 2013.

GANTZ, D. A.

1999 “Dispute Settlement under the NAFTA and the WTO: Choice of Forum Opportunities and Risks for the NAFTA Parties,” *American University International Law Review*, vol. 14, no. 4, pp. 1025-1106.

GRAY, J.

- 2011 "Canada Wins NAFTA Dispute over Ontario Mine Dump," October 11, *The Globe and Mail*, <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/industry-news/the-law-page/canada-wins-nafta-dispute-over-ontario-mine-dump/article557883/>, accessed July 24, 2013.

GRIERSON-WEILER, T.

- 2013 "Commission Statements," NAFTA Claims, <http://www.naftalaw.org/commission.html>, accessed March 5, 2015.

HART, M., and W. DYMOND

- 2002 "NAFTA Chapter 11: Precedents, Principles and Prospects," Centre for Trade Policy and Law, Carleton University, Ottawa.

HERMAN, L.

- 2011 "NAFTA Investment Disputes: Where Are We?" Cassels Brock Lawyers, http://www.casselsbrock.com/CBNewsletter/NAFTA_Investment_Disputes_Where_Are_We_, June 28, accessed July 30, 2013.

HUFBAUER, G. C., and B. GOODRICH

- 2004 "Lessons from NAFTA," in J. J. Schott, *Free Trade Agreements*, Washington, D.C., Institute for International Economics, pp. 37-50.

ICSID (INTERNATIONAL CENTRE FOR SETTLEMENT OF INVESTMENT DISPUTES)

- 2012 "ICSID 2012 Annual Report," International Centre for the Settlement of Investment Disputes, https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDPublicationsRHandactionVal=ViewAnnualReportsandyear=2012_Eng, accessed July 12, 2013.

JONES, R. C.

- 2002 "NAFTA Chapter 11 Investor-to-State Dispute Resolution: A Shield to Be Embraced or a Sword to Be Feared?" *Brigham Young University Law Review*, vol. 2002, no. 2, pp. 527-559.

KARAMANIAN, S. L.

- 2012 "NAFTA Chapter 11 and the Harmonization of Domestic Practices," in *Toward a North American Legal System*, James T. McHugh, ed., New York, Palgrave Macmillan, pp. 89-123.

KAUFMANN-KOHLER, G.

2011 “Fifteen Years of NAFTA Chapter 11 Arbitration,” Juris Net, http://www.arbitration-icca.org/media/1/13571335953400/interpretive_powers_of_the_free_trade_commission_and_the_rule_of_law_kaufmann-kohler.pdf, accessed July 10, 2013.

KURTZ, J.

2002 “A General Investment Agreement in the WTO? Lessons from Chapter 11 of NAFTA and the OECD Multilateral Agreement on Investment,” *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, vol. 23, no. 4, pp. 713-789.

LAIRD, I.

2001 “NAFTA Chapter 11 Meets Chicken Little,” *Chicago Journal of International Law*, vol. 2, no. 1, pp. 223-229.

LOWENFELD, A. F., A. G. SAAVEDRA OLAVARRIETA, and A. J. VAN DEN BERG

2006 “Fireman’s Fund Insurance Company and The United Mexican States: Award,” July 17, Secretaría de Economía, http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/solucion_controversias/inversionista-estado/casos_concluidos/Fireman_Fund_Insurance_Company/laudo_ing.pdf, accessed March 30, 2015.

MANN, H., and K. VON MOLTKE

2002 “Protecting Investor Rights and the Public Good: Assessing NAFTA’s Chapter 11,” March-April, International Institute for Sustainable Development: http://michelbeauregard.homestead.com/casestudymidtermnaftabackground_en.pdf, accessed September 17, 2012.

MATIATION, S.

2003 “Arbitration with Two Twists: *Loewen v. United States* and Free Trade Commission Intervention in NAFTA Chapter 11 Disputes,” *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, vol. 24, no. 2, pp. 451-507.

MAY, E.

2013 “What Happened under Chapter 11 of NAFTA?” May 17, Elizabeth May, MP for Saanich-Gulf Islands, Leader of the Green Party of Canada, <http://elizabethmaymp.ca/investor-state-treaties/what-happened-under-chapter-11-nafta>, accessed September 4, 2014.

McBRIDE, S.

- 2006 "Reconfiguring Sovereignty: NAFTA Chapter 11 Dispute Settlement Procedures and the Issue of Public-Private Authority," *Canadian Journal of Political Science*, vol. 39, no.4, pp. 755-775.

McRAE, D. M., and J. SIWIEC

- 2010 "NAFTA Dispute Settlement: Success or Failure?" in A. Oropeza García, ed., *América del Norte en el siglo XXI*, Mexico City, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 363-388.

NAFTA SECRETARIAT

- 2014a "About the NAFTA Secretariat: Overview," NAFTA Secretariat, <https://www.nafta-sec-alena.org/Home/About-the-NAFTA-Secretariat>, accessed March 3, 2015.
- 2014b "Chapter Eleven: Investment; Part Five: Investment, Services and Related Matters," NAFTA Secretariat, <https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Legal-Texts/North-American-Free-Trade-Agreement>, accessed March 5, 2015.

OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT)

- 2012 "FDI Flows by Partner Country," August 27, OECD. StatExtracts | Organisation for Economic Co-operation and Development: <http://stats.oecd.org/#>, accessed August 27, 2012.

PEARCE, C. C., and G. CARVAJAL ISUNZA

- 2001 "Notice of Claim: Metalclad Corporation vs. The Government of the United Mexican States and the Mexican State of San Luis Potosí," July 17, NAFTA Claims, <http://naftaclaims.com/Disputes/Mexico/Metalclad/MetalcladNoticeOfArbitration.pdf>, accessed July 13, 2013.

PEREZCANO DÍAZ, H.

- 1999 *Metalclad Corporation v. United Mexican States: Respondent's Post-Hearing Submission*, November 9, NAFTA Claims, <http://naftaclaims.com/Disputes/Mexico/Metalclad/MetalcladMexicoPostHearingBrief.pdf> and <http://naftaclaims.com/Disputes/Mexico/Metalclad/MetalcladMexicoPostHearingBrief.pdf>, accessed July 14, 2013.

RMALC (RED MEXICANA DE ACCIÓN FRENTE AL LIBRE COMERCIO)

- 2009 "Tratado de Libre Comercio de América del Norte. 15 años de daños bastan: el TLCAN debe ser renegociado," January 1, Red Mexicana de Acción Frente al

Libre Comercio, http://www.rmalc.org.mx/tratados/tlcan/comunicados/comunicado_15_anyos.htm, accessed March 6, 2015.

ROMERO JIMÉNEZ, M.

2001 “Considerations of NAFTA Chapter 11,” *Chicago Journal of International Law*, vol. 2, no. 1.

RUNNALLS, D., and K. S. FULLER

2001 “Preface,” in H. Mann, *Private Rights, Public Problems: A Guide to NAFTA’s Controversial Chapter on Investor Rights*, Winnipeg, International Institute for Sustainable Development, pp. vii-viii.

SALVATORE, D.

2007 “Economic Effects of NAFTA on Mexico,” *Global Economy Journal*, vol. 7, no. 1, pp. 1-13.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

2013 “Solicitud de Controversias Inversionista – Estado,” Secretaría de Economía, <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/solucion-controversias/inversionista-estado>, accessed July 31, 2013.

STAFF, M. J., and C. W. LEWIS

2003 “Arbitration under NAFTA Chapter 11: Past, Present, and Future,” *Houston Journal of International Law*, vol. 25, no. 2, pp. 301-340.

STIGLITZ, JOSEPH E.

2004 “The Broken Promise of NAFTA,” *The New York Times*, January 6, <http://www.nytimes.com/2004/01/06/opinion/the-broken-promise-of-nafta.html>, accessed May 9, 2015.

TAYLOR, C.

2000 “NAFTA, GATT, and the Current Free Trade System: A Dangerous Double Standard for Workers’ Rights,” *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 28, no. 4 (Fall), pp. 401-435.

THOMAS, J. C.

2001 “*Metalclad v. United Mexican States*: Canadian Judicial Review Proceeding Transcripts,” February 19, NAFTA Claims, <http://naftaclaims.com/Disputes/Mexico/Metalclad/MetalcladTranscriptsDay1.pdf>, accessed July 16, 2013.

UNCTAD (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT)

- 2007 "Elimination of TRIMS: The Experience of Selected Developing Countries," UNCTAD, http://unctad.org/en/Docs/iteiia20076_en.pdf, accessed February 23, 2015.
- 2006 *Juris International*. Chapter 13, Trade-Related Investment Measures, <http://www.jurisint.org/pub/06/en/doc/C13.pdf>, accessed August 28, 2012.

U.S. DEPARTMENT OF STATE

- 2013 "NAFTA Investor-State Arbitrations: Cases Filed against the United States of America," U.S. Department of State, Office of the Legal Adviser, <http://www.state.gov/s/1/c14683.htm>, accessed July 16, 2013.

VALANCE, N.

- 2016 "NAFTA Effects," CFO, March 1, 2000, <http://ww2.cfo.com/strategy/2000/03/nafta-effects/>, accessed May 30, 2016.

VAN HARTEN, G.

- 2009 "Reforming the NAFTA Investment Regime," in K. P. Gallagher, E. Dussel Peters, and T. A. Wise, eds., *The Future of North American Trade Policy: Lessons from NAFTA*, Boston, Boston University-The Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future, pp. 43-52.

WALLACE, J.

- 2004 "Corporate Nationality, Investment Protection Agreements, and Challenges to Domestic Natural Resources Law: The Implications of Glamis Gold's NAFTA Chapter 11 Claim," *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 365.

WESTBROOK, J. L.

- 2008 "Legal Integration of NAFTA through Supranational Adjudication," *Texas International Law Journal*, vol. 43, no. 3, pp. 349-358.

WOOD, S., and S. CLARKSON

- 2009 "CLPE Research Paper 43/2009: NAFTA Chapter 11 as Supraconstitution," November 5, Social Science Research Network, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1500564, accessed April 5, 2015.

WOODS, M. G., and T. GRIERSON-WEILER

2007 *Canadian Claimants v. United States of America: Reply Memorial on the Preliminary Question*, January 30, U.S. Department of State, Office of the Legal Adviser, <http://www.state.gov/documents/organization/79811.pdf>, accessed July 21, 2013.

2005 *Theodorus De Boer, Simon De Boer and Jack De Boer v. The United States of America*, March 16, U.S. Department of State, Office of the Legal Adviser, <http://www.state.gov/documents/organization/52299.pdf>, accessed July 16, 2013.

WOODS, MICHAEL G., MARTHA L. HARRISON, PAUL LALONDE, RAJEEV SHARMA,
TODD GRIERSON-WEILER, and ALAN S. ALEXANDROFF

2007 “Rejoinder Memorial on the Preliminary Issue of the Canadian Cattlemen for Fair Trade,” <http://www.state.gov/documents/organization/88094.pdf>, accessed May 26, 2016.

YOUNG, M. K., D. D. CARON, and K. D. HUBBARD

2009 *Glamis Gold, Ltd. v. United States of America: Award*, June 8, U.S. Department of State, <http://www.state.gov/documents/organization/125798.pdf>, accessed March 30, 2015.

Constelación narrativa de resistencia. Jóvenes hijos de trabajadores agrícolas en la frontera México-Estados Unidos

A Narrative Constellation of Resistance. Young Sons and Daughters Of Agricultural Workers on the Mexico-U.S. Border

SUSANA VARGAS EVARISTO*

RESUMEN

El artículo aborda los relatos biográficos de los jóvenes oaxaqueños asentados en dos puntos distantes de la geografía articulada a la agricultura intensiva. Se propone la noción de *constelación narrativa de resistencia* como recurso metodológico para analizar la complejidad de las historias biográficas desde distintos niveles (geográfico, colectivo e individual). La resistencia se trata como una ruta narrativa producida por los sujetos en respuesta a la discriminación histórica transversal (étnica, de género, racial y de clase) experimentada generacionalmente. El texto se nutre de una metodología cualitativa a través de la entrevista en profundidad de cohorte biográfica.

Palabras clave: Biografías, discriminación, resistencia, etnicidad, constelación narrativa, interseccionalidad.

ABSTRACT

This article deals with the life histories of young Oaxacans settled in two far-removed locations involved in intensive agriculture. The author proposes the notion of the narrative constellation of resistance as a methodological resource for analyzing the complexity of life histories on different levels (geographical, collective, and individual). Resistance is dealt with as a narrative route produced by the subjects in response to the historic overarching ethnic, gender, racial, and class discrimination experienced over different generations. The article draws on a qualitative methodology, using in-depth interviews in a biographical cohort study.

Key words: Life histories, discrimination, resistance, ethnicity, narrative constellation, intersectionality

*"UNAM, Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM, becaria del Centro de Investigaciones sobre América del Norte", <susana.vargas.e@gmail.com>

*I know that discrimination motivates me
to show that I can overcome.¹*

INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como objetivo estimular la discusión sobre las posiciones de resistencia localizadas en la narrativa de los jóvenes oaxaqueños hijos de trabajadores agrícolas asentados en la frontera entre México y Estados Unidos, específicamente tratamos los casos de Valle de San Quintín, B. C., y Madera, California; dos puntos en el mapa geográfico con presencia de agricultura intensiva que demanda mano de obra inmigrante.

Los jóvenes oaxaqueños en su travesía por los campos agrícolas del noroeste mexicano y el suroeste estadounidense han cruzado diversas fronteras étnicas, raciales y sociales que han dejado huella en su memoria. Esta experiencia impactó su construcción narrativa en contrapunteo con sus ancestros en dos ejes, mismos que conforman el cuerpo del presente artículo: *a*) acciones colectivas bajo distintas expresiones, y *b*) replanteamientos sobre la pertenencia de género.

Un aspecto importante de los relatos biográficos es el que hemos definido como *constelación narrativa de resistencia*. Esta noción permite ordenar y sintetizar el cúmulo de categorías sociales de etnicidad, clase, condición migratoria, género y generación presentes en las narrativas de los sujetos. Asimismo, muestra un sentido plástico que nos permite conjuntar memorias, perspectivas y experiencias vividas por una generación de jóvenes. Por último, facilita articular narrativas de personas instaladas en puntos geográficos distantes, pero con un origen social y étnico en común (Vargas, 2014). En este sentido aclaramos que no se trata de una comparación para explicar cada contexto de estudio, debido a que el concepto de constelación precisamente busca dar cuenta de cómo la experiencia de la pertenencia étnica común entre los jóvenes, produce constelaciones narrativas simultáneas en posiciones geográficas distantes. De tal modo que, a través de la constelación narrativa de resistencia, explicamos un proceso complejo de incorporación a las sociedades de recepción, protagonizado por un sujeto transfronterizo que traspasa fronteras étnicas, de clase, culturales, coloniales, estatales, así como la frontera entre México y Estados Unidos, y jerarquías étnicas (Stephen, 2007: 6).

La narrativa de resistencia la localizamos en el relato biográfico construido por los jóvenes oaxaqueños hijos de trabajadores agrícolas y expresado en una entrevista realizada a jóvenes oaxaqueños hijos de trabajadores agrícolas. A partir de este ejer-

¹ "Yo sé que la discriminación me motiva a demostrar que me puedo superar" (traducción de Chávez, 2013).

cicio metodológico y analítico, accedemos a la manera como los individuos dan sentido a su realidad, la forma de interpretar y ordenar la experiencia vital en un horizonte espacio-temporal más amplio que el inmediato (Velasco, 2005: 247).

Ahora bien, en relación con la resistencia, Foucault la piensa como una condición que existe a la par del poder (Foucault, 1994: 162). Coincidimos con el análisis de Reinaldo Giraldo (2006: 105), quien luego de revisar diversas obras de Foucault define el concepto de resistencia como un proceso de creación y de transformación permanentes. Tomamos éste para suscribir nuestra propuesta y podríamos añadir que es una manera de hacer frente a la condición de subordinación a través de adquirir conciencia de la posición que se ocupa en la sociedad o a través de *la facultad*, metáfora que Gloria Anzaldúa (1997) nos proporciona.

Si trasponemos la metáfora de *la facultad* a la realidad del *outcast* (foráneo, excluido, subalterno), pensaríamos en la conciencia² que un sujeto desarrolla en condiciones de exclusión, discriminación o marginación, tal como lo habría experimentado un niño, un joven indígena en una sociedad distinta de la propia. Tal metáfora estimula a pensar en la posibilidad de este despertar de la conciencia étnica o de clase, en tanto el sujeto comienza a diferenciarse de los otros animando una conciencia del contexto de llegada y su posición en el mismo. Ante la presencia de esta *facultad*, el *outcast* genera una serie de dispositivos o tecnologías de resistencia y conciencia que, a su vez, crean formas particulares de resistencia hacia una sociedad dominante y jerarquizada (Sandoval, 2000: 68).

En este escenario, subrayamos que los jóvenes se incorporan a los contextos de llegada de manera parcial en términos sociales, económicos, culturales y políticos,³ sin embargo, no suponemos que se trata de un sujeto social sin poder de acción, en todo caso lo concebimos atendiendo a su temporalidad. En este sentido, resulta necesario situar a los jóvenes oaxaqueños como sujetos que viven una historicidad externa y a la vez se posicionan desde la "historicidad del sujeto mismo" (Butler, 2000: 13). Así, los ubicamos como seres sociales e históricos que participan en relaciones conflictivas de poder y no solamente se encuentran como espectadores, sino que crean

² O imaginario, que Mignolo (2000) retoma de Édouard Glissant, quien entiende el concepto de "imaginario" como la construcción simbólica gracias a la cual una comunidad, de acuerdo con distintas categorías sociales (racial, nacional, imperial, sexual, etc.), se construye y concibe a sí misma.

³ En otros contextos se ha observado este tipo de patrón de integración en donde la sociedad está organizada de tal manera que lleva a segmentar a la población de acuerdo con sus características de clase social, etnicidad, raza y condición migratoria. En su estudio sobre migrantes magrebíes en París, Tarrius (2010) propone la noción de "la otra integración" para pensar cómo los jóvenes en sociedades altamente excluyentes conforman grupos, organizaciones y formas de asociación delimitadas en espacios territoriales específicos. Cosmopolitismo subalterno es otro concepto que trata de explicar la existencia de grupos que conforman comunidades alternativas al *mainstream*, entendido éste como la forma cultural y política de la globalización contrahegemónica (Sousa, 2002).

discursos, saberes, verdades, realidades que penetran todos los nexos sociales. Se trata de una declaración de independencia, de alteridad, de intención de cambio, de rechazo al anonimato y de estatus de subordinado (Matterlart y Neveu, 2004: 63).

Las narrativas de los jóvenes oaxaqueños entrevistados parecen especialmente pertinentes para dar cuenta de estas resignificaciones o negociaciones de sentido, así como de su papel en las configuraciones identitarias; dan cuenta de cómo ellos, inmersos en distintos ámbitos donde se entrelazan relaciones de poder (étnico, clase, género, condición migratoria), producen prácticas de resistencia –que no es entendida en términos de un movimiento social masivo, sino de un proceso microsociedad localizada en los relatos de los jóvenes oaxaqueños, en los que se encuentran destellos de cambio, transformación y crítica hacia su condición de género, migratoria, de ser hijos de trabajadores agrícolas y, por tanto, también de clase y étnica.

El universo de casos que nutren esta exposición se compone con las narrativas de personas que nacieron y crecieron en ambos contextos de llegada; su promedio de edad es de veintitrés años; los grupos étnicos a los que se adscriben son el zapoteco, triqui y mixteco, aunque no todos son hablantes de esas lenguas. Todos han logrado obtener una escolaridad media superior, superior e incluso varios han realizado estudios de posgrado. El conjunto de jóvenes son hijos de jornaleros agrícolas que crecieron en el contexto del trabajo en la agroindustria y, aunque todos están desincorporados de este tipo de empleo, durante su infancia experimentaron la vida laboral trabajando por jornal.

LA CRÍTICA A PERMANECER EN EL TRABAJO JORNALERO

Del *field* a la sombra⁴

En este apartado abordaremos las críticas que los jóvenes realizan en lo que concierne al trabajo como jornalero agrícola que sus padres desempeñaron y del cual participaron en su infancia. Durante la revisión y sistematización de las narrativas, presenciamos una constante negativa a permanecer trabajando en los campos, como lo han hecho durante años las generaciones que los anteceden, siendo la tendencia del grupo de entrevistados a desincorporarse de dicho mercado de trabajo por considerarlo precario, sin futuro y que no los dignifica como personas.

⁴ Cuando llamo la atención en la noción de sombra, es para dar cuenta de cómo los jóvenes de manera simbólica la utilizan para referirse a las condiciones de extrema exposición solar que implica trabajar en los campos agrícolas. La sombra puede entenderse como un constructo social encaminado a la vida relacionada con el trabajo fuera del campo, el acceso a la escuela y una mayor integración social.

Hilario nació en Asunción, Ocotlán, Oaxaca; es hablante de zapoteco, creció en el Valle de San Quintín y actualmente es profesor de matemáticas en el nivel bachillerato. Él asume que la generación de sus padres buscó emigrar para tener mejores condiciones de vida, “para proteger a sus hijos”. El empleo es el punto de quiebre entre haber permanecido en su lugar de origen y haber migrado a las regiones agroexportadoras del noroeste. Mientras que en sus pueblos subsistían de la agricultura de temporal, en el Valle de San Quintín podrían acceder a un salario, aunque éste fuera bajo:

Nuestros papás de alguna forma nos dieron protección, ¿no? Tan es así que como el trabajo era temporal allá en la región, en Oaxaca, pues ellos nos sacaron y nos trajeron a donde más o menos hubiera empleo y nos pudieran ofrecer algo diferente de lo que teníamos, y nos quisieron proteger preparándonos para el trabajo. Pero como siempre, hay alguien que mira algo diferente; entonces a ellos [nuestros padres] les tocó ir al frente, abrir brecha y la abrieron en Baja California. Nosotros abrimos una diferente que es ser universitarios y profesionistas, ahora nuestros hijos vendrán y tendrán que abrir una diferente, enfrentando los retos en el tiempo en que a ellos les toque vivir y esto que está aquí que les quede como un legado de que alguien tuvo que migrar para buscar algo diferente (Hilario, septiembre de 2011, Valle de San Quintín).

La narrativa de Hilario nos permite observar algunas situaciones de interés: el inicio del proyecto de migración es impulsado por la abrupta necesidad de dejar sus lugares de origen para emplearse en los trabajos pesados del campo. En estos contextos el trabajo infantil aparece como parte de la organización familiar que apoyaba la subsistencia del grupo, siendo aprovechada esta situación por los empleadores y enganchadores en los campos. El trabajo de los niños, desde luego, representaba un apoyo a la economía, pero además, como lo menciona Hilario, también era parte de la necesidad de los padres para protegerlos, asegurando que sus hijos sabrían trabajar y hacerse fuertes en un contexto de suma precariedad. La migración, como estrategia de la generación de los padres (o primera generación), “abrió brecha” y sentó las bases para tener nuevas condiciones de vida y laborales a las cuales los jóvenes se fueron incorporando sin mayor opción; no obstante, el mismo contexto de llegada facilitó los medios para ir escalando en el ámbito educativo, de tal manera que aunque haya representado un espacio de interacción conflictiva, finalmente la escuela aparece como una posibilidad de transformar el panorama de vida. De esta manera, Hilario y otros jóvenes lograron educarse y profesionalizarse. Esto les permite construir una mirada crítica sobre sus condiciones laborales, pero sin afán de ruptura o conflicto con sus padres, sino reconociendo que se trata de un legado.

Esta misma postura de reconocimiento puede observarse en la narrativa de Juan, zapoteco, originario de Coatecas Altas y residente de Madera. Para él, sus padres tomaron la decisión de cruzar la frontera en busca de mejores condiciones de vida; sin embargo, nunca advirtieron las consecuencias que tendría llevar a su hijo de once años a vivir a Estados Unidos. Juan ha vivido como indocumentado la mitad de su vida. Esta condición, articulada a las arduas faenas en la pizca de uva, lo han hecho reflexionar acerca de si el trabajo como jornalero realmente tiene futuro para él y los suyos. En ese contexto, la educación resulta una forma de trascender las limitaciones que trae consigo este tipo de trabajo y las condiciones de vida que ello supone: “entonces, mejor yo mismo analizo esas decisiones [de mis padres], analizo cómo pasó todo esto de haber migrado y haberlo hecho lo mejor que pudieron. Creo que es un gran ejemplo tratar de cambiar la vida, ya no estar nada más en el campo, porque yo sé que ahí ya no hay futuro” (Juan, 2 de septiembre de 2010, Madera).

Hilario y Juan, cada uno desde el contexto en el que crecieron, revelan una suerte de cambio necesario en la trayectoria laboral, así como de expectativas de vida en el nuevo marco social y cultural. Sus historias y las del resto de los jóvenes muestran la importancia de la historicidad del sujeto ubicado en un contexto social determinado y la importancia de comprender su escenario generacional.

Por un lado, la generación que llegó (alrededor de los años ochenta) a los lugares de trabajo (San Quintín o Madera) abrió brecha a la generación más joven nacida en el contexto de llegada (alrededor de los años noventa), advirtiendo que la educación significa una ventaja en el marco de escenarios de exclusión social. Este cambio en el acceso a la información fue importante, porque mientras la generación de los que “llegaron” tuvo que trabajar en los campos, con la escuela, paralelamente, como un espacio secundario de socialización, para la generación de los que ya nacieron en estos lugares de migración, la educación representó una alternativa al trabajo agrícola. Por tanto, cada generación modifica algunos patrones de su inserción y acceso a recursos disponibles, para utilizarlos de acuerdo con cada circunstancia.

A mi generación siento que le costó, yo puedo decir que me costó, porque yo sí pasé por todo eso de la discriminación, y muchos se quedaron en el camino, dejaron de estudiar, creo que ahí teníamos que tener bien presente y mantenerte de: “¿sabes qué? Nadie tiene que pasar sobre mí”. Y muchos se quedaron en el camino de salir a trabajar en el campo. Fue la opción, ya no continuaron sus estudios. [...] Si le preguntas a cada uno de nosotros, te podemos contestar que por qué lo hacemos [salir a estudiar y no quedarse en el campo], porque miré que mi papá no tuvo esa oportunidad y yo sí la tengo y la voy a aprovechar (Guadalupe, octubre de 2011, Valle de San Quintín).

Como lo apunta Guadalupe, mixteca originaria de San Martín Duraznos y maestra de primaria en Tijuana, B. C., su generación se enfrentó a la primera experiencia de convivencia interétnica, tanto en el ámbito escolar como en el laboral. Esta generación, que llegó en el marco de una migración familiar, encontró un contexto en el que resultaba difícil el acceso a la educación, asociado a las condiciones de pobreza de las familias jornaleras. La discriminación tuvo efectos duales: por un lado motivó la deserción escolar (muchos se quedaron en el camino); por el otro, se optó por resistir al ambiente de exclusión.

Pablo, originario de San Martín Ituyoso, Oaxaca, hablante de triqui, trabaja como técnico en informática en la estación de radio XEQUIN, en el Valle de San Quintín. Él observó durante su adolescencia que lo importante de desincorporarse del trabajo en los campos agrícolas era abandonar un empleo que los exponía a las peores condiciones sanitarias, que los invisibilizaba como sujetos de derechos (laborales, sanitarios, humanos) para optar por otro tipo de empleo, que le asegurara un mínimo de condiciones de trabajo decentes.⁵

Para llegar al mismo nivel que ellos [los mestizos], tenía que proponerme esa meta, trabajar desde una simple papelería, en una farmacia, un lugar con techo donde tú trabajes tus ocho horas y se te cumplan tus derechos o al menos unos cuantos. No como en el campo, que no tienes derechos, no tienes ni derecho de voz, porque si el mayordomo te dice haz esto y lo tienes que hacer, que si no lo haces, hay muchas personas que quieren trabajar [...] ahí si no tienes derecho [...] entonces en esto yo tenía que buscar un trabajo así normal, una farmacia, una papelería o un trabajo que no fuera en el campo (Pablo [pseudónimo], 25 de agosto de 2011, Valle de San Quintín).

“Trabajo bajo techo” es lo que Pablo vincula con el mejoramiento del entorno laboral, que las condiciones de trabajo no los expusieran al rayo del sol, a las inclemencias del clima y de los pesticidas. En el marco interpretativo de Pablo, entre la visibilidad de los mestizos y la invisibilidad de los indígenas, estar en un espacio laboral “bajo techo” lo coloca como una persona normalizada y no del campo (racializada).

Paulatinamente, los jóvenes, a lo largo de su experiencia biográfica en estos espacios con presencia de agricultura intensiva, fueron identificando los factores que coadyuvaban a reproducir una posición subordinada. Pablo, por ejemplo, es consciente de que su condición de indígena lo obligaba a traspasar la frontera laboral de

⁵ Se considera “trabajo decente” a aquel que brinda seguridad, que otorga garantías de libertad de sindicalización y que prohíbe el trabajo infantil (Anker *et al.*, 2003; Ghai, 2003 en Lara, 2008: 25). Por el contrario, en el trabajo precario la inseguridad es un aspecto esencial que deriva en la inestabilidad en el empleo, la falta de protección social y los bajos niveles salariales (Lara, 2008: 25).

un espacio de precariedad aguda, hacia otro en el que la situación mejorara. Todo ello, tomando como punto de partida las experiencias de desventaja por motivos étnicos que vivió en los campos agrícolas. Desde su temprana infancia, fue muy observador sobre cómo debía cambiar sus circunstancias atendiendo a lo que la gente “normal” hacía y tomaba como parámetro de “lo bueno” y estandarizado.

Aunque los recursos laborales en el entorno de los jóvenes oaxaqueños tanto en el Valle de San Quintín como en Madera no necesariamente ofrecen un trabajo ideal en el que se visibilicen sus derechos como trabajadores y cuenten con las condiciones de un empleo decente, cierto es que sus experiencias de discriminación también los han llevado a acumular conocimiento sobre la importancia de tratar de cambiar la trayectoria de jornalero agrícola hacia otra distinta. Este ejercicio de crítica y cambio implica retomar los recursos y medios disponibles para utilizarlos, según su propia intención (Castoriadis, 2009: 105).

Beatriz, hija de jornaleros agrícolas, estuvo mucho tiempo en contacto con las condiciones laborales de este sector. Su exposición a este ámbito la ha llevado a sensibilizarse con los temas sobre la identidad de los inmigrantes oaxaqueños y sus problemas: la presencia de jóvenes indígenas participando en pandillas, la pobreza, la discriminación. Estos nudos problemáticos en su comunidad la impulsaron a participar como activista en distintas organizaciones que le permitieron crear conciencia sobre la problemática social y las acciones que convenían para colaborar como activista: “Yo creo que todo eso de la inmigración, de no saber el lenguaje, de no saber las leyes, sí hace que la gente esté en sumisión; mucha gente se aprovecha de eso, especialmente los rancheros, gente rica que tiene dinero” (Beatriz, febrero de 2012, Madera).

Por sus condiciones, la comunidad inmigrante oaxaqueña instalada en San Quintín y Madera, caracterizada por el empleo precario, parece un ámbito social inmóvil en donde los individuos interactúan y se interrelacionan de forma cotidiana; sin embargo, en las narrativas de los jóvenes se perfilan destellos, *microrrelatos*, que visibilizan fuerzas heterónomas que hacen al “sujeto un sujeto sujetado”, como lo señalaría Anabel Rieiro (2010); no obstante, también se presenta la capacidad misma del sujeto de accionar, resistir, resignificar, transformar y algunas veces romper con la reproducción de una estructura y un contexto, que lejos de “estar dado”, estimula la reacción de alternativas y fuerzas vivas frente a la dominación y el control total (Rieiro, 2010: 273).

Profesionalizarse, trabajar bajo la sombra, buscar el cumplimiento y reconocimiento de derechos laborales, identificar empleo jornalero como uno insostenible, sin futuro, indigno, que genera subordinación y explotación son algunas de las expresiones narrativas que muestran los deseos de transformar un ambiente laboral, de crear una historia personal y de otorgar sentido al conjunto de experiencias de la vida indi-

vidual (Touraine, 1995: 29). Se trata de crear una voz propia frente a las múltiples demandas del contexto en términos familiares, étnicos, laborales y sociales.

Si bien la incorporación de estos jóvenes está circunscrita a las fuerzas económicas, sociales y culturales contenidas en la sociedad que los recibe, cierto es que existe un espacio intermedio de interacción entre la sociedad dominante y la sociedad subalterna. Un tercer espacio entendido como aquel que no pertenece exclusivamente a la sociedad dominante ni tampoco al subordinado. Bhabha sugiere una interacción en donde existen fuerzas de poder ejercidas pero también reacciones, todo ello en contextos compartidos (Bhabha, 1994: 241).

EL RAP Y LOS AUTÓNOMOS COMO ACCIONES COLECTIVAS

“Representando a mi gente”

En el primer apartado abordamos el tema de la resistencia desde la percepción individual que los jóvenes han expresado en torno al mercado de trabajo agrícola y su resistencia a continuar inmersos en relaciones de subordinación; sin embargo, esto, según James Scott (2000: 32), aparece como discurso oculto, es decir, como quejas, críticas, demandas que se quedan entre un grupo determinado y no se llevan al plano público; no obstante, hablan de una posición de clase, lo que es común a un grupo y a los lazos sociales que los identifican.⁶ En este sentido, ocurre un tipo de resistencia en el plano de lo individual/oculto.

Por su parte, los jóvenes de Madera llevan a cabo acciones colectivas en las que irrumpen en el espacio público para expresar abiertamente su descontento y crítica hacia sus comunidades y ellos mismos. Es por esto que nos interesa analizar en este apartado las acciones colectivas en torno a dos temas prioritarios de la población joven: la condición étnica y el estatus migratorio. La primera de ellas desde el ámbito de lo musical; así, el rap aparece como vehículo de recreación en el que los cantautores combinan su experiencia étnica con la migratoria.

En un segundo apartado analizaremos el ejercicio organizativo de jóvenes originarios de San Miguel Cuevas, Oaxaca, quienes conformaron una organización llamada Los Autónomos. En este nivel colectivo de la resistencia, que simboliza la capacidad de relación entre personas que pueden entablar luchas en común (Rieiro, 2010: 277), encontramos el ámbito de lo público, un espacio en el que las luchas de los inmigrantes, indígenas, jóvenes oaxaqueños representan formas de resistencia que ya no

⁶ El discurso oculto para Scott funciona en ambas direcciones, para los grupos dominantes y los dominados.

son discretas, sino que movilizan recursos en esos espacios acotados de interacción. Para Scott (2000), el discurso público retoma la imagen que tanto dominados como dominadores personifican para lograr anteponer su visión de poder; finalmente, hablamos de relaciones sociales de poder en donde cada actor social echa mano de sus recursos aun en el marco de relaciones de desigualdad.

A finales de los sesenta surge en Estados Unidos el hip hop⁷ como movimiento artístico en comunidades afroamericanas y latinoamericanas de barrios populares de Nueva York, como el Bronx, Queens y Brooklyn. Este estilo musical tiene cuatro pilares fundamentales: MC, DJ, breakdance (baile) y grafitti (dibujo callejero) (Lauren, 2009 cit. en Murillo, 2011: 6), y es común que quienes lo practican aparezcan en lugares públicos que toman forma gracias a la acción colectiva. Así, el sitio ocupado por el cantante, rapero o grafitero será uno dispuesto para el ensayo, la exhibición, la visibilización y también la confrontación grupal e individual. Los jóvenes raperos⁸ establecen en estos lugares vínculos emocionales de pertenencia, casi siempre retomando problemáticas sociales presentes en su entorno; en cierta medida, buscan ser voceros del conflicto, la desigualdad y exclusión social (Garcés *et al.*, 2007: 15-17).

Rey y Miguel son dos exponentes del rap, con orígenes oaxaqueños, instalados en Fresno, California. Desde hace algún tiempo, fueron invitados a participar en actividades culturales y políticas en el Centro Binacional para el Desarrollo Indígena Oaxaqueño (CBDIO), impulsado por el Frente Indígena de Organizaciones Binacionales (FIOB),⁹ una vez que se abrió la comisión para atender al segmento juvenil en la organización. Una de las actividades más importantes de esta delegación fue organizar a los jóvenes para realizar acciones colectivas, pero también para trabajar con ellos en términos del reconocimiento de sus orígenes étnicos. Sistemáticamente el FIOB ha impartido talleres de descolonización con el propósito de reafirmar la identidad propia y hacer valer el derecho de autodeterminación frente al dominio exterior (FIOB, 2009). En este contexto, los esfuerzos aislados de Rey y Miguel se vieron fortalecidos en un ambiente que retoma lo ancestral y lo antiguo como puntos de partida. Este proceso tuvo influencia en el contenido de sus letras, las cuales sufrieron una conversión temática una vez que hicieron conciencia de sus orígenes étnicos. En lugar de abordar situaciones del barrio y de violencia, optan por “representar a su gente” inyectando

⁷ El rap es la música que se desprende de la cultura hip hop; comprende el estilo de canto y la base rítmica en cuatro tiempos o pista musical acompañada con sampleos o armonías, que permite al cantante reconocido popularmente como rapero o rapera expresar sus sentimientos y visiones del mundo mediante letras de su propia autoría (en Garcés *et al.*, 2007: 200).

⁸ El movimiento principal es el hip hop, entendido como una expresión cultural y el rap es la expresión musical de dicho movimiento más amplio.

⁹ El FIOB se fundó en 1991 en Los Ángeles, California. Está conformado por organizaciones, comunidades e individuos indígenas asentados en Oaxaca, Baja California y California.

a sus letras temas y problemáticas referentes a su comunidad migrante y étnica. Paralelamente, en el marco de la apertura de la delegación juvenil dentro de las actividades del CBDIO, se creó una organización que los jóvenes nombraron Los Autónomos, haciendo alusión a un rap con el mismo título de la agrupación Bocafloja, a partir del cual se inspiraron, dado que expresa los ideales en que se sustenta el colectivo.

El primer caso que abordaremos corresponde al de Rey Guzmán. Él nació en el pueblo de San Miguel Cuevas en el año de 1991. Su primera lengua es el mixteco; posteriormente, cuando llegó a Fresno, comenzó a aprender español en la calle –como él lo menciona– y el inglés en la escuela.

Su mamá desempeñaba un cargo tradicional en su pueblo. Rey nació y vivió en su lugar de origen hasta la edad de tres años. En 1994 cruzó la frontera hacia Estados Unidos con documentos prestados. Su condición migratoria es de indocumentado, un aspecto más que se suma a la lista de sus inspiraciones para escribir letras. Logró estudiar hasta el Community College con ayuda de otros jóvenes que se encuentran en la misma situación y que han acumulado información sobre cómo continuar dentro del sistema educativo oficial, aun sin contar con documentos.

Desde muy joven, a la edad de doce años, Rey comenzó a sentir afinidad por la cultura hip hop, gracias a que su hermano comenzó a conocer algunos grupos e intérpretes de este estilo; uno de ellos era conocido como Little Rob, un cantante famoso que se autoidentificaba como chicano. De esta manera, Rey se sintió inspirado y comenzó a escribir sus propias letras; aprendió que existen distintos estilos de rappear y distintas perspectivas, como el rap que sólo habla de las experiencias que ocurren en la calle, aquel que habla sobre situaciones que provienen del entorno social en donde se desenvuelve:

Me interesaba hablar más de las calles, pero escuché raperos de España que me los presentó un amigo y me abrió más la conciencia, y de las cosas que hablan es de lo que yo quiero hablar, de la vida de la calle, la pobreza y de lo que pasaba. Más en lo positivo, dar consejos [...] consejos como no caer en las malas cosas. Ahorita de lo que yo hablo más es de mi cultura, de donde yo vengo (Rey, octubre de 2011, Fresno).

A partir de la influencia de algunos grupos musicales, su relación con el CBDIO y de su propia herencia cultural, Rey sintió la necesidad de expresar sus sentimientos respecto de su pertenencia cultural, pues desde tiempo atrás se había planteado el proyecto de conformar un grupo de jóvenes originario de San Miguel Cuevas. Es interesante saber que en particular las personas de este pueblo tienen una interacción muy estrecha, es decir, la generación que antecedió a Rey y a Miguel ha mantenido lazos fuertes entre sus miembros instalados en California con la comunidad en Oaxaca.

Esto ha impactado a las generaciones jóvenes, de tal manera que sus amigos lo hacen. Este vínculo identitario representado por el pueblo ha tenido como resultado que Miguel y Rey hayan convivido desde niños y conformando más o menos los mismos ideales de vida. El rap aparece como una forma de convivencia cotidiana; por ello, las letras que escribe Rey están impregnadas de esta experiencia:

Siempre, siempre he querido representar a mi gente y, como no hay raperos, muchos que representan así, yo quise, quise estar ahí para ellos, para que escuchen el rap y digan ¡oh, yo soy de Oaxaca y soy de aquí! Para que ya no se avergüencen, porque hay algunos jóvenes que les da vergüenza decir que son de allá. Y yo quiero ser esa voz que les pueda decir y que les pueda inspirar. Decir eso, que soy de Oaxaca y sin pena lo digo (Rey, octubre de 2011, Fresno).

Esta conciencia étnica no llegó de manera fortuita para Rey. Cuando era adolescente, renegaba de sus orígenes oaxaqueños por haber sido estigmatizado y discriminado por sus rasgos físicos y su condición migratoria. Esta marca la ha llevado a cuestras y no fue sino hasta que comenzó su convivencia con los demás jóvenes oaxaqueños miembros del CBDIO cuando se reconoció como parte de este grupo social y se identificó con un discurso de autonomía, resistencia y reconocimiento de su cultura ancestral; es decir, Rey encontró un espacio de formación de liderazgos impulsado por el FIOB con un fuerte discurso de reivindicación étnica y con grandes necesidades de posicionarse en el espacio público.

Lo interesante de esta acción de retomar lo ancestral es que no deja de estar cruzada por el contexto social, cultural y político que le ofrece la ciudad de Fresno, California. Rey adopta lo étnico pero adaptándolo desde su propia visión de las cosas, inscribiendo su propia voz de una manera “más abierta”, así dice:

Soy de Oaxaca, me visto de aquí. Hablo mixteco con la gente del pueblo y hablo inglés con la gente que habla inglés, español con la gente que habla español o los mezclamos. Hablo inglés con el grupo (Los Autónomos) también hablamos mixteco, pero yo sé que soy de Oaxaca, con otra perspectiva más abierta y más allá... Mi gente es casi muy cerrada, la gente de aquí, ¿no?, de mi pueblo, es cerrada. Y yo estoy abierto a todo (Rey, octubre de 2011, Fresno).

Su perspectiva de ser oaxaqueño se ha ampliado. Un oaxaqueño que vive distinto de “su gente”, que convive con otros grupos, escucha otra música y se viste distinto está “abierto” al cambio, la negociación y adaptación como una forma de mantenerse en ambos espacios sociales y étnicos, pero desde su propia construcción individual, desde su propia voz y manera de representar su pertenencia étnica a través de la música.

Adaptando la cultura a nuevos relatos y nuevas formas de comprenderla, Rey nos permite advertir que dentro de las nuevas generaciones existe una forma de repensar la pertenencia étnico-cultural. En su narrativa maneja nociones de “abierto” y “cerrado”. Ser abierto implica transgredir las costumbres del pueblo, como Rey, quien viste ropa holgada. A la vista de sus paisanos adultos es un joven “cholo”, estigmatizado; sin embargo para él, es una forma de abrirse a la cultura y costumbres que lo rodean, de adaptarse al contexto y también de exaltar su individualidad. Este proceso marca una nueva perspectiva sobre su ser juvenil indígena, lo inserta en mundos menos herméticos, no estrictamente tradicionales, no decisivamente enmarcados en lógicas rurales o campesinas, sino en “situaciones puente”, esto es, “pendulares”, porque la navegación cultural es la base para toda acción social (Cruz-Salazar, 2012: 158). Este patrón de incorporación parece ser común entre los jóvenes entrevistados. Muchos de ellos reivindican su cultura ancestral, incluso la exaltan; empero, no parece un obstáculo para tomar elementos culturales que el contexto de llegada les ofrece.¹⁰

El caso de Rey muestra la presencia de una crítica sobre la forma “cerrada” de sus paisanos frente a las nuevas condiciones de vida en las que se encuentran, esto significa un rechazo a la música, a las formas que los jóvenes adoptan para convivir con sus pares con distintos orígenes étnicos. Es una forma de construir identidades juveniles, lo que Erik H. Erikson llama “la necesidad de cierta difusión del ‘yo’” refiriéndose a las experiencias en donde el “sí mismo” se expande para incluir una identidad más amplia, con ganancias compensatorias en el entorno emocional, en la certidumbre cognoscitiva y en la convicción ideológica, presentándose una inspiración creadora. Tales estados pueden estar sancionados culturalmente hasta convertirse en instancias de autodefensa y rebeldía ante las normas y valores impulsados en el mundo adulto (Erikson, 1995).

Paradójicamente, a pesar del conflicto generacional por las preferencias de los jóvenes en términos de los gustos musicales y la adopción de las costumbres estadounidenses, Rey mantiene su postura de retomar su pertenencia étnica como una forma de tener un asidero que le provea respuestas y formas de significar y resignificar su estancia entre los mundos paralelos a los que se enfrenta.¹¹

¹⁰ Desde luego encontramos casos de jóvenes que reconocen su origen étnico, incluso sus padres son hablantes de mixteco, pero esto no significa un punto de partida para potenciar su incorporación, más bien resulta un obstáculo y optan por reinventarse como sujetos en una nueva sociedad. Lo que la experiencia muestra es que pueden existir distintas vías de incorporación por parte de los jóvenes. Ahora bien, reconozcan o no su pertenencia étnica como un elemento que afirma su inserción, siempre está presente como un eje que marca un antes y un después en la historia biográfica de incorporación, es un aspecto de negociación constante.

¹¹ Esta forma de retomar la cultura se circunscribe a la influencia potencial que el FIOB a través del CBDIO ha generado en las ciudades de Madera y Fresno, a partir de reforzar el reemplazo generacional en la organización, sustentado en la gran presencia de jóvenes hijos de jornaleros en la región que buscan un espacio en el cual repensar su etnicidad en el marco de un nuevo contexto social. Sin duda, a diferencia de lo que

Una historia semejante a la de Rey la podemos encontrar en el relato de Miguel, cuyo pueblo de origen es San Miguel Cuevas; él es trilingüe y su primera lengua es el mixteco. Su condición migratoria es distinta de la de Rey, pues cuenta con documentos (a pesar de haber cruzado la frontera sin ellos; gracias a que su papá contaba con residencia, logró tramitar los papeles migratorios); no obstante, Miguel ha crecido en el mismo ámbito de Rey debido al lazo estrecho que tiene con su pueblo.

Miguel cuenta que en una ocasión, mientras cursaba la primaria, tuvo que hacer un ejercicio de construcción de rimas, tenía alrededor de trece años, fue en ese momento cuando se dio cuenta de que se le facilitaba hacerlas: “yo no sabía lo que era el rap antes, pero cuando me dijeron eso, dije ¡ah, yo puedo rimar!”.

De la misma manera que Rey, Miguel hace alusión a su primer acercamiento al rap “negativo”, corriente que se refiere a un estilo de rimar en torno a problemas relacionados con las pandillas, la vida en la calle, en el que “se mencionan muchas groserías”. Por ejemplo, Miguel narra que él creció con la influencia de las pandillas, particularmente a la que se conoce como Los Sureños:

Los Sureños son una pandilla que se hacen llamar Sur 13, no tiene nada que ver con la Mara Salvatrucha 13, que es otra historia. Antes yo quería ser de Los Sureños por el simple hecho de ser algo del sur de la frontera. La historia de Los Sureños empezó en California, se formaron por una mafia mexicana en prisión que se llamaba la “M”, la “Mafia Mexicana” y luego empezaron a crear soldados fuera de las calles que se hacían llamar Sureños y [...] cada quien pertenece como por ejemplo al barrio *Sur 13 BSD, Playboys, Sur 13*, cada quien empezó a crear su propia *clica*, pero siguen siendo sureños todos, Azul sureños (Miguel, 28 de octubre de 2011, Fresno).

Miguel narra que muchos de sus paisanos trataban de acercarse a la pandilla del Sur con el fin de sentirse parte de un grupo que los identificara con sus orígenes “sureños”. Según él, debido a la discriminación, pertenecer a este tipo de asociaciones les permitía sentirse “alguien” o sentirse fuertes frente a la sociedad que los recibía como migrantes, pues los llamados Sureños nacieron en el sur y los Norteños son nacidos en Estados Unidos.

Estas pandillas tenían gran influencia en Miguel, pues trataba de repetir patrones de rap “negativos” que lo instalaban en un estilo de vida asociado a las drogas y en situaciones que dañaban su salud. Igual que Rey, su amigo y paisano, reflexiona

sucede en el Valle de San Quintín, organizaciones ya instaladas en la región del Valle Central, no solamente de origen indígena sino latinas, aparecen como un referente para los jóvenes en el proceso de construir su propia perspectiva identitaria.

sobre la importancia de desincorporarse de la pandilla y comenzar a generar otro tipo de rap “positivo”. Cuenta Miguel:

Había un rapero en California que se llamaba Little Rob, que significaría *Pequeño Roberto* [en español]. Era muy bueno también, cantaba, él era diferente, rapeaba de todo: de desamor, de la vida y también de la pandilla, y ya después Rey y yo nos juntamos, y aunque yo iba mal nos juntábamos, poníamos su grabadora, grabábamos nuestra voz, poníamos la música y nos imaginábamos que rapeábamos como ellos, nos sabíamos todas sus letras... (Miguel, 28 de octubre de 2011, Fresno).

Después de un periodo en el que Miguel cuenta que “estaba mal”, su madre cae enferma. Esta situación –señala– lo hizo ubicarse y retomar nuevamente el *high school* en una escuela de San José, California. De esta manera, comenzó a cambiar su estilo de componer letras tratando de buscar un lenguaje y mensajes más positivos. Al mismo tiempo, contacta a un grupo de rap llamado Bocafloja proveniente de la Ciudad de México. Se siente influido por el tipo de canciones con “mensaje positivo”. Señala:

El rap es una motivación a seguir luchando, a seguir siendo positivo, y ahora lo quiero hacer para rescatar mi cultura. O sea, porque mi visión era, cuando un oaxaqueño como yo o alguien que venga de allá que vea que yo estoy rapeando y yo estoy hablando de eso, va a ser algo para que ellos digan ¡oh, es alguien de Oaxaca! ¡Yo soy de ahí también! Para que ya no neguemos de dónde somos, ¿verdad?, como cuando escuchas un corrido de un michoacano o un sinaloense, te pones orgulloso, pero yo quiero hacer eso mismo, pero en mi rap (Miguel, 28 de octubre de 2011, Fresno).

Una de las primeras expresiones del proyecto que se ha propuesto Miguel es la creación de un rap trilingüe, mediante el cual exalte el manejo de tres lenguas que han formado parte de su historia de vida como una forma de confrontar a la sociedad que los ha colocado en situaciones de marginalidad o subordinación, pero también de reconocerse como parte de esta complejidad.

Este ejercicio de escritura trilingüe muestra la multiplicidad de nudos conflictivos de acuerdo con la dinámica social en la que se encuentra Miguel. Reiteradamente en las entrevistas, los jóvenes oaxaqueños vinculan el uso de la lengua a un espacio social emocionalmente diferenciado. La lengua materna (triqui, zapoteco, mixteco) es aprendida y utilizada en el contexto familiar y de la comunidad étnica. El español necesariamente debió haber sido aprendido como un medio para subsistir en el contexto del barrio segmentado por población inmigrante mayoritariamente mexicana

de distintos orígenes. Por último, el inglés es una lengua aprendida para subsistir en el ámbito institucional (escolar principalmente) y, desde luego, para incorporarse al *mainstream* desde la convivencia con sus pares en el contexto escolar. Tres ámbitos que Miguel articula en un rap y que implican formas de exigencia distinta para los jóvenes que viven simultáneamente en estos tres espacios sociales. En cierta forma es lo que Federico Gama (2009) sintetiza en *Mazahuacholoskatopunk*, como una suerte de hibridación cultural en la que los jóvenes mazahuas son el motivo central de su obra fotográfica. En este movimiento se puede observar cómo la ascendencia mazahua forma parte importante del ser étnico entre estos jóvenes; sin embargo, esta dimensión identitaria se mueve a la par de las otras sin empalmarse de modo prioritario.

Este tipo de fusiones en el caso del rap se enmarcan en el procesamiento de una perspectiva crítica de los jóvenes, como un replanteamiento de su identidad histórica (Dube, 2010: 270), lo que implica hablar de sujetos inmersos en su propio tiempo y espacio, creadores de su historicidad. En este ejercicio de escritura trilingüe, Miguel expone los distintos imaginarios conflictivos que conllevan a un proceso de descolonialidad, capaces de conformar fuerzas de resistencia antihegemónicas (Rieiro, 2010: 283). Ya no se habla desde la voz de lo marginal, sino desde el reconocimiento de un patrón de dominación que ha operado en su realidad cotidiana, el mismo que ha producido entre los y las jóvenes resistencias, fisuras, distintas temporalidades que no necesariamente desembocan en “el destino único propuesto por las sociedades dominantes”, sino que toma otros matices. En palabras de Rieiro (2010: 285), una descolonialidad que implica encontrar otro desarrollo definido por procesos objetivos, imaginarios y temporalidades propias “porque ya no nos vamos a dejar dominar”, dice Miguel.

El rap, por tanto, es una forma creativa que no consiste en ocupar una situación de libertad abstracta total en relación con los medios y formas, sino en dominar los medios y la información para llevarlos hacia un proyecto personal y luego colectivo. Esta herramienta de expresión y vía de abrir un debate público sobre la crítica que los jóvenes hacen hacia distintas formas de dominación se ve reforzada en el marco de la organización Los Autónomos. El nombre de esta organización se inspira en un rap de Bocafloja cuyo título es “Autónomo”. Ilustra las distintas fronteras étnicas, de clase, raciales y la condición migratoria, con las cuales los jóvenes miembros de este grupo se ven identificados, y a propósito del rap como una herramienta de crítica, lo retoman.

Como se ha observado en diversos contextos sociales y culturales, el rap siempre aparece como una expresión juvenil vinculada con postulados de resistencia civil, de objeción de conciencia y autogestión. Perea (1999: 98) señala que el rapero hace de su discurso una propuesta poética, con su vivencia como inspiración; de ahí “emerge un sujeto portador de un discurso capaz de proveer de sentido las tensiones que atraviesa su subjetividad, su vida cotidiana y su lugar en el universo social. Es el

vocero del conflicto, la desigualdad y exclusión social”, como anotan Garcés, *et al.* (2007: 15-17).

Los Autónomos, al tomar como inspiración dicho rap, tratan de expresar situaciones conflictivas, de desigualdad y exclusión social por las que han atravesado generacionalmente los miembros de una comunidad étnica e inmigrante, pero, más específicamente, de un segmento etario que se organiza para ocupar sitios insertos en el espacio público. En las reuniones de la organización se habla sobre la importancia de sus orígenes étnicos y de pertenecer a una cultura ancestral, como la mixteca y la zapoteca. Siguiendo la idea de autonomía, los jóvenes oaxaqueños buscan construir una organización con una estructura distinta de la que se acostumbra en sus pueblos de origen, en la que existe una distribución vertical y casi siempre con hombres a la cabeza. Los Autónomos buscan construir una estructura horizontal en la que todos participan de todas las decisiones y en todo caso distribuyen responsabilidades. Las mujeres tienen un papel fundamental, igual, son organizadoras y participativas.

En este sentido se busca establecer relaciones más equitativas en términos de género, étnicas y de condición migratoria (no todos sus miembros son ciudadanos). Buscan organizarse de manera autónoma diferente de la tradicionalmente aprendida, intentan romper con relaciones de dominación que evidentemente identifican en sus propias comunidades de origen e incluso en sus familias con el tema de las relaciones de género. Miguel explica que el rap “Autónomo” los define en muchos sentidos “porque no hay estructura, porque no tenemos presidente, vicepresidente, tesorero, vamos independientes. Yo lo miro ahora, nos hacemos líderes nosotros mismos”.

Estas experiencias organizativas intervenidas por expresiones musicales, como el rap, señalan la construcción de un sujeto social e histórico: el joven indígena en espacios de migración. Tanto en Madera como en el Valle de San Quintín, los jóvenes hijos de jornaleros construyen narrativas críticas en torno al trabajo que les ofrece la agricultura intensiva, considerándolo indigno, precario, que los sitúa en posiciones socialmente marginadas. Aunque se trata de expresiones aisladas, en conjunto muestran un descontento sobre continuar reproduciendo las relaciones de dominación hacia sus propias personas y familiares.

En esta segunda parte del artículo observamos distintas manifestaciones organizativas que se entrelazan para mostrar la complejidad que representa a los jóvenes oaxaqueños en estos espacios de migración. Expresiones juveniles como el rap, la necesidad de encontrar asideros en la cultura ancestral para retomarla como bandera de lucha, su condición de inmigrantes e indocumentados, la búsqueda de relaciones más equitativas y, sobre todo, de posicionarse como sujetos que se diferencian de su comunidad ancestral, parecen indicar un hallazgo fundamental: la ida y vuelta entre lo tradicional y lo moderno, entre lo individual y lo colectivo en el marco de las

nuevas generaciones de hijos de jornaleros agrícolas en espacios de migración y contextos de llegada.

Coincidimos con otras investigaciones en que en estos escenarios cambiantes, lo “juvenil” se encuentra en construcción en medio de una tensión entre lo tradicional y lo moderno, es decir, en constante reformulación a partir de nuevos referentes (Aquino Moreschi, 2012).

En algunos trabajos se ha señalado que la desobediencia juvenil, la generacional y la pérdida de control comunitario sobre los jóvenes indígenas han creado una problemática social dentro de los pueblos, especialmente ante las generaciones adultas (Pérez Ruiz, coord., 2008; Cruz-Salazar, 2012: 149).

El rap y las organizaciones juveniles articulan en la escena pública una voz e incluso una múltiple presencia de voces, como lo practica Miguel a través de su rap trilingüe. Los jóvenes escapan a una condición individual de resistencia y crítica para tomar la esfera pública. Los jóvenes sin documentos pasaron del discurso fuera de escena (Scott, 2000: 29) al colectivo y público al asociarse con sus pares para conformar organizaciones de sujetos con exigencias ciudadanas.

RESISTENCIA Y LAS RELACIONES DE GÉNERO

Redefinición de lo femenino

El género y la juventud significan construcciones corporales vinculadas con el tiempo en términos de la edad del sujeto y del contexto histórico en que se ubica. Alrededor de estos factores aparecen un conjunto de prácticas culturales mediante las cuales se hacen efectivos determinados modos de realización subjetiva que definen lo que “somos” como hombres y mujeres y lo que la sociedad espera de dicha relación hombre-mujer (García y Serrano, 2004: 198). En el caso de los y las jóvenes oaxaqueñas, esta construcción corporal está vinculada de manera intensa con la familia y con la comunidad étnica. Existe una extendida vigilancia de la comunidad hacia el comportamiento de las mujeres, siendo la familia el vehículo para asegurar la ideología de género predominante. De acuerdo con el planteamiento que hicimos sobre “la historicidad del sujeto mismo”, desde luego le atribuye sentido a su sexualidad en el nuevo tiempo y espacio en el que están posicionados dando cuenta de la propia temporalidad (Butler, 2000: 13).

Por ello, al esclarecer su subordinación en estos contextos familiar y étnico, las mujeres configuran una crítica sobre su posición disciplinada y emprenden estrategias que aseguran el ejercicio de su propia construcción de lo femenino e individual

como estudiar, participar en actividades organizativas e independizarse económicamente del grupo familiar.

Beatriz nació en Oregon, sus padres son originarios de Santa María Tindú. Durante su infancia se incorporó al trabajo en los campos agrícolas en la pizca de uva. En el momento de la entrevista tenía veintisiete años de edad. Estudió Leyes en Heastings, universidad de California ubicada en San Francisco. Una de las razones que la llevaron a enfocarse en este campo académico fue porque desde muy joven se vinculó con el grupo Líderes Campesinas,¹² de quienes recibía asesorías e información respecto de los derechos de las jornaleras agrícolas y su trabajo en los campos. Desde muy joven, Beatriz fue activista, inspirada por su experiencia de migración y por su paso por los viñedos en California.

Varios acontecimientos la llevaron a tomar conciencia de las limitaciones que le imponía ser mujer. Ella rememora que el embarazo inesperado de su hermana mayor marcó la relación con su padre, llenando de incertidumbre la posibilidad de continuar estudiando. Su padre, al desaprobador la condición de embarazo de su hija mayor fuera del matrimonio, estableció reglas más estrictas para las mujeres.

Mi hermana se embarazó y ya después de eso sentí que mis papás ya no me dejaron salir con mis amigas y mis amigos, solamente tenía permiso para ir a conferencias. Entonces, no sé. Es que por ser mujer sentí que mi papá apoyaba más a sus hijos que a sus hijas o como mi hermana se había quedado embarazada eso no ayudó para nada, es por eso que cuando era tiempo de ir a la universidad yo me salí de la casa (Beatriz, febrero de 2012, Madera).

Aunado a ello, el hermano menor de Beatriz comienza a convivir con bandas y a hacerse de “malas compañías”. Ambas situaciones conllevaron a que su padre desconfiara y no la apoyara para continuar sus estudios universitarios. Ante esta situación Beatriz prefirió salir de su casa e independizarse de su familia,

Me mudé porque, pues, sentía que vivir en la casa no era lo mejor para mí. Sentí que mi papá no sabía realmente si quería que yo fuera a la universidad, pero al mismo tiempo él tenía miedo de que fuera a quedar embarazada. Como sea, el apoyo no estaba ahí o sea que yo y una amiga decidimos rentar un apartamento juntas, tuve que salir y no les pedí permiso, incluso pagué el depósito, ahorré dinero y lo usé para salirme de mi casa (Beatriz, febrero de 2012, Madera).

¹² Líderes Campesinas trabaja con mujeres para formarlas como líderes en sus distintos y variados campos de acción.

“Salir de casa” marca distintas situaciones en la vida familiar y comunitaria, pues aparece como un punto de quiebre de la identidad femenina preponderante en los contextos de las familias rurales e indígenas. Con estos escenarios, lo femenino se asocia con el hogar, el matrimonio y la crianza de los hijos, es decir, con una condición naturalizada de ser mujer, que ahora en un tiempo y espacio distintos de las abuelas y madres compite frente a las nuevas necesidades de las mujeres de encontrar un trabajo, una mayor participación política, una nueva forma de relación de pareja y la búsqueda de satisfactores de orden personal (Fuller, 2001: 219).

Beatriz constantemente presenciaba situaciones de desigualdad que la motivaban a pensar en hacer un cambio en su vida. El embarazo a temprana edad de su hermana no fue el único detonante. A pesar de que su hermano se encontraba involucrado en relaciones conflictivas, en bandas juveniles, había un trato favorable hacia él que evidenciaba la preferencia de género, tradicionalmente practicada por su padre,

Mi hermano se juntaba mucho con pandillas y no le gustaba la escuela, se iba de pinta (abandonaba la escuela), incluso uno de los carros que mi papá le compró a él lo arruinó porque lo chocó [...], entonces yo creo que conmigo mi papá no nos apoyaba por ser mujer(es) porque a mí nunca me enseñó a manejar y a mi hermano le compró un carro y le enseñó a manejar. Como a los catorce ya manejaba y yo tenía dieciséis y no me quería enseñar. Entonces, yo tuve que buscar amigos que me enseñaran a manejar y luego tuve que pagar por todas las clases para poder agarrar mi licencia (Beatriz, febrero de 2012, Madera).

Beatriz comienza un proceso de redefinición de su identidad femenina. Esta nueva construcción en buena medida ocurre de acuerdo con el contexto en el que se desarrollan las relaciones intrafamiliares y de género. Un espacio urbanizado en el que se privilegia a los seres autónomos fuera de las determinaciones familiares, más aún cuando éstas se viven de manera desigual. En este sentido, se emprende la idea de llevar a cabo metas individuales. La misma historia de migración de la familia de Beatriz y su experiencia en los campos agrícolas la dotaron de una conciencia social que más tarde la llevaron a participar en organizaciones con enfoque de género. Sus intereses de participación política la colocan en el espacio público, un lugar que en el contexto de la comunidad étnico-tradicional había sido destinado a los hombres, mientras que las mujeres estaban siempre asociadas con el espacio de lo privado-familiar. La mujer tomaba el sitio del mundo interno mientras que el hombre se relaciona con el espacio exterior (Rosaldo, 1979). De esta manera, surgen redefiniciones y giros en la concepción de la maternidad y la identidad de lo femenino en los contextos de llegada.

Además de la étnica, surgen otro tipo de comunidades, como las religiosas, las cuales prefiguran criterios sobre las relaciones de género otorgando un lugar diferenciado a hombres y mujeres. El caso de Sofía permite observar este tipo de relaciones sociales en donde se intersectan lo étnico, lo religioso y lo familiar, articulándose en la construcción de relaciones de género desiguales. Al vivir en el Valle de San Quintín, los padres de Sofía se vieron influidos por la oferta de las distintas religiones protestantes en la región, de tal manera que deciden convertirse de católicos en cristianos. Dentro de la congregación, el padre de Sofía ha sido pastor durante varios años. Esta posición la afecta en términos de su identidad femenina, pues como hija del pastor, hay expectativas sobre sus pautas de comportamiento,

Como que muchos hermanos [miembros de la Iglesia] empiezan a hablar así como que ¿cómo es posible que yo haga muchas cosas que no están permitidas por la Iglesia, siendo yo la hija del pastor! Como salir muy de noche –a veces salgo ya demasiado tarde–, pero es que ellos no entienden el porqué, porque no es como que yo me vaya a un antro a un baile o algo así sino es porque tengo tareas o porque voy a algunos talleres (Sofía, diciembre de 2011, Valle de San Quintín).

Esta vigilancia por parte de los miembros de la Iglesia ha originado que Sofía se resista a ser bautizada dentro del cristianismo para no agudizar su condición de mujer en el marco de una práctica religiosa. Paradójicamente, esta presión social sobre el deber ser femenino se refuerza en la vida familiar en la relación madre-hija, pues la madre de Sofía considera que “por ser mujer no debe juntarse con hombres porque puede ser muy mal visto por la demás gente”.

Mi madre no me deja juntarme mucho con los hombres. Dice que cómo me voy a juntar con ellos y es que no sé por qué pero me relaciono mejor con ellos, como que se me hace más fácil platicar con ellos, hacer amistad y siento que son más comprensivos que una amiga, pero esto a mi madre como que no le parece, me dice que eso no está bien porque soy mujer y se ve muy mal que yo haga eso (Sofía, diciembre de 2011, Valle de San Quintín).

Frente a esta situación conflictiva con la comunidad religiosa, la vida familiar y las reglas sobre lo femenino, Sofía decidió ir a estudiar la universidad en la ciudad de Ensenada,¹³ aun cuando sus padres le retiraron todo tipo de ayuda económica. Su

¹³ La Universidad Autónoma de Baja California *campus* Ensenada se encuentra a tres horas de distancia del Valle de San Quintín.

necesidad de continuar con el proyecto personal la orilla a tomar sus propias decisiones; la educación nuevamente aparece como un detonante de cambio y replanteamiento de la vida familiar y comunitaria *versus* la vida individual.

Ambos casos muestran una contradicción fundamental, los cambios en los patrones sobre la construcción de lo femenino en los contextos de llegada no parecen ser modificados ampliamente en el contexto de las comunidades étnicas, sociales y familiares a las que pertenecen las jóvenes, sino que persisten iniciativas de control y reglas que reprueban la vida pública de las mujeres jóvenes.

En este sentido, aun cuando varios estudios señalan que en contextos de migración las mujeres enfatizan la importancia de disponer sobre su vida sexual tomando iniciativas de negociación y autodeterminación, cierto es que estas decisiones dependen de una serie de presiones personales, sociales y de los hombres (Fuller, 2001: 237).

En otras palabras, si las mujeres en los contextos de llegada redefinen su identidad femenina transmitida generacionalmente, las comunidades a las que pertenecen continúan vigilando que el papel tradicional no sufra modificaciones. Desde luego, esta doble circunstancia establece conflictos entre las jóvenes y su vida familiar-comunitaria. En los casos de ambas, el resultado es abandonar el nicho familiar y comunitario, para emprender su proyecto personal. Esto refleja una acción de resistencia ante las formas de significar la condición de ser mujer.

Sin embargo, existen casos de mujeres que, a pesar de sentir que en su casa las reglas para los hombres (hermanos) son más ventajosas, no tienen la intención de abandonar el nicho, más bien permanecen en él para continuar estudiando aunque con una actitud crítica y de resistencia en relación con la forma de educar a los hermanos varones.

El caso de Mireya ilustra esta situación. Ella es estudiante de universidad en Fresno (Fresno State). Tiene veintiún años y proviene del pueblo de Santa María Tindú. En su relato da cuenta de las reglas que se le asignan comparadas con las de sus hermanos. Como ha sido común observarlo durante el trabajo de campo, los hombres disponen casi siempre de su propio tiempo, tienen la libertad de tener novias sin necesidad de informar a sus padres o solicitar su aprobación, pueden dormir fuera de casa y obtener un auto antes que las mujeres.

¿Qué significa para una joven como Mireya, quien llegó desde edad temprana a Madera, el hecho de no tener las libertades con las que cuentan sus pares? En su relato se muestra este conflicto:

Hay cosas que no estamos de acuerdo [mi hermana menor y yo] *like* [como] con los pensamientos de mis papás, pero creo que ella más que yo. Cuando estábamos en *high school*

es de no salir, nosotras veíamos que nuestras amigas iban al cine y sus papás en lugar de decir “no puedes ir” las llevaban y las dejaban, y las traían, y mis papás nunca querían hacer eso; entonces eso era lo que no entendíamos. ¿Por qué es que no podíamos salir? (Mireya [pseudónimo], noviembre de 2011, Madera).

El caso de Mireya nos permite dar cuenta, por un lado, de la realidad que ella como joven vive en un tiempo y espacio determinados, en donde salir al cine es un acto cotidiano de las chicas de su edad; sin embargo, sus padres se mueven según marcos interpretativos distintos sobre la feminidad y la juventud. Mientras que los padres tratan de aplicar las reglas aprendidas en sus propios contextos culturales, las nuevas generaciones están expuestas a otro tipo de información, normas y estilos de vida. De ahí la pregunta de Mireya: “¿por qué no podíamos salir?”. Una situación que para ella y su hermana podría tornarse totalmente cotidiana, para sus padres significaba mantener el prestigio de sus hijas frente a la comunidad tindureña asentada en Madera y los colocaba en una situación conflictiva ante sus hijas.

El conflicto intergeneracional no es novedoso, muestra la necesidad de las nuevas generaciones de construir su propia identidad asociada a su juventud en términos del tiempo y espacio que les corresponde vivir. Como lo habíamos mencionado, en la etapa de la adolescencia y juventud, aparece la necesidad de conformarse a “sí mismo” con nuevas pertenencias y núcleos sociales para diferenciarse de la generación anterior. Cuando estas nuevas prácticas creadas por la juventud son sancionadas culturalmente, pueden aparecer resistencias y conflictos frente al mundo adulto (Erikson, 1995).

Lo particular de estos casos tiene que ver con el espacio social en el que se desarrollan, donde el conflicto se revela por las nuevas condiciones sociales y culturales en las que se encuentran inmersos los jóvenes y sus padres. Nuevas estrategias de adaptación y cambio aparecen para continuar reproduciéndose socialmente como individuos para distinguirse de la colectividad, lo cual no significa necesariamente romper con ella.

Si en las sociedades tradicionales, la maduración e iniciación sexual y la reproducción iban unidas y marcaban el paso a la vida adulta que, a su vez, se identificaba con la maternidad y los roles de género acentuados (Fuller, 2001: 226), en los nuevos escenarios de migración persiste la tendencia a una mayor experimentación en las relaciones hombre-mujer erótico-sexuales o simplemente amorosas. Lo que se interpone en estos contextos de migración es el periodo de juventud, cuando inician procesos de autorreconocimiento. En particular encontramos que las mujeres entrevistadas buscan incluirse en actividades organizativas, muchas de ellas en el marco de la vida escolar-académica.

ASPECTOS RELEVANTES PARA REFLEXIONAR

Tradicionalmente, los estudios de migración que abordan a una comunidad transnacional recurren al ejercicio comparativo en cada uno de los contextos implicados. El esfuerzo de la constelación narrativa de resistencia busca otro enfoque: comprender la simultaneidad y la narrativa común de los sujetos, aun estando en contextos geográficamente distantes.

Este enfoque no busca descartar la relevancia de los estudios comparativos per se, sino evidenciar cómo la narrativa de una generación con las características ya descritas en el artículo está impregnada por eventos, memorias y huellas articuladas con la descalificación, discriminación y exclusión (social, racial, étnica) de sus grupos de pertenencia. En este sentido surgen dos preguntas: ¿de qué manera, los jóvenes mixtecos, zapotecos y triquis interpretan las narrativas de exclusión social y étnica sobre sus comunidades de pertenencia?, ¿cuáles son los discursos y prácticas que se desprenden a partir de su conciencia étnica y social? Estas impresiones se manifiestan de manera global en los personajes entrevistados, suponiendo de gran relevancia en la experiencia biográfica.

En el presente documento mostramos sólo un par de estas manifestaciones: los procesos y la forma de acción colectiva, así como la construcción de la identidad femenina en relación con la comunidad étnica. La crítica, entendida como quiebre narrativo a nivel intergeneracional y social, la ubicamos como un punto de encuentro entre ambos grupos estudiados (Madera y el Valle de San Quintín). Está enfocada en las condiciones laborales en el marco del mercado de trabajo agrícola, llevando como práctica la desincorporación paulatina del mismo. La escolaridad, para ambos grupos, aparece como la vía de excelencia para lograr este cambio y elaborar su propia enunciación.

El planteamiento sobre la resistencia, entendida como un proceso de creación y transformación de las condiciones inmediatas de vida, nos permitió analizar las estrategias que los jóvenes oaxaqueños emprenden como una forma de oponerse a continuar como subordinados en ambos contextos de llegada. Los jóvenes construyen y acumulan saberes tomados de su entorno, mismos que les permiten elaborar recursos para usarlos en su propio beneficio y procurar una reelaboración de su identidad como hijos de jornaleros agrícolas con una larga trayectoria de discriminación étnica y social.

En el Valle de San Quintín, los jóvenes son muy observadores sobre su posición de clase frente a lo que Pablo nombró como lo “normal”. Esta noción definida a partir de otro “mestizo” que ha tenido acceso a bienes como la escolaridad y la opción de trabajar “bajo la sombra” y no bajo el rayo del sol, como ocurre en el caso de los

jornaleros agrícolas. La dicotomía “normal-anormal” refleja una elaboración conceptual a través de la cual Pablo da voz a sus pares e interpreta las diferencias con las que creció a lo largo de su vida, haciendo un ejercicio reflexivo para ubicar su posición en el conglomerado de diversos grupos sociales.

En Madera, las organizaciones y el rap como expresión juvenil dejan la escena privada para tomar espacios públicos. Ésta es una diferencia fundamental entre ambos grupos en relación con el tipo de contexto en el que se encuentran, donde la oferta de activismo y organizaciones de la sociedad civil encuentran mayor cabida en California que en el Valle de San Quintín. A pesar de que en esta última región, existen importantes experiencias organizativas por parte de la generación que antecede a los jóvenes oaxaqueños, hipotéticamente podríamos señalar que no ha existido un esfuerzo de reemplazo generacional y cabe señalar que la presencia del FIOB en la región es prácticamente nula.

El rap, surge como una alternativa narrativa mediante la cual los jóvenes encuentran la oportunidad de dar voz a sus propias experiencias de vida, pero de forma “positiva”, como ellos la definen; esto es, exponiendo temas cruciales de su comunidad étnica y migrante, como un ejercicio de descolonización, comprendido como la capacidad de crear conciencia sobre la pertenencia étnica, que ha sido retomada como una herramienta para crear discursos políticos a favor de la comunidad. Desde luego, el rap también implica confrontaciones internas en el grupo por los estigmas que sufren los jóvenes derivados de la vestimenta que utilizan, el tipo de relaciones sociales a las que se adjunta, sin embargo, estas diferencias intergeneracionales son interpretadas por los jóvenes como una forma de comprender la pertenencia cultural, pero de “manera más abierta”.

La exposición de los jóvenes a eventos de discriminación a lo largo de su biografía, les dotó de una conciencia social, de clase, produciendo en ellos un posicionamiento. Encontramos entonces la producción de críticas que los llevan a generar una transformación en sus vidas, la muestra más importante de ello ha sido su desincorporación laboral de los campos agrícolas.

Estas transformaciones también implican tensión en las relaciones entre lo individual y lo colectivo, donde lo juvenil aparece como una categoría que permite observar este desplazamiento de los sujetos hacia un estilo de vida que implica la construcción de un proyecto personal. En el caso de las mujeres, estudiar la universidad y enfocarse en obtener recursos para mantener este proyecto las empuja a salir del núcleo familiar. El contexto familiar, étnico y social pone su vigilancia en la recreación de la identidad femenina de las nuevas generaciones de mujeres, sin embargo, se observa una resistencia constante entre el proyecto propio y lo que el conjunto social que las rodea espera de ellas. En términos de la identidad femenina observamos que las mujeres

cada vez están más interesadas en ser parte de la escena pública, no solamente estudiando una carrera universitaria, sino tomando espacios como organizadoras e impulsando espacios para otras jóvenes.

Las tensiones juveniles y de género ocurren por una intensa presencia de la comunidad étnica en la vida de las nuevas generaciones. Aparecen relaciones dicotómicas entre lo público-privado, lo individual-colectivo, lo tradicional-moderno, las cuales cruzan a las identidades juveniles, étnicas y de género. Esto implica roces, aunque lo más interesante es observar que no aparecen críticas determinantes por parte de los jóvenes hacia las generaciones que les preceden. Si bien toman decisiones como abandonar el núcleo familiar, como es el caso de las mujeres, no necesariamente hablamos de una ruptura en términos de la negación del origen étnico, por ejemplo. En todo caso se retoma la pertenencia étnica, pero articulada a otra serie de identidades que los mismos jóvenes han ido adquiriendo en su paso por los contextos de llegada. Al respecto ocurre la creación de puentes, de estrategias que permiten vivir con la dimensión étnica de ser oaxaqueños en tanto se articulan a nuevas identidades. Existe el ejercicio constante de actualización de identidades acorde con su mismo ciclo de vida como jóvenes. Las mujeres, por ejemplo, abren un nuevo espacio en su vida femenina dedicado a la exploración sexual y de vida en pareja, en contrapartida a las generaciones antecesoras.

Para cerrar estas reflexiones resta señalar que los hijos de indígenas migrantes, a pesar de tener un espacio de incorporación limitado en la sociedad, emprenden transformaciones y cambios en torno a su condición subordinada de clase, étnica, género y condición migratoria. En cada una de estas categorías se registran cambios y continuidades, estrategias de resistencia y también formas de negociación e incorporación de nuevos elementos.

En este sentido, consideramos que una forma de resistencia relevante es la importancia de comprender la historicidad del sujeto; si bien afectado por las externalidades históricas y sociales, cierto es que construye nuevos parámetros de interacción social. Nuevas categorías que pueden ser analizadas como la construcción del “ser juvenil” antes no identificada en las comunidades étnicas tradicionales y que ahora en los nuevos contextos parece ser una vía interesante de análisis social.

BIBLIOGRAFÍA

ANZALDÚA, GLORIA

1977 "Borderlands / La Frontera: The New Mestiza", *Hypatia*, no. 12, pp. 105-124.

AQUINO MORESCHI, ALEJANDRA

2012 *De las luchas indias al sueño americano. Experiencias migratorias de jóvenes zapotecos y tojolabales en Estados Unidos*, Ciudad de México, Publicaciones de la Casa Chata, Universidad Autónoma Metropolitana.

BHABHA, K. HOMI

1994 *The Location of Culture*, Nueva York, Routledge.

BUTLER, JUDITH

2000 "Restating the Universal", en Judith Butler, Ernesto Laclau y Slavoj Žižek, *Contingency, Hegemony, Universality*, Nueva York, Verso.

CASTIBLANCO LEMUS, GLADYS

2005 "Rap y prácticas de resistencia: una forma de ser joven. Reflexiones preliminares a partir de la interacción con algunas agrupaciones bogotanas", *Tabula Rasa*, no. 3, enero-diciembre, pp. 253-270.

CASTORIADIS, CORNELIUS

2009 *Histoire et création-textes philosophiques inédits (1945-1967)*, París, Moon Stone Publications.

CHÁVEZ, JOSÉ EDUARDO

2013 "Immigrant High School Students in Action", en Oaxacalifornian Reporting Team/Equipo de Cronistas Oaxacalifornianos (ECO), *Voices of Indigenous Oaxacan Youth in the Central Valley: Creating our Sense of Belonging in California*, Research Report no. 1. Center for Collaborative Research for an Equitable California, University of California, julio.

CRUZ-SALAZAR, TANIA

2012 "El joven indígena en Chiapas: el re-conocimiento de un sujeto histórico", *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. X, no. 2, julio-diciembre, pp. 145-162.

DUBE, SAURABH

2010 "Identidades culturales y sujetos históricos: estudios subalternos y perspectivas poscoloniales", *Estudios de Asia y África*, vol. XLV, disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=58620930001>>, consultado el 4 de diciembre de 2013.

ERIKSON, ERIK HOMBERGER

1995 *Sociedad y adolescencia*, México, Siglo XXI.

FOUCAULT, MICHEL

1994 "Verdad y poder. Diálogo con M. Fontana", en *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*, Barcelona, Altaya.

FRENTE INDÍGENA DE ORGANIZACIONES BINACIONALES (FIOB)

2009 "Taller de descolonización", marzo, disponible en <<http://fiob.org/2009/03/taller-descolonizacion/>>.

FULLER, NORMA

2001 "Maternidad e identidad femenina: relato de sus desencuentros", en Solum Donas, comp., *Adolescencia y juventud en América Latina*, Cartago, LUR.

GAMA, FEDERICO

2009 *Mazahuacholoskatopunk*, Ciudad de México, Instituto Mexicano de la Juventud.
s. f. <federicogama.com/personal/proyecto/mazahuacholoskatopunk>.

GARCÉS MONTOYA, ÁNGELA, PAULA TAMAYO y JOSÉ DAVID MEDINA

2007 "Territorialidad e identidad *hip hop*. Raperos en Medellín", *Anagramas*, vol. 5, no. 10, enero-junio, pp. 125-138.

GARCÍA, C.I. y J. F. SERRANO

2004 "Género y juventud en los procesos de subjetivación", en *Debates sobre el sujeto. Perspectivas contemporáneas*, Bogotá, Siglo del Hombre/Universidad Central-DIUC, pp. 195-215.

GIRALDO DÍAZ, REINALDO

2006 "Poder y resistencia en Michel Foucault", *Tabula Rasa*, no. 4, pp. 103-112.

LARA FLORES, SARA MARÍA

- 2008 “¿Es posible hablar de un trabajo decente en la agricultura moderno-empre-
sarial en México?”, *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, vol. 23,
no. 147, enero-febrero.

LÍDERES CAMPESINAS

Líderes campesina. Organización en California, disponible en <<http://www.liderescampesinas.org/español>>.

MATTERLART, ARMAND y ÉRIK NEVEU

- 2004 *Introducción a los estudios culturales*, Barcelona, Paidós Ibérica.

MIGNOLO, WALTER

- 2000 “La colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el hori-
zonte colonial de la modernidad”, en Edgardo Lander, comp., *La colonialidad
del Saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos
Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).

MURILLO P., AXEL DAVID

- 2011 “Los jóvenes de la cultura *hip hop*: formas de identificación y estatus político en
el municipio de Soacha”, VI Jornadas de Jóvenes Investigadores, 10, 11 y 12 de
noviembre de 2011, Instituto de Investigaciones Gino Germani, disponible
en <[http://webiigg.socials.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/
6jornadasjovenes/EJE%201%20PDF/Eje%201_Murillo%20Paredes.pdf](http://webiigg.socials.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/6jornadasjovenes/EJE%201%20PDF/Eje%201_Murillo%20Paredes.pdf)>,
consultado el 21 de marzo de 2014.

PEREA RESTREPO, CARLOS

- 1999 “Predicando mi mensaje. Testimonio rapero”, *Análisis político*, núm. 37, ma-
yo-agosto, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI),
Universidad Nacional, Bogotá, 91-109.

PÉREZ RUIZ, MAYA LORENA, coord.

- 2008 *Jóvenes indígenas y globalización en América Latina*, Colección Científica, Méxi-
co, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 286.

RIEIRO, ANABEL

- 2010 “El sujeto: entre relaciones de dominación y resistencia”, *El Uruguay desde la
sociología*, no. VIII, pp. 271-289, disponible en <<http://www.fcs.edu.uy/archi>-

vos/Anabel%20Rieiro%20El%20sujeto%20entre%20relaciones%20de%20dominaci%C3%B3n%20y%20resistencia.pdf>, consultado el 18 de febrero de 2014.

ROSALDO, MICHELLE

1979 “Mujer, cultura y sociedad: Una visión teórica”, en *Antropología y feminismo*, Barcelona: Anagrama, pp. 153-180.

SANDOVAL, CHELA

2000 *Methodology of the Oppressed. Theory Out of Bounds*, vol. 18, University of Minnesota Press.

SCOTT, JAMES C.

2011 *Los dominados y el arte de la resistencia*. 3ª reimp; México, ERA.

SOUSA SANTOS, BOAVENTURA DE

2002 “Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos”, trad. de Libardo José Ariza, *El Otro Derecho*, no. 28, julio, 26.

STEPHEN, LYNN

2007 *Transborder Lives. Indigenous Oaxacans in Mexico*, Durham, N.C., Duke University Press.

TARRIUS, A.

2010 “Pobres en migración, globalización de las economías y debilitamiento de los modelos integradores: el transnacionalismo migratorio en Europa meridional”, *Empiria: Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, no. 19, enero-junio, 133-156.

TOURAINÉ, ALAIN

1995 “La Formation du sujet”, en F. Dubet y W. Wieborka, eds., *Penser le Sujet, autour d'Alain Touraine, Colloque de Cerisy*, París, Fayard.

VARGAS EVARISTO, SUSANA

2014 “Del Valle siempre. Constelaciones narrativas y la presencia de la doble Voz. Un estudio sobre los hijos de jornaleros agrícolas migrantes en regiones de acogida: El Valle de San Quintín, B. C., y el Valle Central, Ca.”, tesis para optar por el grado de doctora en Antropología, por la Facultad de Filosofía y

Letras/Instituto de Investigaciones Antropológicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

VELASCO ORTIZ, LAURA

2005 *Desde que tengo memoria. Narrativas de identidad en indígenas migrantes*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Efectos del nuevo lindero. Indios, mexicanos y norteamericanos ante la frontera establecida al término de la guerra entre México y Estados Unidos

The Effects of a New Boundary: Indians, Mexicans, And North Americans and the Border Established After the Mexican-American War

MARCELA TERRAZAS Y BASANTE*

RESUMEN

Tras el fin de la guerra entre México y Estados Unidos (1846-1848), el trazo del nuevo lindero inició movimientos de población y una intensa acción recíproca entre los habitantes de las comarcas a ambos lados del Río Bravo, lo cual corrió simultáneo con el recrudescimiento de las incursiones de apaches y comanches en las zonas pobladas del septentrión de México, afectando seriamente la vida de los vecinos de las comarcas fronterizas e impactando la relación no sólo de las regiones a ambos lados del Bravo, sino el propio vínculo binacional.

Palabras clave: Frontera México-Estados Unidos, población, indios, guerra Mexico-Estados Unidos.

ABSTRACT

After the end of the war between Mexico and the United States (1846-1848), the establishment of the new border sparked population movements and intense reciprocal action among inhabitants on both sides of the Rio Grande. This happened concurrently with the intensification of Apache and Comanche incursions into the populated areas of northern Mexico, seriously affecting the lives of people along the border and impacting not only the border regions on both sides of the river, but the binational relationship itself.

Key words: Mexico-United States border, population, Indians, Mexico-U.S. War.

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México, <terrazas@unam.mx>.

INTRODUCCIÓN

El presente no es un estudio etnográfico sobre los indios “belicosos”¹ que realizaban sus correrías en el norte y parte del centro mexicanos, es una investigación histórica de los efectos que tales expediciones causaron en los pobladores al sur del Río Bravo, de sus respuestas y las de sus gobernantes; es también un análisis de la manera en que la interacción de indios, fronterizos mexicanos y de lo que hoy es Estados Unidos impactó el vínculo entre Washington y la Ciudad de México; y una exploración sobre la forma en que las nuevas dinámicas en la frontera afectaron el vínculo diplomático y cómo la diplomacia, a su vez, incidió en los contactos y movimientos de los pobladores de la frontera. El estudio comienza en el periodo que corre de los años inmediatos posteriores a la guerra mexicanoamericana y se extiende hacia los años ochenta del mismo siglo XIX.

* * *

In their raids of the 1830s and 1840s, Indians helped conjure up this transformation. By shattering northern Mexico’s economy, depopulating its countryside, and opening up great wounds in Mexico’s body politic, by giving Americans more reasons to despise Mexicans and be contemptuous of their claim to North America, by indirectly facilitating the conquest and occupation of the Mexican north in 1846 and 1847, and by creating for the invaders a noble cause in which to dress their territorial ambitions, indigenous peoples were indispensable in the reshaping of the continent (DeLay, 2008: XVI).

El trazo de una nueva línea divisoria entre Estados Unidos y México se ha identificado como la consecuencia principal de la guerra librada por ambas naciones entre 1846 y 1848. El linde establecido implicó la cesión de más de dos millones de kilómetros de territorio mexicano y –según algunas voces estadounidenses– terminaría con problemas seculares de la región fronteriza.

¹ Con los términos “belicosos, bárbaros o salvajes” las autoridades, locales, estatales o federales mexicanas se referían a los indios del septentrión, a quienes primero España y luego México no consiguieron someter. Así aparecen en toda la documentación del periodo. Nosotros hemos preferido emplear “trashumantes” y acuñar la denominación de “indómitos”, tal como aparece en el título de este estudio o “insumisos” al considerar que expresa la naturaleza del vínculo que los indios sostienen con los no indios.

Los mexicanos, aún bajo el efecto traumático generado por la derrota, vieron en el tratado que puso fin a la contienda una única, aunque considerable, ventaja: la undécima cláusula que comprometía a los estadounidenses a refrenar las incursiones indias que desde muchas décadas atrás habían assolado al septentrión del país. Pero lo que sucedió en los años de la posguerra fue muy diferente a lo imaginado por aquellos mexicanos; no sólo debido a la incapacidad, resistencia o franca negativa del gobierno de Washington a observar el compromiso contraído en el Artículo XI, sino por las consecuencias ocasionadas en virtud de los movimientos de población que desató la anexión de Alta California y Nuevo México a la Unión Americana. Colonos estadounidenses, indios y mexicanos fronterizos se vieron inmersos en una dinámica de desplazamientos con efectos distintos para cada uno de ellos.

Como consecuencia de estos desplazamientos, la línea establecida por el Tratado de Guadalupe-Hidalgo reconfiguró la frontera en tanto que llevó a estas comunidades a construir interacciones inéditas o a perpetuar prácticas que se ampliaron o intensificaron en el contexto posbélico. Es el caso del contrabando de mercancías (Bernecker, 1994) o del abigeato que aumentaron en forma notable respecto al periodo previo a la contienda y del recrudecimiento de la actividad desplegada por indios indómitos –apaches y comanches—² en las entidades limítrofes mexicanas. Cabe señalar que, además de los indios insumisos, otros actores relevantes en este escenario fueron los indios de paz, con quienes los fronterizos de ambas riberas del Bravo entablaron vínculos enteramente distintos a los establecidos con aquéllos. Pero de ellos sólo nos ocuparemos de manera tangencial.

* * *

Apenas unos meses después de firmada la paz entre Estados Unidos y el país vecino del sur, el gobierno de México expresó su inquietud por las condiciones imperantes en la frontera recién acordada, ya que las autoridades mexicanas habían recibido informes del general José de Urrea sobre el contrabando que se realizaba en la zona y en torno a “las incursiones que ha[bía] hecho una partida de ochocientos comanches al estado de Chihuahua instigados por los americanos, quienes parec[ía]n estar preparando una expedición para independizar de la República a dicho Estado”.³

² La documentación consultada sólo identifica a estos dos grupos; en muy pocas ocasiones habla de los navajos o los apaches mezcateros.

³ “Otero [ministro de Relaciones Exteriores] al Ministro Plenipotenciario de México en Washington”, México, 28 de octubre de 1848, en Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (en adelante: AHSREM), Artículo XI del Tratado de Guadalupe Hidalgo..., Instrucción s. n., s. f.

En efecto, tal como Urrea lo consignó, el contrabando era entonces –y no dejó de ser– una práctica común en la zona. Además, los proyectos de estadounidenses, secundados en ocasiones por mexicanos, para separar una o varias entidades del septentrión e incorporarlas a la federación americana también menudearon, aunque –más allá de la franja de La Mesilla, negociada por vía diplomática– ningún otro plan anexionista se concretó en la etapa posbélica.⁴ Pero las incursiones de indios trashumantes sobre los poblados de los estados de Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí y aun Querétaro no cesaron con el término de la contienda; por el contrario arreciaron, aunque de manera desigual, a lo largo de las entidades del norte de México, principalmente. Si bien las expediciones sobre Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas decrecieron hacia finales de los cincuenta, los ataques a Sonora y Chihuahua perduraron hasta muy avanzado el siglo XIX.

Así, no resultó extraño que el 8 de enero de 1880, el *Diario Oficial* de México reprodujera una nota aparecida en el *Washington Post* sobre las “Atrocidades de los apaches. De cómo asesinan a nuestros vecinos mexicanos –personas inofensivas asaltadas por los ‘Diablos Colorados’ de una reservación de los Estados Unidos–” e hiciese ver que

El Sr. Luis H. Scott, cónsul de los Estados Unidos en el estado de Chihuahua, ha[bía] elevado últimamente al Departamento de Estado una protesta de ciudadanos mexicanos contra la apatía del gobierno americano en sujetar a los indios a su reservación cerca del fuerte Stanton;⁵ asimismo, llama[ba] la atención acerca de los continuos actos de violencia, pillaje, y asesinatos cometidos por aquellos salvajes a inofensivos ciudadanos mexicanos.⁶

Aunque nada se dice de las acciones emprendidas por éstos en respuesta a las incursiones, tanto la nota periodística como la queja planteada ante el Secretario de Estado resumen rasgos importantes de la experiencia de las comunidades mexicanas en los años que siguieron a la Guerra del ‘47. Es preciso, sin embargo, señalar que las expediciones de los indios trashumantes se registraban ya en el periodo colonial y que la interacción entre fronterizos e indios no fue exclusivamente violenta.⁷

⁴ El Tratado de La Mesilla o Compra de Gadsden es el último acuerdo que modifica los linderos entre México y Estados Unidos, no obstante la euforia expansionista que siguió a la victoria estadounidense en 1848 (Garber, 1959).

⁵ El continuo fracaso en impedir las incursiones indias llevó a Estados Unidos a adoptar una política de reservaciones mediante el asilamiento. En 1877, la insistencia humanitaria de Vincent Coyer llevó al Departamento del Interior a esforzarse por reunir a los indios de Nuevo México y Arizona en reservaciones donde aprendieran labores agrícolas y cría de ganado (Hattfield, 1998).

⁶ Publicado en el *Diario Oficial*, México 8 de enero de 1880, p. 3, en AHSREM [Reclamaciones], 22-23-60, f. inserto.

⁷ El capítulo de Raúl Ramos, “Finding the Balance: Béxar in Mexican/Indian Relations” desacredita el estereotipo de que los indios y los mexicanos estaban siempre peleando al demostrar como los tejanos en Béxar

Negocios como el abigeo y el contrabando propiciaron casos de intercambios lucrativos para ambos partícipes, por una parte; y, por la otra, los llamados indios de paz asentados en territorio mexicano –algunos de ellos sólo de forma temporal– ayudaron a vecinos y autoridades a contrarrestar las expediciones de apaches y comanches. Indios pápagos, seminoles, kikapúes, mascogos, lipanes y toncahues establecidos en el estado de Coahuila trabajaban la tierra y apoyaban al gobierno en su combate en contra de los comanches y apaches. A cambio, las autoridades les otorgaban tierras y procuraban entregarles “[...] herramientas, bueyes y demás menesteres para la labranza, [así como recursos para el pago de directores de la enseñanza primaria...].”⁸

Además de hacerse del apoyo de los indios de paz, los mexicanos avocados en la frontera emprendieron numerosas expediciones en persecución de los indómitos, aunque con pobres resultados. Siempre descontentos con el insuficiente auxilio del gobierno de la federación para su defensa, los norteros se organizaban en partidas compuestas por grupos que iban de una decena a más de una centena de hombres para perseguir a los indios. Tal hecho se desprende de un acercamiento a los datos sobre una población de Chihuahua, consignado en la “Noticia presentada por la Presidencia Municipal de Ojinaga Chihuahua a la Comisión Investigadora en los Estados de Sonora y Chihuahua” que contiene información del periodo comprendido entre el 23 de octubre de 1849 y el 8 agosto de 1874.⁹ El informe nos dice que de veinticuatro campañas llevadas a cabo desde este pequeño poblado para alcanzar a los indios, diecisiete fracasaron; en la mayoría de los casos, los indios cruzaban la frontera internándose en territorio de Estados Unidos, hecho que ponía fin a los esfuerzos de los fronterizos por recuperar a los cautivos, recobrar el ganado robado y escarmentar a los malhechores.

Por su parte, el presidente municipal del Valle de Buenaventura, en su informe a la Comisión Investigadora, escribió:

Las depredaciones de los bárbaros que cometen abigeato, asesinan mexicanos e incendian nuestras poblaciones desde el año de 1849 a la fecha tienen su origen en los [indios] que

desarrollaron estrategias más elaboradas de paz y cooperación que se mantuvieron en pie en contraste con las políticas hacia los indios del periodo colonial y las establecidas después por Estados Unidos (Truet y Young, 2004: 20).

⁸ Santiago Vidaurri, secretario general del gobierno de Nuevo León y Coahuila, así como capitán y comandante de una compañía auxiliar del ejército encargada de contener las ofensivas de los indios, escribió sobre el esfuerzo de la comandancia, “que ha deseado la posible civilización de dichas tribus”, para asignar a una persona instruida que se encargara de la educación de los indios jóvenes. Asimismo, había dispuesto la edificación de una capilla y planeaba pedir a la diócesis un sacerdote que administrase a los indios los sacramentos, les predicara el evangelio y los instruyera “en los sanos principios de nuestra sagrada religión para que así puedan con el tiempo entrar en los goces de la gran familia mexicana, y prestar sus servicios a la nación, como sus buenos hijos”.

⁹ Véase cuadro más adelante.

habitan el territorio de los E U, pues es público y notorio que cuantas campañas han salido de estos pueblos en su persecución han tenido que volver sin escarmentarlos por haber llegado a la línea divisoria confirmándose esto con las bestias que se han llevado y se hallan en aquel territorio en los puntos donde son racionados por el gobierno americano.¹⁰

Además de las persecuciones, es preciso referir también el caso de las violentas acciones llevadas a cabo por alguna autoridad estatal para enfrentar a los indómitos. Tal fue el caso la campaña emprendida por el gobernador de Chihuahua, José Cordero, al inicio de 1852, a fin de combatir las correrías indias mediante la “guerra por contratas”, la cual consistía en pagar a individuos por cada cabellera de indio exterminado (Nieto, 2012). La operación, promovida por Cordero, sin el conocimiento del gobierno federal, provocó serios problemas entre Washington y la Ciudad de México. El mismo secretario de Estado estadounidense presentó la queja al ministro mexicano, cuando un grupo de estos mercenarios, por cierto de nacionalidad estadounidense, cometieron atrocidades y asesinaron a indios pacíficos residentes en territorio de los Estados Unidos con tal de cobrar la recompensa.¹¹

Este proceder no era, sin embargo, el más común y desde luego no contó con la aprobación del Poder Ejecutivo de México, que reprobó la medida de la autoridad chihuahuense y giró la instrucción de castigar a los responsables de la crueldad cometida contra indios de paz.¹² Lo habitual eran las correrías de apaches y comanches sobre haciendas y poblados de entidades del norte del país.¹³ Los daños que causaban iban desde el robo de ganado, la toma de cautivos, la “caza de cabelleras” que acompañaba al asesinato, hasta la destrucción de rancherías y asentamientos.

George Ruxton, un joven viajero inglés y su compañero Josiah Webb, narran que al llegar a Jaral Chiquito, Durango, “[they] found the humble settlement ‘entirely burned by the Indians, with the exception of one house which was still standing, the roof of which they had torn off, and from the upper walls had shot down

¹⁰ “G. C. Caravantez, presidente municipal de Buenaventura a la Comisión Investigadora. Buenaventura, 19 de enero de 1875”, en Comisión Investigadora en los estados de Sonora y Chihuahua. Expediente que contiene los informes de diversas autoridades que comprueban las depredaciones de los bárbaros e invasiones de ciudadanos norteamericanos a mano armada a la frontera de nuestra República, en el año de 1849-1875. Comisión investigadora en los estados de Sonora y Chihuahua, en AHSREM, caja 2, 20-9-1/14, foja 57 bis-59.

¹¹ El ministro mexicano pidió instrucciones al respecto a su gobierno. De la Rosa al Ministerio de Asuntos Interiores y Exteriores, Washington, 20 de marzo de 1850, en AHSREM, Artículo XI del Tratado de Guadalupe Hidalgo..., despacho s. núm.

¹² [s. a.] a Lacunza. México. 13 de abril de 1850 en AHSREM, Artículo XI del Tratado de Guadalupe Hidalgo..., despacho s. no. [copia] De la Rosa al Ministro de Relaciones Exteriores. Washington, 22 de abril de 1850, en AHSREM, Artículo XI del Tratado de Guadalupe Hidalgo..., despacho no. 40 [copia]

¹³ Los indios aparecen en la mayor parte de los documentos identificados como apaches, sencillamente, o como apaches gileños y comanches (pocas veces hablan de sus aliados kiowas).

with arrows all the inmates". En el interior, Ruxton vio el esqueleto de un perro y un caos de huesos humanos. "A dreary stillness reigned over the whole place, unbroken by any sound, save the croaking of a bullfrog in the spring, round which we encamped for a few hours" (Ruxton, 1973: 127-129, cit. en DeLay, 2008: XVI).

El relato, escrito en el otoño de 1846 y uno de los pocos que hay de un autor europeo sobre la devastación que se extendía por extensísimas comarcas, ilustra el efecto de las correrías indias que dejaron miles de muertos, cientos de cautivos, rancherías y pueblos asolados o abandonados, como consecuencia de lo que DeLay ha nombrado "la guerra de mil desiertos". Este autor, con un cálculo aproximado, señala que, entre 1831-1848, 2649 mexicanos fueron asesinados y 852 fueron hechos cautivos por los comanches, mientras que el número de indios victimados por mexicanos era sensiblemente menor: setecientos dos comanches y kiowas fueron muertos y treinta y dos capturados (DeLay, 2008: 318).

Sin duda, el número de fronterizos muertos o capturados por los indios aumentó después de la guerra. Para sustentar este aserto, sirven los siguientes cuadros extraídos de la "Noticia presentada por la Presidencia Municipal de Ojinaga, Chihuahua a la Comisión Investigadora en los Estados de Sonora y Chihuahua" (cuadro 1) y el de la "noticia" que da el presidente municipal de Cuchillo Parado a la misma delegación (cuadro 2). Esta comisión formaba parte de la Comisión Pesquisidora,¹⁴ encargada de reunir informes, quejas y reclamaciones de quienes habían sufrido daños tanto en su patrimonio como en su persona. Los delegados entrevistaron o recibieron informes de autoridades municipales de las entidades afectadas, tanto civiles como militares, así como de testigos de los quejosos.

Debe notarse que ambos cuadros, que cubren veinticinco años, sólo ofrece datos de las pequeñas poblaciones de Ojinaga y Cuchillo Parado, Chihuahua, por tanto,

¹⁴ La Comisión Pesquisidora fue creada por el gobierno mexicano en cumplimiento de la ley del 30 de septiembre de 1872, como respuesta a una comisión análoga, la Robb, establecida meses antes (mayo del mismo año) por el gobierno estadounidense. Ésta última se había formado con el propósito de investigar las quejas sobre robo de reses y caballada de los ganaderos texanos, quienes culpaban a los mexicanos de tales hechos. Como resultado, la Comisión Robb demandaba de las autoridades de México el pago de 44 572 425 dólares como reparación de los daños sufridos por los texanos. La Comisión Pesquisidora, por su parte, emprendió su propia indagación. Se le impuso, de acuerdo con la ley del Congreso, extender sus pesquisas tanto a las reclamaciones de los mexicanos como de los estadounidenses desde 1848 (año de la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo). Con tal fin, invitó a los vecinos de México y de Texas a presentar sus quejas ante ella. Los delegados entrevistaron o recibieron informes de autoridades municipales de las entidades afectadas, tanto de autoridades civiles como militares así como de testigos de los quejosos. El resultado del minucioso trabajo de la comisión fue una colección de informes que responde al gobierno de Estados Unidos y la edición de un voluminoso reporte (traducido al inglés en 1875), cuyos asuntos principales son las incursiones de indios y el robo de ganado en la frontera entre los dos países. Véase [Comisión Pesquisidora de la Frontera Norte] "Informe de la Comisión Pesquisidora de la Frontera Norte al Ejecutivo de la Unión en cumplimiento del artículo 3º de la ley del 30 de septiembre de 1872", Monterrey, 15 de mayo de 1873, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1873 [y Negrete Salas, 1981].

son sólo una muestra que nos permite formarnos una idea del panorama de las comarcas del norte mexicano en el cuarto de siglo que siguió a la guerra entre México y Estados Unidos.

Cuadro 1

“NOTICIA PRESENTADA POR LA PRESIDENCIA MUNICIPAL DE OJINAGA, CHIHUAHUA, A LA COMISIÓN INVESTIGADORA EN LOS ESTADOS DE SONORA Y CHIHUAHUA”, 23 DE OCTUBRE DE 1849 A 8 AGOSTO DE 1874*

Muertes de mexicanos a manos de indios	36 (casi el doble que los indios ajusticiados por mexicanos)
Muertes de indios a manos de mexicanos**	19
Mexicanos heridos por indios	10
Robo de ganado efectuado por indios en haciendas mexicanas	Total 31 reportes
Ganado mayor	17 reportes
Robo de caballada	10 reportes
Robo de mulas	4 reportes
Robo de carga	2 reportes
Robo de equipaje	2 reportes
Muerte de cabezas de ganado	512
Expediciones de comanches reportadas a autoridades de Ojinaga, Sonora	13
Expediciones de apaches gileños reportadas a autoridades de Ojinaga, Chihuahua	22
Total de expediciones indias	35
Expediciones de mexicanos en persecución de indios	24
Expediciones fallidas	17
Recuperación de bestias	5
Toma de prisioneros	2

* A menudo, se omite consignar la suerte que corrió la expedición. Lo que sí se advierte con claridad es que un buen número de incursiones (diecisiete de veinticuatro) se frustraron cuando los indios cruzaron el río. Los informes de las distintas municipalidades presentados a la Comisión Investigadora de Sonora y Chihuahua, parte de la Comisión Pesquisidora de la Frontera Norte, abarcan del 2 de febrero de 1848 –fecha en que el Tratado de Guadalupe-Hidalgo establece en el Artículo XI la obligación del gobierno estadounidense de impedir las incursiones indias en México– al segundo semestre de 1874, cuando la Comisión concluiría la compilación de informes para presentarla en el órgano binacional: la Comisión Mixta de Reclamaciones.

** Si bien se registra la muerte de 17 apaches y únicamente la de 2 comanches a manos de mexicanos, la identidad de los indios muertos debe tomarse con reserva, pues muchas veces no se consigna ya que sólo se habla de “gandules”.

Cuadro 2

"NOTICIA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL DE CUCHILLO PARADO A LA COMISIÓN INVESTIGADORA EN LOS ESTADOS DE SONORA Y CHIHUAHUA"*

Nombre de los muertos por los Indios	Fecha en que aconteció la muerte	Nombre de los heridos y cautivos	Fecha en que aconteció	Familias que dejaron y sostenían y mutilados
Lucio Montes Hermenegilda Montes	11 de agosto, 1849	José Ma. Hernández. Herido	22 de mayo de 18...	Dejó a su mujer y dos hijos chicos. Quedó mutilado y con familia
Lázaro Olguín	29 junio de 1850			Dejó una mujer que sostenía y una hija
Manuel Alarcón	29 junio de 1850			Dejó una mujer que sostenía
Antonio Dominguez	29 junio de 1850			Dejó una mujer y sus hijos
José Zamora	11 de mayo de 1852			Dejó su mujer y una hija
Sebero [sic] Zamora	11 de mayo de 1852			Dejó su mujer
José Suarez	10 de junio de 1853			No dejó a nadie
Bernardo Nav...	11 de octubre de 1854	Eutimio Nav... Cautivo, volvió	11 de oct. 1854	Dejó su mujer y una hija
Matías Nav...	11 de octubre de 1854	Regino Galeana. No volvió		
Miguel Jaso	19 de junio de 1860	[...]Olivo. Cautivo	22 de septiembre de 1856	Dejó su mujer y tres hijas
Juan José Fdez.	19 de junio de 1860			Dejó una mujer que sostenía
Francisco Gutiérrez	21 de agosto de 1862			Dejó su mujer
Siriaco Baquera	21 de agosto de 1862			Dejó su mujer
Juan Peña	28 de octubre de 1862			
Jorge Calderón	9 de enero de 1866			
Valentín Mata	9 de enero de 1866			
Patricio Núñez				Dejó a su mujer
Juan Aguirre	21 de agosto de 1849			Dejó una mujer que sostenía
Pascual N.	9 de enero de 1866			

* "Noticia que comprende[.] 1º el núm. de personas muertas por los bárbaros desde el año de 1848 a la fecha en esta sección municipal, con expresión [sic] de la fecha o aproximación de ésta en que la muerte aconteció; 2º el número de personas heridas o cautivadas [sic] y expresa mención de la familia que dejaron o sostenían" (el presidente de la sección municipal de Cuchillo Parado al C. Secretario de la comisión investigadora en los estados de Sonora y Chihuahua. Cuchillo Parado, 14 de noviembre de 1874, en Comisión Investigadora en los Estados de Sonora y... en AHSREM, caja 2, 20-9-1/14).

La desolación en aquellos parajes y la situación desesperada de los residentes de una amplia zona de México se reflejaron en estos informes, así como en las numerosas quejas que su gobierno expuso a Washington. Éstas hacían eco de casos como el de Benito Grijalva, quien presentaba su reclamación porque los apaches procedentes de Arizona mataron a su hermano Andrés en 1855 en el pueblo de Terrenate;¹⁵ o el de Antonio Arispe, natural de Arizpe, Sonora que demandaba una reparación, pues en 1852, los apaches procedentes de Arizona (a tres leguas de Magdalena en la mesa del Álamo, camino de Cucupé) victimaron a su hermano Jesús con su esposa Narcisa Vedoya y a un niño de dos años, y se llevaron cinco mulas y cuatro caballos.¹⁶ Se supo también de María del Rosario Grijalva quien, años después, compareció ante la Comisión Pesquisidora porque los apaches que venían de Arizona mataron a su esposo Ignacio Terán el 17 de octubre de 1872, en un sitio llamado “Los Montones de Piedra”, a tres leguas de aquella villa.¹⁷ La demanda de don Guadalupe Grijalva, vecino de ciudad Guerrero exigía indemnización, pues los apaches procedentes de Estados Unidos de la hacienda del Carpio le robaron, en 1855, 27 mulas, 4 caballos de estima, 4 caballos más mansos y 2 yeguas.¹⁸ Un buen número de estos casos no obtuvo satisfacción hasta que años después, en 1873, la Comisión Mixta de Reclamaciones determinó cuáles demandas serían consideradas, cuáles no, y cuál sería el monto de la indemnización.¹⁹

El gobierno mexicano, como consecuencia de los informes y las noticias de la condición de las provincias norteñas, mantenía una visión pesimista de la situación de la frontera; el sufrimiento de los connacionales vecindados en esas latitudes se entretejía con la penuria de la hacienda nacional, a un punto tal, que no había acabado el año de cuarenta y ocho cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores pedía a su plenipotenciario que procurara conseguir el adelanto de los tres millones que Washington –como parte de la indemnización por los territorios de California y Nuevo México, cedidos al término de la guerra- debía pagar hasta el año siguiente.²⁰

¹⁵ AHSREM [Reclamaciones], 14-7-451.

¹⁶ AHSREM [Reclamaciones], 29-5-185.

¹⁷ AHSREM [Reclamaciones], 29-5-32.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ La Comisión Mixta de Reclamaciones fue creada el 4 de julio de 1868, por el Tratado Romero-Seward y sus labores se extendieron hasta 1975. Estados Unidos y México acordaron someter todas las reclamaciones surgidas a partir del Tratado de Guadalupe Hidalgo al arbitraje de esta comisión (Riguzzi y de los Ríos, 2014: 101) (Niblo, 1975: 101-184).

²⁰ Además de consultar el artículo de Martaelena Negrete Salas (1981) y el Informe de la Comisión Pesquisidora de la Frontera Norte al Ejecutivo de la Unión, en cumplimiento del artículo 30 de la ley del 30 de septiembre de 1872 (Monterrey, 15 de mayo de 1873), México, Imprenta del Gobierno, 1877, hicimos una minuciosa revisión de las siete cajas que contienen la documentación de la Comisión Pesquisidora de la Frontera Norte, resguardadas en el Archivo Histórico Diplomático “Genaro Estrada”, de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Los esfuerzos del gobierno federal por aliviar la condición de los fronterizos, de impedir el daño en sus propiedades y en sus vidas mediante el envío de numerario y armamento²¹ o el establecimiento de colonias militares²² resultaban absolutamente insuficientes. Por otra parte, lejos estaba de cumplirse aquello que algunos políticos mexicanos consideraron como “lo único positivo logrado en la guerra”: la obligación de Estados Unidos de “contener las incursiones por medio de la fuerza siempre que así fuera necesario”.²³

No obstante que la prensa, tanto local como la publicada en la Ciudad de México, daba cuenta de los apuros de los fronterizos y que el gobierno federal recibía continuos informes del escaso interés que Washington ponía en cumplir el Artículo XI del Tratado de Guadalupe, el ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, Luis G. Cuevas, hacia fines de 1848, dio instrucciones de evitar que las reclamaciones comprometieran “en lo más mínimo... las buenas relaciones felizmente restablecidas entre las dos Repúblicas”.²⁴

La actitud del gobierno mexicano obedecía sin duda a los problemas políticos y hacendarios que enfrentaba y que lo llevaron a eludir cualquier complicación con el país vecino del norte. La administración moderada encaraba la hostilidad de liberales puros, así como de los sectores que conformaron el partido conservador, amén de otras facciones políticas que le echaban en cara haber firmado la paz. Por otra parte, las dificultades del erario no se habían solucionado con el pago parcial que los estadounidenses hicieron al firmarse el Tratado de Guadalupe Hidalgo. Aunque estas penosas condiciones de la hacienda pública perduraron por un buen tiempo, la

²¹ Otero a De la Rosa, México, 3 de noviembre de 1848, en AHSREM, Artículo XI del Tratado de Guadalupe Hidalgo..., [Instrucción] Reservada, no. 4.

²² En 1848, antes aun de que se implementara el plan de las colonias militares, el Ministerio de Guerra envió 2686 hombres al norte y se solicitó al de Hacienda la mayor cantidad de recursos para que los pobladores pudieran combatir a los indios. Se compraron, con tal propósito fusiles, carabinas de largo alcance y sus correspondientes municiones. México, Memoria del Secretario de Estado y del Despacho de Guerra y Marina Leída en la Cámara de Diputados el día 9 y en la de Senadores el 11 de enero de 1849 [s. p.] en (Nieto, 2012: 108).

²³ Las colonias eran bases militares que formaban una línea defensiva, cuyas unidades de caballería perseguirían a los indios belicosos, y donde los soldados serían al mismo tiempo colonos. Este modelo se instauró con la idea de formar núcleos de población que contuvieran el avance de los “indómitos” y tomó como base el sistema de presidios, establecidos a lo largo de los caminos que enlazaban los centros mineros de Zacatecas con el centro del virreinato. Si bien su fin era contener las incursiones de los indios, no lograron el propósito (Nieto, 2012: 105-107). Debe apuntarse que los recursos destinados a la compra de armas para las colonias provenían de la indemnización que Estados Unidos pagó a México después de la guerra. De hecho, éstas fueron conseguidas por el plenipotenciario mexicano en Washington –quien había sido instruido para obtener el armamento y ochocientos quintales de pólvora– a un precio inferior a su costo en virtud de que se había adoptado el fusil de fulminantes para el ejército estadounidense. Luis De la Rosa al Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores. Washington, 27 de febrero de 1849 en AEMEU, tomo 200, s.f., nota 24.

²⁴ “Otero a De la Rosa”, México, 3 de noviembre de 1848, en AHSREM, Artículo XI del Tratado de Guadalupe Hidalgo..., Instrucción no. 37.

“aquiescencia” del gobierno mexicano no habría de prolongarse demasiado. El ministerio emprendió primero una persistente campaña para conseguir que el gobierno de Washington cumpliera “con la obligación que le impuso el art. XI”. No había semana en que la correspondencia entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y su representante en Washington no versara sobre ese punto.²⁵

Es de señalarse que, en los primeros meses de la posguerra, el tono del diálogo entre Luis de la Rosa, el plenipotenciario mexicano y John M. Clayton, secretario de Estado fue amable. Hubo gestos del gobierno norteamericano hacia su homólogo del sur que mostraban la buena disposición a encontrar y rescatar algunos cautivos mexicanos.²⁶ El Departamento de Estado señalaba entonces la conciencia que tenía sobre el grave problema que enfrentaban los fronterizos mexicanos como consecuencia de las correrías indias. Empero, aseguraba, aunque el poder Ejecutivo procuraba cumplir con su compromiso, y afirmaba que estaba haciendo su mejor esfuerzo, aducía que le correspondía al Congreso asignar los recursos para contar con una fuerza que impidiera las invasiones indias.

Pero, en los años que siguieron a la guerra con México, el horno no estaba para bollos en el escenario político estadounidense. El asunto de la esclavitud, latente desde el Compromiso de Missouri, había resurgido con la “cesión mexicana”. La cuestión planteada era: ¿entraría la esclavitud en los estados que se formaran en esas extensiones? Ciertamente, el problema absorbía la energía del Congreso; nadie hubiera esperado que el tema mexicano ocupara la mente y el tiempo de los legisladores. La muerte del presidente Zachary Taylor en julio de 1850 resultó también decisiva para el clima de la relación bilateral, así como la actitud del nuevo Secretario de Estado, Daniel Webster, hacia la cuestión india. El funcionario, a diferencia de su predecesor, se mostraba parco en sus comunicaciones con el ministro plenipotenciario mexicano, Luis De la Rosa, reacio a tratar el tema del Artículo XI y escéptico ante el hecho de que las incursiones sobre las comarcas mexicanas fuesen hechas por indios provenientes de Estados Unidos (argumento sostenido en el hecho de que los indios se estacionaban en la Laguna de Jaco durante cierta temporada del año).

En México, entretanto, el gobierno moderado de Mariano Arista, antiguo secretario de Guerra y sensible a la condición de los fronterizos, desesperaba en la búsqueda

²⁵ “Cuevas a de la Rosa”, México, 27 de noviembre de 1848, en AHSREM, Reclamaciones...

²⁶ De la Rosa hace memoria de haber convencido al secretario de Estado de sostener varias conferencias a fin de arreglar los puntos de reclamaciones pendientes sin necesidad de entablar para ello una larga correspondencia oficial. En la única reunión sostenida, el mexicano habló principalmente del incumplimiento del Artículo XI, relativo a las invasiones de salvajes en el territorio mexicano. De la Rosa hizo énfasis en el interés del gobierno mexicano en que el estadounidense cumpliera lo estipulado en la undécima cláusula. De la Rosa al Ministro de Relaciones Exteriores, Washington, 20 de octubre de 1849, en AEMEUA, tomo 200, s.f., nota 122.

da de una solución a las invasiones depredatorias. Se llegó a tal punto de impaciencia y aflicción que el ministro de Relaciones Exteriores planteó al plenipotenciario ante el gobierno de Estados Unidos la conveniencia de gestionar la autorización de Washington para que los mexicanos pasaran la frontera en persecución de los indios. El representante mexicano desconfió de la prudencia de tal solicitud. Imaginaba, de manera lógica, que los estadounidenses demandarían lo propio.

De forma paradójica, el gobierno mexicano ponía en riesgo la soberanía nacional que tanto se esforzaba en resguardar justamente en la región fronteriza a causa del “problema indio”. Éste habría de “arreglarse” un año después con el Tratado de Gadsden que derogaba la “molesta cláusula” XI –para fortuna norteamericana–, pero dejaba intacto el conflicto para México y sus fronterizos.

Resulta importante tener en cuenta que desde que el Artículo XI se incorporó en el Tratado de Paz, hubo voces que se opusieron a éste. El senador Sam Houston de Texas dijo entonces que la aplicación del Artículo XI costaría más desde el punto de vista pecuniario que todas las tierras vacantes adquiridas y el senador Douglas de Illinois propuso que la parte del artículo que obligaba a Estados Unidos a indemnizar a los mexicanos que sufrieran daños de los indios fuera eliminada; pero la moción fue derrotada. Por otra parte, el secretario de Estado, James Buchanan aseguró que “el gobierno poseía ambas [capacidades]: la habilidad de impedir a los indios dentro de los límites de Estados Unidos hacer incursiones en territorio mexicano, así como [la de] ejecutar todas las otras estipulaciones del décimoprimer artículo” (Garber, 1959: 27).

El gobierno de Washington esperaba hacer tratados de paz con los indios, lo que permitiría que sus ciudadanos se establecieran en cualquier parte del territorio adquirido de México, al tiempo que prohibiría las incursiones de los indómitos en México (Hattfield, 1998: 1).

El caso es que, durante los años inmediatos a la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo, es posible observar que hubo cierto esfuerzo por parte de Washington por ejecutar la cláusula; que la mayor parte del ejército estadounidense fue asignada al territorio adquirido de México (ocho mil de once mil efectivos); que los generales P. F. Smith del Departamento Militar de Texas y el coronel W. V. Sumner del Departamento Militar de Nuevo México recibieron órdenes de proteger el territorio de México así como el de Estados Unidos de las depredaciones indias y que los gastos militares, sólo en el territorio de Nuevo México de 1848 a 1853 sumaron 12 000 000 de dólares. El gobierno de México, por su parte, insistió en el cumplimiento cabal de la obligación contraída por el gobierno estadounidense.²⁷

²⁷ “De la Rosa al ministro de Relaciones Exteriores”, Washington, 20 de octubre de 1849, en AEMEUA, tomo 200, s.f., nota 122.

A pesar de este afán, los esfuerzos de Washington fueron fallidos, y los tratados convenidos con apaches y comanches resultaron inútiles, tal como las autoridades estadounidenses reconocieron.²⁸ Otro tanto puede decirse de los empeños mexicanos por resguardar su frontera; tanto de las colonias militares como del establecimiento de asentamientos de “indios de paz” en Coahuila. Estos últimos llegaron a causar fricciones entre los dos gobiernos, cuando se acusó a los indios aliados de cruzar la frontera y generar daños (Garber, 1959: 33). Un lustro después de acordada la paz, la “cuestión india” se había convertido en un auténtico problema nacional para Washington, que ahora se mostraba indispuerto a reconocer la obligación adquirida y a admitir la responsabilidad de indemnizar a las víctimas de las correrías indias.

El asunto se tornó más complejo debido a que los especuladores –tanto norteamericanos como mexicanos– habían adquirido las reclamaciones indias y presionaban en el Congreso de Estados Unidos para obtener su ganancia. Así se explica que, cuando James Gadsden fue nombrado representante en México, uno de los dos puntos más importantes de sus instrucciones fue la derogación del Artículo XI. El tratado negociado por el plenipotenciario estuvo inmerso en una intrincada red especulativa relacionada con una amplia cesión territorial en la que el mismo Gadsden estaba implicado; con el interés de obtener el terreno para una línea férrea hasta el Pacífico; con el complicado punto de la concesión para construir una ruta transistmíca por Tehuantepec y –como se señaló– con los dueños de las “reclamaciones indias” (Terrazas, 2000).

La embrollada historia de la abrogación de la cláusula todavía tuvo un capítulo más, cuando el Senado rechazó el artículo que liberaba a Estados Unidos de cumplir con la estipulación, pues prometía ayudar a México en contra de los indios. Finalmente, la cláusula fue abrogada sin compromiso alguno de auxilio por parte de Washington, pero considerando este hecho en el monto de la indemnización que México recibió por el Tratado de La Mesilla o Compra de Gadsden.

La derogación del Artículo XI implicó que los Estados Unidos dejaran de tener una responsabilidad particular en contener las incursiones de indios indómitos sobre territorio mexicano y estableció la obligación de cada gobierno de hacer lo necesario para proteger a sus habitantes y castigar a los atacantes. Los años siguientes vieron la disminución de las incursiones sobre Tamaulipas y Nuevo León debido al rápido poblamiento de Texas, pero las expediciones continuaron con intensidad en

²⁸ Asimismo, el plenipotenciario mexicano, Luis De la Rosa hacía ver al Ministerio de Relaciones exteriores que –de las notas y los documentos que acompañaban su correspondencia– podría verse que “casi nada ha hecho hasta ahora el gobierno de Estados Unidos que sea eficaz para reprimir a los indios salvages [sic]”. De la Rosa al Ministro de Relaciones Exteriores, Washington, 20 de marzo de 1850, en AEMEUA, tomo 200, s.f., nota 26.

Chihuahua y Sonora. El antiguo establecimiento de Janos, sitio al que los apaches llegaban cuando buscaban la paz con México, tuvo su último periodo de actividad a finales de 1856 y principios de 1857, cuando los últimos grupos de apaches lo abandonaron y las autoridades mexicanas decidieron reubicar las tropas existentes, para aumentar la fuerza en puestos como Norte y San Elizario. A partir de entonces, las hostilidades continuarían ininterrumpidamente hasta la década de los ochenta del siglo XIX, aunque los ataques fueron cada vez de menor intensidad (Griffen, 1998: 249-258).

En ocasiones, los pactos de paz firmados por autoridades militares norteamericanas y jefes indios ponían fin a las expediciones indias sobre Estados Unidos, pero no evitaban que los apaches continuaran sus hostilidades hacia México. Tal fue el caso del brigadier general Oliver O. Howard, quien pactó con el jefe de los Chiricahuas en 1870 (Hattfield, 1998: 2). En el norte, los comanches también luchaban por mantener sus territorios de caza ante el avance de los asentamientos angloamericanos, así como de otros grupos indios en Arkansas y Texas. Ante las posibilidades de caza del búfalo cada vez más escasas en el norte, los comanches continuaron con sus incursiones sobre México, aunque en esta ocasión el objetivo era solamente adquirir ganado para subsistir (Hämäläinen, 2008: 304-307).

En la década de los sesenta del siglo XIX, tanto en México como en Estados Unidos, la atención a nivel de los gobiernos nacionales se centró en los conflictos políticos internos que darían lugar a confrontaciones armadas –la guerra civil y la Intervención Francesa y el Imperio, respectivamente– y las “guerras indias” pasaron a un segundo plano en la agenda de discusión binacional.²⁹ Fue hacia 1870, cuando se retomó la preocupación por la seguridad de la frontera común y la movilidad de los indios insumisos y otros grupos de “renegados” volvieron a señalar a los Estados el imperativo de controlar el territorio y permitir un desarrollo económico sin contratiempos.

ALGUNAS CONSIDERACIONES

Al término de la guerra entre México y Estado Unidos, el afán del Estado mexicano de restablecer el control en las comarcas preservadas se convirtió en un imperativo. Esto significaba recuperar la soberanía nacional suprimida en distintas regiones del país durante la contienda, en particular en las comarcas norteñas. Para determinar el

²⁹ Tanto el diálogo sostenido con el Departamento de Estado por el representante del gobierno de Benito Juárez en Washington, Matías Romero, como los informes a la Comisión Pesquisadora nos permiten advertir que si bien las expediciones indias en Sonora y Chihuahua continuaron, ninguno de los dos gobiernos le dedicó mayor atención.

peso de este hecho, debe considerarse que México –desde sus orígenes como nación independiente y aun antes– identificaba territorio con soberanía; de ahí, la importancia que tenía para el Estado el dominio de la zona fronteriza.³⁰ La percepción de las autoridades mexicanas era que el control sobre la vasta región limítrofe con el vecino del norte era puesta en entredicho por las expediciones filibusteras, por las correrías de estadounidenses y por los planes secesionistas urdidos allende el Bravo –en ocasiones secundados por algunos connacionales fronterizos–.

El recelo gubernamental crecía de forma sensible con las incursiones de indios indómitos procedentes de territorio estadounidense. Éstas, cuyo propósito fundamental era el robo de ganado y otros efectos que vendían a los norteamericanos, así como la toma de cautivos, eran vistas como una grave amenaza al poder soberano del Estado en aquellas comarcas. La percepción de la “amenaza de los salvajes” se tornaba más sensible al considerar que los norteamericanos avalaban las expediciones de los indómitos, no sólo al tolerarlas, sino al intercambiar con ellos el ganado que obtenían de los hatos del sur del Bravo por armas que ocuparían en sus ataques a los mexicanos (Worcester, 1979: 19, 45). El gobierno de México advertía una alianza entre indios hostiles y estadounidenses y temía que ésta derivara en la ocupación de más territorio. La aprensión gubernamental era resultado de su escaso dominio y presencia en el septentrión del país. Esto fue así hasta que, hacia 1880, México consolidó su proceso de territorialización en el septentrión. Entonces, el gobierno hizo frente común con los norteamericanos en contra de los indios como lo muestra el hecho de que ese año las autoridades mexicanas aceptaran cooperar con sus homólogas estadounidenses para derrotarlos (Hattfield, 1998: 2).

La guerra del '47 derivó, desde luego, en la modificación de los linderos. Este cambio generó procesos complejos: no se circunscribió al trazo de una línea distinta, sino que fue el resultado de la aparición de nuevas fronteras no dibujadas en una carta geográfica, difusas, inasibles y móviles. Éstas surgieron como consecuencia de a) los movimientos de la población euroamericana que avanzaba hacia los territorios adquiridos; b) de las nuevas dinámicas del desplazamiento de los pueblos indios que marcharon con más frecuencia hacia el norte y centro de México, en parte empujados ahora por esta presión. Las incursiones de los indómitos, presentes en el periodo español y reiniciadas desde la década de los treinta y cuarenta,³¹ se agudizaron durante la contienda y se agravaron después de ella; y c) estas “fronteras” fueron

³⁰ México había construido su concepto de soberanía con recias raíces en el pasado colonial, que la cifraba en el dominio del monarca sobre la tierra. Al independizarse, la soberanía pasa a la nación, cuyo fundamento reside en el territorio.

³¹ DeLay hace ver que al abandonar los Comanches, Kiowas, Apaches, Navajos y otros los viejos tratados de paz con los mexicanos –imperfectos pero operativos– en los tempranos treinta, los indios de estas comunidades iniciaron ataques a los ranchos, robo de ganado, asesinatos y captura de cautivos (DeLay, 2008: XV).

también el resultado de la contracción de los establecimientos mexicanos en el septentrión durante la posguerra. El repliegue era fruto indirecto del avance estadounidense, efecto directo de las incursiones indias en México con sus desastrosas secuelas para los nortños, consecuencia de la incapacidad de su gobierno –tanto local como nacional– de impedir las, así como de la abulia de Washington para refrenarlas, en cumplimiento de la cláusula XI del Tratado de Paz.

El establecimiento de la línea recién acordada no puso fin a la dinámica de los indios belicosos de incursionar sobre el norte y centro norte de México; antes bien, se intensificaron las expediciones cuyo propósito era el robo de ganado que venderían a los euroamericanos que se dirigían a California, a los ganaderos texanos o al propio ejército estadounidense. El “gran logro” de la diplomacia mexicana en la negociación del Tratado de Guadalupe Hidalgo (el compromiso estadounidense de refrenar las incursiones indias, de prohibir que ningún estadounidense comprara cautivos mexicanos apresados por los indios, o adquiriera caballos mulas, ganado o cualquier otro género de cosas robado dentro del territorio de México)³² se desvaneció ante la creciente resistencia de Washington a cumplir con el Artículo XI del Tratado de Paz y frente a la pujanza del negocio ganadero norteamericano. Las acciones emprendidas por los gobiernos estatales para poner freno a las expediciones de los indios belicosos –sumadas a las perpetuas quejas sobre la incapacidad de gobierno federal en ese rubro– acentuaron la tendencia autonomista de las autoridades locales y forjaron o fortalecieron a caciques o políticos que encabezaron la lucha contra los apaches.

Además, la relación entre los tres actores: mexicanos, indios y estadounidenses muestra vertientes distintas y aun contrapuestas. Se observa que el aspecto dominante en la dinámica entre indios y mexicanos es violenta, y que la violencia se ejerce de manera recíproca, pero en dimensiones y con efectos desiguales. De los datos disponibles es posible colegir que, al menos en el periodo que corre de la década de los treinta a la los setenta del siglo XIX, los mexicanos llevaron la peor parte en la guerra contra los indios indómitos tanto por el número de muertos, heridos y cautivos como por la cuantía del ganado sustraído de sus hatos por los indígenas.

Sin embargo, el robo de reses y caballada se realizaba en distintas formas. Además de aquélla en que sólo tomaban parte los indios, existió otra modalidad que concitó –en un vínculo de colaboración y negocio– a abigeos de México e indios tras-humanantes, que se encargaban de comercializar la caballada o las reses allende el bravo. No es exacto señalar a comanches o apaches como los únicos culpables del robo

³² Las instrucciones, como la enviada a Luis de la Rosa por el Ministerio de Relaciones Exteriores para que presente una reclamación por el comercio que se hace entre los indios del norte de México y Janos, son numerosas. “De la Rosa al Ministro de Relaciones Exteriores”, Washington, 20 de octubre de 1849, en AEMEUA, tomo 200, s.f., nota 122.

de ganado, pero sin duda, su participación en el comercio resultó muy vigorosa y eficaz. La actividad congregó también a estadounidenses, quienes participaban en el hurto de animales; si bien su intervención más importante fue como compradores de las pjaras sustraídas de los ranchos al sur del Bravo.

Las quejas de los vecinos de la margen derecha del río por este hecho no tuvieron efecto alguno. El negocio dejaba suficientes dividendos como para asociar, o cuando menos a acercar, a estadounidenses e indios. El abigeo llevó incluso a la formación de uniones entre mexicanos y estadounidenses que encontraron en él una manera efectiva de hacerse de recursos en un contexto de auge creciente de la actividad ganadera en Estados Unidos.

La relación de los fronterizos mexicanos con los indios tiene una variante más: la que sostienen con los llamados indios de paz. Algunos de ellos salieron de Estados Unidos para establecerse en México cuando los norteamericanos avanzaron sobre las tierras, y su permanencia en este último país sólo se prolongó por algunos años. En síntesis, la violencia no fue el único rasgo que caracterizó la interacción entre indios, mexicanos y estadounidenses, aun cuando sí fue el dominante.

Justo por esto, puede entenderse la aterradora percepción de los pobladores del norte de México sobre los “bárbaros” –como los llamaron– y, como consecuencia, la contracción de la frontera septentrional mexicana. El número de historias de destrucción de caseríos, crímenes, la captura y consiguiente cautiverio de mujeres y niños; los relatos de heridos, así como de robo de caballos, reses y mulas que encontramos en documentos o en la prensa periódica es incalculable. Las demandas de auxilio de los vecinos y de las autoridades locales a las estatales, así como de éstas al gobierno federal tuvieron una respuesta que o bien fue insuficiente o no arribó al destino al que debió haber llegado, o bien, no se concretó en los proyectos ideados desde la ciudad de México (como fue el caso de las Colonias Militares); aunque deben reconocerse los esfuerzos realizados por las autoridades centrales del país en este sentido.

También hace falta subrayar la tolerancia de las autoridades militares o civiles estadounidense a las expediciones indias, efectuadas con el propósito de hacerse de cautivos, efectos o ganado; se tiene noticia de que estos últimos eran vendidos incluso en ciertos fuertes estadounidenses no muy lejos de la línea fronteriza. Hay que asentar, igualmente, que algunos militares y civiles mexicanos tenían prácticas similares.³³

³³ Tal se desprende del documento del 6 de agosto de 1853 que señala: “Con esta fecha dio aviso al Gobierno del Estado el Ciudadano Juan Carrasco, Presidente Municipal de esta villa que el ciudadano Americano Henrique Gippaos y otros que lo acompañaban, residente en el Fuerte Liton en la banda izquierda del Bravo a 2 leguas de esta villa, estaban comprando las bestias que... llevaban robadas algunos ladrones mexicanos y que a pesar de las reclamaciones de la autoridad política de esta municipalidad, no pudieron conseguir la devolvieran de ellas [sic] ni que declararan a qué persona las compraban”. Noticia que esta Presidencia Municipal presenta a la Comisión Investigadora de los daños y perjuicios recibidos en esta

Como sea, los fronterizos tuvieron que atenerse, en gran medida, a sus fuerzas para resistir los embates de los indómitos. Las expediciones que trataban de alcanzar a los indios para recuperar el botín –nutridas por moradores de las villas afectadas– son, al igual que las historias de devastación india, incontables. En este contexto, los norteños ya sea simples vecinos, autoridades locales o estatales que destacasen por emprender la persecución de los indios trashumantes adquirirían el prestigio y ascendiente suficiente para ejercer liderazgo entre la comunidad. La oposición de las entidades norteñas al gobierno del centro no era novedosa, pero aumentó como consecuencia de la guerra con los estadounidenses. Se culpó a las autoridades federales de no haber prestado auxilio para hacer frente al enemigo y, sobre todo, se les responsabilizó por la pérdida territorial que sufrieron.

Los indios indómitos jugaron varios papeles: fueron socios de algunos mexicanos y no pocos estadounidenses en el negocio del abigeo y, principalmente, devastaron las haciendas y mermaron sus hatos. Su extraordinaria capacidad para desplazarse de manera veloz, emprender correrías y evadir la captura los convirtieron en un temible desafío para los fronterizos, en causa del retraimiento de sus villas y aun del despoblamiento de una amplia franja del septentrión. Se les consideró una amenaza a la soberanía de la nación, al tiempo que los políticos sacaban provecho de sus “embates contra los ‘salvajes’”. En este sentido, los discursos contra ‘los bárbaros’ que destacaban el “nosotros” contra “los otros” constituyeron una pieza clave en la construcción del imaginario colectivo de “identidad nacional”.

Fueron los gobiernos estatales los que, asumiendo atribuciones propias de la autoridad federal, tomaron las riendas de la política hacia los indómitos; les declararon la guerra e instrumentaron las medidas necesarias para llevarla a cabo: formación de milicias civiles, entrenamiento de fuerzas regulares, contribuciones especiales e incluso el establecimiento de pactos con los indios (véase Orozco, 1992: 13-31; Julián, 2001: 91-105).

Más aún, buena parte de la documentación consultada nos indica que las autoridades locales y los propios pueblos emprendieron la defensa con sus limitados recursos personales, generalmente encabezados por algún vecino o por el presidente municipal; con frecuencia fueron ellos quienes negociaron la paz con los grupos hostiles.³⁴

Cabecera Municipal por los Comanches, y Apaches Gileños, radicados en territorio americano, así como de los causados por CC americanos residentes en la línea limítrofe desde el mes de enero de 1848 hasta la fecha, y de las campañas promovidas por las autoridades Políticas [sic] de este Municipio para evitar tales perjuicios, cuyos datos se han tomado del archivo de esta Presidencia Municipal”. “Victoriano García a los Ciudadanos de la Comisión Investigadora de los Estados de Sonora y Chihuahua”, Ojinaga, Chihuahua, 27 de octubre de 1874 en Cuaderno de pruebas. Comisión Investigadora en los Estados de Sonora y..., en AHSREM, caja 2, 20-9-1/14.

³⁴ Tal se desprende de la meticulosa revisión que hicimos de las siete cajas de documentos de la Comisión Pesquisadora.

Esto no quiere decir que el gobierno federal no hubiera realizado acción o esfuerzo alguno por dirigir la política hacia los indios. Empero, muchos de esos esfuerzos resultaron fallidos ya fuera por la falta de recursos, por la distancia que media entre el centro y el norte lejano o porque se toparon con la resistencia de los gobiernos estatales. Este último punto nos lleva al tema de la tensión existente entre la autoridad federal y la de las entidades: ambas se empeñaron en detentar el poder. Finalmente, las autoridades de los estados dirigieron la política hacia los indios a lo largo de las tres décadas que siguen a la guerra entre México y Estados Unidos, aunque fuesen, en buena medida, los propios vecinos quienes acometieran las acciones hacia los indómitos.

El gobierno federal, por su parte, asumió el tema de los indios hostiles en el ámbito de la política exterior. El vínculo diplomático con Washington –como lo prueba la correspondencia entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y los plenipotenciarios estadounidenses acreditados en México o las comunicaciones de los enviados mexicanos en Washington– recoge de manera permanente las quejas y reclamaciones –algunas convertidas en acres disputas– entre ambos gobiernos, ya que si bien México culpaba a los indios provenientes de los Estados Unidos por las continuas incursiones sobre su territorio, Washington aseveraba que eran indios mexicanos los que saqueaban la frontera (Hatfield, 1998: 2). El tema –presente desde el inicio de la relación hasta los años ochenta del siglo XIX–,³⁵ además de ser un asunto con peso propio, sirvió también como palanca para movilizar cuestiones de mayor interés para cada una de las partes. Como ejemplo puede citarse el proyecto estadounidense de adquirir más territorio o el plan mexicano de hacerse de recursos, vía la indemnización por las depredaciones indias.

Es menester resaltar que el asunto de los indios indómitos y sus incursiones en el septentrión revestía para el gobierno mexicano una particular relevancia en el contexto de sus esfuerzos por consolidar el control sobre la frontera norte. El tema iba más allá de ser un problema con indios indoblegables, tenía que ver con la necesidad de instaurar la soberanía nacional en aquel confín. De ahí su importancia y el papel que juega en la construcción de los espacios fronterizos y del Estado-nación.

A lo largo de este trabajo, hemos tratado de repensar el papel de los indómitos, analizándolo en el contexto de la relación México-Estados Unidos. Esto nos ha permitido revisar la gestión binacional de los procesos sociales que acompañaron estos desarrollos. Buscamos entender la manera en que los gobiernos mexicano y estadounidense intentaron controlar el territorio y los movimientos de población, así como

³⁵ A pesar de que Estados Unidos incrementó la presión militar contra los apaches mescaleros del fuerte Stanton, en Nuevo México en 1870-1871, los indios mescaleros continuaron sus incursiones sobre Sonora y Chihuahua (Hatfield, 1998: 2).

tomar en sus manos la defensa territorial a raíz del desplazamiento transfronterizo de indios indómitos después de la guerra del '47.

ACERVOS Y BIBLIOGRAFÍA CONSULTADOS

ARCHIVO HISTÓRICO DIPLOMÁTICO GENARO ESTRADA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (AHSREM)

Varias fechas Colecciones: Artículo XI del Tratado de Guadalupe Hidalgo; Archivo de la Embajada de México en Estados Unidos de América (AEMEUA), tomo 200; Comisión Pesquisidora, Caja 1; Comisión Pesquisidora, Caja 2; Comisión Pesquisidora, Caja 3; Comisión Pesquisidora, Caja 4; Comisión Pesquisidora, Caja 5; Comisión Pesquisidora, Caja 6; Comisión Pesquisidora, Caja 7; Reclamaciones.

DE LAY, BRIAN

2008 *War of a Thousand Deserts: Indian Raids and the U. S.-Mexican War*, New Haven, Yale University Press.

GARBER, PAUL NEFF

1959 *The Gadsden Treaty*, Gloucester, Mass., Peter Smith.

GRIFFEN, WILLIAM B.

1998 *Apaches at War and Peace. The Janos Presidio, 1750-1858*, University of Oklahoma Press.

HÄMÄLÄINEN, PEKKA

2008 *The Comanche Empire*, Yale University Press.

MÉXICO

1849 *Memoria del Secretario de Estado y del Despacho de Guerra y Marina Leída en la Cámara de Diputados el día 9 y en la de Senadores el 11 de enero de 1849* [s.p.i]

NEGRETE SALAS, MARTAELENA

1981 "La frontera texana y el abigeato 1848-1872", *Historia Mexicana*, vol. 31, núm. 1 (121), jul.-sept.

NIETO, ANA LILIA

2012 *Defensa y política en la frontera norte de México, 1848-1856*, México, El Colegio de la Frontera Norte.

RAMOS, RAÚL

2004 "Finding the Balance: Béxar in Mexican/Indian Relations" en: Samuel Truet, y Elliot Young, eds., *Continental Crossroads. Remaping U. S. – Mexico Borderlands History*, presentación: David Weber, Durham and London, Duke University Press.

RUXTON, GEORGE

1973 *Adventures in Mexico and the Rocky Mountains. 1848*, reimp., Glorieta, Texas, Rio Grande Press.

S. A.

1877 *Informe de la Comisión Pesquisidora de la Frontera Norte al Ejecutivo de la Unión, en cumplimiento del artículo 30 de la ley del 30 de septiembre de 1872 (Monterrey, mayo 15 de 1873)*, México, Imprenta del Gobierno.

TERRAZAS Y BASANTE, MARCELA

2000 *Inversiones, especulación y diplomacia. Las relaciones entre México y los Estados Unidos durante la dictadura santannista*, Serie Historia Moderna y Contemporánea, 35, México, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México.

TERRAZAS Y BASANTE, MARCELA Y GERARDO GURZA

2014 *Imperios, repúblicas y pueblos en pugna por el territorio. Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-1867*, Serie Historia Moderna y Contemporánea, 58, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Secretaría de Relaciones Exteriores 2015 [epub].

TRUET, SAMUEL Y ELLIOT YOUNG, eds.

2004 *Continental Crossroads. Remaping U. S. – Mexico Borderlands History*, presentación David Weber, Durham, Duke University Press.



ANÁLISIS DE ACTUALIDAD / CONTEMPORARY ISSUES

*Deportación y estigma en la frontera
México-Estados Unidos: atrapados en Tijuana*
**Sandra Luz Albicker
y Laura Velasco**

*Los mexicanos con estudios universitarios
y el debate sobre el sistema de admisión
de inmigrantes calificados en Estados Unidos*
Rafael Alarcón

*Actuar o no actuar: un análisis comparativo
del rol de los estados de Chiapas y Arizona
en la gestión de la inmigración*
**Eduardo Torre-Cantalapiedra
y Jorge A. Schiavon**

Deportación y estigma en la frontera México-Estados Unidos: atrapados en Tijuana

Deportation and Stigma on the Mexico-U.S. Border: Trapped in Tijuana

SANDRA LUZ ALBICKER*
LAURA VELASCO**

RESUMEN

Las deportaciones desde el interior de Estados Unidos han transformado la imagen de éxito asociada a los migrantes. A través de una encuesta, entrevistas a profundidad y material hemerográfico recolectado en los años 2013 y 2014 se analiza el estigma sobre un tipo de deportados: los que viven en la calle en la ciudad de Tijuana, para quienes la frontera es el territorio liminal donde la precariedad asociada a la pobreza, la violencia y la movilidad transnacional se agudiza por los discursos y prácticas cotidianas de criminalización y discriminación.

Palabras clave: Deportación, estigma, vida de calle, frontera, identidades.

ABSTRACT

Deportations from the interior of the United States have transformed the image of success associated with migrants. This article uses a survey, in-depth interviews, and newspaper and magazine documentation from 2013 and 2014 to analyze the stigma linked to a certain kind of deportee: those living on the streets in Tijuana. For them, the border is a liminal territory where the precariousness associated with poverty, violence, and transnational mobility is sharpened by the day-to-day discourses and practices of criminalization and discrimination.

Key words: deportation, stigma, street life, border, identities.

* Maestra en Estudios Culturales por el El Colegio de la Frontera Norte, <albicker.sandra@gmail.com>.

** Profesora-investigadora en el Departamento de Estudios Culturales, El Colegio de la Frontera Norte, <lvelasco@colef.mx>.

INTRODUCCIÓN¹

Tijuana, ubicada en la frontera noroeste de México, colinda con Estados Unidos y con el océano Pacífico. En la última década, ha cobrado importancia como lugar de espera para miles de personas que son expulsadas de Estados Unidos como consecuencia de la deportación o de la huida para evitar que eso ocurra. En el fenómeno de los desplazamientos forzados de norte a sur ya no existe la imagen heroica del emigrante, sino una imagen deteriorada que subraya el fracaso de la travesía para alcanzar el sueño americano.

Si bien el fenómeno de las deportaciones no es una novedad en la historia de la migración mexicana a Estados Unidos, el contexto y las condiciones en que éstas se efectúan sí lo son. En 2011 el Departamento de Seguridad Nacional (DHS) de Estados Unidos registró la cifra más alta de personas deportadas bajo una orden de retiro desde el interior del país (más de 293 000) (DHS, 2011, cit. en Izcara y Andrade, 2015). De acuerdo con la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (Emif, 2013), el 22 por ciento del total de personas deportadas (65 894) tenían más de un año de residencia en Estados Unidos, mientras que casi 23 000 personas declararon haber pasado más de diez años de vida allá (Emif, 2013). De acuerdo con Golash-Boza y Hondagneu-Sotelo (2013), entre el 85 y el 90 por ciento de estas expulsiones han sido ejecutadas contra hombres latinos con lazos afectivos cercanos en Estados Unidos, lo cual ha generado crisis en las familias y comunidades latinas de aquel país. Por estas razones, es comprensible que no todos los expulsados regresen inmediatamente a su lugar de origen, sino que se estacionen en las ciudades fronterizas para intentar un nuevo cruce o mantener la cercanía con sus familiares.

Los habitantes de las ciudades fronterizas, las instituciones y las propias asociaciones de atención a los migrantes han resentido esta situación. Una constante en la investigación de campo fueron las historias de rechazo o desconfianza vividas por las personas expulsadas a México, quienes relatan que cuando algunos habitantes de las ciudades fronterizas se enteran de que han sido deportados, les rehúyen, les niegan la posibilidad de ser empleados o el acceso a ciertos servicios. Esta apreciación se refuerza en los medios de comunicación y en los discursos de las autoridades de gobierno, que constantemente contribuyen a que se asocie a los deportados con la criminalidad y el peligro.

Parecería entonces que, en Tijuana, la categoría social de “deportado” se vincula con problemas de seguridad pública, como crimen y drogadicción, a la vez que evoca discursos de solidaridad y compasión. En definitiva, la imagen de antaño del

¹ Agradecemos a Eduardo Rodríguez Reyes su cuidadosa edición del texto.

Mapa 1
ZONAS CENTRO Y NORTE DE TIJUANA, MÉXICO



Fuente: Google, <<https://www.google.com.mx/maps/place/Tijuana,+B.C./@32.532416,-117.0284217,14z>>, s. f., captura del 4 de febrero de 2016.

hombre y la mujer sacrificados que van en busca del “sueño americano” ofreciendo su trabajo y envían remesas a México ya no corresponde con la imagen de estos, en su mayoría hombres, expulsados por faltas administrativas y otros delitos que se penalizaron con cárcel, y que ahora se encuentran sucios, deambulando por la ciudad, al amparo de la caridad y añorando a una familia que no parece responder a su necesidad de recursos económicos y afectivos.

En este artículo se analiza la construcción del estigma del deportado desde dos perspectivas: la primera, los discursos y prácticas de los funcionarios públicos y los medios de comunicación; la segunda, la narrativa que emerge de la subjetividad o vivencia de las personas que experimentan tal expulsión, quienes por distintas circunstancias se asentaron en condiciones de extrema precariedad en el último resquicio de Tijuana, entre la valla fronteriza y las zonas norte y centro de la ciudad, lugar conocido como El Bordo de la canalización del río Tijuana (véase mapa 1). Es importante aclarar que nuestro estudio se enfoca en un tipo de deportado cuya característica principal es vivir en la calle aunque, en su estancia en la ciudad, haya transitado por algunos albergues.

La hipótesis es que la deportación es un hecho administrativo que se suma o detona la tragedia ya patente en la condición de no ciudadanos (indocumentados) en Estados Unidos, tanto a nivel personal como familiar y comunitario. Una vez en México, el proceso de estigmatización que ya enfrentaban se agudiza al teñirse de imágenes contradictorias y siempre excluyentes: se les observa como potencialmente sospechosos de delinquir o como seres caídos en desgracia. Ambas fuerzas parecen tener como nudo simbólico el fracaso de la odisea migratoria y la experiencia de la persecución.

En términos metodológicos, este artículo se basa en investigación de campo realizada en diferentes momentos en confluencia de proyectos con población residente en El Bordo en el periodo de 2008 a 2015 (Velasco y Contreras, 2011; Velasco y Albicker, 2013; Albicker, 2014; Contreras-Velasco, 2016); sin embargo, la fuente principal del artículo es la investigación sobre El Bordo, reportada en Albicker (2014) y Velasco y Albicker (2013), la cual se desarrolló en tres fases: primera, observación participante en los meses de junio y julio de 2013, en el desayunador “Padre Chava” de adscripción salesiana y con dieciséis años de servicio, aledaño a El Bordo, donde fue posible detectar la distribución de la población, sus rutinas y espacios en la ciudad, así como sus principales dificultades y problemáticas; segunda, observación sistemática y aplicación de una encuesta sociodemográfica a 401 personas residentes en El Bordo del 16 de agosto al 15 de septiembre de 2013; por último, preparación de doce relatos de vida sobre la deportación y la vida en El Bordo, los cuales fueron realizados de septiembre de 2013 y febrero de 2015, pocos días antes de ser desalojados.

Cabe señalar que la población habitante de El Bordo fue expulsada mediante un operativo policiaco en marzo de 2015. A pesar de las peticiones de distintos miembros de la sociedad civil, actualmente no se cuenta con un reporte del gobierno municipal que informe dónde se encuentran los residentes de El Bordo, sitio que permanece vigilado por la policía las veinticuatro horas para evitar la reinstalación.

A continuación, se presenta el contexto fronterizo que enmarca la relación entre la experiencia de la deportación y la vida en El Bordo. En este punto se describe dicho espacio físico en el contexto de la ciudad de Tijuana. Después, se analiza el estigma de la deportación en su doble filo: desde las principales imágenes producidas por el discurso y las prácticas de funcionarios públicos y medios de comunicación, y desde la propia construcción narrativa de su condición de deportación y vida en la calle.

DEPORTACIÓN, FRONTERA Y VIDA EN LA CALLE EN TIJUANA

En 2010, Tijuana era la ciudad más poblada de Baja California y de la región fronteriza, con 1 559 683 habitantes (INEGI, 2010). Escenifica la fuerte asimetría económica y política entre México y Estados Unidos, pues colinda con San Diego, California. A la luz de las corrientes de inmigrantes, principalmente provenientes del centro y sur del país, en las décadas de los cuarenta y cincuenta del siglo xx, la ciudad creció a un ritmo más acelerado (el 10.9 por ciento) que otras ciudades del país (Ybáñez y Alarcón, 2007).

En los noventa, fue el área de cruce hacia Estados Unidos de cerca del 50 por ciento de los migrantes indocumentados, situación que cambió en las últimas décadas con el desplazamiento de esta migración hacia el este de la frontera como resultado de las operaciones de control fronterizo por parte de Estados Unidos. A la vez, el volumen general de las deportaciones por la ciudad ha disminuido. En 2006, las realizadas por la frontera San Diego-Tijuana representaron el 24 por ciento de toda la frontera y, en 2012, el 17 por ciento (Emif, 2011 y 2012); sin embargo, como se mencionó, se han incrementado las deportaciones desde Estados Unidos a través de esta ciudad.

El estudio de la yuxtaposición entre la condición de deportados y la vida en la calle, en una ciudad fronteriza como ésta, dialoga con los estudios sobre movilidad transfronteriza y su relación con los procesos de diferenciación y jerarquización social en la frontera México-Estados Unidos abordados por Núñez y Heyman (2007), Trápaga (2009) y Correa-Cabrera y Staudt (2014). Dado lo reciente de las deportaciones masivas, se cuenta con menos reflexión académica sobre este fenómeno, en particular de los deportados en situación de calle. Algunos estudios tocan tangencialmente el tema enfocándose en el incremento de los deportados en los albergues antes habitados por migrantes en tránsito y la criminalización de la que han sido objeto

(Moreno, 2000; Alarcón y Becerra, 2012) o bien en la separación familiar, sobre todo en el caso de las madres deportadas que llegan a los albergues de Tijuana (Ruiz, 2014).

En gran medida, los estudios realizados en los albergues confirman la condición de migrantes y expulsados; sin embargo, quedan fuera de ese mundo institucional los deportados que por alguna razón se quedan en la calle. Tal enfoque metodológico dificulta observar a los habitantes de El Bordo como una expresión más de las expulsiones de Estados Unidos y pensarlos como personas que fueron inmigrantes en ese país al igual que los que viven en albergues o han regresado a los lugares donde nacieron. Por lo anterior nos parece importante estudiar, ampliamente, los efectos sobre los seres humanos de una política migratoria de expulsión, esto articulado con la asimetría fronteriza entre ambos países, no sólo en términos económicos sino también políticos.

La condición de indocumentados, o bien de residentes que, por cometer alguna falta, fueron expulsados, ubica a los habitantes de El Bordo en el escenario de las deportaciones masivas de los últimos años. Hay evidencia documental de que en la última década se incrementaron las deportaciones de personas que residieron en Estados Unidos incluso durante décadas. En 2013, el 66 por ciento de los deportados que indicaron haber vivido en Estados Unidos señalaron tener al menos un hijo allá y, el 83 por ciento, que contaba con un empleo (Emif, 2013). Estos indicadores dan cuenta de una vida construida en aquel país y permiten entender la dificultad de la reinserción en un lugar distinto al que consideraban su hogar.

En 2013, se registraron 46 875 deportaciones vía Tijuana (Unidad de Política Migratoria, 2013). En esta ciudad, las organizaciones religiosas y de la sociedad civil son quienes en mayor medida se encargan de brindar apoyo en forma de albergue, alimentación, vestido y atención a la salud que requieren los deportados. Por su parte, el gobierno federal, a través del Programa de Repatriación Humana (PRH), detecta las necesidades de los migrantes devueltos y los canaliza a las distintas instancias gubernamentales y de la sociedad civil que participan en los comités de ayuda a los repatriados; sin embargo, su alcance es limitado y reactivo, por lo que no es capaz de aminorar los riesgos que la población migrante enfrenta una vez que se encuentra en la ciudad (López Acle, 2012: 106). Por otro lado, y de acuerdo con sus propios datos, el gobierno municipal únicamente apoya en el traslado de los repatriados a los centros de atención de la sociedad civil (XX Ayuntamiento de Tijuana, 2012: 42).

Aquellos migrantes que agotaron los apoyos de la sociedad civil y del gobierno, por lo general se concentran en las zonas centro y norte de Tijuana, desde donde puede observarse Estados Unidos. En la complejidad de estos espacios se ubican restaurantes, hoteles, bares y cantinas donde convergen personas que buscan diversión con baile, alcohol, drogas y prostitución. Los migrantes que cuentan con recursos monetarios pueden instalarse en los hoteles o en cuarterías de estas zonas; sin

embargo, al agotarse esos recursos deben acudir a los precarios albergues y centros de acogida que por quince pesos les permiten cenar, dormir y asearse.

Conforme avanza el tiempo, varios de ellos encuentran difícil conseguir un empleo que les permita ubicarse en la ciudad, por lo que cada vez les cuesta más trabajo reunir el mínimo dinero necesario para el sustento diario. En pocos días, se encuentran viviendo en la calle, sustentándose a veces de la caridad y de pequeños trabajos informales y precarios que les impiden obtener los recursos necesarios para conseguir una vivienda. Al mismo tiempo, deben lidiar con la persecución sistemática de los agentes de la policía municipal, quienes constantemente cometen abusos en su contra.

LA VIDA EN EL BORDO: AL FILO DE LOS SUEÑOS ROTOS

El Bordo como el último resquicio de Tijuana

La canalización del río Tijuana fue el proyecto urbano más ambicioso del siglo xx y la primera de sus tres etapas inició en los años setenta. El objetivo fue canalizar el río desde la presa Abelardo Rodríguez hasta la línea fronteriza con Estados Unidos. Históricamente el lecho de este río ha sido un lugar de asentamientos precarios que han sido desalojados en varios momentos. Primero, fue sede de un grupo de deportados en la época de la Gran depresión estadounidense en la tercera década del siglo xx (Piñera, 1983: 235); luego, lugar de asentamiento de población inmigrante en el periodo de urbanización intensa de la ciudad en los setenta, también del siglo xx (Valenzuela, 1991: 48-49). En ambos casos, estas personas fueron desalojadas y reubicadas. El argumento para el segundo desalojo fue que se llevaría a cabo la canalización matizado con un discurso sobre la imagen de limpieza de la ciudad (Valenzuela, 1991); sin embargo, la obra escasamente posee agua, por lo que constituye un espacio de circulación y asentamiento de personas.

El espacio conocido popularmente como El Bordo está concentrado en los primeros dos kilómetros de la canalización del río Tijuana desde la línea fronteriza, por lo que sus habitantes conviven cotidianamente con los oficiales de la Patrulla Fronteriza que merodean la zona, así como con otros dispositivos de seguridad que Estados Unidos ha implementado para evitar el cruce indocumentado.

El mapa 2 señala con estrellas la zona de El Bordo, en la primera parte de la canalización del río Tijuana, donde está asentada la población sujeto de este artículo. La línea continua señala la línea fronteriza que se desplaza de un lado a otro de la canalización y la llave señala el puente para llegar a la garita mexicana (El Chaparral),

donde los oficiales de migración estadounidenses entregan a las personas deportadas a las autoridades de migración mexicanas.

Mapa 2
EL BORDO DEL RÍO TIJUANA, MÉXICO



Fuente: Elaboración propia con base en una fotografía de Alfonso Caraveo, 2013, El Colegio de la Frontera Norte.

La zona de El Bordo tiene una ubicación estratégica ya que está a pasos de la garita de deportación, del centro, de la zona comercial más moderna de Tijuana y está en medio de la bonanza comercial de ambas ciudades fronterizas; sin embargo, no es tocado por ninguna. Los pobladores de este espacio de precariedad y los residentes de Tijuana se observan mutuamente y tienen encuentros constantes debido a la mendicidad o a que muchos se ofrecen a limpiar los autos que transitan por la zona. Ejemplo de esta separación es el testimonio de un usuario del centro comercial, quien, en una entrevista para una nota informativa, señaló “que al momento no ha sido intimidado por ningún indigente, ya que si se los ve es del lado del puente peatonal localizado sobre la canalización del río Tijuana” (Pérez, 2014). Así, la estigmatización supone una segregación tácita de los espacios en los que estas personas se mueven, logrando que cada quien se circunscriba al lugar que socialmente le corresponde.

Las incursiones de los residentes de El Bordo en la ciudad, en las vías estratégicas de circulación o rumbo al cruce internacional de la garita de San Ysidro son constantemente contenidas por la policía o por cercos metálicos. De hecho, en agosto de 2013, fue construida por el gobierno local una valla paralela a la barda fronteriza con Estados Unidos con el objetivo de evitar que quienes habitan en este sitio crucen la

vía rápida, incrementando su segregación (Camarillo, 2013). Dicha medida afianzó en la ciudad la imagen de presunta peligrosidad de esa población.

En su interior, El Bordo está organizado en espacios que a su vez se diferencian por el tipo de residencias; existen los “ñongos” que son construcciones a base de lámina, cartón, tela y otros desechos sólidos, que simulan casitas de campaña; los hoyos son excavaciones en la tierra capaces de albergar a más de diez personas; las alcantarillas de la ciudad que desembocan en El Bordo, así como varios puentes peatonales y vehiculares que atraviesan la canalización (Velasco y Albicker, 2013).

¿Quiénes son los habitantes de El Bordo?

Según estimaciones de la Encuesta a la Población Residente en El Bordo, en este espacio habitan entre setecientas y mil personas, de las cuales el 91 por ciento fueron deportadas a México; el 96 por ciento son hombres; el 67 por ciento tiene hijos y su edad promedio es de cuarenta años (Velasco y Albicker, 2013). Llama la atención que la vida en ese lugar es un fenómeno preponderantemente masculino, y las pocas mujeres que ahí se encuentran suelen estar allí porque son compañeras de algunos hombres o acuden a visitar amigos o a consumir algunas de las drogas allí comercializadas.

Los testimonios femeninos y masculinos hacen pensar en un ambiente interno hostil asociado a la condición de género de las mujeres que viven en El Bordo, de tal forma que el estigma se intersecta con su condición femenina y escuchamos comentarios como: “¿Qué hace una mujer en un lugar así?”. En una de las visitas, dos de los jóvenes encuestadores escucharon a una mujer que gritaba que la habían violado. Al preguntar a otros residentes del lugar sobre el evento, ellos lo negaron diciendo que la mujer mentía y no le dieron importancia. Más tarde, entró una patrulla de la policía municipal y se la llevaron. En pláticas informales, los hombres hablaban de las ventajas que una mujer tenía en El Bordo para conseguir droga. Por ejemplo, Román mencionó: “Las mujeres no tienen dificultades para conseguir lo que quieren porque cuentan con una chequera” e hizo una seña con las manos para simular una vagina (Román, entrevista, 2016).

La violencia simbólica contenida en esos comentarios y las narraciones sobre la violencia física contra las mujeres, a través de las violaciones, hacen pensar que el estigma contra las residentes en El Bordo pasa por la moral sexual y la violencia de género con la que se construye tanto lo femenino como lo masculino. No contamos con información de campo suficiente para profundizar en el análisis de las relaciones de género de los habitantes de El Bordo, por lo que nos referimos a la construcción del estigma de esa población en general; aunque, sin duda es importante ahondar sobre quiénes son las mujeres deportadas que quedan en situación de calle.

Siguiendo con el perfil de los habitantes de El Bordo, se sabe también que, a pesar de ser ciudadanos mexicanos, el 72.6 por ciento no cuenta con ningún documento de identidad (Velasco y Albicker, 2013). En cuanto al nivel de escolaridad, llama la atención que registran un promedio de años de estudio similar al de los habitantes de Tijuana (el 24.3 por ciento y el 24.5 por ciento en preparatoria, respectivamente); sin embargo, su nivel educativo resulta superior al del resto de deportados por Tijuana. En este mismo tenor, el 52.4 por ciento de los habitantes de El Bordo tiene conocimientos de inglés, mientras que el 6.7 por ciento habla o entiende alguna lengua indígena (Velasco y Albicker, 2013).

Por otro lado, la mencionada encuesta encontró que la mayoría son originarios de Baja California, Sinaloa, Jalisco, Aguascalientes, Michoacán y Guerrero. Mientras que el 22 por ciento tenía cinco años o menos viviendo en Estados Unidos, el 38 por ciento entre seis y quince, el 33 por ciento entre dieciséis y treinta y cinco y casi el 7 por ciento más de treinta y seis años (Velasco y Albicker, 2013).

California es el lugar de procedencia del 67 por ciento de los deportados que allí viven (Velasco y Albicker, 2013). La conexión entre Los Ángeles, ubicada a tres horas en auto de la frontera sur de Estados Unidos, y Tijuana parece clara en los datos de la encuesta y en las entrevistas realizadas con algunos residentes de El Bordo. Las redes familiares transfronterizas entre estas dos ciudades son intensas, con intercambios culturales fluidos que van más allá de lo que se puede llamar “el periodo de la frontera cerrada después de 2011” (Dear, 2013). El 72.6 por ciento de los entrevistados dijo provenir de Los Ángeles y su zona conurbada (Velasco y Albicker, 2013), lo cual coincide con el patrón de flujo general de deportados en el mismo año (Emif, 2013, en Velasco y Coubès, 2013) y señala una conexión social fuerte entre ciudades. Asimismo, la importancia de Baja California como lugar de nacimiento entre la población que habita en El Bordo da cuenta de su pertenencia a un sector fronterizo con fuertes redes familiares en ambos lados de la línea.

Casi la mitad de los residentes vivieron la deportación y su instalación en El Bordo en tiempo reciente: el 55.4 por ciento expresó haber sido deportado en los últimos cuatro años y el 42.6 por ciento señaló llevar menos de un año viviendo en el canal (Velasco y Albicker, 2013); no obstante, hay un grupo numeroso con más de cuatro años de haber sido deportado y que ha pasado un tiempo mayor viviendo en este espacio; incluso, algunos de ellos se instalaron en los años noventa y han reintentado entrar a Estados Unidos varias veces sin éxito.

La mayoría de los habitantes de El Bordo tiene trabajos sumamente precarios. Muchos se levantan temprano para ir a descargar y limpiar fruta y verdura en el mercado local (el 20.4 por ciento), otros se dedican al reciclaje, la venta ambulante y otros oficios (el 44.4 por ciento), también en las mañanas. Unos más (el 4.4 por ciento)

tienen horarios variados que se ajustan al flujo vehicular, ya que se dedican a limpiar parabrisas en las filas de autos que esperan cruzar la garita de San Ysidro. Los que no trabajan y sólo piden dinero son la minoría (el 9.5 por ciento) (Velasco y Albicker, 2013).

Durante los recorridos vespertinos por El Bordo, fue común observar jeringas tiradas en el piso y personas usando algún tipo de droga. Estos hallazgos coinciden con los datos de la encuesta, según la cual en este espacio se consumen principalmente heroína, cristal y marihuana (el 69 por ciento). Aunque la gran mayoría inició esta práctica en Estados Unidos, por lo común durante la adolescencia, llama en particular la atención que el 20 por ciento inició su consumo en El Bordo (Velasco y Albicker, 2013).

Para los encuestados, habitar allí es soportable mientras sea visto como un lugar de paso o temporal (el 38 por ciento), en el que permanecerán hasta que logren reingresar a Estados Unidos para reunirse con sus familias y recuperar sus trabajos. Quienes reconocen que Estados Unidos es un territorio que les es negado, y tampoco cuentan con ningún arraigo en México, desean establecerse en Tijuana y encontrar allí un trabajo (el 33.6 por ciento) (Velasco y Albicker, 2013); sin embargo, no cuentan con las herramientas y oportunidades para ello. Es importante mencionar la ambivalencia de este lugar como espacio de exclusión, a la vez que refugio y comunidad para los excluidos, pues en el trabajo de campo se encontró que varias personas duermen en los albergues, pero van a El Bordo a pasar el día, pues ahí encuentran a sus pares, otros excluidos en condiciones similares.

VIVIR LA DEPORTACIÓN: NUEVAMENTE INDOCUMENTADOS

En párrafos anteriores se mencionó que la mayoría de las personas que viven en El Bordo fueron deportadas después de residir en ciudades de California. Otra encuesta más reciente, realizada en el desayunoador salesiano “Padre Chava”, encontró que el 16 por ciento de sus comensales proviene de este espacio (Coubès *et al.*, 2015). Este desayunoador brinda alimentación a cerca de setecientas personas con casa y sin casa en la ciudad; no obstante, llama la atención que, al igual que los habitantes de El Bordo, su condición es la de “retornados” de Estados Unidos, ya que el 74 por ciento regresó a México como deportado (el 83 por ciento). De esta población, la tercera parte fue expulsada por no tener documentos migratorios (el 34 por ciento), otro tanto (el 28 por ciento) por delitos no significativos (multas de tránsito o problemas vecinales) o bien delitos menores significativos (el 33 por ciento) y sólo un 5 por ciento por delitos graves (Coubès *et al.* 2015).

Cuadro 1
CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS QUE FUERON ENTREVISTADAS
EN PROFUNDIDAD

Seudónimo	Edad (años)	Lugar de nacimiento	Escolaridad	Año de primera salida	Año de última deportación	Tiempo de vivir en El Bordo
1. Julio	36*	Felipe Carrillo Puerto, Michoacán	Primaria (trunca)	1986	1994	14 años
2. Brandon	35	Cuernavaca, Morelos	<i>High school</i> (completa)	1983	1998	13 años
3. Felipe	48	Nayarit	Secundaria (completa)	1980	2001	13 años
4. José	51	Mexicali, Baja California	No fue a la escuela	1980	2010	3 años
5. Rogelio	33	Mexicali, Baja California	<i>High school</i> (completa)	1982	2012	1 año
6. Santiago	39	Sierra de Sinaloa, Sinaloa	<i>College</i> (trunco)	1981	2012	6 meses
7. Agustín	32	Yurécuaro, Michoacán	Primaria (trunca)	1996	2013	7 meses
8. Jorge	51	Tijuana, Baja California	<i>College</i> (completa) (grado en artes plásticas)	1969	2013	3 meses
9. Ernesto	37	Chimalhuacán, Estado de México	<i>High school</i> (completa)	1990	2013	2 meses
10. Juan	20	San Martín Peras, Oaxaca	Primaria (completa)	1999	2013	2 meses
11. Leo	50	Ciudad de México	Preparatoria	1981	2013	2 meses
12. Julián	41	Nayarit	<i>High school</i>	1975	2010	3 meses

Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo. Véase Albicker (2014), Velasco y Albicker (2013), y Velasco (2015).

* Vivió en El Bordo hasta su muerte en 2012.

Estos datos coinciden con las experiencias narradas por personas que viven o han vivido en El Bordo en los últimos cinco años y que constituyen nuestros casos de estudio. Algunos fueron detenidos y deportados por no tener documentos migratorios y otros fueron enjuiciados por algún delito y luego deportados desde alguna cárcel. El cuadro 1 muestra su condición común de deportación en los últimos años. Llama la atención que seis de los doce entrevistados salieron por primera vez de sus lugares de origen a principios de los ochenta; nueve fueron deportados por última vez entre 2010 y 2013, lo cual corresponde al periodo de mayores deportaciones. Tres de los doce entrevistados llevan más de diez años en El Bordo, dos de ellos entre uno y tres, y el resto menos de uno. Su edad promedio es de treinta y nueve años, pero sus lugares de origen y escolaridad son sumamente variados.

Según Genova (2002), la deportabilidad conlleva la posibilidad de que una persona sin documentos pueda ser expulsada en cualquier momento; sin embargo, desde el punto de vista del afectado siempre existe la otra posibilidad, la de quedarse siempre, como fantasía o ilusión. Varios de los entrevistados llegaron desde pequeños a Estados Unidos y vivieron sin documentos o sin realizar los trámites pertinentes para obtener su ciudadanía durante décadas.

Julián había vivido toda su vida en Estados Unidos, ya que sus abuelos lo llevaron a ese país cuando tenía cinco meses de edad y lo deportaron hace cinco años. Menciona que se desesperó y se dijo: “Dios mío, pero dime, ¿por qué me haces esto? ¿Por qué estoy en un país que supuestamente es mío, pero en el que no entiendo nada?” (Julián, entrevista, 2015). En Estados Unidos trabajaba como comentarista de deportes para diversos periódicos y “todo se vino abajo” cuando fue detenido por la policía por manejar en estado de ebriedad. Lo enviaron dos años a la cárcel y luego lo deportaron por Tijuana. No posee ninguna identificación, por lo que agentes de la policía municipal lo han detenido en dos ocasiones. Al preguntarle por qué nunca arregló su situación migratoria en Estados Unidos, su respuesta fue: “Por desidia, ¿para qué?” (Julián, entrevista, 2015). Y así se les pasa la vida a millones de personas que creen que nunca serán deportadas.

Agustín tuvo la oportunidad de regularizar su situación, pues su esposa es ciudadana estadounidense; no obstante, nunca se decidió a hacerlo: “Ya ves cómo es uno de mexicano, ¡bien machista! Yo siempre le decía: ‘Yo siempre voy a pasar por el cerro, no ocupo papeles’, porque lo que tiene ella es que cuando ya se pelea uno o cualquier cosa, te puede decir: ‘Te voy a quitar los papeles’, entonces le dije: ‘No, mejor no quiero nada’” (Agustín, entrevista, 2013).

A pesar de ello y aunque no podía abrir una cuenta bancaria ni comprar una casa, Agustín manifiesta que su condición de indocumentado no le acarrea ningún problema, por lo que no tenía temor de ser deportado; en este sentido, para él y su fami-

lia su detención y posterior deportación por conducir ebrio fueron una sorpresa: “Pues sí estábamos conscientes de que cualquier cosa sí podía pasar un día de éstos, pero nunca pensé que pasara. Ya cuando menos piensas ya pasaron las cosas” (Agustín, entrevista, 2013). El sistema migratorio cuenta con la expectativa de quien cree que “nunca le pasará” para el funcionamiento del sistema de jerarquías sociales, donde los que no tienen documentos o no son ciudadanos se encuentran en el estrato inferior.

Estas experiencias contrastan con otras de inmigrantes indocumentados. Por ejemplo, los trabajadores agrícolas de California y Baja California, cuya movilidad está muy acotada a los campamentos o viven en los cerros escondidos sin poder transitar por la ciudad por miedo a ser detenidos.

EL ESTIGMA DE LA DEPORTACIÓN: EL FRACASO DE LA TRAVESÍA MIGRATORIA

Para Goffman, el estigma es una situación o una condición antes que un proceso (1963); sin embargo, constantemente alude al tema de la aceptación por parte de los otros, que permite al individuo flotar en las aguas de lo que socialmente se entiende como normal. Dado que tiene que ver con la interacción, el tema del reconocimiento corre por el cauce de las relaciones sociales. En este trabajo se presenta y aplica una adaptación del concepto de estigma del mencionado autor, al definirlo como un proceso relacional de atribución de un valor a otra persona a partir de características específicas que lo desacreditan o lo vuelven susceptible de descrédito en relaciones sociales específicas. Como proceso relacional, se construye siempre en la interacción situacional específica, en donde confluyen diversas narrativas estigmatizadoras que adquieren fuerza y presencia gracias a los discursos que circulan en la tradición oral, en la música, en los discursos gubernamentales o bien en los medios de comunicación. Siguiendo a Berger y Luckman (1993), en esos discursos se objetiva el estigma en marcas sociales específicas que a la vez subjetivan a los sujetos.

En este artículo es posible distinguir dos formas narrativas del estigma que provienen de agentes externos a las personas que han padecido la deportación y viven en la calle: los medios de comunicación y las autoridades gubernamentales. A continuación se analizan ambas narrativas que parecen coincidir en una visión criminalizadora de los deportados que se quedan en el espacio intersticial de El Bordo de Tijuana.

CRIMINALIZACIÓN Y DEPORTACIÓN: DISCURSOS Y PRÁCTICAS DEL GOBIERNO Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE LA CIUDAD

La prueba más reciente del trato a los residentes de El Bordo como criminales es la ausencia de un informe sobre su expulsión el 1° de marzo de 2015. Un año y medio antes se había realizado otro desalojo que derivó en la creación de un campamento para deportados con el liderazgo de la organización Ángeles sin Fronteras. A fines de 2013, el campamento, ubicado en una plaza pública entre El Bordo y la zona norte de Tijuana, fue creciendo y alojando a una gran variedad de personas, no sólo exresidentes de El Bordo. El tema de las deportaciones y la vulnerabilidad de los expulsados se había convertido en un tema de debate público transfronterizo.

La transformación de las personas deportadas en adictos en el discurso público fortalece, avala y normaliza las prácticas de abuso contra los habitantes de El Bordo. Según la Encuesta a la Población Residente en El Bordo, más del 90 por ciento de los habitantes encuestados fue detenido al menos en una ocasión por policías municipales; de hecho, el 70 por ciento señaló haber sido arrestado al menos una vez a la semana. De acuerdo con el mismo estudio, estos deportados son detenidos arbitrariamente con argumentos tales como “no portar consigo ninguna identificación”, “deambular por la ciudad”, “encontrarse en una zona conflictiva” o simplemente por su vestimenta o aspecto físico. En la misma encuesta, el 44.4 por ciento de los habitantes de este espacio señaló haber recibido golpes por parte de los agentes de la policía municipal de Tijuana; asimismo, el 52.9 por ciento dijo haber sido víctimas de abuso verbal y el 33.2 por ciento declaró que estos agentes les robaron sus pertenencias o destruyeron sus documentos de identificación.

La estrategia de control, aislamiento, persecución y criminalización sistemática contra los habitantes de El Bordo contribuye a la generación de discursos y prácticas discriminatorias de los comerciantes y personas que se encuentran en las zonas centro y norte de la ciudad, quienes se apropian del discurso que sostiene que estos deportados generan inseguridad en este espacio.

Que las autoridades adjudiquen a dicha población migrante un perfil criminal genera un discurso que niega o anula la condición de migrante o deportado de quienes habitan en El Bordo. Al mismo tiempo, resalta aspectos que permiten la emergencia de una identidad deteriorada (por ejemplo, enfatiza que la mayoría consume drogas y afirma que por lo general se dedican a la mendicidad).

Por otro lado, los medios de comunicación también construyen una narrativa que parece nuclearse alrededor de la criminalización. El análisis de treinta y siete notas informativas, publicadas de marzo de 2013 a julio de 2014 por la prensa local y nacional, permite constatar la difusión de una imagen deteriorada tanto de los

deportados que llegan a la ciudad como, específicamente, de los habitantes de El Bordo. Encabezados tales como “Deportados cometieron ocho asesinatos en Tijuana” (Chávez, 2013) y “Deportados secuestraban y asesinaban a migrantes” (Betanzos, 2014) subrayan la relación entre deportación y delitos; así, el estigma se construye al asociar la condición de deportado con prácticas criminales que advierten del potencial delictivo de los cientos de personas que cada día llegan a la ciudad.

El discurso estigmatizador que producen y reproducen los medios informativos homogeniza a la población que habita en El Bordo al imponer sobre todos ellos un pasado común que los asocia con el consumo de drogas, la pertenencia a pandillas y la estancia en cárceles en Estados Unidos. Según los redactores de las notas analizadas, la extrema precariedad en la que viven los habitantes de este espacio potencia su capacidad de cometer actos ilícitos. En este sentido, el pasado inscrito en el cuerpo es también motivo para la producción del estigma, por lo que el uso de tatuajes es signo de criminalidad y riesgo para la ciudadanía.

La concepción residual que generan estos discursos impide que los deportados y los habitantes de El Bordo sean reconocidos como personas, por lo que es socialmente permitido referirse a ellos con adjetivos que denotan suciedad, falta de arraigo y malas costumbres. Comúnmente, tanto el discurso de los medios de comunicación como el de los funcionarios asocia el acto de limpiar El Bordo con desalojar a sus habitantes; asimismo, las notas informativas y los comentarios que los usuarios de las redes sociales hacen sobre esta población están plagados de un lenguaje discriminatorio que concibe a estas personas como viles y despreciables.

Por otro lado, en los medios de comunicación, también existe un discurso que heroifica a los deportados, al concebirlos como capaces de sobrevivir a cualquier experiencia en la frontera con tal de regresar a vivir con la familia que dejaron en Estados Unidos. Este discurso privilegia su identidad como padres, esposos y trabajadores; sin embargo, está fuertemente asociado con la idea de no permanecer en Tijuana porque su vida está “en otro lado”, sea en Estados Unidos o en sus lugares de origen.

Hasta aquí se han delineado los grandes ejes narrativos que alimentan la criminalización de los residentes de El Bordo: la construcción narrativa del estigma esencializa a las personas en torno a atributos negativos y extiende la criminalización construida al otro lado por falta de documentos migratorios. Esta narrativa estructura no sólo la discusión pública sino también el proceso de subjetivación de los residentes de El Bordo, quienes se ven a sí mismos como indeseables, sin lugar en la ciudad de Tijuana aunque curiosamente en el centro de ella.

LA CONSTRUCCIÓN SUBJETIVA DEL ESTIGMA: LAS MARCAS DEL FRACASO

En el apartado anterior, se delinearon algunas de las fuerzas que definen la estigmatización de las personas que viven el entrecruzamiento de ser deportados y quedar en la calle. Su imagen no corresponde a la de los migrantes exitosos que regresan a México deslumbrando con su ropa nueva, regalos y autos.

En la voz de los funcionarios públicos y los medios de comunicación son sospechosos y culpables del fracaso que representa su deportación; por lo tanto, la falla no está en el sistema migratorio o en el funcionamiento de la sociedad, sino en la persona.

En este apartado se analiza cómo asumen e interiorizan esta imagen las mismas personas que viven tal entrecruzamiento. Según algunos estudiosos, quienes viven en la calle tienen una imagen deteriorada de sí mismos (Montecino, 2008: 337-348) debido a su situación de exclusión social (Bourgois, 2003: 31-40).

Para el análisis de la subjetivación del estigma se distinguieron algunas marcas surgidas desde los propios relatos y que en conjunto parecen articular dos formas narrativas, no siempre coherentes, sobre el fracaso en la travesía migratoria: una, como violencia simbólica que acepta las marcas de la identidad deteriorada, las asume y se culpa; y la segunda, como resistencia a la etiquetación por parte de esos discursos denigrantes, con la reivindicación de otra imagen de sí mismos. Dada la condición masculina de los entrevistados, la narrativa del fracaso está ahondada por los mandatos de masculinidad, que exigen al hombre un mayor éxito vocacional y financiero, produciendo una sensación de inadecuación social cuando éste no se logra (Rokach, 2005: 100-109).

A continuación se describen y analizan los emblemas o marcas específicas tales como la vida en la calle, la suciedad, la vestimenta, la adicción a las drogas y la persecución. Al final se analizan las narrativas que dibujan este conjunto de marcas negativas.

PERDER LA CASA: LA VIDA EN LA CALLE

Ser deportado en Tijuana significa enfrentar una serie de atributos negativos asociados con la delincuencia y la criminalidad. Para aquellos deportados que son más vulnerables porque no cuentan con redes ni lazos afectivos en la ciudad (ni fuera de ella), vivir en estas condiciones implica la necesidad de construir nuevos lazos sociales, la ausencia de posibilidades de acceder a un empleo, la perpetuación de la adicción al alcohol y a las drogas, y el sufrimiento sistemático de abusos perpetrados por la policía municipal. Desde este contexto, algunos construyen sus identidades narrativas con base en la esperanza del futuro reingreso a Estados Unidos, mientras

que otros no tienen claridad sobre el rumbo a seguir y unos más desean establecerse en esta frontera de manera permanente.

Ejemplo de ello es Leo quien, después de vivir sin documentos durante diez años, optó por regresar voluntariamente a México para visitar a su familia, pensando que el reingreso a Estados Unidos sería tan fácil como en el pasado; sin embargo, cuando en 2014 intentó cruzar por Reynosa, Tamaulipas, primero fue extorsionado por el crimen organizado y después detenido por la Patrulla Fronteriza. Se trasladó a Tijuana para buscar cruzar por otro punto, pero, al no lograrlo, comenzó a vivir en la calle, luego vio que había gente viviendo en El Bordo y ahí se instaló. Bajo uno de los puentes de la canalización, relataba que su esperanza era poder encontrar el perdón del sistema migratorio estadounidense para así regresar al país en el que trabajaba y vivía (Leo, entrevista, 2015). Él no consume alcohol ni droga alguna.

Otro caso es el de José (entrevista, 2013), quien es originario de Mexicali, Baja California, tiene cincuentaún años y estuvo más de treintaún en una prisión de alta seguridad en California. Luego de que en 2010 fue deportado, se trasladó hacia Mexicali, de donde es oriundo, pero su familia no lo apoyó, por lo que tuvo que regresar a Tijuana. Una vez en esta ciudad, se encontró con algunos de sus compañeros de prisión, quienes lo llevaron a vivir con ellos a El Bordo, lugar que él compara con los puentes de la ciudad de Los Ángeles, adonde iba cuando era joven para consumir drogas y estar con sus amigos. Hasta la fecha de la entrevista, José consumía metadona como paliativo a la ausencia de heroína.

Por su parte, Julio llegó a Tijuana en 1994: primero se quedó en un hotel y con un grupo de amigos se dedicaba a descargar carbón en el mercado de la ciudad, pero el dinero se fue terminando por lo que comenzó a dormir con amigos y cuando los recursos económicos se agotaron por completo, se mudó al El Bordo (Julio, entrevista, 2013).

Otro caso es el de Julián (entrevista, 2015), quien en 1975, siendo muy pequeño, migró a Pasadena, California. Cuando fue expulsado de Estados Unidos, su esposa y su suegra (ambas ciudadanas estadounidenses) se mudaron a Tijuana para estar con él; sin embargo, luego de una crisis matrimonial ellas regresaron al Norte y él se quedó en la calle, ya que no tenía trabajo y su esposa era la que recibía el seguro de desempleo de Estados Unidos. Durante su juventud, Julián consumió *crack* y formó parte de pandillas, ahora señala que se ha convertido al cristianismo. De acuerdo con su narrativa, vive en El Bordo porque su misión es salvar a sus compañeros. Para Julián, este resquicio tijuanaense no es un lugar carente de sentido, como lo podría ser cualquier espacio de la calle, sino es más bien un refugio en donde se forma una comunidad.

Frente al ambiente hostil que los rodea, El Bordo les permite construir lazos de solidaridad. Santiago cuenta que, mientras vivió en este espacio, aprovechó su tiempo para conocer a sus habitantes y estrechar relaciones con ellos: "Pues ésta es mi

familia ahora, ¿qué más puedo hacer? Familia limpia no puedo hacer porque ando mugroso, pues ésta es mi familia ahora y así me acoplo [...] Dije: ‘Si mi familia ya se perdió allá, pues aquí voy a empezar otra’. Y fue así que conocí a todos esos amigos” (Santiago, entrevista, 2014).

En forma parecida, Agustín conoció compañeros que le informaron de la existencia de El Bordo, a donde llegó para encontrarse con hombres que, al igual que él, tienen familia en el sureste de Los Ángeles y no cuentan con recursos económicos para pagar la renta de un departamento. Al platicar con ellos, nutría la esperanza del pronto regreso, por lo que los lazos de amistad que Agustín teje en El Bordo funcionan para el compañerismo y la solidaridad, elementos que incluso en la precariedad se pueden compartir y reciprocarse.

En El Bordo, las casas son más bien pequeños refugios contruidos con ropas viejas y pedazos de cartón, a veces incluso debajo de la tierra. Vivir en este espacio trae nuevas rutinas asociadas a una cotidianidad marcada por trabajos informales, la adicción a alguna droga, los horarios de los grupos de apoyo que traen comida y las persecuciones de la policía. Por ejemplo, para Julio y su grupo de amigos de la alcantarilla, la vida cotidiana se trata de salir a trabajar para conseguir la siguiente dosis de heroína: “Nos levantamos todos temprano y unos se van al mercado, otros a la taquería, otros en el *parking*, otros a descargar camiones, otros a la línea a limpiar carros, otros a vender chocolates y así. Regresamos después de una o dos horas y de ahí a traer lo que consumimos [de droga]” (Julio, entrevista, 2008).

En sus relatos, la idea de no tener una casa es un signo de fracaso, tanto para ellos como para quienes los observan. Por ejemplo, cuentan que en sus encuentros con los policías hay reclamos como: “Cuando tengas una casa, un trabajo y andes limpio, entonces te respetaré” (Felipe, entrevista, 2013). Al respecto, el concepto de hipergueto desarrollado por Wacquant (2010: 17-23) puede ayudar a comprender la equiparación que se hace del lugar excluido con la persona que habita en él y viceversa. En este sentido, tal vez El Bordo es el microgueto que sintetiza las múltiples exclusiones del hipergueto: la que se vive en términos presentes, luego de haber sido expulsados de Estados Unidos, pero también aquella que se carga por un pasado vivido como no ciudadanos en los barrios pobres y violentos de Los Ángeles y sus alrededores. El Bordo es, entonces, la síntesis de la doble expulsión.

SUCIEDAD Y VESTIMENTA

Los relatos muestran que la falta de recursos económicos, que lleva a los deportados a vivir en la calle, ocasiona un deterioro físico y emocional que se revela en sus cuer-

pos y rostros, y les provoca sentimientos de aflicción y vergüenza. En este contexto, las imágenes que tienen de sí mismos se alimentan del discurso y de las prácticas sociales de discriminación y criminalización, las cuales repercuten en la segregación y el confinamiento en la zona de El Bordo, donde viven con la conciencia de que no son como deberían ser.

La alusión a la vestimenta y la suciedad como elementos estigmatizantes apareció recurrentemente en los discursos de funcionarios y de la opinión pública. Una de las razones más frecuentes que la policía les daba para ser detenidos era “su apariencia” o “mal aspecto”. Así, la vestimenta es una de las marcas que más claramente contribuyen a la construcción de una imagen deteriorada de sí mismos, la cual se hace más evidente cuando ellos mismos aclaran que no siempre se encontraron en la misma situación. Rogelio, quien perteneció a una pandilla en Los Ángeles, narra que cuando llegó a Tijuana se sorprendió por el desprecio construido hacia estos grupos sociales: “Miré mucha diferencia cuando llegué aquí esta segunda vez: a nosotros los pandilleros ahora nos miran como lo peor de aquí. Antes yo sentía que hasta nos tenían envidia porque nosotros teníamos buena ropa y eso, y ahora ya no. Los policías no nos decían nada, si acaso nos paraban, pero nos dejaban ir y ahora ya no. Ahora somos como lo peor de aquí [...] Nos miran así porque somos pandilleros y deportados” (Rogelio, entrevista, 2013). Asimismo, en el trabajo de campo se observó cómo varios habitantes de El Bordo buscan formas de mantenerse aseados; por ejemplo, en duchas instaladas al interior de las alcantarillas o al lavar la ropa en el canal de aguas negras que corre por allí.

En los relatos de las personas que habitan El Bordo, hay una conciencia clara de que la suciedad y la vestimenta son dos marcas estigmatizadoras asociadas al fracaso. Por ejemplo, el caso de Santiago (deportado en 2012) es parecido al de Agustín, pues al paso de una semana de rentar junto con un amigo un cuarto de hotel en la zona centro de Tijuana, se quedó sin dinero y sin saber a dónde dirigirse para encontrar asistencia básica. Él mismo relata: “Me dejó un poco de dinero, pero el dinero se acabó y terminé aquí en El Bordo, y pues al último terminé caminando mugroso y sin ningún rumbo. Yo estaba sentado ahí con hambre, mugroso y corriendo de la policía” (Santiago, entrevista, 2014). De acuerdo con él, una vez que los recursos se agotan, El Bordo se convierte en “la casa del que quiera vivir aquí, la casa de todos: mugrosos, limpios, de todos [...], no tienes otra opción. Vas en el centro, todo mugroso; allá en el centro no te van a querer, porque allá vienen turistas que vienen a comprar medicinas y cosas de artesanía y no quieren mugrosos, malandros” (Santiago, entrevista, 2014).

De esta forma, la suciedad se convierte en una marca de exclusión en sí misma. Freddy tiene veintisiete años y no vive en El Bordo, sino que está hospedado en un albergue aledaño a esta zona; sin embargo, dado que lleva seis meses deportado y debido a sus condiciones inciertas, es un potencial habitante de este espacio. Duran-

te todo este tiempo no ha podido comunicarse con su mamá que está en Los Ángeles, ciudad en la que creció. En la entrevista informal sostenida con él, Freddy expresó lo mal que se sentía por andar sucio, con muchos días sin bañarse y sin cambiarse la ropa; no obstante, lo peor era la vergüenza de pedir ayuda, pues se daba cuenta cuando la gente lo despreciaba por su falta de limpieza (Freddy, entrevista, 2013).

Así, la suciedad y la vestimenta se imponen como categorías de desprecio social que contribuyen al aislamiento y les quitan capacidad a las personas para insertarse en la sociedad.

LA ADICCIÓN A LAS DROGAS

El consumo de drogas en El Bordo parece responder tanto a un pasado construido en los barrios angelinos excluidos como al contexto de consumo de la ciudad de Tijuana. La adicción al cristal y a la heroína es un factor relevante cuando se trata de comprender la trayectoria de vida desde antes de ser deportados, así como algunas de las razones por las que ahora en Tijuana no han podido insertarse en una vida laboral.

De acuerdo con las narrativas de estos hombres, las drogas no se consumen por la búsqueda de una experiencia placentera, sino para aliviar el dolor y sufrimiento que cargan. Brandon relata que pudo establecerse en una casa en Tijuana; sin embargo, se sentía solo: “Siempre viví en la soledad, ¿me entiendes? Y pues no me sentía a gusto de vivir en una casa yo solo. Es así que yo me volvía a refugiarme en las drogas y pues a consecuencia de eso aquí estoy todavía” (Brandon, entrevista, 2013). De manera similar, José explica que consumía heroína porque le quitaba sus problemas: “Yo me he limpiado dos veces aquí, y he vuelto a caer por la soledad que uno pasa aquí, y la nostalgia que tiene uno” (José, entrevista, 2014).

Si bien la causa del consumo es un sentimiento asociado a la depresión, la consecuencia es el aislamiento social que dibuja un círculo vicioso agotador, precisamente por lo difícil que resulta salir de él. Felipe explica hasta dónde lo ha llevado su adicción: “Como nosotros vivimos no es vida. Vivir en una alcantarilla, vivir en la calle, taparte con un cartón... El hecho de que vivamos como animales no es de una persona bien. Ya me cansé de comer del contenedor: meter la mano en la bolsa de la basura y sacar tu mano hasta acá de gusanos y nomás hacerle así [sacudirla] y agarrar un pedazo de pan y echártelo a la boca, o sea te da igual. Siempre con hambre, siempre. Nunca deja uno de tener hambre, siempre con hambre” (Felipe, entrevista, 2013).

Por su parte, Julio, oriundo de Michoacán, se consideraba cada vez menos capaz de controlar su adicción a la heroína, lo cual le provocaba sentimientos de culpa y de rechazo dado el fracaso que representaba para sí mismo su propia vida. Cada

día tuvo en mente dejar atrás las drogas; no obstante, murió en 2012 en El Bordo. Al final de sus días, no logró cumplir su anhelo: “ser una persona que vive de su trabajo, que tiene una familia, un hogar y vive bien, feliz y tranquilo, y sin preocupación de que nadie te vaya a llevar a la cárcel” (Julio, entrevista, 2008).

Así, el consumo de drogas añade el elemento de la frustración a la narrativa de rechazo construida por la falta de casa y la deteriorada vestimenta. Desde este elemento, el fracaso se estructura a partir de la certeza de no haber podido llevar a cabo los sueños que tenían cuando eran jóvenes; por lo tanto, de que desperdiciaron su vida. La narrativa del fracaso se va articulando por haber perdido la casa, por no tener la apariencia debida y por no tener la voluntad o el control sobre sí mismos por su adicción a la droga.

LA PERSECUCIÓN TRANSFRONTERIZA

La idea de persecución se asocia con la de vigilancia. En las áreas aledañas a El Bordo, con frecuencia es posible observar cómo corren los residentes de El Bordo cuando una patrulla de policía se acerca. Esto se conecta con las experiencias de persecución de las autoridades migratorias en Estados Unidos, siempre en vigilancia. Por ello, carecer de un documento de identificación oficial es la premisa que justifica y alienta la persecución de la policía municipal de Tijuana, que constantemente detiene y consigna a esta población por faltas administrativas que no tienen sustento jurídico. En este sentido, estos deportados pasan de ser perseguidos por carecer de documentos de regular estancia en Estados Unidos, a serlo por la falta de un documento de identidad en México.

Para los habitantes de El Bordo, la violencia ejercida contra ellos por parte de los policías municipales se ha normalizado; de hecho, en algunos casos ni siquiera es cuestionada. Rogelio cuenta que él fue víctima de fuertes golpes perpetrados por elementos policiacos; sin embargo, no consideraba que valía la pena denunciarlo (Rogelio, entrevista, 2013). En el mismo tono, Felipe reflexiona: “Para la policía municipal somos como un juguete [...] O sea, no nos podemos defender de ninguna forma, por eso hacen lo que quieren con nosotros” (Felipe, entrevista, 2013).

La marca de la persecución generó dos narrativas distintas. Por un lado, una especie de justificación del actuar de la policía por su condición de vivir en la calle, de no tener trabajo, de su apariencia y de su adicción (una especie de coronación del fracaso); por otra parte, también es posible analizar la narrativa de la injusticia, cargada de coraje y frustración: un sentido de dignidad y de reivindicación de un merecido trato justo y respetuoso.

Estas dos narrativas tienen eco en los programas de atención a esta población, que desde décadas atrás han estado en manos de las secretarías de Salud estatal y municipal. En 2011, ambas secretarías iniciaron un convenio con veintinueve centros de rehabilitación para internar a los habitantes de El Bordo. Al mismo tiempo, el Instituto Nacional de Migración declaró que después de tres meses de ser repatriadas a México, las personas no serían más sujetas de atención de ese instituto (Ángel, 2011).

A raíz del primer desalojo de los habitantes de esta zona, realizado el día 5 de agosto de 2013 por los cuerpos de seguridad pública del municipio, algunos grupos defensores y de atención a migrantes como Ángeles sin Fronteras se movilizaron y atizaron una ya candente polémica sobre la identidad de los habitantes de El Bordo: “Indigentes, adictos, migrantes, deportados o repatriados”. Esta polémica no encontró un consenso en las propias asociaciones proinmigrante;² sin embargo, sí hizo visible la magnitud de la crisis humanitaria que las ciudades fronterizas estaban enfrentando ante el aumento de las deportaciones desde Estados Unidos con un nuevo perfil de deportado con fuertes lazos y arraigo a ese país. Una respuesta estatal fue la creación del Consejo Estatal de Atención al Migrante en 2013, el cual entre sus diferentes ejes de trabajo estableció entre sus objetivos crear un programa de hospedaje temporal, sobre todo para la atención de los migrantes concentrados en la zona de El Bordo (SanDiegoRed.com, 2013). Este organismo tuvo un papel central en la coordinación del programa de retorno al origen, así como en la cuestionada coordinación interinstitucional en el último desalojo en el mes de marzo de 2015, del que hasta la fecha no se tiene información oficial.

Estos programas y acciones no corresponden a una política pública integral, lo cual no menoscaba su importancia para estas poblaciones; sin embargo, este análisis enfatiza el discurso estigmatizante detrás de esas acciones y en voz de sus principales responsables acerca de los pobladores de El Bordo a quienes se define como criminales dañinos para la imagen de la ciudad o como agentes de transmisión de enfermedades contagiosas.

CONCLUSIONES

La última década registra un cambio importante en el flujo de deportados a México como resultado de las políticas migratorias y de seguridad nacional de Estados Unidos. A diferencia de lo que sucedía en la época del Programa Bracero (1942-1964), las

² La Coalición pro Defensa del Migrante en Baja California se inclinó por la categoría de “indigentes” para nombrar a los habitantes de El Bordo. Véase “Pendiente tema de indigentes en canalización: Situ”, *El Sol de Tijuana*, 26 de junio de 2012.

deportaciones de los últimos años (a partir de 2001) son vividas por un elevado número de personas con mayores tiempos de estancia en Estados Unidos.

El papel de las ciudades fronterizas en el proceso de deportación es sumamente importante, no sólo por ser la entrada terrestre de los miles de expulsados sino porque es territorio liminal para estos nuevos deportados, que han sido separados de sus familias y cuyo arraigo principal no es con México, sino con Estados Unidos. Estacionarse en alguna ciudad fronteriza permite visitas más constantes, a la vez que alimenta el sueño de regresar de nuevo a tierra estadounidense.

Asimismo, se observa como algo relevante el surgimiento de espacios fronterizos de espera y refugio como El Bordo para un tipo de deportados que han desgastado totalmente sus redes. Se trata de un espacio que puede ser pensado en el conjunto de microguetos fronterizos y que sintetiza la exclusión espacial y social de los deportados. Tal como lo señala Contreras-Velasco (2016), ellos mantienen como lazo principal con el Estado la persecución por parte de las fuerzas de seguridad y las acciones de beneficencia emprendidas por ciertos grupos sociales.

Un segundo cambio importante es la imagen del migrante en la persona del deportado actual, en la que el proceso de estigmatización ha jugado un papel fundamental, pues a través de la creación de discursos antideportados se perpetúa el discurso antiinmigrante vigente en Estados Unidos, que deviene en una ideología transfronteriza de criminalización. Es así como el estigma del deportado se ancla a diferentes mecanismos discursivos que estructuran la subjetivación de las personas expulsadas y los excluyen del reconocimiento de su ciudadanía.

En la investigación se distinguieron dos niveles de esos mecanismos: primero, los discursos de los funcionarios del gobierno local junto con los de los medios de comunicación, cuyas narrativas criminalizan y desplazan la responsabilidad de la situación a cada individuo, por lo que naturalizan una condición social ante la que el Estado tiene responsabilidad. En otro nivel, está el de los habitantes de El Bordo, quienes filtran esa narrativa criminalizante que los culpa de su condición y construyen su propia narrativa en torno a emblemas como vivir en la calle, estar sucios, usar drogas y ser perseguidos. Cada una de estas marcas elabora una trama narrativa ligada al deseo, la fantasía y el fracaso de la travesía migratoria; no obstante, fue notoria también la trama del sentimiento de injusticia y abuso. Por lo tanto, se puede hablar de un sentido de dignidad y búsqueda de respeto que no se pierde por el hecho de vivir en El Bordo.

El discurso del estigma es asumido de distintas formas por estos deportados, quienes se construyen a partir de éste como personas conscientes de su condición de segregación y desprecio social. Mientras que algunos sólo cuestionan la discriminación que sufren, otros además quieren transformar su situación.

Ante la falta de rumbo que define el presente, la vida cotidiana se recrea a partir de la construcción de un sentido de futuro en el que ninguno se visualiza en El Bordo: la estancia en este lugar es soportable porque se intuye como pasajera. Al plantear que la meta es recuperar a la familia, tener un trabajo, dejar atrás las drogas o regresar a casa con dinero. Se puede ver que todos los sujetos de estudio anhelan dejar atrás el estigma y, por ende, ser percibidos como vidas reconocidas, que saben construirse y desarrollarse desde el anhelo hegemónico de la “normalidad”.

A la vez, esta narrativa no sólo se alimenta de sus vivencias y reflexiones sobre lo que sucede en esta frontera mexicana, sino de lo que están viviendo sus familiares en Estados Unidos y de sus expectativas de regresar a ese país. Al respecto, Campbell y Lachica (2013) señalan cómo las personas sin casa en la frontera entre Ciudad Juárez, Chihuahua y El Paso, Texas, usan los servicios y las redes transfronterizas para sobrevivir. La estigmatización de quienes son deportados tiene una particular vitalidad en la región fronteriza por la intensidad de las interacciones transfronterizas, a la vez que por la densidad de la infraestructura e instituciones asociadas al control fronterizo como parte de las políticas locales de seguridad nacional de Estados Unidos.

Esta investigación tiene fines analíticos, pero también de generación de conciencia social sobre los procesos de construcción de identidades deterioradas a través de la estigmatización de miles de personas que fueron despojadas de su condición de ciudadanos, de seres humanos con derechos básicos desde que salieron de México, pero que, cuando vuelven, tampoco son considerados ciudadanos.

El estigma de la deportación es un indicador de que esta devolución forzada se conforma como una categoría identitaria cuya expresión narrativa se vuelve central debido a la ausencia de realización por otras vías. La narración de las vidas es uno de los pocos recursos con los que estas personas cuentan para enfrentar su condición de precariedad, exclusión y estigmatización; sin embargo, es aún más importante comprender que a nivel estructural esta categoría identitaria es producida y reproducida por el discurso hegemónico, que construye la diferencia a partir de asociar a los expulsados de Estados Unidos con el crimen y el peligro, enfatizando esta característica por encima de las demás categorías identitarias de las personas. En este sentido, no son las personas las que, al llegar a México, adquieren por sí mismos la categoría de deportados, sino que ésta se les impone como un indicador de diferenciación social. Una vez que los devueltos aprehenden su identidad de deportados, generan relaciones de adscripción y diferenciación, por lo que es posible encontrar prácticas de solidaridad al mismo tiempo que discursos que discriminan y criminalizan a los propios pares.

BIBLIOGRAFÍA

XX AYUNTAMIENTO DE TIJUANA

2012 *Segundo informe de gobierno*, Tijuana, Baja California, XX Ayuntamiento de Tijuana.

ALARCÓN, RAFAEL y WILLIAM BECERRA

2012 “¿Criminales o víctimas? La deportación de migrantes mexicanos de Estados Unidos a Tijuana, Baja California”, *Norteamérica*, vol. 7, no. 3, enero-junio, pp. 125-148.

ALBICKER AGUILERA, SANDRA LUZ

2014 “Identidades narrativas y estigma: deportados en El Bordo de Tijuana”, tesis de maestría, Maestría en Estudios Culturales, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California.

ÁNGEL, DANIEL

2011 “Migrantes de El Bordo no son repatriados: INM”, *El Sol de Tijuana*, 2 de octubre, en <<http://www.oem.com.mx/elsoldetijuana/notas/n2250254.htm>>.

BERGER, PETER y THOMAS LUCKMANN

1993 *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.

BETANZOS, SAÍD

2014 “Deportados secuestraban y asesinaban a migrantes”, *El Mexicano*, Tijuana, Baja California, 24 de abril, en <<http://www.el-mexicano.com.mx/informacion/noticias/1/22/policiaca/2014/04/24/748516/deportados-secuestraban-y-asesinaban-a-migrantes>>.

BOURGOIS, PHILLIPE

2003 *In Search of Respect: Selling Crack in El Barrio*, Nueva York, University of Cambridge.

CAMARILLO, JOSÉ LUIS

2013 “Proponen cerco metálico en ‘La internacional’ para evitar atropellamientos”, *Uniradio Informa*, Tijuana, Baja California, 6 de julio, en <<http://www.uniradioinforma.com/noticias/tijuana/articulo205190.html#sthash.6kwh1d1k.dpuf>>.

CAMPBELL, HOWARD y JOSUÉ G. LACHICA

2013 “Transnational Homelessness: Finding A Place on the U.S.-Mexico Border”, *Journal of Borderlands Studies*, vol. 3, no. 28, pp. 279-290.

CHÁVEZ CEJA, NOÉ

2013 “Deportados cometieron 8 asesinatos en Tijuana”, *El Mexicano*, Tijuana, Baja California, 16 de abril, en <<http://www.el-mexicano.com.mx/informacion/noticias/1/22/policiaca/2013/04/16/666868/deportados-cometieron-8-asesinatos-en-tijuana>>.

CONTRERAS-VELASCO, ÓSCAR

2016 “Vivir en los márgenes del Estado: un estudio en la frontera México-Estados Unidos”, *Región y sociedad*, vol. 28, no. 65, año XXVIII, pp. 235-262.

CORREA-CABRERA, GUADALUPE y KATHLEEN STAUDT

2014 “An Introduction to the Multiple U.S.-Mexico Borders”, *Journal of Borderlands Studies*, vol. 29, no. 4, pp. 385-390.

COUBÈS, MARIE-LAURE *et al.*

2015 *Estudio sobre los usuarios del Desayunador Salesiano Padre Chava. Reporte ejecutivo*, El Colegio de la Frontera Norte, Proyecto Salesiano Tijuana A. C., Tijuana, Baja California, en <<http://www.colef.mx/wp-content/uploads/2015/03/Reporte-ejecutivo-estudio-desayunador.pdf>>.

DEAR, MICHAEL

2013 *Why Walls Won't Work: Repairing the U.S.-Mexico Divide*, Nueva York, Oxford University Press.

ENCUESTA SOBRE MIGRACIÓN EN LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO (EMIF)

2013 “Tabulados Emif-Norte 2013”, en <<http://www.colef.mx/emif/tabuladosnte.php>>.

2012 “Tabulados Emif-Norte 2012”, en <<http://www.colef.mx/emif/tabuladosnte.php>>.

2011 *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México, 2011 Serie anualizada 2004-2011*, Ciudad de México, Secretaría de Gobernación/Consejo Nacional de Población/Instituto Nacional de Migración/Unidad de Política Migratoria-Centro de Estudios Migratorios/Secretaría de Relaciones Exteriores/Secretaría del Trabajo y Previsión Social y El Colegio de la Frontera Norte.

GENOVA, NICHOLAS DE

2002 "Migrant Illegality and Deportability in Everyday Life", en *Annual Review of Anthropology*, vol. 31, pp. 419-447.

GOFFMAN, ERVING

1963 *Estigma. La identidad deteriorada*, Buenos Aires, Amorrortu.

GOLASH-BOZA, TANYA y PIERRETTE HONDAGNEU-SOTELO

2013 "Latino Immigrant Men and the Deportation Crisis: A Gendered Racial Removal Program", *Latino Studies*, vol. 1, no. 3, pp. 271-292.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

2010 "Censo Nacional de Población y Vivienda 2010- Tabulados Básicos", en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>>, consultado el 5 de febrero de 2015.

IZCARA PALACIOS, SIMÓN PEDRO y KARLA LORENA ANDRADE RUBIO

2015 "Causas e impactos de la deportación de migrantes centroamericanos de Estados Unidos a México", *Estudios fronterizos*, vol. 16, no. 31, pp. 239-271.

LÓPEZ ACLE DELGADO, ADRIANA

2012 "La deportación de mexicanos desde Estados Unidos: acción gubernamental y social en Tijuana, Baja California", tesis de maestría, Maestría en Desarrollo Regional, El Colegio de la frontera Norte, Tijuana, Baja California.

MONTECINO SOTO, LÉSMER

2008 "Personas en situación de calle en Santiago de Chile: Identidad y futuro", en *Discurso & Sociedad. Revista multidisciplinaria en Internet*, vol. 2, no. 2, pp. 331-356.

MORENO MENA, JOSÉ ASCENCIÓN

2000 "Informe sobre la situación de los derechos humanos de los migrantes en la frontera norte", *El Bordo Revista de la UIA*, no. 4, pp. 59-85.

NÚÑEZ, GINA y JOSIAH HEYMAN

2007 "Entrapment Processes and Immigrant Communities in a Time of Heightened Border Vigilance", *Human Organization*, vol. 66, no. 4, pp. 354-364.

PÉREZ, HILDA

2014 "Indigentes no dañan la imagen del Cecut", *El Sol de Tijuana*, 27 de marzo, en <<http://www.oem.com.mx/elsoldetijuana/notas/n3336967.htm>>.

PIÑERA RAMÍREZ, DAVID

1983 *Panorama histórico de Baja California*, Tijuana, Baja California, Instituto de Investigaciones Históricas-Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Autónoma de Baja California.

ROKACH, AMI

2005 "Private Lives in Public Places: Loneliness of the Homeless", *Social Indicators Research*, vol. 72, no. 1, mayo, pp. 99-114.

RUIZ, OLIVIA

2014 "Undocumented Families in Times of Deportation at the San Diego-Tijuana Border", *Journal of Borderlands Studies*, vol. 29, no. 4, pp. 391-403.

SANDIEGORRED.COM

2013 "Instalan Consejo Estatal de Apoyo al Migrante en Baja California", 18 de diciembre, en <<http://www.sandiegored.com/noticias/46628/Instalan-Consejo-Estatal-de-Apoyo-al-Migrante-en-Baja-California>>.

TRÁPAGA, IBÁN

2009 "'Y tuve un pinche fracaso'. Migrantes deportados por Ciudad Juárez: la frontera como sistema de clasificación y regulación económica y moral y su impacto en la construcción de las subjetividades dentro de los circuitos migratorios México-Estados Unidos", tesis de maestría, Maestría en Antropología Social, Escuela Nacional de Antropología e Historia-Universidad Chihuahua y Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social, Chihuahua, Chihuahua.

UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA

2013 *Boletín mensual de estadísticas migratorias 2013*, Ciudad de México, Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Unidad de Política Migratoria e Instituto Nacional de Migración.

VALENZUELA ARCE, JOSÉ MANUEL

1991 *Empapados de sereno. El Movimiento Urbano Popular en Baja California (1928-1988)*, Tijuana, Baja California, El Colegio de la Frontera Norte.

VELASCO, LAURA y MARIE-LAURE COUBÈS

- 2013 "Reporte sobre dimensión, caracterización y áreas de atención a mexicanos deportados desde Estados Unidos", Tijuana, Baja California, El Colegio de la Frontera Norte, en <<http://www.colef.mx/wp-content/uploads/2014/01/Reporte-Deportos.pdf>>, consultado el 5 de febrero de 2016.

VELASCO, LAURA y ÓSCAR CONTRERAS

- 2011 *Mexican Voices of the Border Region*, Filadelfia, Pensilvania, Temple University Press.

VELASCO, LAURA y SANDRA LUZ ALBICKER

- 2013 "Reporte ejecutivo de resultados de investigación: Estimación y caracterización de la población residente en 'El Bordo' del canal del Río Tijuana", Tijuana, Baja California, El Colegio de la Frontera Norte, en <<http://centrosconacyt.mx/wp-content/uploads/2015/01/Reporte-ejecutivo-El-Bordo-FINAL.pdf>>, consultado el 5 de febrero de 2016.

WACQUANT, LOÏC

- 2010 "Urban Desolation and Symbolic Denigration in the Hyperghetto", *Social Psychology Quarterly*, vol. 73, no. 3, septiembre, pp. 215-219.

YBÁÑEZ, ELMYRA y RAFAEL ALARCÓN

- 2007 "Envejecimiento y migración en Baja California", *Frontera Norte*, vol. 19, no. 38, pp. 93-125.

RELACIÓN DE ENTREVISTAS

ALBICKER, SANDRA

- 2014 Juan (seudónimo), residente de El Bordo, Tijuana, Baja California, noviembre.
2014 Santiago (seudónimo), residente de El Bordo, Tijuana, Baja California, marzo.
2013 Agustín (seudónimo), residente de El Bordo, Tijuana, Baja California, diciembre.
2013 Brandon (seudónimo), residente de El Bordo, Tijuana, Baja California, noviembre.
2013 Ernesto (seudónimo), residente de El Bordo, Tijuana, Baja California, diciembre.
2013 Freddy (seudónimo), residente de El Bordo, Tijuana, Baja California, septiembre.
2013 Jorge (seudónimo), residente de El Bordo, Tijuana, Baja California, diciembre.
2013 José (seudónimo), residente de El Bordo, Tijuana, Baja California, marzo.

VELASCO, LAURA

- 2016 Román (seudónimo), exresidente de El Bordo, residente del albergue DARE Tijuana, Baja California, 19 de enero.
- 2015 Julián (seudónimo), residente de El Bordo, Tijuana, Baja California, 22-27 de febrero.
- 2015 Leo (seudónimo), residente de El Bordo, Tijuana, Baja California, 6 de marzo.
- 2013 Julio (seudónimo), residente de El Bordo, Tijuana, Baja California, noviembre.
- 2013 Rogelio (seudónimo), residente de El Bordo, Tijuana, Baja California, noviembre.

VELASCO-CONTRERAS, ÓSCAR

- 2013 Felipe (seudónimo), residente de El Bordo, Tijuana, Baja California, marzo.

Los mexicanos con estudios universitarios y el debate sobre el sistema de admisión de inmigrantes calificados en Estados Unidos

Mexicans with University Studies and the Debate About the U.S. Admissions System for Skilled Immigrants

RAFAEL ALARCÓN*

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar la política de inmigración de Estados Unidos en relación con la admisión de inmigrantes calificados mexicanos. Para este fin se examina el impacto de la iniciativa de la Ley de Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización de la Inmigración, aprobada por el Senado de Estados Unidos en 2013. El análisis de los datos de la American Community Survey sugiere que los trabajadores mexicanos calificados no serían los inmigrantes más beneficiados por esta iniciativa de ley, dadas las características sociodemográficas y migratorias de los que ya residen en Estados Unidos.

Palabras clave: política de inmigración, migración calificada, inmigración, proyecto de ley migratoria, seguridad fronteriza, modernización de la inmigración.

ABSTRACT

This article's central aim is to analyze U.S. immigration policy with regard to the admissions of skilled Mexican immigrants. It analyzes the impact of the Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act, approved by the U.S. Senate in 2013. An analysis of the American Community Survey data suggests that skilled Mexican workers would not be the immigrants most benefitted by this bill given the socio-demographic and migratory characteristics of those already residing in the United States.

Key words: immigration policy, skilled migration, immigration, immigration bill, border security, immigration modernization.

* Profesor-investigador del Departamento de Estudios Sociales, El Colegio de la Frontera Norte, <ralarcon@colef.mx>.

INTRODUCCIÓN

Los estados diseñan políticas de inmigración para establecer los criterios de admisión de turistas y visitantes temporales extranjeros, migrantes que buscan trabajar o estudiar por un tiempo determinado, refugiados y personas que solicitan asilo, así como inmigrantes que pretenden establecerse en un país diferente al de su nacimiento. Los estados también prescriben los requisitos para obtener la ciudadanía o nacionalidad, la cual representa el reconocimiento más importante de pertenencia a la comunidad nacional. Los países tradicionales de inmigración, como Estados Unidos, han creado legislaciones complejas, así como instituciones gigantescas para administrar la admisión permanente o temporal de los extranjeros.

Hollifield (2004) argumenta que las funciones de los Estados han evolucionado a lo largo del tiempo. Inicialmente, el Estado tenía como funciones fundamentales usar el aparato militar y de seguridad para proteger el territorio y a la población. Posteriormente, desde el inicio de la Revolución industrial, surgió el Estado comercializador (*Trading State*), que asumió funciones económicas para construir regímenes favorables para el comercio y la inversión. Finalmente, en la segunda mitad del siglo xx, apareció el estado migratorio cuyo objetivo principal es regular la migración internacional.

En el contexto de la creciente institucionalización de las funciones de los estados en asuntos de inmigración, las políticas que adoptan, en su mayor parte obstruyen el derecho a emigrar que está consagrado en el Artículo 13-2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948. Este artículo establece que toda persona tiene el derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y posteriormente regresar. Sin embargo, dado que solamente la emigración internacional es reconocida como un derecho fundamental, el hecho de que los estados tengan el poder de determinar a quiénes admiten como inmigrantes, cuestiona el verdadero sentido del derecho a emigrar (Pecoud y de Guchteneire, 2005; López Sala, 2005).

La mayor parte de los estados receptores imponen restricciones crecientes a los inmigrantes que no poseen calificaciones educativas o laborales especiales y que buscan ser admitidos por sus vínculos familiares con inmigrantes que ya residen en ese país. Por tanto, se puede argumentar que se está generando un nuevo tipo de discriminación en contra de los migrantes no calificados ya que los calificados tienen, en general, más probabilidades de ser admitidos como inmigrantes.

Este proceso de diferenciación entre migrantes calificados o no se ha acelerado por el poder que ejercen las corporaciones transnacionales sobre los estados en su búsqueda por los trabajadores *mejores y más brillantes* del mundo. Esto se traduce en la aplicación de políticas gubernamentales que favorecen la migración temporal y

permanente de migrantes calificados. En este sentido, gracias a las políticas de inmigración, al poder de las corporaciones y a sus propios recursos de clase, los migrantes calificados cruzan las fronteras con mayor facilidad que los no calificados (Alarcón, 2007).

Sin embargo, aun dentro de la categoría de los migrantes calificados, en el caso de Estados Unidos, se está definiendo una preferencia especial por los extranjeros que han obtenido grados académicos avanzados en las ciencias, la tecnología, las ingenierías y las matemáticas; por sus iniciales en inglés, a este campo se le llama: STEM (Science, Technology, Engineering, Mathematics). Se propone, por ejemplo, que a los estudiantes STEM que se han graduado en Estados Unidos se les otorgue su título académico acompañado de una *tarjeta verde* que proporciona la residencia permanente legal, con el fin de que el conocimiento producido en Estados Unidos beneficie a su economía y no se marche al exterior.

De acuerdo con Docquier y Marfouk (2006), la política de inmigración para privilegiar a los migrantes calificados por su contribución de capital humano con base en un *sistema de puntos* fue originalmente introducida por Australia en 1984 y posteriormente adoptada por Nueva Zelanda y Canadá. A partir de la Ley de Inmigración de 1990, Estados Unidos aplica parcialmente un régimen similar al utilizar un sistema de preferencias para favorecer a los inmigrantes que poseen grados académicos o habilidades profesionales. En los países de la Unión Europea esta política no es muy clara, ya que las políticas de inmigración se orientan más bien a quienes buscan asilo o reunirse con sus familias, pero recientemente estos países se están inclinando hacia la selección de los inmigrantes por su *calidad* a través, por ejemplo, de la *tarjeta azul*.

La actual política de inmigración de Estados Unidos se fundamenta en cuatro principios: reunificación familiar, admisión de inmigrantes con calificaciones laborales en demanda, protección de refugiados y diversidad de inmigrantes por país de origen (U.S. Congress, 2010; Wasem, 2004). En este sentido, Aristide Zolberg (2006) argumenta que desde su independencia política, Estados Unidos ha usado la política de inmigración como un poderoso instrumento de construcción de la nación. Por esta razón, Estados Unidos es *una nación de inmigrantes*, pero no de todos los inmigrantes, ya que ha adoptado una postura firme para seleccionar a los extranjeros que admite desde el exterior.

Este artículo tiene como objetivo central analizar la política de inmigración de Estados Unidos en relación con la admisión de inmigrantes o residentes permanentes legales de México que son definidos como calificados. Como objetivo específico, se examina el impacto de la iniciativa de ley Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica, y Modernización de la Inmigración (*Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act*) de 2013, en la migración mexicana calificada.

Aunque esta iniciativa, denominada oficialmente S. 744, fue aprobada por el Senado de Estados Unidos, la Cámara de Representantes decidió no retomarla para discusión, por lo que murió en el Congreso 113° sin llegar a convertirse en ley (Wolgin, 2015). A pesar de su cancelación, el contenido de la S. 744 muestra la tendencia que podría seguir la política de inmigración de Estados Unidos en el futuro, en relación con la admisión de inmigrantes calificados.

El trabajo está dividido en cuatro partes que siguen esta introducción. En la primera sección se presenta un panorama general de la actual política de inmigración de Estados Unidos en relación con los inmigrantes calificados. En la segunda parte se examinan las alternativas planteadas en la iniciativa de ley S. 744 del Senado de Estados Unidos respecto de la inmigración calificada. En la tercera sección se analizan las características sociodemográficas y migratorias de los inmigrantes mexicanos residentes en Estados Unidos, para analizar hasta qué punto pueden ser beneficiados por una política migratoria similar a la S. 744. Finalmente, en la última sección, se discuten las conclusiones más importantes del trabajo.

LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE ESTADOS UNIDOS Y LOS TRABAJADORES CALIFICADOS

La mayor parte de los especialistas en migración calificada destaca la dificultad para definirla, ya que puede fundamentarse en la escolaridad o en el tipo de ocupación que el migrante desempeña. Sin embargo, es importante dejar constancia que es totalmente ilógico considerar a un campesino como migrante no calificado porque no tiene una alta escolaridad formal, cuando su conocimiento de la agricultura puede ser muy profundo.

Si solamente nos concentramos en el requerimiento de la escolaridad, las definiciones giran en torno a la obtención de un título universitario, a nivel superior, que se consigue después de cursar la preparatoria o bachillerato, que en general incluye doce años de escolaridad. En este sentido, Batalova *et al.*, (2008) definen como inmigrantes *altamente calificados* a los adultos inmigrantes que han obtenido al menos un título de licenciatura (*bachelor's degree*). Asimismo, Docquier y Marfouk (2006) definen a los migrantes calificados como aquellos que tienen veinticinco años y más y tienen al menos educación terciaria o universitaria. En una definición similar, Alarcón (2007) y Galicia (2012) indican que los migrantes calificados mexicanos son las personas de veinticinco años o más que cuentan con al menos cuatro años de universidad. Esta definición se fundamenta en el hecho de que la obtención de un título de licenciatura (*bachelor's degree*) en Estados Unidos se consigue por lo general en cuatro años.

Esta definición puede ser útil para comparaciones internacionales cuando se tiene solamente el número de años de escolaridad, por esta razón tiene sentido utilizar cuatro años de universidad y considerar solamente a las personas de veinticinco años o más para no incluir a estudiantes que están todavía en la universidad. Calva (2014) señala que cuando se recurre a los datos de la American Community Survey para identificar a los migrantes calificados, la variable que proporciona el número de años aprobados incluye “cuatro años de *bachelor’s degree*” a todos aquellos que tienen un título de este nivel, no importando si aprobaron cuatro, cinco, o seis años para obtener tal título. Por su parte, Lozano y Gandini (2010) hacen una delimitación operacional diferente, ya que definen a los migrantes calificados como aquellos que han completado solamente un año de universidad, es decir, trece años aprobados de escolaridad.

El mismo gobierno de Estados Unidos proporciona la definición del migrante calificado partiendo del criterio que utiliza para la admisión de inmigrantes y no inmigrantes calificados. Como se discutirá en detalle más adelante, cuando los requisitos para la admisión de inmigrantes o residentes permanentes legales, exigen un título universitario, se refieren en la obtención de al menos un *bachelor’s degree*.

En relación con la inmigración temporal de trabajadores, tanto los aspirantes a la visa H-1B como a la visa TN, tienen que haber obtenido al menos el título de *bachelor’s degree* o su equivalente en México que puede ser la licenciatura. La visa H1-B fue diseñada para trabajadores temporales empleados en *ocupaciones especiales* que requieren un conocimiento altamente especializado. Esta visa se concede originalmente por tres años, se puede renovar por un periodo similar adicional y puede llevar a la residencia permanente legal (Alarcón, 2007).

Por su parte, las visas NAFTA o TN (*Traineeship Nominee*) tienen su origen en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Estas visas que conceden Estados Unidos, Canadá y México están diseñadas para que los profesionistas de estos países puedan trabajar temporalmente en cualquiera de ellos para que la relación comercial se desarrolle eficazmente. En el artículo 1601 del TLCAN, se discute la conveniencia de facilitar la migración temporal de estos trabajadores conforme al principio de reciprocidad y el establecimiento de criterios y procedimientos transparentes para tal efecto (Alarcón, 2007).

Hay cuatro modalidades para obtener una visa NAFTA: como visitante de negocios, comerciante e inversionista, como profesional y como parte de una transferencia de personal. Entre los requisitos para que los ciudadanos mexicanos obtengan la visa NAFTA para trabajar en Estados Unidos, de acuerdo con el Departamento de Estado, se requiere una carta de empleo que indique que el puesto en cuestión requiere de las capacidades profesionales que estipula el Capítulo 16, Apéndice 1603 del TLCAN; se requiere además la carta de ofrecimiento del empleo profesional que describa: actividad

a desempeñar, propósito de la entrada, duración de la estancia, además de prueba del estatus profesional del trabajador (U.S. Department of State). Sobre este requisito, en la mayor parte de las sesenta y cuatro profesiones descritas en el Capítulo 16, Apéndice 1603. D.1. se establece como requisito académico mínimo el grado de licenciatura o *baccalaureate* (Alarcón, 2007).

Como se mencionó anteriormente, la política de la inmigración de Estados Unidos se fundamenta en cuatro principios: 1) facilitar la reunificación de familias, admitiendo personas que ya tengan a un familiar viviendo en Estados Unidos; 2) atraer trabajadores en ciertas ocupaciones en las que hay escasez laboral; 3) proporcionar refugio a personas que enfrentan riesgos de persecución racial, religiosa o política en sus países de origen y 4) incrementar la diversidad al admitir personas de países que históricamente han tenido bajas tasas de inmigración a Estados Unidos (U.S. Congress, 2010; Wasem, 2004). Mientras la importancia numérica de la reunificación familiar ha sido consistente desde la aprobación de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, no fue sino hasta 1990, cuando el Congreso de Estados Unidos tomó en cuenta más directamente el capital humano de los inmigrantes, al enfatizar la educación y las habilidades laborales de los nuevos inmigrantes (Alarcón, 2011).

La Ley de Inmigración de 1990 incrementó significativamente la proporción de las visas de inmigrantes por razones de empleo, aumentando su número de 54 000 a 140 000 por año. Antes de 1990, menos del 10 por ciento de los inmigrantes eran admitidos en Estados Unidos bajo esta categoría (Cheng y Yang, 1998; Zolberg, 2006). Hay que aclarar, sin embargo, que el número de visas por razones de empleo no es muy alto, si se toma en cuenta que estas 140 000 visas son destinadas para el migrante principal, su cónyuge y sus hijos.

Zolberg (2006) señala que luego de que la Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 empezó a aplicarse, el Congreso inició la discusión de otros temas de la agenda de inmigración en el contexto de una gran división ya que, por una parte, estaban los grupos que querían imponer un límite a la inmigración en general y, por otra, los que querían introducir un sistema mercantilista para atraer capital humano a expensas de las visas de reunificación familiar que benefician a ciudadanos y residentes permanentes legales. Los senadores Kennedy y Simpson presentaron el proyecto de ley S. 2104 con la propuesta innovadora de incrementar el número de visas independientes pasando de las 54 000 existentes a 120 000, de las cuales 55 000 se adjudicarían de acuerdo con la acumulación de *puntos* por educación, edad, experiencia de trabajo y habilidad para hablar inglés, siguiendo el modelo de Canadá. Asimismo, se introdujo una medida mediante la cual los inmigrantes independientes podrían calificar para admisión invirtiendo un millón de dólares y creando al menos diez empleos. El proyecto S. 2104 fue aprobado por el Senado el 15 de marzo de 1988, sin embargo,

Rodino y Mazzoli en la Cámara de Representantes decidieron no retomarlo para discusión. Finalmente, luego de muchas negociaciones y discusión en ambas cámaras, la Ley de Inmigración de 1990 fue firmada por el presidente Bush el 29 de noviembre de ese año para “promover los valores familiares y la competitividad de Estados Unidos”.

En la Ley de Inmigración de 1990, el Congreso continuó con la práctica de no imponer límites numéricos anuales a la admisión como inmigrantes de los parientes inmediatos de ciudadanos de Estados Unidos (padres, cónyuges e hijos menores de edad). Dentro del sistema de preferencias para reunificación familiar y empleo, se estableció un límite de 675 000 inmigrantes por año, iniciando en 1995 y se incrementó el límite anual de las visas de inmigrante por país, de 20 000 a 25 620.

En el sistema de preferencias para visas de inmigrante, se adjudicaron 480 000 visas anuales para reunificación familiar, lo que equivale al 71 por ciento del total y las visas con base en el empleo se incrementaron de 54 000 a 140 000, añadiendo otro 21 por ciento. Asimismo, se institucionalizó la categoría de *inmigrantes por diversidad* que provienen de países subrepresentados en la inmigración a Estados Unidos, con 55 000 visas que suman el 8 por ciento restante por año. Los solicitantes elegibles para esta visa deben tener un diploma equivalente a *high school* (bachillerato) o dos años de experiencia laboral en una ocupación calificada (Zolberg, 2006).

Las 140 000 visas de inmigrante que se adjudican por razones de empleo se conceden a través de cinco preferencias que tienen límites numéricos anuales. En la primera categoría hay cuarenta mil visas de inmigrante para trabajadores prioritarios, inmigrantes con habilidades extraordinarias en las ciencias, las artes, la educación, los negocios y el atletismo. En esta primera categoría se incluye también a profesores notables e investigadores, así como a ciertos ejecutivos y gerentes de corporaciones multinacionales. La segunda categoría provee otras cuarenta mil visas anuales para inmigrantes con títulos universitarios avanzados o con habilidades excepcionales en las ciencias, las artes o los negocios. La tercera categoría con otras cuarenta mil visas está destinada a otros trabajadores calificados y no calificados, pero solamente diez mil visas están disponibles para estos últimos. La cuarta categoría para los llamados inmigrantes especiales está diseñada para ciertos ministros y trabajadores religiosos, así como para empleados del gobierno de Estados Unidos que trabajan en el extranjero y que tienen acceso a diez mil visas por año. Finalmente, la quinta categoría proporciona diez mil visas anuales a inversionistas que establezcan una nueva empresa comercial e inviertan entre \$500 000 y tres millones de dólares en Estados Unidos. Esta inversión debe crear al menos diez empleos de tiempo completo para trabajadores en Estados Unidos (Yale-Loehr, 1991; Calavita, 1994; Papademetriou, 1996).

Como ya se indicó antes, la ley de inmigración de Estados Unidos establece un sistema mediante el cual se limita la admisión anual del número de inmigrantes por

país que solicitan la residencia permanente legal a través del sistema de preferencias por reunificación familiar o por empleo. Este límite es del 7 por ciento del total por país y del 2 por ciento por área dependiente. En 2011, el límite por país fue de 25 620 personas y el de área dependiente de 7320 personas (Monger y Yankay, 2012).

Esta limitación numérica en la Ley de Inmigración de Estados Unidos ocasiona un gran atraso en la admisión de solicitantes de países de fuerte inmigración como México, China o Filipinas. Por esta razón, por ejemplo, una visa para un cónyuge de residente permanente legal de México puede tardar muchos años y lo mismo puede pasar para quien solicita una visa de empleo desde India o China. De acuerdo con Wadhwa (2009), al final de 2006, había más de un millón de profesionales calificados, como ingenieros, científicos, doctores, investigadores y sus familias que estaban esperando por visas para residentes permanentes legales, por lo que estas personas estaban en un *limbo de inmigración*. Se estima que el periodo de espera para algunas de estas personas es de más de una década.

El cuadro 1 muestra que en 2013, Estados Unidos admitió en total a 990 553 inmigrantes en total, ya sea porque realizaron un ajuste a su estatus migratorio o porque ingresaron a Estados Unidos como nuevos inmigrantes. De hecho, el porcentaje de los primeros (el 53.6 por ciento) fue proporcionalmente superior al de los segundos (el 46.4 por ciento). Del total de los nuevos residentes permanentes legales, la mayor parte, 439 460 (el 44.4 por ciento) fueron admitidos por ser parientes directos (cónyuges, padres o hijos menores de edad de ciudadanos de Estados Unidos) para quienes no existe ninguna restricción numérica anual.

Adicionalmente, 210 303 (el 21.2 por ciento) fueron admitidos bajo el sistema de preferencias de reunificación familiar que se rige bajo un sistema de cuotas de cuatro categorías que busca beneficiar a hijos casados y solteros y a hermanos de ciudadanos, así como a los cónyuges e hijos solteros de residentes permanentes legales. Asimismo, 161 110 personas (el 16.3 por ciento) fueron admitidas bajo las preferencias de empleo que tienen restricciones numéricas distribuidas en las cinco categorías antes descritas. Es importante señalar que el límite de 140 000 visas por año se excedió en 2013, debido a ajustes de años anteriores. Adicionalmente, 45 618 personas (el 4.6 por ciento) se convirtieron en residentes permanentes legales por ser considerados inmigrantes diversos. Hubo además 77 395 refugiados (el 7.8 por ciento), 42 235 asilados (el 4.3 por ciento) y 5763 personas a quienes se canceló su orden de deportación por medio de la remoción (el 0.6 por ciento). Finalmente, entre los 8699 residentes permanentes legales restantes (el 0.9 por ciento) se encuentran los *parolees*,¹ hijos de resi-

¹ Esta categoría incluye a personas a quienes normalmente no se admitiría, pero se les otorga una admisión temporal por razones humanitarias urgentes o cuando se determina que su admisión puede significar un beneficio público (U.S. Congress, Congressional Budget Office, 2010).

dentes permanentes legales nacidos en el exterior y personas beneficiadas bajo el Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act y Haitian Refugee Immigration Fairness Act, así como otros inmigrantes.

Cuadro 1 INMIGRANTES ADMITIDOS A ESTADOS UNIDOS POR CLASE Y TIPO DE ADMISIÓN (2013)	
Inmigrantes sujetos a límites anuales	
–Preferencias de reunificación familiar	210 303
Hijos no casados de ciudadanos de Estados Unidos y sus hijos	24 358
Cónyuges e hijos no casados de residentes permanentes legales	99 115
Hijos casados de ciudadanos de Estados Unidos sus cónyuges e hijos	21 294
Hermanos de ciudadanos de Estados Unidos sus cónyuges e hijos	65 536
–Preferencias de empleo	161 110
Trabajadores prioritarios	38 978
Profesionistas con estudios avanzados o extranjeros con habilidades excepcionales	63 026
Profesionales, trabajadores calificados y no calificados	43 632
Ciertos inmigrantes especiales	6 931
Creación de empleo (inversionistas)	8 543
Parientes inmediatos de ciudadanos de Estados Unidos	439 460
Inmigrantes diversos	45 618
Refugiados	77 395
Asilados	42 235
Cancelación de deportación por remoción	5 763
Otros inmigrantes	8 669
Total	990 553
Fuente: U.S. Department of Homeland Security, 2014 (cuadro 6.4).	

El cuadro 2 muestra los quince países con el mayor número de inmigrantes que fueron admitidos por Estados Unidos en 2013 por razones de empleo. Se utiliza esta información para destacar los países y la proporción de sus emigrantes que son admitidos por sus habilidades laborales y no por otras razones, como reunificación familiar o por cuestiones humanitarias. Cabe señalar que no todos estos migrantes son calificados, pero los requisitos de las cinco categorías de la preferencia de empleo descritas anteriormente, claramente se dirigen a incluir a migrantes con educación universitaria.

En la información del cuadro 2, destaca el caso de México con una muy baja proporción de inmigrantes admitidos por razones de empleo. A pesar de obtener la mayor cantidad de visas de inmigrantes (135 028) solamente, 8066 de éstas (el 6 por ciento) fueron por razones de empleo. El mayor número de mexicanos admitidos, 85 476 (el 63.3 por ciento) fue por ser parientes directos (cónyuges, padres o hijos menores de edad de ciudadanos estadounidenses), para quienes no existe ninguna restricción numérica. Adicionalmente, 35 528 (el 26.3 por ciento) fueron admitidos bajo el sistema de preferencias de reunificación familiar que establece un sistema de cuotas para cuatro categorías.

Cuadro 2			
RESIDENTES PERMANENTES ADMITIDOS A ESTADOS UNIDOS POR RAZONES DE EMPLEO POR PAÍS DE NACIMIENTO (2013)			
País de nacimiento	Total de inmigrantes	Admitidos por razones de empleo	Por ciento del total de inmigración
México	135 028	8 066	6.0
República de China	71 798	20 245	28.2
India	68 458	35 720	52.2
Filipinas	54 446	10 482	19.3
República Dominicana	41 311	380	0.9
Cuba	32 219	12	0.0
Vietnam	27 101	458	1.7
Corea del Sur	23 166	14 300	61.7
Colombia	21 131	1 812	8.6
Haití	20 351	113	0.6
Jamaica	19 400	679	3.5
El Salvador	18 260	813	4.5
Nigeria	13 840	900	6.5
Pakistán	13 251	2 553	19.3
Canadá	13 181	6 120	46.4
Todos los países	990 553	161 110	16.3
Fuente: U.S. Department of Homeland Security, 2014 (cuadro 10).			

Con la excepción de Vietnam, los países asiáticos (Corea del Sur, India, China y Filipinas) tienen proporciones notablemente más altas de inmigrantes admitidos por razones de empleo que los inmigrantes de países latinoamericanos y caribeños (Colombia, México, El Salvador, Jamaica, República Dominicana, Haití y Cuba). Por ejemplo, mientras el 61.7 por ciento de los inmigrantes de Corea del Sur y el 52.2 por ciento

de India fueron admitidos bajo las preferencias de empleo, solamente lo hizo un 6 por ciento de los mexicanos. Canadá (el 46.4 por ciento) tiene también un porcentaje muy alto de los admitidos por razones de empleo, lo mismo que Colombia (el 8.6 por ciento) que supera a México en el contexto de América Latina.

Con una muy baja proporción de inmigrantes admitidos por razones de empleo en 2013, que sugiere una baja proporción de migrantes calificados, ¿cómo se puede beneficiar esta población con las políticas de inmigración que se discuten en Estados Unidos? Este tema se abordará en la siguiente sección.

SEGURIDAD FRONTERIZA, OPORTUNIDAD ECONÓMICA, Y MODERNIZACIÓN DE LA INMIGRACIÓN (S. 744)

Como se mencionó antes, la iniciativa de ley Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización de la Inmigración (*Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act*) fue aprobada por el Senado de Estados Unidos el 27 de Junio de 2013 por sesenta y ocho votos a favor y treinta y dos en contra. A pesar de que el proyecto de ley S. 744 fue rechazado por la Cámara de Representantes es una propuesta comprensiva que busca reformar el sistema de inmigración de Estados Unidos y fue impulsada por un grupo bipartidista de ocho senadores. Mientras los cuatro senadores demócratas eran Charles Schumer (Nueva York), Richard Durbin (Illinois), Robert Menendez (Nueva Jersey) y Michael Bennet (Colorado), los cuatro senadores republicanos eran John McCain (Arizona), Lindsey Graham (Carolina del Sur), Marco Rubio (Florida) y Jeff Flake (Arizona), (Immigration Policy Center, 2013). De acuerdo con éste, el proyecto de ley S. 744 incluye todos los aspectos del proceso de inmigración: desde la vigilancia fronteriza y la aplicación de la ley, hasta las reformas a la inmigración legal. Propone cambios en las categorías de visas para inmigrantes con base en las relaciones familiares y el empleo, proporciona protecciones al debido proceso, incrementa el acceso a trabajadores migrantes temporales desde todos los sectores de la economía y proporciona el estatus migratorio legal a once millones de indocumentados.

La lectura del proyecto S. 744 muestra que hay tres sectores de inmigrantes que serían potencialmente beneficiados si esta iniciativa se convirtiera en ley: los *Dreamers*, es decir, los jóvenes indocumentados que fueron llevados a Estados Unidos por sus padres cuando eran niños; los trabajadores agrícolas que quieran permanecer laborando en la agricultura y los trabajadores calificados.

De acuerdo con el National Immigration Forum (2014), el proyecto S. 744 propone dos cambios importantes al sistema de visas de inmigrantes por razones de empleo:

la eliminación de límites numéricos anuales por país y para la primera preferencia, que incluye a trabajadores prioritarios, inmigrantes con habilidades extraordinarias en las ciencias, las artes, la educación, los negocios y el atletismo, así como a profesores e investigadores notables, además de ciertos ejecutivos y gerentes de corporaciones multinacionales. Se sugiere que en esta preferencia se incluya a estudiantes extranjeros que se gradúen en los campos de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) y que cuenten con ofertas de empleo.

El resto de las categorías de solicitantes por razones de empleo estaría sujeto a límites numéricos anuales y entre las cuales estarían los profesionistas con grados avanzados en campos no relacionados con el STEM o que provengan de universidades que estén ubicadas fuera de Estados Unidos. Asimismo, se propone otorgar la siguiente distribución porcentual de visas de inmigrante a los extranjeros graduados en medicina (el 40 por ciento), migrantes calificados, profesionistas y otros trabajadores (el 40 por ciento), ciertos inmigrantes especiales (el 10 por ciento), así como inversionistas o inmigrantes que creen empleos en Estados Unidos (el 10 por ciento).

Cuadro 3
SISTEMA DE PUNTOS POR MÉRITO, DE ACUERDO
CON LA INICIATIVA DE LEY S. 744

Grado	Número de puntos
Doctorado	15
Maestría	10
Licenciatura (Bachelor's Degree)	5
Experiencia	
Experiencia de trabajo	20
Empleo en educación	10
Actividad empresarial	10
Ocupación de alta demanda	10
Involucramiento cívico	7
Idioma inglés	10
Hermanos e hijos casados mayores de treinta y un años de ciudadanos de Estados Unidos	10
Edad	4 a 8
País de origen con menos de trescientos cincuenta mil inmigrantes en Estados Unidos	5
Fuente: Immigration Policy Center, 2013.	

Al abordar el problema grave del atraso en el procesamiento de las solicitudes de inmigración para los inmigrantes calificados potenciales, la iniciativa S. 744 propone la creación de un programa de visas con base en el mérito, bajo un sistema de puntos como el que se utiliza en Canadá y Australia para la evaluación del capital humano de los solicitantes.

De acuerdo con el National Immigration Forum (2014), este nuevo sistema con base en el mérito reemplazaría al programa de visas por diversidad, constituyéndose como un tercer camino para la residencia permanente legal, además de la inmigración por apoyo familiar y con base en el empleo. Los individuos podrían hacer la solicitud por sí mismos y podrían calificar con base en el número de puntos que puedan acumular por su habilidad para hablar inglés, por su nivel de educación, por el tiempo de residencia y las relaciones familiares que tengan en Estados Unidos así como por la duración y el tipo de empleo que desarrollen. Se concederían inicialmente, 120 000 visas anuales por razones de mérito, que ascenderían a 250 000 en los años siguientes, de acuerdo con la demanda y a la tasa de desempleo en Estados Unidos. El cuadro 3 presenta el número de puntos que se obtendrían por el sistema de mérito, de acuerdo con la S. 744.

Como ya se ha señalado antes, a pesar de la aprobación de la S. 744 por parte del Senado en junio de 2013, la Cámara de Representantes no la retomó para su discusión interna y, por tanto, desapareció. Por otra parte, en el verano de 2013, la reforma a la Ley de Inmigración perdió presencia en la discusión pública por el surgimiento de otros temas, como la aprobación del presupuesto federal de 2014 y la implementación de la Ley de la Atención Médica Accesible. Ante la oposición cerrada a la *amnistía* para los indocumentados por parte de los republicanos en la Cámara de Representantes, el presidente Obama trató de reactivar la discusión sobre la reforma a la Ley de Inmigración en noviembre de 2013, comunicando que estaba abierto a recibir propuestas separadas de iniciativas de ley sobre la aplicación de dicha ley, la legalización y las visas para trabajadores invitados por parte de la Cámara de Representantes (Migration News, 2014). Ante la cerrazón del Partido Republicano, la reforma a la Ley de Inmigración de Estados Unidos se ha quedado en el limbo, lo mismo que una apertura mayor ante la inmigración calificada.

A pesar de la cancelación de la S. 744, vale la pena explorar qué tanto hubiera beneficiado a los inmigrantes mexicanos calificados, si se hubiera convertido en ley. En la siguiente sección, se analizan las características sociodemográficas y migratorias de los mexicanos calificados que residen en Estados Unidos, para tratar de responder esta pregunta.

LOS MIGRANTES MEXICANOS CALIFICADOS EN ESTADOS UNIDOS: VOLUMEN Y PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO²

De acuerdo con datos de la American Community Survey, en el trienio 2009-2011, los cuatro países que más inmigrantes calificados tenían en Estados Unidos eran, en orden de importancia y número de migrantes: India (1 425 454), China (927 354), Filipinas (818 587) y México (531 011). Esta población incluye a hombres y mujeres de 25 años o más que cuentan con al menos estudios universitarios (Calva, 2014).

La American Community Survey es una encuesta que la Oficina del Censo de Estados Unidos realiza anualmente y sus datos permiten obtener información demográfica, económica y social de la población y viviendas de todas las comunidades de Estados Unidos con representatividad estadística a nivel nacional, estatal, de zonas metropolitanas y de algunos condados de Estados Unidos.

Con sus 531 000 inmigrantes con título universitario, México ocupa el cuarto lugar entre los países de nacimiento de inmigrantes calificados que residen en Estados Unidos, convirtiéndose en una excepción, ya que los otros tres países con inmigrantes calificados numerosos son asiáticos. Sin embargo, es muy importante señalar que esta cifra incluye tanto a los inmigrantes que llegaron de adultos, al haber conseguido el título universitario muy probablemente en México, así como a los que ingresaron a la Unión Americana como niños, acompañando a sus padres y que presumiblemente consiguieron el título de *bachelor's degree* o su equivalente en ese país.

Estos inmigrantes pertenecen a la Generación 1.5, Rumbaut (1997) utiliza este concepto para distinguirlos de las personas que pertenecen a la *segunda generación*, es decir, los que nacieron en Estados Unidos de padre o madre inmigrante. Rumbaut (1997) indica que los niños de la Generación 1.5 inician el proceso de socialización y de educación primaria fuera de Estados Unidos, pero la completan en ese país. La edad a la que llegan es un factor importante para la integración social y económica en Estados Unidos, ya que, por ejemplo, los que llegan antes de los seis años son considerablemente más propensos a hablar inglés sin acento.

El grupo de los inmigrantes mexicanos calificados que ingresaron a Estados Unidos como adultos incluye a quienes completaron estudios de doctorado en universidades y colegios de ese país, bajo una visa de estancia temporal y sobre quienes la National Science Foundation (2013) proporciona información interesante. Se puede suponer que la mayor parte de estos doctores utilizó las visas J-1 o F-1 para realizar sus estudios. El cuadro 4 muestra los quince países de origen de los 15 489 doctores que se graduaron en 2013 en todos los campos de la ciencia.

² Esta sección se fundamenta en datos y análisis de Calva y Alarcón (2015).

México fue el país de origen de 176 doctores que constituyeron solamente el 1.14 por ciento del total. Es importante observar que más de la mitad de los hombres y mujeres que obtuvieron doctorados provienen de los siguientes tres países asiáticos: China (que incluye a Hong Kong), India y Corea del Sur. Estos son los mismos países que, de acuerdo con el cuadro 2, aportaron las proporciones más altas de los inmigrantes admitidos por razones de empleo en 2013. En el contexto latinoamericano, Colombia aportó casi igual número de doctores que México y Brasil un poco menos que los anteriores.

Cuadro 4
PAÍSES DE ORIGEN DE PERSONAS DOCTORADAS EN UNIVERSIDADES DE ESTADOS UNIDOS BAJO UNA VISA DE ESTANCIA TEMPORAL (2013)

Nivel	País	Receptores de doctorado	Por ciento
1	China ^a	4 789	30.92
2	India	2 205	14.24
3	Corea del Sur	1 383	8.93
4	Taiwán	696	4.49
5	Canadá	484	3.12
6	Turquía	481	3.11
7	Irán	409	2.64
8	Tailandia	263	1.70
9	Japón	218	1.41
10	Alemania	203	1.31
11	Colombia	180	1.16
12	México	176	1.14
13	Italia	154	0.99
14	Nepal	148	0.96
15	Brasil	142	0.92
	Resto de países	3 558	22.97
Total		15 489	100

Nota: Se excluyen los casos de país desconocido o economía de origen.
^a Incluye Hong Kong.
Fuente: National Science Foundation, Survey of Earned Doctorates, 2013.

La National Science Foundation (2013) no proporciona datos sobre el campo de estudio de los recién doctorados por país de origen, sin embargo, sí aporta información sobre sus planes para permanecer en Estados Unidos. En 2013, de los 15 489 doctores recién graduados con visa de residencia temporal, el 71.1 por ciento tenía planes de permanecer en ese país. En el caso de los doctores mexicanos, este porcen-

taje fue más bajo: el 61.9 por ciento. Los cinco países con los porcentajes más altos en la intención de permanecer en Estados Unidos fueron Nepal (el 89.9 por ciento), Nigeria (el 87.7 por ciento), Irán (el 87 por ciento), India (el 84.2 por ciento) y Venezuela (el 82.5 por ciento). En contraparte, los cinco países con los porcentajes más bajos en esta intención fueron Arabia Saudita (el 11.1 por ciento), Tailandia (el 31.2 por ciento), Chile (el 36.5 por ciento), Singapur (el 39.6 por ciento) y Jordania (el 41.6 por ciento).

Con base en los datos anuales de la American Community Survey (ACS) 2000-2011 y la base trianual 2009-2011, se presenta a continuación un análisis de la población nacida en México que presumiblemente concluyó su educación universitaria en este país, ya que emigró a Estados Unidos a la edad de veintidós años o más y continúa residiendo en ese país (Calva y Alarcón, 2015).

En la ACS no hay datos sobre el país donde los migrantes calificados terminan sus estudios de licenciatura. Para imputar este dato, se emplea el año de arribo a Estados Unidos como lo sugieren Batalova *et al.*, (2008) y Calva y Carrión (2014). De acuerdo con Calva, para la definición de los migrantes que realizaron sus estudios en México es pertinente utilizar el criterio que usan Batalova *et al.* (2008), es decir, considerar sólo a aquellos que arribaron a Estados Unidos a los veinticinco años o más de edad. Sin embargo, dado que algunas carreras universitarias tienen programas de cuatro años, y que en general los jóvenes ingresan a la universidad a los dieciocho años, es factible que egresen a los veintidós años. Por lo tanto, para el ejercicio se utiliza esta edad para definir a esta población.

Para el análisis de las características sociodemográficas y migratorias de los mexicanos calificados que residen en Estados Unidos, nos enfocamos en los que presumiblemente realizaron sus estudios de licenciatura en México, ya que llegaron a Estados Unidos a la edad de veintidós años o más. Creemos que quizá realizaron sus estudios en México porque pudieron haberlos hecho en otro país. Por simplificación, denominamos a esta población *graduados en México*.

Nos enfocamos en los graduados en dicho país porque potencialmente podrían ser los más beneficiados por una legislación al estilo S. 744, ya que se convertirían en nuevos inmigrantes, a diferencia de los pertenecientes a la Generación 1.5, quienes ingresaron a Estados Unidos cuando eran niños y que asumimos que un alto porcentaje de estos se ha convertido en ciudadanos estadounidenses.

Respecto de esta población, se estima, en primer lugar, su volumen y se analizan las características de su capital humano, a partir de indicadores como la habilidad para hablar inglés, tener estudios de posgrado y el área de conocimiento de sus estudios universitarios. En relación con su integración social y política, se examina el porcentaje de quienes se han naturalizado. Para entender más claramente sus características sociodemográficas y migratorias, se les compara con los siguientes nueve grupos

nacionales de inmigrantes calificados que, junto con los mexicanos, constituyen los grupos más numerosos de estos inmigrantes que tal vez realizaron sus estudios de licenciatura en sus países de nacimiento: India, Filipinas, China, Corea del Sur, Canadá, Taiwán, Cuba, Colombia y Alemania.

Se estima que el total de inmigrantes mexicanos calificados en el año 2000 fue de 159 000, y que este número ascendió a 294 000 en 2011. Esto representa un crecimiento acelerado (un incremento del 85.3 por ciento), si se considera que en general la migración de México a Estados Unidos creció a una tasa cercana a 0 en los últimos años de la década del 2000 (Passel, Cohn y González-Barrera, 2012).

El cuadro 5 muestra que el porcentaje de calificados entre el total de los inmigrantes mexicanos es el más bajo de los diez grupos analizados, ya que representa solamente, el 2.8 por ciento. Otros países que muestran porcentajes bajos de inmigrantes calificados son Alemania y Cuba que, coincidentemente, tienen los inmigrantes con la edad media más alta (cincuenta años o más) junto con Canadá. En contraparte, los cinco países con los porcentajes más altos de inmigrantes calificados pertenecen a Asia y son, en orden de importancia, India con el 60.4 por ciento, seguido de Taiwán (el 45.2 por ciento), Filipinas (el 36.5 por ciento), China (el 34.7 por ciento) y Corea del Sur (el 31 por ciento).

En cuanto a los indicadores del capital humano, los inmigrantes mexicanos calificados muestran la edad mediana más baja (treinta y nueve años), similar a la de los inmigrantes de la India, en oposición a los países antes mencionados como Cuba, Canadá y Alemania, que tienen la edad media más alta de cincuenta años o más.

En relación con la habilidad para hablar inglés, los mexicanos tienen un porcentaje bajo de los que hablan bien o muy bien el inglés: el 39.9 por ciento. Solamente los procedentes de Cuba y Corea del Sur presentan porcentajes aún más bajos que los mexicanos, el 28.7 por ciento y el 29.7 por ciento, respectivamente. En contraparte, como es de esperarse, Canadá tiene el porcentaje más alto (el 97.1 por ciento), seguido por Alemania (el 91.2 por ciento) e India (el 80.5 por ciento), país donde el inglés es el idioma académico oficial.

Los inmigrantes mexicanos se distinguen por el bajo porcentaje de aquellos que han realizado estudios de posgrado: el 28.2 por ciento; sin embargo, este nivel supera el porcentaje de los procedentes de Filipinas (el 15.7 por ciento). En cambio, los países con los porcentajes más altos de posgraduados son China (el 62.1 por ciento), Taiwán (el 60.8 por ciento) y Alemania (el 56.2 por ciento).

Cuadro 5
CARACTERÍSTICAS DE DIEZ DE LOS PRINCIPALES GRUPOS DE MIGRANTES CALIFICADOS EN ESTADOS UNIDOS SEGÚN PAÍS DE ORIGEN (2009-2011)

País	Total de migrantes calificados	Peso entre la población inmigrante por país (%)	Migrantes con ciudadanía de Estados Unidos (%)	Edad mediana	Estudios de posgrado (%)	Dominio del idioma (%)
India	1 007 676	60.4	38.8	39	54.7	80.5
Filipinas	636 434	36.5	65.5	49	15.7	76.5
China	485 078	34.7	43.8	47	62.1	46.9
Corea	303 811	31.0	43.1	45	34.8	29.7
México	293 676	2.8	30.2	39	28.2	39.9
Canadá	190 266	23.0	34.0	53	45.6	97.1
Taiwán	160 499	45.2	68.2	47	60.8	44.7
Cuba	116 390	11.6	58.5	53	35.3	28.7
Colombia	113 506	19.3	42.0	46	37.8	47.3
Alemania	112 253	10.9	38.2	50	56.2	91.2

Fuente: Elaboración propia a partir de la American Community Survey, 2009-2011. Para la población con 22 años o más de edad véase cuadro 2 de Calva Sánchez y Alarcón (2015: 20).

En relación con la naturalización, los mexicanos muestran un porcentaje muy bajo (el 30.2 por ciento) que es similar al de los canadienses (el 34 por ciento). Este bajo porcentaje de los mexicanos calificados que han adquirido la ciudadanía estadounidense sugiere la presencia, en esta población, de un alto número de migrantes con estatus de indocumentado que, por tanto no pueden solicitar la ciudadanía estadounidense. Por otra parte, Canadá y México comparten frontera con Estados Unidos y este hecho puede influir en que muchos de sus ciudadanos contemplan el retorno, luego de una estancia laboral en la Unión Americana y, por ende no soliciten la naturalización.

Otro aspecto relevante para entender la integración laboral exitosa en Estados Unidos de los inmigrantes calificados mexicanos graduados en México es examinar si su capital humano responde a la demanda del mercado laboral. Para este fin, desde una perspectiva comparativa con los inmigrantes de India y Filipinas, se analiza la especialidad de la población sujeto de estudio a partir del área de conocimiento asociada con su título de licenciatura. La comparación con los inmigrantes de India y Filipinas se realiza porque estos dos grupos tienen una alta participación en la migración calificada y los resultados no se muestran en el cuadro 5.

Los resultados de este análisis revelan diferencias importantes entre los grupos analizados. Mientras que la mayoría de los mexicanos egresaron de carreras relacionadas con negocios, contabilidad y administración (el 28.4 por ciento), la mayor parte de los inmigrantes de India egresaron de áreas de estudio relacionadas con ingeniería y tecnología (el 30.8 por ciento). Por su parte, un gran número de los inmigrantes de Filipinas, el 30.2 por ciento, realizaron estudios en cuidado médico y ciencias de la salud. En conclusión, tanto los inmigrantes de India como de Filipinas, a través de sus estudios de licenciatura, responden más apropiadamente a la demanda del mercado laboral estadounidense, en donde los sectores de la industria de la tecnología y la salud están en franco crecimiento (Calva y Alarcón, 2015).

El escenario que se conforma con los indicadores anteriores (porcentajes bajos de los inmigrantes mexicanos que hablan bien o muy bien el inglés; de los que han realizado estudios de posgrado y la alta concentración en áreas de estudio que no tienen gran demanda) es consistente con el hecho de que su integración laboral muestra grandes desventajas en comparación con otros inmigrantes como los procedentes de India.

Los datos de la American Community Survey para el periodo 2009-2011, tampoco mostrados en el cuadro 5, revelan una fuerte concentración por parte de los inmigrantes de India en ocupaciones relacionadas con computación y matemáticas (el 42.9 por ciento). Por su parte, los mexicanos se concentran en ocupaciones del área de docencia, capacitación y biblioteca, así como en gestión, negocios y ciencias y artes, que apenas agrupan al 25.9 por ciento y al 16.5 por ciento, respectivamente.

En cuanto a los inmigrantes con ocupaciones no calificadas, el escenario es similar, pues mientras que la mayor proporción de los inmigrantes procedentes de India tiene ocupaciones relacionadas con el trabajo en oficinas y apoyo administrativo (el 28.1 por ciento), las mayores concentraciones de los mexicanos se observan en ocupaciones relacionadas con la preparación y servicio de alimentos (el 14.1 por ciento) y la construcción, limpieza y mantenimiento de edificios (el 13.5 por ciento).

Galicia (2012) utiliza los datos de la American Community Survey de 2007 en la zona metropolitana de Los Ángeles, el destino más importante de la inmigración mexicana, encontró resultados similares para los inmigrantes mexicanos calificados con veinticinco años o más, sin hacer la distinción entre los graduados en México o los pertenecientes a la Generación 1.5.

De los 101 604 inmigrantes mexicanos calificados residentes en la metrópoli angelina en 2007, 89 480 (el 88.1 por ciento) estaban en el mercado laboral, sin embargo, solamente el 45.7 por ciento del total de este grupo se empleaba en ocupaciones profesionales o de gerencia. En consecuencia, el 54.3 por ciento de estos inmigrantes tenía ocupaciones no profesionales, entre las que destacan: servicios, ventas y

administración (el 23.6 por ciento), producción, transporte y movimiento de materiales (el 12.6 por ciento), limpieza, preparación y servicio de alimentos (el 9.9 por ciento), así como construcción, extracción, mantenimiento y reparación (el 7.7 por ciento). Estos datos sugieren que más de la mitad de los migrantes mexicanos, que cuentan con al menos un título de licenciatura, trabajan igual que sus paisanos no calificados, como obreros en las maquiladoras de ropa, empleados de restaurantes, como personal de limpieza o como trabajadores en la construcción.

Para el componente etnográfico de su tesis doctoral, Galicia (2012) realizó el análisis de la inserción laboral de treinta inmigrantes calificados que nacieron en Zacatecas, Oaxaca y Veracruz, entrevistados en la zona metropolitana de Los Ángeles en 2008, siguiendo la técnica de *la bola de nieve*. Los resultados muestran que veintiuno de los treinta entrevistados estaban empleados en ocupaciones profesionales. Cabe señalar, sin embargo, que estos inmigrantes, en su mayoría, tenían trayectorias educativas y laborales modestas.

El grupo de los diez inmigrantes calificados zacatecanos entrevistados, el de mayor antigüedad en Los Ángeles, contaba además con redes sociales sólidas, presentaba más historias de éxito laboral respecto de los otros dos grupos, ya que nueve de diez tenían ocupaciones profesionales. Del grupo de los diez oaxaqueños calificados entrevistados, siete habían logrado conseguir ocupaciones profesionales, lo mismo que cinco de los diez veracruzanos entrevistados.

De acuerdo con la conclusión principal de su estudio, Galicia (2012) muestra que los inmigrantes que lograron conseguir ocupaciones profesionales usaron estratégicamente su inversión en capital humano y en capital social, además de contar mayoritariamente con estatus migratorio legal. En este sentido, dicho estatus es un factor fundamental para diferenciar una trayectoria laboral exitosa o no. Esto explica por qué los inmigrantes veracruzanos tienen el número más bajo de inmigrantes con ocupaciones profesionales. En primer lugar, el tiempo de su llegada a Estados Unidos fue, en la mayoría de los casos, a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta y, por tanto, no pudieron acogerse a la amnistía de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986; tienen además un bajo número de migrantes pertenecientes a la Generación 1.5 y redes sociales profesionales débiles.

Las redes construidas por lazos de parentesco, amistad y paisanaje probaron ser muy útiles para los migrantes de los tres estados para conseguir el primer empleo en Estados Unidos. Sin embargo, en varios casos, el empleo en 2008, al momento de hacer las entrevistas, fue conseguido a través de redes profesionales que los migrantes calificados habían logrado establecer fuera de la influencia de sus paisanos. En este sentido, Galicia (2012) argumenta que las redes sociales con paisanos pueden afectar negativamente a los migrantes calificados, ya que los canalizan a empleos precarios.

En cambio, las redes sociales profesionales, establecidas con personas de diferentes orígenes étnicos, probaron ser muy efectivas para obtener información sobre revalidación de estudios y oportunidades de empleo profesional.

CONCLUSIONES

En este texto se ha mostrado que el sistema migratorio estadounidense está sometido a una fuerte presión para orientarse hacia un régimen de mercado del capital humano que favorezca la admisión de los inmigrantes primeros sobre la aceptación de los no calificados. Se argumenta que los calificados, con su alta dotación de capital humano, hacen una contribución valiosa a la economía de Estados Unidos, mientras que los segundos pueden incrementar la presión sobre el sistema de servicios sociales.

En primer lugar, siguiendo las políticas de inmigración de Australia, Nueva Zelanda y Canadá, que buscan atraer inmigrantes calificados a través de la Ley de Inmigración de 1990, el Congreso de Estados Unidos diseñó un sistema para favorecer la admisión de inmigrantes con títulos universitarios o habilidades profesionales. Dentro del sistema de preferencias con base en el empleo se incrementó el número de visas de 54 000 a 140 000, las cuales constituyen el 21 por ciento del total bajo este sistema.

Por su parte, la iniciativa de Ley Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización de la Inmigración de 2013, en su intención de reformar el sistema de inmigración, propone no solamente la admisión de un mayor número de inmigrantes calificados, también incluye estudiantes que se especialicen en áreas relacionadas con ciencias, tecnología, ingenierías y matemáticas (STEM).

Como ya se indicó, esta iniciativa de ley aprobada por el Senado y controlada por los demócratas el 27 de junio de 2013, no se convirtió en ley porque no se retomó para su discusión por la Cámara de Representantes, que a su vez estaba dominada por los republicanos.

El apoyo de la iniciativa S. 744, para admitir un mayor número de inmigrantes calificados, no se hace a expensas de una reducción drástica de la inmigración por reunificación familiar, ya que solamente se propone la operación de un nuevo sistema con base en el mérito, al mismo tiempo que se eliminan el programa de visas por Diversidad y las categorías de admisión a hermanos y a hijos casados mayores de edad de ciudadanos de Estados Unidos.

Los individuos que podrían ser admitidos como inmigrantes, con base en sus méritos, pueden acumular puntos por su habilidad para hablar inglés, por educación, por el tiempo de residencia y las relaciones familiares que tengan en Estados Unidos, así como por el tipo de empleo que desarrollen. Para este sistema basado en

el merito, se contempla la creación de hasta 250 000 visas por año, dependiendo de la demanda y la tasa de desempleo.

Además del sistema antes señalado, la iniciativa S. 744 propone otras dos medidas que favorecen a los calificados: 1) la eliminación de la limitación numérica anual por país, que es alrededor de veinticinco mil, para las visas por razones de empleo y 2) la eliminación de límites anuales para las visas de inmigrantes para trabajadores prioritarios, inmigrantes con habilidades extraordinarias, profesores notables e investigadores, ciertos ejecutivos y gerentes de corporaciones multinacionales, así como ciertos estudiantes extranjeros en campos del STEM. Vale la pena enfatizar que con esta segunda medida se eliminan todas las restricciones numéricas anuales para el sector más selecto de los migrantes calificados del mundo, además de los estudiantes extranjeros que se gradúan en Estados Unidos en campos del STEM.

¿Cómo podría beneficiar la iniciativa S. 744 a los inmigrantes mexicanos calificados si se convirtiera en ley? Los datos de la American Community Survey (ACS) del trienio 2009-2011, analizados en este artículo, sugieren que los calificados mexicanos no serían los inmigrantes más beneficiados con base en las características sociodemográficas y migratorias de quienes ya residen en Estados Unidos.

Para empezar, el análisis de la inversión de capital humano, los inmigrantes de México en comparación con los diez principales grupos de inmigrantes calificados que residen en Estados Unidos, muestra cómo los inmigrantes de Cuba y Corea del Sur tienen un bajo dominio del idioma inglés. Tienen además un bajo porcentaje de los que han realizado estudios de posgrado, al igual que los inmigrantes de Filipinas. Asimismo, en comparación con los inmigrantes de India y Filipinas, al examinar el área de conocimiento de su título de licenciatura, se observa que los mexicanos egresaron de carreras relacionadas con los negocios, la contabilidad y la administración, las cuales tienen poca demanda, mientras que los indios y los filipinos se ubican en áreas de estudio que responden más apropiadamente a la demanda del mercado laboral estadounidense: los primeros en la ingeniería y en la tecnología; los segundos, en el área de la salud.

Como consecuencia de los indicadores anteriores, los inmigrantes mexicanos tienen una integración laboral deficiente. Si las ocupaciones profesionales en las que se concentran no aparecen como prioritarias en la iniciativa S. 744, menos lo hacen sus ocupaciones no calificadas. En las primeras, los mexicanos se concentran en docencia, capacitación, biblioteca, gestión, negocios, ciencias y artes. En las segundas, están ocupaciones relacionadas con la preparación y servicio de alimentos, así como en la construcción, la limpieza y el mantenimiento de edificios.

Aquí se podría especular que los inmigrantes que pertenecen a la Generación 1.5 y los que realizan doctorados en Estados Unidos quizá tengan más ventajas que

los que hemos denominado como graduados en México. Los primeros tendrían mejor dominio del inglés y probablemente grados universitarios más apropiados a la demanda laboral de Estados Unidos. Sin embargo, no es posible afirmar aquí que las carreras universitarias en instituciones mexicanas no responden a esta demanda laboral. Éste es un tema de investigación que habrá que realizar.

La alta presencia de personas indocumentadas entre los migrantes calificados entrevistados por Galicia (2012) merece una atención especial. Esta autora argumenta que el estatus migratorio es un factor fundamental para diferenciar la trayectoria laboral exitosa o no de los inmigrantes calificados mexicanos que entrevistó en la zona metropolitana de Los Ángeles.

Aunque la ACS no tiene una variable especial para determinar el estatus migratorio de una persona, la variable sobre la naturalización aporta cierta información sobre este tema, ya que todos los ciudadanos naturalizados son obviamente documentados y los no naturalizados incluyen tanto a documentados como a indocumentados. Los datos de la American Community Survey (ACS) del trienio 2009-2011 revela que los inmigrantes calificados mexicanos tienen comparativamente un porcentaje muy bajo de naturalización (el 30.2 por ciento). La iniciativa de Ley Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización de la Inmigración ofrece un camino a la residencia permanente legal y luego a la naturalización a los inmigrantes mexicanos calificados indocumentados junto con los no calificados, pero este camino es muy largo y contempla muchos requisitos difíciles de cumplir.

FUENTES

ALARCÓN, RAFAEL

2011 "U.S. Immigration Policy and the Mobility of Mexicans (1882-2005)", *Migraciones Internacionales* 20, vol. 6, no. 1, enero-junio, pp. 185-218.

2007 "The Free Circulation of Skilled Migrants in North America", en Antoine Pécodou y Paul De Guchteneire, eds., *Migration Without Borders. Essays on the Free Movement of People*, París, UNESCO, Berhahn Books.

AMERICAN COMMUNITY SURVEY

Census Bureau, U. S. Washington, D. C., Department of Commerce.

BATALOVA, JEANE, MICHAEL FIX y PETER CRETICOS

2008 "Uneven Progress. The Employment Pathways of Skilled Immigrants in the United States", *National Center on Immigrant Integration Policy*, Migration Policy

Institute, Washington, D.C., en <<http://www.migrationpolicy.org/pubs/BrainWasteOct08.pdf>>, consultada el 24 de noviembre de 2014.

CALAVITA, KITTY

1994 “U.S. Immigration and Policy Responses: The Limits of Legislation”, en Wayne Cornelius, Philip Martin y James Hollifield, eds., *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford, Stanford University Press.

CALVA, LUIS ENRIQUE

2014 “La migración calificada de mexicanos a Estados Unidos y su inserción al mercado laboral”. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con Especialidad en Estudios Regionales.

CALVA, LUIS y RAFAEL ALARCÓN

2015 “La integración laboral precaria de los migrantes mexicanos calificados en Estados Unidos al inicio del siglo XXI” *Papeles de Población*, vol. 21, no. 83, enero-marzo, pp. 9-39.

CALVA, LUIS y VERÓNICA CARRIÓN

2014 “Una mirada crítica a la migración calificada desde México a Estados Unidos”, *Coyuntura Demográfica*, no. 5, enero, pp.63-68.

CHENG, LUCIE y PHILIP Q. YANG

1998 “Global Interaction, Global Inequality and Migration of the Highly Trained to The United States”, *International Migration Review*, Nueva Jersey, Wiley-Blackwell, vol. 23, núm. 3, pp. 626-653.

COOPER, BO, DARYL BUFFENSTEIN y KEVIN MINER

2013 “High-Skilled Immigration Reform: What Does The Future Hold?”, *The Metropolitan Corporate Counsel*, 26 de marzo de 2013, en <<http://www.metrocorpocounsel.com/articles/22953/high-skilled-immigration-reform-what-does-future-hold>>, consultada el 24 de marzo de 2014.

DOCQUIER, FRÉDÉRIC y ABDESLAM MARFOUK

2006 “International Migration by Educational Attainment (1990-2000)”, en Çağlar Özden y Maurice Schiff, eds., *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Nueva York, Palgrave-Macmillan/ World Bank.

GALICIA BRETÓN-MORA, FABIOLA

2012 "Inserción laboral de inmigrantes calificados de Zacatecas, Oaxaca y Veracruz en Los Ángeles, California". Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con Especialidad en Estudios Regionales.

HOLLIFIELD, JAMES

2004 "The Emerging Migration State", *International Migration Review*, vol. 38, no. 3, otoño, pp. 885-912.

IMMIGRATION POLICY CENTER

2013 "A Guide to S.744. Understanding the 2013 Senate Immigration Bill", en <www.immigrationpolicy.org>, consultada el 10 de octubre de 2014.

LÓPEZ SALA, ANA MARÍA

2005 *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Barcelona, Anthropos.

LOZANO ASCENCIO, FERNANDO y LUCIANA GANDINI

2010 *Migrantes calificados de América Latina y el Caribe ¿Capacidades desaprovechadas?*, México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.

MIGRATION NEWS

2014 *Immigration Reform Stalls*, Davis, University of California, vol. 21, no. 1, en <https://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3876_0_2_0>, consultada el 18 de marzo de 2014.

MONGER, RANDALL y JAMES YANKAY

2012 "U.S. Legal Permanent Residents: 2011, Annual Flow Report". Washington, D.C., U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics.

NATIONAL IMMIGRATION FORUM

2014 "S. 744, the Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act", en <http://www.immigrationforum.org/images/uploads/2013/S_744_Summary.pdf>, consultada el 26 de marzo de 2014.

NATIONAL SCIENCE FOUNDATION

2013 "Survey of Earned Doctorates", en <http://www.nsf.gov/statistics/srwydoc/torates/>, consultada el 15 de enero de 2016.

PAPADEMETRIOU, DEMETRIOS

1996 *U.S. Immigration policy After The Cold War*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

PASSEL, JEFFREY, D'VERA COHN y ANA GONZÁLEZ-BARRERA

2012 *Net Migration from Mexico Falls to Zero and Perhaps Less*. Washington, D. C. Pew Hispanic Center.

PÉCOUD, ANTOINE y PAUL DE GUCHTENEIRE

2005 "Migraciones sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas", *Migraciones Internacionales*, vol. 3, no. 2, julio-diciembre, pp. 137-166.

RUMBAUT, RUBEN

1997 "Assimilation and Its Discontents: Between Rhetoric and Reality", *International Migration Review*, vol. 31, no. 4, pp. 923-960.

U.S. CONGRESS, CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE

2010 "Immigration Policy in the United States: An Update". Washington, D. C.

U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY

2014 *Yearbook of Immigration Statistics: 2013*. Washington, D.C., U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics.

U.S. DEPARTMENT OF STATE

Visas for Canadian and Mexican NAFTA Professional Workers, en <<http://travel.state.gov/content/visas/en/employment/nafta.html>>, consultada el 11 de mayo de 2016.

WADHWA, VIVEK

2009 "Why Skilled Immigrants Are Leaving the U.S.?", *Business Week Online*, <http://www.soc.duke.edu/GlobalEngineering/pdfs/media/americasloss/bw_whyskilled.pdf>, 2 de marzo de 2009>, consultada el 20 de marzo de 2014.

WASEM, RUTH ELLEN

2004 "U.S. Immigration Policy on Permanent Admissions", *Congressional Research Service (CRS) Reports*, Washington, D. C. The Library of Congress.

WOLGIN, PHILIP. E.

2015 "2 Years Later, Immigrants Are Still Waiting on Immigration Reform", Center for American Progress, en <<https://www.americanprogress.org/issues/immigration/news/2015/06/24/115835/2-years-later-immigrants-are-still-waiting-on-immigration-reform/>>, consultada el 12 de diciembre de 2015.

YALE-LOEHR, STEPHEN

1991 *Understanding the Immigration Act of 1990*, Washington, D.C., Federal Publications.

ZOLBERG, ARISTIDE

2006 *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Actuar o no actuar: un análisis comparativo del rol de los estados de Chiapas y Arizona en la gestión de la inmigración*

To Act or Not to Act: Comparing the Role of the States of Chiapas and Arizona in Managing Immigration

EDUARDO TORRE-CANTALAPIEDRA**
JORGE A. SCHIAVON***

RESUMEN

La política de inmigración es una competencia exclusiva del gobierno federal en México y Estados Unidos. No obstante, *de facto*, los estados en ambos países llevan a cabo algunas políticas en materia de inmigración. De esta manera, Chiapas y Arizona han enfrentado desafíos en este tema derivados de esa condición. El gobierno de Arizona actuó siguiendo una lógica antiinmigrante, mientras que el gobierno de Chiapas se abocó a la defensa de los derechos humanos de los migrantes. El objetivo de este trabajo es entender estos roles casi opuestos en la gestión de la inmigración.

Palabras clave: migración internacional, migración irregular, inmigración indocumentada, política migratoria, gestión migratoria multinivel, federalismo migratorio.

ABSTRACT

Setting immigration policy is reserved for the federal government in both Mexico and the United States. However, *de facto*, the states in both countries carry out certain immigration policies. Chiapas and Arizona have both faced challenges in this area. The government of Arizona has followed an anti-immigrant logic, while the government of Chiapas has focused on the defense of migrants' human rights. The aim of this article is to understand the practically opposite roles played by these two states in managing immigration.

Key words: international migration, irregular migration, undocumented immigration, migratory policy, multi-level immigration management, migratory federalism.

* Los autores desean agradecer muy sinceramente a Jorge Durand por su revisión y comentarios a una versión preliminar del presente artículo. Asimismo, queremos dar las gracias a los dos dictaminadores anónimos por sus comentarios y sugerencias, las cuales permitieron que el artículo mejorara sustantivamente.

** Doctorando en Estudios de Población (2012-2016) en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, <etorre@colmex.mx>.

*** Profesor-investigador titular en la División de Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); coordinador del Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios (CIDE-MIG); presidente (2011-2013) de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) <jorge.schiavon@cide.edu>.

INTRODUCCIÓN

Los sistemas federales suponen un reparto de competencias entre la federación y los estados, el cual generalmente se encuentra determinado constitucionalmente (Fernández Segado, 2002). William H. Riker define el federalismo como “una organización política donde los poderes públicos están divididos entre un gobierno central y gobiernos regionales, de tal manera que cada orden de gobierno tiene ciertas áreas de competencia donde tiene la facultad de tomar decisiones finales” (Riker, 1975: 101). Siendo así, en algunas materias, la federación tiene competencias exclusivas y se encarga tanto de generar como de ejecutar políticas públicas y gubernamentales,¹ mientras que en otras son los estados quienes tienen reservadas facultades;² también puede haber áreas en las cuales los órdenes de gobierno comparten competencias.

Las dinámicas de cooperación y conflicto entre federación y estados en las diversas áreas de política pública son inherentes a los sistemas federales. Por una parte, cuando la competencia corresponde al nivel federal, pueden darse situaciones de colaboración o de delegación con los estados. Por la otra, cuando existen disputas respecto al reparto legalmente establecido de las facultades, ambas partes (federación y estados) pueden acudir a una tercera instancia independiente para que resuelva la controversia; en el caso de México y Estados Unidos, las Supremas Cortes de Justicia son las instituciones que poseen esta facultad.

En México y Estados Unidos, la facultad para diseñar y ejecutar la política migratoria —tanto en materia de emigración como inmigración— corresponde al gobierno federal (Varsanyi, 2010; México, Leyes, 2014), lo cual supone un bloqueo sobre las políticas estatales que interfieran con la misma.³ Sin embargo, esto no implica que los estados no hayan desempeñado un papel relevante en la gestión de la inmigración; *de facto*, los estados que componen la federación mexicana y estadounidense, en mayor o menor grado, llevan a cabo diversas políticas relacionadas con la inmigración (Filindra, 2009).

Además, el hecho de que los gobiernos federales ostenten la competencia exclusiva en una materia no significa que no puedan establecer acuerdos con los estados

¹ En este trabajo mantenemos la distinción entre políticas públicas y gubernamentales enfatizada por algunos autores, como Bazúa y Valenti (1995), o bien, como Cabrero Mendoza (2000: 195), quien señala como “políticas más gubernamentales que públicas” aquellas que “fueron percibidas, definidas y diseñadas, ejecutadas y evaluadas casi exclusivamente desde el gobierno”; sin que esto signifique que se trata de un régimen autoritario, sino sólo de otro tipo de democracia, con otros códigos, tradiciones y referencias simbólicas.

² Tanto en México como en Estados Unidos, todas las competencias que no estén expresamente otorgadas a la federación están reservadas a los estados (Arrijo Vizcaíno, 1999).

³ De acuerdo con Cabrero Mendoza (2007), la tendencia en los países federales es que la regulación de la migración sea una facultad exclusiva del gobierno federal.

para cooperar en la materia, o que les deleguen ciertos aspectos de la misma (Rodríguez, 2008; Huntington, 2008). De hecho, en México y Estados Unidos se observan ambos mecanismos —cooperación y delegación— mediante los cuales los estados participan de manera directa en la gestión de la inmigración.

En particular, algunos estados que componen estas federaciones se enfrentan a desafíos y realidades que los han incentivado a actuar incluso más allá del marco legal y político descrito. Más específicamente, los gobiernos de los estados fronterizos de Chiapas (México) y Arizona (Estados Unidos) encaran retos respecto a la inmigración y la migración en tránsito de carácter indocumentado. Éstos son, en buena medida, resultado de la política migratoria unilateral⁴ definida a nivel federal, así como de la divergencia existente entre los objetivos declarados de la misma y sus resultados.⁵ Sin embargo, la forma de abordarlos ha sido sustancialmente diferente. Mientras que el estado de Chiapas optó principalmente por la inacción o, en su caso, prevaleció la búsqueda de la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, el estado de Arizona puso en marcha acciones que buscaban “hacer la vida imposible” a los inmigrantes indocumentados, para que éstos se “autodeportaran” (Plascencia, 2013), o incluso, realizaron acciones policiales con el objetivo de facilitar las deportaciones. Ante la realidad descrita, este artículo busca explicar por qué dos estados fronterizos con ciertas características comunes⁶ pusieron en marcha políticas gubernamentales tan diferentes en la gestión migratoria en sus respectivos territorios.

Para responder esta pregunta, el trabajo se divide en cuatro partes. La primera expone los retos que plantea la inmigración —especialmente la que los gobiernos definen como ilegal, irregular o indocumentada— en ambos estados fronterizos, usando datos estimados a través de fuentes estadísticas mexicanas y estadounidenses, a la vez que presenta y analiza las políticas que Chiapas y Arizona formularon y ejecutaron respecto a la inmigración en los últimos años. La segunda parte describe las diferencias entre los sistemas federales mexicano y estadounidense y, con base en ellas, aborda el área migratoria en particular. La tercera describe la configuración de

⁴ Las políticas de inmigración en México y Estados Unidos principalmente siguen la lógica de gestión unilateral, si bien existen otras alternativas, como la gobernanza bilateral, regional o multilateral (Gamlen y Marsh, 2011).

⁵ Este tipo de divergencias, denominadas *gaps* (brechas), han sido ampliamente estudiadas por la literatura (Cornelius y Tsuda, 2004; Castles, 2006; Czaika y De Haas, 2013).

⁶ Las fronteras entre Chiapas-San Marcos y Arizona-Sonora son importantes lugares de cruce de población indocumentada actualmente. En Arizona, este hecho se produjo a raíz de las operaciones en la frontera de la década de 1990, mientras que en Chiapas esto ha ocurrido así durante más de un siglo. Asimismo, al existir oportunidades de empleo, tanto Chiapas como Arizona se han convertido en importantes nichos de mercado laboral para la mano de obra indocumentada e, incluso, en territorios de asentamiento. Otra razón que hace pertinente establecer comparaciones entre ambos es la relación problemática que han mantenido con sus respectivos gobiernos federales (Provine, Rojas-Wiesner y Martínez Velasco, 2014).

las fronteras norte y sur de México, tanto en términos físicos como conceptuales, con énfasis particular en las fronteras Chiapas-San Marcos y Arizona-Sonora. La cuarta analiza las actuaciones de los líderes políticos estatales en Chiapas y Arizona con respecto a la inmigración indocumentada, así como su interacción con el gobierno federal. Finalmente, las conclusiones resumen los principales hallazgos del artículo.

RETOS DE LA MIGRACIÓN Y POLÍTICAS ESTATALES EN RESPUESTA

En las últimas décadas, tanto el mercado laboral de Chiapas como el de Arizona han demandado trabajadores inmigrantes indocumentados que, debido a su condición de extranjeros, su estatus legal y su perfil sociodemográfico, se encuentran en una situación de vulnerabilidad que los obliga a emplearse en los trabajos manuales y con peores retribuciones, y que los nacionales no están dispuestos a tomar.

Chiapas ha demandado trabajadores guatemaltecos para el nivel más bajo de la escala laboral, esto es, empleos en el trabajo doméstico, la agricultura, los servicios y la construcción (Ángeles Cruz, 2004; Rodríguez Chávez, 2006; Anguiano Téllez, 2008; Nájera Aguirre y Torre-Cantalapiedra, 2015), es decir, en su mayoría trabajos manuales de baja calificación que cuentan con las menores remuneraciones.

La cantidad de centroamericanos, particularmente guatemaltecos, que trabajan temporal o permanentemente en Chiapas, legal o ilegalmente, explica que el estado disponga de mano de obra, a pesar de las emigraciones de chiapanecos en las últimas décadas (cifras al respecto en Córdova, 2007; Anguiano Téllez, 2008).

Lo mismo sucedió con los mexicanos en Arizona, aunque el peso de cada sector de actividad fuese diferente. Desde 2002 hasta 2007, se produjo en Arizona un considerable auge de la construcción y del sector inmobiliario⁷ que la literatura denomina como el “*megaboom* inmobiliario”, el cual supuso un aumento en la contratación de inmigrantes y que creció hasta cincuenta mil personas, aunque muchos carecían de documentos para trabajar (estimaciones propias con base en las Encuestas de la Comunidad Americana [ACS] 2002 y 2007).⁸ Se debe destacar que el carácter más permanente de la migración mexicana hacia Arizona respecto de la de los guatemaltecos a Chiapas es en parte resultado de la clase de ocupaciones que desempeñan, la distancia que los inmigrantes se adentran en el territorio y de las características de la frontera para el cruce indocumentado.

⁷ Para ilustrar este hecho, baste con señalar “que el número de hogares unifamiliares permitidos creció de menos de 49 000 en el año 2000 a cerca de 81 000 en el año 2005” (Hogan, 2005, traducción de los autores).

⁸ Todas las estimaciones se realizaron con base en los datos de los diferentes levantamientos anuales de la ACS obtenidos de la página web de Integrated Public Use Microdata Series (Ipums).

Aunque no se sabe con exactitud las cifras de trabajadores en situación irregular en los dos estados, existen evidencias de que éstas son significativas. Aunque quizás obtuvieron algún tipo de documento para el cruce, son pocos los trabajadores guatemaltecos que cuentan con un documento migratorio que les permita trabajar legalmente en Chiapas. De acuerdo con los datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur (Emif Sur), más del 20 por ciento del flujo migratorio de trabajadores guatemaltecos a Chiapas cruza de manera indocumentada, mientras que sólo un 15 por ciento del flujo laboral cuenta con un documento migratorio que le permita desempeñar una actividad económica (Nájera Aguirre y Torre-Cantalapiedra, 2015). En el caso de Arizona, las cifras de indocumentación no son menos llamativas; de acuerdo con datos estimados por Hoefer, Rytina y Baker (2010; 2011), el número de inmigrantes indocumentados pasó de 330 000 en 2000 a 560 000 en 2008, año cuando la cifra estimada de mexicanos en Arizona ascendió a aproximadamente 626 000 (según estimaciones propias con base en la ACS de 2008).

En Arizona y Chiapas existen importantes factores de atracción para los migrantes, entre ellos: 1) las enormes diferencias en el ingreso por un trabajo similar en el lugar de origen y destino; 2) la necesidad de generación de remesas para sostener a sus familias; 3) la existencia de redes sociales que facilitan la migración; 4) el envejecimiento de la población económicamente activa en Estados Unidos y la migración de esta población fuera de Chiapas; y, finalmente, 5) la oferta relativamente limitada de trabajadores no especializados en los sectores donde se insertan los inmigrantes irregulares.

Como resultado de los dos últimos puntos, los inmigrantes en Arizona y Chiapas son de manera mayoritaria trabajadores que complementan y no sustituyen a los empleados locales. Esto significa que llevan a cabo trabajos que muy pocos ciudadanos nacidos en estos estados estarían dispuestos a realizar. Por ejemplo, en Arizona, a diferencia de los empleados locales, la gran mayoría de los inmigrantes (casi el 80 por ciento) no tiene estudios medios terminados, por lo que asumen empleos en sectores que requieren poca especialización. En su mayoría, se dedican al sector agrícola, de construcción, manufactura y de servicios turísticos (restaurantes y hoteles) (Schiavon, 2013a).

La inmigración indocumentada supone varios retos para los gobiernos de Chiapas y Arizona, tanto en términos económicos como sociales. Desde el punto de vista económico, los inmigrantes indocumentados pueden suponer diversos costos (educación, salud, etcétera) para los estados, mientras que los ingresos que producen, cuando pagan impuestos, tienen como principal destinatario el nivel federal. Para ilustrarlo, en el caso de Arizona, la contribución económica derivada de las actividades laborales de los empleados no estadounidenses es mayor que los gastos que implican en políticas públicas. Como ejemplo, en un año como 2004, este trabajo generó

una producción con valor de casi 30 000 000 000 de dólares, mientras que la suma de impuestos sobre la renta (ISR), al consumo (IVA) y empresariales generados por las actividades de los inmigrantes ascendió, durante ese mismo año, a 2 036 000 000 de dólares. Por otra parte, también durante ese año, los gastos derivados de los costos de educación, salud y encarcelamiento directamente imputables a los migrantes —los costos de servicios públicos generalizados como policía, bomberos e infraestructura no se pueden desglosar entre ciudadanos y extranjeros dado su carácter público— sumaron únicamente 1 042 000 000 de dólares, es decir, aproximadamente el 60 por ciento de los ingresos que generaron por impuestos.

Sin embargo, también es cierto que los principales beneficios financieros y fiscales se obtienen a nivel de la economía estadounidense en general y del gobierno federal, mientras que los costos son principalmente sufragados localmente, por estados como Arizona (Gans, 2008). En el caso de Chiapas, dada la prácticamente nula provisión de servicios públicos y sociales a la población migrante irregular, se replica la situación de Arizona, donde el valor económico de su trabajo supera sustantivamente los recursos fiscales invertidos en ellos.

En suma, podemos afirmar que los inmigrantes en Arizona y Chiapas, en balance, generan considerablemente más beneficios que costos en términos económicos y fiscales. Además, en general, no desplazan a la mano de obra local, sino que asumen posiciones que difícilmente serían cubiertas por los trabajadores locales, particularmente en sectores productivos que requieren de un gran esfuerzo físico. Sin embargo, la repartición entre costos —mayoritariamente a nivel estatal— y beneficios —a nivel nacional— hacen que el balance positivo de las actividades de los migrantes se distribuyan de manera muy inequitativa entre órdenes de gobierno, generando resentimiento en aquellas localidades donde existe una alta concentración de inmigrantes.

Además, una importante cantidad de los ciudadanos nativos de ambos estados mantienen visiones estereotipadas y negativas de los inmigrantes indocumentados. En Arizona, se les llega a considerar personas que quitan empleos a los nacionales, que sobrecargan a los sistemas de salud pública, que están asociados a mayores niveles de inseguridad, que son culturalmente incompatibles, entre otros. En el caso de Chiapas, las centroamericanas, hondureñas y salvadoreñas tienen que hacer frente a las representaciones negativas que de ellas mantiene la población chiapaneca (Cruz Salazar, 2011). El reto de las autoridades de Chiapas y de Arizona es cómo integrar a los recién llegados e impedir amenazas a la ruptura de la cohesión social en sus respectivos territorios.

Aun cuando los inmigrantes guatemaltecos en México y los mexicanos en Arizona no están asociados a mayores niveles de delincuencia y violencia que el resto de la población, éstos sí han sido sujetos sumamente vulnerables a violaciones de sus

derechos humanos, civiles y laborales. El fenómeno de los secuestros a inmigrantes en Arizona (Phoenix fue denominada la capital nacional del secuestro) y Chiapas, y la precaria situación laboral de los inmigrantes, supone un desafío que requiere de la generación de instrumentos de política pública para esta población por parte de sendos gobiernos estatales.

Para atender los retos antes descritos, Chiapas y Arizona siguieron trayectorias muy distintas. Por una parte, Chiapas no llevó a cabo ninguna política para reducir la cifra de la inmigración indocumentada, a la vez que siguió una línea de defensa, en buena parte retórica, de los derechos humanos de los migrantes. Por la otra, y en sentido opuesto, Arizona emprendió acciones que dificultaron la vida a los inmigrantes en su territorio, generando incentivos para que éstos decidieran “autodeportarse”; además, redujeron los servicios públicos a la población irregular que pudieran generar costos al estado e, incluso, llegaron a imponerles duras sanciones y a colaborar de diversas maneras con las autoridades federales en la aplicación de la Ley de Inmigración.

Ahora bien, ante la centralidad que tuvo el tema migratorio para la administración del presidente Fox, particularmente en su relación con Estados Unidos y la posible firma de un acuerdo migratorio (Schiavon, 2013a), se observó una escasa coordinación y participación de los estados en la definición de la política migratoria nacional. Sin embargo, en el caso de Chiapas, al igual que la inmensa mayoría de las entidades federativas mexicanas, se emprendieron medidas conducentes a colaborar y estrechar lazos con sus emigrantes en Estados Unidos, y a dotarles de protección (Velázquez Flores y Ortega Ramírez, 2010). Lo interesante es que se establecieron ciertos mecanismos, paralelamente, para promover la defensa de los derechos humanos de los inmigrantes y migrantes en tránsito en su territorio.

En dos informes publicados en 2008 y 2011, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) documentó que, en muchas ocasiones, los abusos y delitos que sufrían los migrantes en tránsito se llevaban a cabo con la complicidad o la anuencia de las autoridades. De acuerdo con la CNDH, en “seis meses, de abril a septiembre de 2010, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos documentó un total de doscientos catorce eventos de secuestro, de los cuales, según el testimonio de las víctimas y testigos de hechos, resultaron 11 333 víctimas”. De éstos, “en el 8.9 por ciento de los casos, testigos y/o víctimas refieren la colusión de alguna autoridad en la comisión del delito de secuestro” (CNDH, 2011: 26-27). Esto generó presiones sociales para que el gobierno de Chiapas hiciera algo respecto a la creciente violación de los derechos de los migrantes cuya gran mayoría permanece o transita por su territorio.

Sin embargo, el gobierno en Chiapas no emprendió medidas para reducir la inmigración indocumentada ni para disminuir el empleo de inmigrantes sin la debida autorización. Vale la pena señalar que la actuación de los gobiernos chiapanecos varió

por administración. Los gobiernos emanados del Partido de la Revolución Democrática (PRD) de Pablo Salazar Mendiguchía (2000-2006) y, muy particularmente de Juan Sabines Guerrero (2006-2012), fueron considerablemente más permisivos respecto de la migración irregular y respetuosos de los derechos humanos de los migrantes que el gobierno de Manuel Velasco Coello (2012-2018), emanado de una coalición electoral entre el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Específicamente, el gobierno de Sabines creó una fiscalía especial para proteger los derechos humanos de los migrantes (García Aguilar y Villafuerte Solís, 2014), a la vez que concedió espacio físico en Tapachula para que los países centroamericanos pudieran establecer sus consulados conjuntamente, y así ejercer de manera más efectiva la asistencia y protección consular de sus connacionales (Schia-von y Cárdenas Alaminos, 2014).

Con la finalidad de conocer la situación del fenómeno migratorio en el estado, en 2004 se realizó un estudio que daría lugar a un documento rector titulado “Política Migratoria para el Estado de Chiapas”. Mediante este documento se creó la Unidad de Atención a Migrantes (UAM), que dependía directamente de la Coordinación de las Relaciones Internacionales (CRI), institución que sería el equivalente a la Oficina de Atención a Migrantes en otros estados.⁹ Sin embargo, esta unidad no entró inmediatamente en funcionamiento por falta de presupuesto (Córdova, 2007; Vila Freyer, 2007), sino hasta la administración de Sabines. Una novedad introducida fue que “la UAM es la primera oficina que dará atención conjunta a emigrantes, transmigrantes e inmigrantes” (Córdova, 2007: 83). Sin embargo, con el gobierno de Velasco, la política de defensa a los derechos humanos de los migrantes establecida por las administraciones perredistas se ha ido desmantelando poco a poco.

De manera contrastante con la tolerancia de Chiapas respecto a la inmigración y trabajadores irregulares, Arizona fue uno de los estados de la Unión Americana más activos para controlarla, aprobando y ejecutando políticas en contra de ésta. Desde el año 2004, el Arizona Taxpayer and Citizenship Protection Act (Propuesta 200) exigía la prueba de ciudadanía para poder ejercer el voto y acceder a determinados beneficios públicos. En el año 2005, se aprobó la conocida popularmente como “Ley Anticoyote”, que imponía castigos a quienes realizaran actividades de tráfico de personas, como los “coyotes”, y también permitía castigar a quienes contrataran los servicios de los mismos por “conspiración” (Montoya Zavala y Woo Morales, 2011). Un año después, en 2006, se aprobaron cuatro leyes más mediante iniciativa legislativa (las

⁹ De acuerdo con Ortega Ramírez (2013a), veintinueve de las treinta y dos entidades federativas contaban con una oficina de atención a migrantes (Ofam). Los encargados de las Ofam se esforzaron por generar una agenda común a través de la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (Conofam) en el año 2000 (Vila Freyer, 2007), a la cual pertenece Chiapas.

Propuestas 100, 102, 103 y 300), las cuales redujeron el acceso y derechos a los migrantes irregulares.

En 2006, el jefe de la Oficina del Sheriff del Condado de Maricopa (MCSO), Joe Arpaio, firmó con el *U.S. Immigration and Customs Enforcement* (ICE) un acuerdo 287(g), por el cual ciento setenta agentes estatales fueron entrenados para realizar tareas de agentes de migración. Varias agencias policiales del estado actuaron de manera similar y firmaron sus correspondientes acuerdos con ICE. El MCSO realizó redadas en los lugares de trabajo y también se apostaron en las carreteras con el objetivo de detener a los inmigrantes indocumentados. Estas actuaciones se caracterizaron por el ejercicio de prácticas policiales inconstitucionales, por lo que la *American Civil Liberties Union* (ACLU) los demandó (Ortega Melendres *et al.* vs. Arpaio) y, en el año 2014, el juez federal de Distrito, G. Murray Snow, dictaminó que el alguacil Arpaio y la MCSO habían utilizado el perfil racial y las detenciones ilegales para ir en contra de los latinos en sus redadas. Con base en ello, emitió un fallo con el que se ordenaba a Arpaio y a su agencia que realizaran cambios oportunos para poner fin a las actuaciones incorrectas y, con ello, evitar futuras violaciones de derechos constitucionales y más daños a la comunidad.

El 1° de enero de 2008 entró en vigor la *Legal Arizona Workers Act* (LAWA), ley que obliga a los empleadores a verificar si sus trabajadores cuentan con la autorización requerida para trabajar de manera lícita en Estados Unidos; con ella se buscaba restringir el acceso de los inmigrantes indocumentados a determinados nichos del mercado laboral. Varios autores consideran que este tipo de medidas afectan sustantivamente las decisiones de movilidad de los inmigrantes. Por ejemplo, Bohn, Lofstrom y Raphael (2014), en su análisis del impacto de LAWA, encontraron que el número de ciudadanos latinos residentes en Arizona disminuyó debido a esta ley.

Por último, el 23 de abril de 2010, la gobernadora de Arizona por el Partido Republicano, Janice K. Brewer, firmó la iniciativa de ley del Senado 1070, dando lugar a la *Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act* (Ley Arizona SB 1070). Esta ley ómnibus contiene dos conjuntos de disposiciones: por un lado, aquellas que tratan de criminalizar a la inmigración, y por otro, las que tratan sobre la aplicación policial de la ley —*enforcement*— (Iglesias Sánchez, 2010). El propósito declarado de tal ley era establecer en Arizona la doctrina del *attrition through enforcement*, misma que consiste fundamentalmente en hacer que la vida para los inmigrantes indocumentados sea tan difícil que éstos se vean obligados a desistir en su intención de residir irregularmente en Arizona, regresando a su país voluntariamente o “autoexpulsándose”.

Si no se puede disuadir a los inmigrantes para que se vayan de Estados Unidos, entonces las políticas de control de la inmigración están diseñadas para reducir los incentivos para asentarse de forma permanente en Estados Unidos al “excluir a los inmigrantes del mercado laboral y del mercado inmobiliario, limitar su acceso a servicios

básicos sociales, negarles los permisos de conducir, hacer que resulte más difícil alquilar un apartamento y, por lo general, aumentar sus niveles de angustia” (Cornelius, 2012: 36).

Plascencia (2013) considera que la estrategia de la *attrition through enforcement* busca la supresión de una clase considerada peligrosa para el estado, cuyo núcleo es la inmigración mexicana, debido a un proceso generado por la confluencia de tres factores: las tendencias económicas (situación de bajo crecimiento o crisis), las tendencias demográficas (crecimiento relativo de la población hispana) y ciertas formulaciones políticas en Arizona (conservadurismo). El 25 de junio de 2012, la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos emitió un fallo mediante el cual algunas disposiciones de la Ley Arizona quedaron definitivamente suspendidas o bloqueadas, mientras que unas se mantuvieron vigentes y comenzaron a funcionar.

LOS SISTEMAS FEDERALES MEXICANO Y ESTADUNIDENSE:

LA MATERIA INMIGRATORIA

En apariencia, los sistemas federales mexicano y estadounidense son muy similares en lo que respecta a la materia migratoria: ambos sistemas tienden hacia un nuevo federalismo y existe competencia exclusiva de la federación en el tema migratorio. Sin embargo, en la práctica, éstos difieren sustancialmente. Estas diferencias se pueden entender más cabalmente en perspectiva histórica y, particularmente, atendiendo a los últimos años de evolución de sus respectivos sistemas federales.

Hasta muy recientemente, en México la forma federal había sido adoptada más *de jure* que *de facto*, es decir, las prácticas centralistas habían prevalecido en la realidad sobre las instituciones federales establecidas en la Constitución (Cabrero Mendoza, 2007; Serna de la Garza, 2005; Schiavon, 2006; Medina, 2009). Según la Constitución Mexicana, promulgada en 1917 y reformada en innumerables ocasiones, México es un sistema democrático de tipo presidencial, bicameral fuerte (cámaras simétricas e incongruentes) y federal, es decir, en términos de división institucional del poder, uno de los casos con mayor grado de división. Sin embargo, durante prácticamente setenta años de hegemonía priista (1929-2000), México funcionó como uno de los sistemas políticos más centralizados a nivel internacional. Esto se debía a la fusión entre el Ejecutivo federal y el partido oficial, lo cual convertía al presidente mexicano en el actor principal del sistema al ostentar enormes poderes metaconstitucionales (presidencialismo) que se sustentaban en el hecho de que era el líder indiscutible del partido con la mayoría en ambas cámaras legislativas y la totalidad de las gubernaturas de los estados (hasta 1989) (Schiavon, 2006).

Ahora bien, por factores estructurales (crisis económica), institucionales (reformas electorales), culturales (modernización) e internacionales (globalización), la hegemonía del PRI se fue erosionando paulatinamente durante las últimas décadas del siglo XX, hasta perder la "joya" del sistema político mexicano, la Presidencia de la República, ante el Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones de julio de 2000. El federalismo en México había sido una constante desde 1917; sin embargo, como resultado de la apertura política y democratización, éste pasó de ser una variable institucional irrelevante a una de creciente importancia en términos de sus efectos sobre el funcionamiento del sistema político mexicano y la generación de leyes para la provisión de políticas gubernamentales en el mismo, entre ellas la política migratoria. Por ejemplo, hacia 1982, el partido del presidente, el PRI, controlaba el 74.8 por ciento y el 98.4 por ciento de los asientos de las cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente, lo cual generaba una muy baja fragmentación partidaria en el sistema (NEP diputados: 1.720; NEP senadores: 1.032),¹⁰ a la vez que el federalismo mexicano se veía opacado por el hecho de que la totalidad de los gobernadores estatales eran del PRI, dando lugar al grado máximo de gobierno unitario. Adicionalmente, la disciplina de los congresistas del PRI era prácticamente absoluta, dado que el futuro de sus carreras políticas dependía del líder indiscutible del partido, el mismo presidente de la República. No es de sorprender que esta combinación de las variables institucionales y partidarias hiciera de la división de poderes y federalismo cambios sin trascendencia y diera, además, lugar a una gran eficiencia legislativa, donde los cambios en el *statu quo* reflejaban las preferencias del Ejecutivo federal dada su dominación sobre el sistema.

Sin embargo, aun cuando la configuración institucional se mantuvo intacta, la democratización cambió el funcionamiento del sistema. Hacia el año 2000, la fragmentación partidaria aumentó de manera considerable, particularmente en la cámara alta (NEP diputados 2.769; NEP senadores: 2.786), a la vez que se tenía un gobierno dividido, dado que el PAN ganó la presidencia en 2000 y ningún partido contaba con la mayoría absoluta (el 50 por ciento + 1 de los asientos) en ninguna de las cámaras, mientras que el PRI controlaba el mayor número de asientos en ambas instancias (el 42.2 por ciento y el 46.1 por ciento en las cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente). Además, había gobierno yuxtapuesto, pues el PAN mantenía solamente una cuarta parte de los gobiernos estatales (el 25 por ciento), mientras que la disciplina partidaria estaba en franco declive en los tres principales partidos políticos (PRI,

¹⁰ NEP, el número efectivo de partidos, es una medida que permite sopesar la importancia de cada partido en la cámara por el número de asientos que controla en la legislatura; se calcula usando la siguiente fórmula: $NEP = 1 / [S(p_i^2)]$, donde p_i es el porcentaje de asientos que el partido i tiene en la cámara (Laakso y Taagepera, 1979).

PAN y PRD) dadas las luchas internas de poder entre facciones al interior de todos ellos (Morgenstern y Nacif, 2002). Esto ocurrió durante las administraciones de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012). Así, dada esta combinación de variables institucionales y partidarias, el federalismo y la división de poderes en México empezaron a adquirir importancia: a la vez que empezaron a impactar en la generación de nuevas leyes para la provisión de políticas públicas, se observó una relativa parálisis en el ámbito legislativo, donde las iniciativas del Ejecutivo se vieron bloqueadas o diluidas en las cámaras durante los dos sexenios panistas.

Siendo así, las tendencias centralistas históricas empezaron a revertirse recientemente; esto es conocido como el nuevo federalismo mexicano que pretende renovar las prácticas de gobierno y establecer un verdadero sistema federal. Sin embargo, los retos que México debe enfrentar para tener un federalismo operativo son sustantivos. Entre otros destacan: 1) el fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales; 2) lograr un nuevo equilibrio en el federalismo fiscal más eficiente que permita a los estados y municipios una participación óptima tanto en la recaudación como en el gasto; 3) el establecimiento de instrumentos de coordinación intergubernamental; 4) el diseño de una política descentralizadora que tenga en cuenta dos factores: *a*) la opinión de los gobiernos estatales y locales, para que éstos dejen de ser meros administradores y ejecutores, sino que posean plenas capacidades en la formulación de políticas, y *b*) las diferentes características y capacidades institucionales y administrativas de cada gobierno estatal y el fortalecimiento de las instituciones y de la cultura democrática en México (véanse al respecto Cabrero Mendoza *et al.*, 1997; Cabrero Mendoza, 2005, 2007; Morales Ramírez, 2005; Serna de la Garza, 2005).

Estos retos se reflejan claramente en la frontera sur. Villafuerte Solís y García Aguilar señalan que el

federalismo y democracia es así no sólo un tema más de la reforma del Estado, sino el núcleo político para el desarrollo sostenido de las entidades federativas de la frontera sur. La desigualdad espacial, la concentración de la actividad económica, la especialización por regiones y la desigual distribución del ingreso entre regiones y hogares, producto de una desigual y precaria e ineficiente infraestructura para la producción y el consumo, son realidades que el nuevo federalismo democrático tendrá que derrotar (2005: 381-382).

Por su parte, el federalismo estadounidense se ha fortalecido en las últimas décadas, recuperando el modelo tradicional de cómo hacer y ejecutar políticas, esto es, dar mayor discrecionalidad a los gobiernos estatales y locales, que era como funcionaba el sistema antes de los cambios introducidos por Franklin D. Roosevelt con el *New Deal* en la década de los treinta (Lowi *et al.*, 2012). A lo largo de la historia de Estados

Unidos, el federalismo ha funcionado eficazmente, lo cual supone que los cambios en las prácticas federalistas serán un reto menos complejo que en el caso mexicano. De hecho, el nuevo desarrollo del federalismo estadounidense abre vías para la participación de los estados en la materia migratoria, mientras que, por el contrario, el funcionamiento del mexicano las cierra. En México, el principio de competencia exclusiva federal en la materia migratoria no ha sido puesto en duda por la literatura académica (a diferencia de lo que sucede en el caso de Estados Unidos) ni por las autoridades locales. Se considera que esto se debe a que el sistema federal mexicano está hoy día menos desarrollado y, por tanto, no permite que las entidades federativas reten al gobierno central, como sí sucede en Estados Unidos.

En el caso estadounidense, varios autores sostienen que, en materia inmigratoria, como en otros aspectos del federalismo estadounidense, los estados de la Unión Americana puedan desempeñar un cierto papel en la formulación y ejecución de las políticas (Spiro, 1994, 2001; Schuck, 2007), destacando que lo importante no es quién tiene competencia en la materia, sino el papel que efectivamente desempeñan la federación y los gobiernos subnacionales en dicha formulación y ejecución. Spiro (2001) estudia los tipos de acuerdos entre federación y estados en tres áreas distintas de la política inmigratoria: los derechos de los inmigrantes, los beneficios inmigratorios y el *enforcement* de la política inmigratoria, en función de tres modelos de federalismo: “hegemonía del gobierno central”, “federalismo cooperativo” y “federalismo devolucionario”.

Este autor define la “hegemonía del gobierno central” como un sistema en el cual los gobiernos subnacionales desempeñan un rol periférico e indirecto en el proceso de toma de decisiones; el “federalismo cooperativo” como un modelo donde el gobierno central retiene el control y supervisión primarios sobre la toma de decisiones en cuanto a la inmigración, pero recluta a las autoridades subnacionales como socios y les confiere cierta discrecionalidad para imponer o dar cuenta de sus necesidades particulares; y el “federalismo devolucionario” supone que el gobierno central concede el control primario a las unidades subnacionales. De acuerdo con Spiro, la tendencia actual en diversas federaciones es pasar de un modelo de “hegemonía del gobierno central” hacia uno de “federalismo cooperativo” y se pregunta si en la formulación de la política migratoria sería preferible adoptar un enfoque más revolucionario.

En la práctica, existe una situación en la cual los estados de la Unión Americana participan directamente en materia de política migratoria. Por un lado, están las delegaciones que realiza la propia federación y, por el otro, las políticas y leyes que los estados han impulsado en dicha materia por propia iniciativa, como sucede en el caso de Arizona (Rodríguez, 2008; Huntington, 2008).

En cuanto a la delegación en materia migratoria y de migrantes, se pueden señalar las realizadas por la *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*

(IIRIRA, 1996) y la *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA, 1996) (Rodríguez, 2008). En cuanto a las leyes promulgadas por los estados, en sólo siete años (2005-2011), los cincuenta estados que componen la Unión Americana aprobaron y adoptaron 1418 leyes y resoluciones relacionadas con la inmigración sobre un total de más de 8200 iniciativas legislativas (Dirección de Estudios Socioeconómicos y Migración Internacional, Secretaría General del Consejo Nacional de Población, 2012).

Estas disposiciones tratan sobre diversas materias, como empleo, sanidad, prisiones, entre otras, que tienen como objetivo a la población inmigrante indocumentada. A través de éstas, los estados reclaman para sí mismos determinadas competencias relacionadas con la materia migratoria y, en ocasiones, rebasan, incluso, el límite de su autoridad, lo que ha supuesto múltiples demandas ante los tribunales federales.

De acuerdo con Filindra (2009), los estados han utilizado su capacidad legislativa para mantener la materia migratoria en lo alto de la agenda federal para que sus intereses sean tomados en cuenta. Se busca influir para que el gobierno federal lleve a cabo una reforma migratoria que se acerque a sus preferencias. En otras palabras, en el sistema federal estadounidense, la legislación en materia migratoria es un campo de batalla entre la federación y los estados, lo cual no ocurre en el caso mexicano.

Para ilustrar lo anterior, a continuación se presenta un ejemplo de conflicto entre California y la federación, donde las pretensiones del estado fueron atendidas finalmente a nivel nacional. En 1994, la Propuesta 187 en California pretendía negar a los inmigrantes indocumentados servicios sociales, médicos y educativos. Dos años después, de acuerdo con Varsanyi (2010), se hizo caso a las demandas contenidas en la Propuesta 187 en el Congreso de Estados Unidos y se aprobaron un conjunto de leyes que, entre otros propósitos, reflejaban los temas de la propuesta californiana. Entre las leyes que aprobaron en 1996 se encontraban la IIRIRA, la PRWORA y la *Antiterrorism and Effective Death Penalty Act*. La disposición 287(g), recogida como disposición 133 en IIRIRA, abría la posibilidad de acuerdos entre el ICE y los gobiernos locales para la aplicación de las leyes federales de inmigración por los policías locales y estatales. Posteriormente, SB 1070 llevaría a la ejecución policial de la ley por parte de las agencias del estado un paso más allá.

LA CONFIGURACIÓN DE UNA FRONTERA EN TÉRMINOS TANTO FÍSICOS COMO CONCEPTUALES

Los inmigrantes que llegan a Chiapas y Arizona no sólo cruzan las líneas que delimitan las entidades subnacionales, sino una línea fronteriza internacional que separa dos países. El control de tales flujos de migrantes corresponde a los gobiernos federales

de México y Estados Unidos cuando se trata de entradas y salidas de sus territorios. Asimismo, éstos son los responsables de que los flujos sean ordenados y legales. Por ello, es necesario analizar las características de ambas fronteras y las políticas puestas en práctica respecto a las mismas desde las perspectivas de México y de Estados Unidos, como receptores, principalmente, de guatemaltecos y mexicanos, respectivamente.

Desde un punto de vista histórico, la formación de las fronteras norte y sur fue muy distinta: la frontera sur tiene su origen en un tratado internacional, mientras que la frontera norte resultó de un conflicto armado donde México terminó cediendo la mitad de su territorio a Estados Unidos (Villafuerte Solís y García Aguilar, 2005). Este hecho constitutivo, resultado de procesos históricos diferentes, es muy ilustrativo de cómo, con independencia de las cuestiones geográficas, la evolución de la conceptualización de ambas fronteras ha ido por derroteros diferentes y tienen “significados marcadamente distintos” (Villafuerte Solís y García Aguilar, 2005: 353).

La frontera sur de México se extiende por más de 1149 kilómetros, colindando con dos países, Guatemala y Belice.¹¹ Sin embargo, la mayoría de los flujos de personas se producen a través de diez localidades fronterizas, ocho ubicadas en el estado de Chiapas y dos en Tabasco. Además se estima que en sólo dos de ellas, Tecún Umán y El Carmen (ambas en San Marcos) que hacen frontera con Ciudad Hidalgo y Talismán (ambas en Chiapas) se concentra la mayoría del flujo de la movilidad poblacional y migratoria entre México y Guatemala (Instituto Nacional de Migración *et al.*, 2012).

La frontera México-Guatemala puede considerarse una frontera porosa, en la medida en que tolera el cruce irregular y éste se lleva a cabo con relativa facilidad. Los medios dedicados por el gobierno de México a la vigilancia y control fronterizo son claramente insuficientes para controlar tan extensa frontera. En los últimos años, gradualmente —y con el fomento y apoyo financiero de Estados Unidos— México ha desarrollado una política de aplicación de ley inmigratoria, enfocada en la detención y deportación expedita de los inmigrantes no autorizados (Schiavon, 2013b).

En 2007, México aceptó fondos de Estados Unidos como parte de la Iniciativa Mérida, por un monto de 1 006 000 000 de dólares (que incluían 400 000 000 en equipo y entrenamiento militar y policial).

Como parte de la política de seguridad implementada por el presidente Felipe Calderón, derivado de los compromisos con el gobierno de Estados Unidos, el INM entra a formar parte de las instituciones encargadas de la seguridad fronteriza y del gabinete de seguridad

¹¹ La frontera México-Guatemala se extiende por 956 kilómetros (de los cuales, 654 kilómetros son de frontera Chiapas-Guatemala, más de la mitad de la frontera sur de México).

del gobierno federal, y se beneficia con los recursos de la Iniciativa en materia de equipo y capacitación para las labores propias de su competencia (García Aguilar y Villafuerte Solís, 2014: 258-259).

Por su parte, la frontera sur de Estados Unidos (y frontera norte de México) se extiende por 3185 kilómetros, donde los principales lugares de cruce legal se sitúan entre las diferentes ciudades fronterizas a ambos lados de la línea, siendo la garita de San Ysidro entre Tijuana y San Diego la más transitada del mundo. Asimismo, con la finalidad de impedir el cruce indocumentado, se le ha dedicado a esta frontera el mayor presupuesto y cuenta con la más numerosa patrulla fronteriza en el mundo. A comienzos de la década de los noventa, la frontera México-Estados Unidos se podía describir con el mismo término que se utilizó para la frontera México-Guatemala en el párrafo anterior, esto es, como una frontera porosa.

Una colección de fotografías del Cañón Zapata, muy cercano a la colonia Libertad en la ciudad de Tijuana, Baja California, ilustra la facilidad con la que a diario cientos de personas cruzaban la frontera y el tipo de relación amistosa que se mantenía con la Patrulla Fronteriza (relativamente pequeña por aquel entonces).¹² Sin embargo, esta área experimentó un cambio notable en las décadas de los noventa y dos mil, que se han reflejado en las rutas de cruce indocumentado.¹³ Las políticas fronterizas, bajo el auspicio del paradigma de la seguridad —consolidado tras el 11 de septiembre de 2001—, cambiaron fundamentalmente este panorama, dando lugar a que se dedicara un presupuesto para la Patrulla Fronteriza de 3 005 000 000 de dólares en el año 2013 (U.S. Border Patrol, 2014b), quintuplicando la cifra de 1993 en términos reales. Esto significó un aumento sustantivo en los procesos de deportación/remoción de mexicanos de territorio estadounidense (véase cuadro 1).

¹² Las fotografías pertenecientes a El Colegio de la Frontera Norte están disponibles en <<http://www.colef.mx/catalogofotos/index.php/01-Migracion/Canon-Zapata>>.

¹³ En el año 1993, la administración de Clinton decidió abandonar la ambivalencia de sus políticas respecto a la frontera y comenzó a tomar control sobre la misma. Con este objetivo, el presupuesto otorgado al Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) se aumentó de manera considerable a la par que se incrementó el número de agentes de la Patrulla Fronteriza. Ese mismo año se iniciaron una serie de operaciones en la frontera para detener el cruce de inmigrantes indocumentados; la primera ellas fue la operación *Hold the Line* en El Paso, Texas. Durante los años siguientes se llevaron a cabo la operación *Guardián* en el sector de San Diego, California, (1994), *Safeguard* en Arizona (1995) y Río Grande en Texas (1997) y muchas otras les seguirían después.

Cuadro 1
MEXICANOS REMOVIDOS/DEPORTADOS DE ESTADOS UNIDOS (2003-2013)

Año	Deportaciones/remociones
2003	155 812
2004	175 865
2005	169 031
2006	186 726
2007	208 996
2008	247 263
2009	277 185
2010	273 915
2011	289 347
2012	306 870
2013	314 904

Fuente: Elaboración propia con datos del Department of Homeland Security.

Como resultado del endurecimiento de controles en los lugares tradicionales de cruce, los flujos migratorios irregulares se trasladaron a corredores menos controlados. Con base en las estadísticas de detenciones (véase Cornelius, 2001), así como de la *Encuesta sobre migración en la frontera norte* (véase Anguiano Téllez y Trejo Peña, 2007), se puede observar que la frontera Arizona/Sonora llegó a ser el primer lugar de paso durante la primera década del siglo XXI. En el año 2004, aproximadamente se produjeron 490 000 detenciones en los sectores de Tucson y Yuma, lo que suponía más de la mitad del total, cuando en 1993, la cifra era de aproximadamente 116 000, siendo entonces menos del 10 por ciento del total (U.S. Border Patrol, 2014a).

Siguiendo el mismo patrón estadounidense, México también aumentó las restricciones en su política migratoria. Uno de los resultados fue el aumento en la detención de centroamericanos, especialmente guatemaltecos y hondureños, en territorio mexicano y la deportación a sus países de origen (véase cuadro 2). Más que hacer el control a nivel de la frontera sur,¹⁴ entre 2001 y 2005, México incrementó el número de sus estaciones migratorias de veinticinco a cincuenta y dos a lo largo de todo su territorio (Casillas, 2006).

Así, la estrategia ha sido detener el flujo de migrantes en tránsito hacia Estados Unidos (en el Istmo de Tehuantepec o a lo largo de la ruta migratoria) más que detenerlos en la frontera México-Guatemala.¹⁵ Entre los años 2000 y 2011, el número de

¹⁴ A mediados de la primera década del siglo XXI, la frontera contaba “con 13 puntos de internación formales y aproximadamente 50 agentes migratorios diarios para la documentación de cruces, más otros 250 que se dedican al control migratorio de manera operativa en puntos móviles de la franja fronteriza” (Rodríguez Chávez, 2006: 160).

¹⁵ Para un mayor detalle en cuanto al proceso de despliegue de esta estrategia de dispersión de las detenciones en todo el territorio mexicano, véase Casillas (2006).

entidades federativas mexicanas que reportaron despliegue de puntos de revisión temporal aumentó un 100 por ciento, de trece a veintiséis, mientras que el despliegue de operativos en transporte público aumentó en casi un 350 por ciento, pasando de siete a veinticuatro entidades en el mismo periodo (Kuhner, 2012).

Como se puede observar en el cuadro 2, del 2001 al 2014, el gobierno mexicano deportó a 1 631 667 nacionales de estos tres países, la mayoría de ellos guatemaltecos (768 037 eventos, equivalentes al 47.07 por ciento), después hondureños (576 151 eventos, representando el 35.31 por ciento) y, finalmente, salvadoreños (287 479 eventos, siendo el 17.62 por ciento).

Entre 2001 y 2005 se observó una tendencia a la alza (cuando alcanzó su máximo nivel, con 219 327 deportaciones de nacionales del Triángulo Norte de Centroamérica). A partir de entonces hasta 2011 hubo un descenso (58 718 eventos); y, posteriormente, nuevos incrementos en la cifra de eventos de deportación hasta 2014 (llegando a 104 269 eventos).

Cuadro 2
EVENTOS DE CENTROAMERICANOS DEVUELTOS
POR LA AUTORIDAD MIGRATORIA MEXICANA (2001-2014)

Año	Guatemala	Honduras	El Salvador	Total
2001	60 583	37 546	31 464	129 593
2002	54 620	33 350	16 802	104 772
2003	83 572	59 952	28 979	172 503
2004	93 667	73 046	35 270	201 983
2005	99 315	77 730	42 282	219 327
2006	84 657	59 013	26 930	170 600
2007	53 598	37 344	16 364	107 306
2008	41 069	28 990	12 992	83 051
2009	28 924	22 946	9 963	61 833
2010	28 706	23 580	10 502	62 788
2011	31 150	18 748	8 820	58 718
2012	35 137	29 166	12 725	77 028
2013	30 231	33 079	14 586	77 896
2014	42 808	41 661	19 800	104 269
Total	768 037	576 151	287 479	1 631 667
%	47.07	35.31	17.62	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/Segob/Boletines_Estadisticos>.

Anteriormente se señaló que mientras la frontera México-Guatemala sigue siendo muy porosa, la frontera Estados Unidos-México se ha ido blindando paulatinamente. En este sentido, Arizona ha planteado políticas antiinmigrantes que buscan reducir el número de personas indocumentadas que serían poco realistas para Chiapas. En el segundo caso, al haber una frontera porosa y políticas federales permisivas o ineficaces, cualquier acción de control local se vería neutralizada. La conceptualización de la frontera como un riesgo para la seguridad nacional coadyuva a la promulgación y el apoyo de medidas restrictivas y de control en el caso de la frontera sur de Estados Unidos, mientras que en el caso de la frontera sur de México, pese a las recientes preocupaciones respecto a la seguridad, son sustancialmente menores en términos relativos (Rodríguez, 2014).

Como resultado de la conceptualización de la frontera como un espacio de riesgo para la seguridad nacional en Estados Unidos, particularmente después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, se observa el anteriormente descrito endurecimiento en la aplicación de su política de inmigración. Esto generó un aumento en la detención en la frontera, lugar de destino de migrantes en situación irregular, llegando a niveles no vistos desde la década de los treinta.

México también ha ido endureciendo paulatinamente su política de inmigración al hacer eco de la posición estadounidense, tal y como se señaló en párrafos anteriores. Los datos expuestos permiten señalar que el control de la migración irregular que realiza México, tanto inmigración como de tránsito, es de tipo vertical (a todo lo largo del territorio nacional) en vez de horizontal (sólo en la frontera). Sin embargo, este control migratorio convive con otra realidad: el asentamiento temporal de centroamericanos en los municipios mexicanos fronterizos, el cual genera niveles de cohesión y dinamismo social que reportan beneficios para todos los países involucrados. Siendo así, como afirma Casillas,

en el contexto de un mundo con fronteras fijas, el intercambio de poblaciones, junto con el intercambio de bienes y servicios a ella asociada, va generando un tejido social enriquecido también con la incorporación y adaptación de los usos y costumbres de los migrantes que se asientan en la frontera mexicana [y] permite, así, un intercambio dinámico y cumple por ello una función de *permeabilidad constructiva* en la región (2010).

LAS ACTUACIONES DE LOS LÍDERES POLÍTICOS ESTATALES

A diferencia de los dos apartados anteriores, éste se centra en aspectos de la política interna de los estados. Consideramos relevante para explicar las diferencias de políticas

gubernamentales en ambos estados el que los líderes políticos traten de obtener un beneficio electoral de las percepciones negativas sobre los migrantes que pueda tener la opinión pública y la interacción que mantienen con el nivel federal.

En Arizona,¹⁶ la opinión pública era partidaria de políticas restrictivas y antiinmigrantes por tres tipos de razones principalmente: 1) económicas (se consideraba que los inmigrantes quitaban empleos y eran onerosos financieramente para el estado); 2) socioculturales (el fuerte cambio demográfico¹⁷ generaba miedo sobre la futura composición étnico-racial y por la pérdida de la presunta monoculturalidad) (Plascencia, 2013); y, 3) de seguridad (se asociaba a los inmigrantes con problemas de delincuencia y violencia en el estado). Esto permitió que los líderes del Partido Republicano en Arizona obtuvieran un importante beneficio electoral por politizar la cuestión migratoria y que desarrollaran una agenda antiinmigrantes, particularmente ante la ausencia de acciones de grupos de interés económico que presionaran por políticas a favor de los inmigrantes menos restrictivas.

El rédito electoral de algunas leyes antiinmigrantes es claro; por ejemplo, se puede afirmar que el apoyo a la Ley Arizona ayudó a Janice K. Brewer a ganar las elecciones, es decir, que la “catapultó a la gubernatura” (Durand, 2013: 95). Asimismo, más allá de los intereses electorales, parece que los líderes políticos republicanos de Arizona quisieron impulsar una agenda antiinmigrantes apoyada en gran medida en la doctrina de la *attrition through enforcement* como la mejor forma de hacer frente al problema de la inmigración indocumentada.

En cuanto a la interacción con el nivel federal, en el caso de Arizona algunas de las políticas estatales podrían estar buscando lograr algún tipo de repercusión más allá de su territorio estatal. De acuerdo con Torre-Cantalapiedra (2016) existen tres tipos de pretensiones que Arizona puede tener con la aprobación de la SB 1070 respecto a las políticas y debate migratorio en el nivel federal: 1) “mandar un mensaje” de que las cosas están mal y debe hacerse una reforma migratoria en el nivel federal; 2) seguir una estrategia de cabildeo para que el contenido de la SB 1070 sea recogido en futuras políticas en el nivel federal; y, 3) apoyar que los estados puedan desarrollar sus propias leyes migratorias, reforzándose, por tanto, el denominado “federalismo de inmigración”.

En contraste con esto, en general, los mexicanos y los chiapanecos valoran positivamente la inmigración. De acuerdo con la encuesta de opinión pública y política

¹⁶ Para un análisis profundo centrado en explicar la existencia y sentido restrictivo de la Ley Arizona SB 1070, véase Torre-Cantalapiedra, 2016.

¹⁷ “La población de Arizona creció más del doble: de 2.7 millones en 1980 a 6.5 millones en 2008, pasando del puesto 29 al 14 en la lista de estados con mayor población de Estados Unidos. Los latinos representaban dos quintas partes de los casi 3.8 millones de habitantes que se sumaron a la población del estado entre 1980 y 2008, cuando la población latina aumentó más de cuatro veces, de casi 441 000 en 1980 a cerca de dos millones en 2008” (Saenz, 2010).

exterior México, *las Américas y el mundo* (González *et al.*, 2011; 2013),¹⁸ la opinión buena o muy buena sobre los extranjeros que vivían en México era del 61 por ciento (2012) y del 63 por ciento (2010) entre el público y del 85 por ciento (2012) entre los líderes. A la vez, los mexicanos no se sentían abrumados por el número de extranjeros en el país, pues la mayoría (el 53 por ciento en 2010 y 2012) juzgaban que su número no era excesivo al considerarlo “adecuado” (el 24 por ciento en 2010 y el 26 por ciento en 2012), o bien que los extranjeros “eran pocos” (el 29 por ciento en 2010 y el 27 por ciento en 2012), mientras que sólo un tercio (el 32 por ciento en 2010 y el 29 por ciento en 2012) creía que eran “demasiados”. Con respecto a sus contribuciones al país, los mexicanos consideraban que la inmigración generaba ventajas importantes, particularmente en el terreno económico. Niveles mayores al 70 por ciento del público y al 90 por ciento de los líderes creían que los extranjeros que vivían en México “traían ideas innovadoras” y “contribuían a la economía mexicana”, mientras que porcentajes minoritarios de la población consideraban que “quitaban empleos a los mexicanos” y “generaban inseguridad”. Los líderes estaban ampliamente en desacuerdo con estos dos últimos puntos (el 68 por ciento y el 84 por ciento estarían algo o muy en desacuerdo, respectivamente, en el 2012).

Sin embargo, la opinión de los mexicanos sobre los inmigrantes variaba dependiendo de su estatus migratorio, regular o irregular. Aun cuando la mayoría de la población quería que se controlaran más estrictamente las fronteras (el 79 por ciento en 2010 y el 69 por ciento en 2012), también existía un grupo importante de mexicanos que querían regularizar la situación de los extranjeros indocumentados en el país mediante programas de trabajo temporal, apoyando esta opción el 71 por ciento de la población en 2010 y el 78 por ciento en 2012. Es más, el porcentaje de mexicanos que estaba de acuerdo en permitir la entrada de migrantes al país sin obstáculos aumentó sustantivamente entre 2010 y 2012, pasando del 34 al 50 por ciento. En suma, los mexicanos prefieren que los inmigrantes estén de manera regular en el país, pero no los perciben como una amenaza económica, social o de seguridad.

En Chiapas la realidad migratoria es sustantivamente diferente a la existente en Arizona. Por una parte, una cifra importante de los inmigrantes irregulares se encuentran únicamente en tránsito a través del estado, mientras que, por la otra, los que sí residen ahí lo hacen de manera temporal, en buena medida tomando trabajos que los propios chiapanecos no están dispuestos a realizar en las fincas agrícolas y cafetaleras, así como de trabajo doméstico. Esto supone una problematización escasa del fenómeno migratorio como se argumentó en los párrafos anteriores. Además, los guatemaltecos

¹⁸ Los siguientes párrafos resumen los principales hallazgos en materia de inmigración contenidos en los reportes de la encuesta, los cuales se puede consultar en <<http://www.lasamericasyelmundo.org>>.

son percibidos étnica y racialmente similares a los chiapanecos, se comportan de manera similar a los autóctonos en su obediencia a la autoridad, y ocupan los puestos más duros que la población autóctona no quiere. Históricamente tuvieron un pasado común, dado que la región fronteriza del Soconusco pasó de ser territorio guatemalteco a chiapaneco. Por lo tanto, esta población no es vista por los chiapanecos como un riesgo económico, de seguridad o a su cultura. Sin embargo, debido al aumento de la migración hondureña por el estado (que se percibe como étnica y culturalmente diferente, cuyo comportamiento frente a la autoridad puede ser más desafiante y que no se está insertando al mercado laboral local, sino que se encuentra más bien en tránsito), la percepción sobre la inmigración irregular podría empezar a cambiar.

CONCLUSIONES

Como se argumentó en este artículo, la política migratoria es una competencia exclusiva de los gobiernos federales en México y Estados Unidos. Sin embargo, como se discutió ampliamente, en la realidad, los estados que componen estas federaciones llevan a cabo algunas políticas en materia de inmigración. Especialmente, los gobiernos de los estados de Chiapas (México) y de Arizona (Estados Unidos) se han enfrentado a desafíos respecto a la inmigración, pero su forma de atenderlos ha sido sustancialmente diferente: el gobierno de Arizona actuó siguiendo una lógica antiinmigrantes, mientras que el gobierno de Chiapas prefirió dejar de lado la condición migratoria, abocándose en su lugar a promover la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes.

Este artículo argumenta que son tres las razones que explican por qué estos dos estados fronterizos asumieron roles casi opuestos en la gestión de la inmigración: 1) las diferencias en sus sistemas federales, 2) la configuración del tipo de frontera, resultante de las políticas federales en términos tanto físicos como conceptuales; y 3) la actuación de los líderes políticos locales como consecuencia de las preferencias de opinión pública de su electorado y las interacciones mantenidas con el nivel federal. Siendo así, el nuevo federalismo estadounidense abrió las vías para la participación del estado de Arizona en materia de política de inmigración, mientras que el funcionamiento del federalismo mexicano no generó los incentivos para que Chiapas asumiera un mayor activismo en la materia.

Por su parte, la porosidad de la frontera México-Guatemala contrasta con el blindaje incremental de la frontera Estados Unidos-México. Esto permitió a Arizona llevar a cabo políticas para reducir el número de migrantes irregulares, lo cual hubiera sido imposible en Chiapas; a la vez, la conceptualización de la frontera sur de Estados

Unidos bajo un paradigma de seguridad nacional facilitó la promulgación y el apoyo a medidas restrictivas y de control en Arizona, hecho que no tuvo lugar en Chiapas.

Finalmente, en Arizona, la opinión pública fue partidaria de las políticas antiinmigrantes y restrictivas hacia la inmigración por razones económicas, socioculturales y de seguridad, las cuales fueron aprovechadas por los líderes políticos del Partido Republicano para obtener un importante rédito electoral. Por su parte, la opinión pública en México y Chiapas no percibió a los inmigrantes irregulares como un riesgo cultural, económico o de seguridad, por consiguiente no generó los incentivos para que los líderes políticos estatales propusieran políticas antiinmigrantes dentro de sus campañas políticas.

BIBLIOGRAFÍA

ÁNGELES CRUZ, HUGO

2004 "Las migraciones internacionales en el Soconusco, Chiapas: Un fenómeno cada vez más complejo", *Comercio Exterior*, vol. 54, no. 4, abril, pp. 312-318.

ANGUIANO TÉLLEZ, MARÍA EUGENIA

2008 "Chiapas: territorio de inmigración, emigración y tránsito migratorio", *Papeles de Población*, vol. 14, no. 56, abril-junio, pp. 215-232.

ANGUIANO TÉLLEZ, MARÍA EUGENIA y ALMA PAOLA TREJO PEÑA

2007 "Vigilancia y control en la frontera México-Estados Unidos: efectos en las rutas del flujo migratorio internacional", *Papeles de Población*, vol. 13, no. 51, enero-marzo, pp. 45-75.

ARRIOJA VIZCAÍNO, ADOLFO

1999 *El federalismo mexicano hacia el siglo XXI*, México, Themis.

BAZÚA, FERNANDO y GIOVANNA VALENTÍ

1995 "Política pública y desarrollo", en Carlos E. Massé Narváez y Eduardo Andrés Sandoval Forero, coords., *Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal*, México, El Colegio Mexiquense / UAEM, pp. 50-82.

BOHN, SARAH, MAGNUS LOFSTROM y STEVEN RAPHAEL

2014 "Did the 2007 Legal Arizona Workers Act Reduce the State's Unauthorized

Immigrant Population?", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 96, no. 2, mayo, pp. 258-269.

CABRERO MENDOZA, ENRIQUE

2007 *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones.

2005 "La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel?", en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez, coords., *El Estado mexicano: herencias y cambios*, vol. I. *Globalización, poderes y seguridad nacional*, México, Miguel Ángel Porrúa/H. Cámara de Diputados/LIX Legislatura/CIESAS, pp. 227-255.

2000 "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública*, vol. 9, no. 2, diciembre, pp. 189-229.

CABRERO MENDOZA, ENRIQUE *et al.*

1997 "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", *Gestión y Política Pública*, vol. 6, no. 2, julio-diciembre, pp. 329-387.

CARBONELL, MIGUEL, ed.

2014 *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y leyes relacionadas*, México, Porrúa.

CASILLAS, RODOLFO

2010 *Niños, niñas y adolescentes migrantes centroamericanos en poblaciones del sur de México*, México, OIM.

2006 *Una vida discreta, fugaz y anónima: los centroamericanos transmigrantes en México*. México: CNDH/OIM, en <<http://archivo.elfaro.net/secciones/migracion/vida.pdf>>, consultado el 1° de enero de 2016.

CASTLES, STEPHEN

2006 "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", en Alejandro Portes y Josh DeWind, coords., *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, México, INM/UAZ/Miguel Ángel Porrúa, pp. 33-66.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH)

2011 *Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México*, México, CNDH.

CÓRDOVA, RODOLFO

- 2007 “Emigración internacional en Chiapas: del tránsito de migrantes a la pérdida poblacional”, en Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora, Roberta Clariod Rangel y Ana Vila Freyer, coords., *Las políticas migratorias en los estados de México. Una evaluación*, México, Miguel Ángel Porrúa/H. Cámara de Diputados/ITAM/UAZ, pp. 75-93.

CORNELIUS, WAYNE A.

- 2012 “Evaluación reciente de la política de control de la inmigración estadounidense: lo que los inmigrantes mexicanos pueden contarnos”, en Antonio Izquierdo Escribano y Wayne A. Cornelius, eds., *Políticas de control migratorio. Estudio comparado de España y EE.UU.*, Barcelona, Bellaterra.
- 2001 “Muerte en la frontera”, *Este País*, no. 119, febrero, pp. 2-18.

CORNELIUS, WAYNE A. y TAKEYUKI TSUDA

- 2004 “Controlling Immigration: The Limits Government Intervention”, en Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin y James F. Hollifield, eds., *Controlling Immigration: A Global Perspective*, California, Stanford University Press, pp. 3-48.

CRUZ SALAZAR, TANIA

- 2011 “Racismo cultural y representaciones de inmigrantes centroamericanas en Chiapas”, *Migraciones Internacionales*, vol. 6, no. 2, julio-diciembre, pp. 133-157.

CZAIKA, MATHIAS y HEIN DE HAAS

- 2013 “The Effectiveness of Immigration Policies”, *Population and Development Review*, vol. 39, no. 3, septiembre, pp. 487-507.

DURAND, JORGE

- 2013 “Nueva fase migratoria”, *Papeles de Población*, vol. 19, no. 77, julio-septiembre, pp. 83-113.

EMIF SUR

- 2012 *Encuesta sobre migración en la frontera sur*, México, Instituto Nacional de Migración-Centro de Estudios Migratorios/Consejo Nacional de Población/El Colegio de la Frontera Norte/Secretaría de Gobernación/Secretaría de Relaciones Exteriores/Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO

- 2002 “Reflexiones críticas en torno al federalismo en América Latina”, en José María Serna de la Garza, coord., *Federalismo y regionalismo. Memoria de VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, pp. 105-157.

FILINDRA, ALEXANDRA

- 2009 “E pluribus unum?: Immigration, Federalism and Politics in the American States”, Nueva Jersey, Rutgers University, tesis de doctorado.

GAMLEN, ALAN JOHN y KATHARINE MARSH

- 2011 “Introduction: Modes of Governing Global Migration”, en Alan John Gamlen y Katharine Marsh, eds., *Migration and Global Governance*, Northampton, Edward Elgar, Cheltenham, pp. xiv-xxxiii.

GANS, JUDITH

- 2008 *Immigrants in Arizona: Fiscal and Economic Impacts*, Tucson, The University of Arizona.

GARCÍA AGUILAR, MARÍA DEL CARMEN y DANIEL VILLAFUERTE SOLÍS

- 2014 *Migración, derechos humanos y desarrollo. Aproximaciones desde el sur de México y Centroamérica*, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas/Juan Pablos.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, GUADALUPE *et al.*

- 2013 *México, las Américas y el mundo 2012-2013. Política exterior: Opinión pública y líderes*, México, CIDE.
- 2011 *México, las Américas y el mundo 2010. Política exterior: Opinión pública y líderes*, México, CIDE.

HOEFER, MICHAEL, NANCY RYTINA y BRYAN C. BAKER

- 2011 “Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2011”, en <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_ill_pe_2011_0.pdf>, consultado el 2 de diciembre de 2014.
- 2010 “Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2010”, en <https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ill_pe_2010.pdf>, consultado el 2 de diciembre de 2014.

HOGAN, TIMOTHY D.

- 2005 "Arizona at 100: A Look at the State's Economy Since 1987 and What the Future May Hold in Store", en <http://www.researchgate.net/profile/Timothy_Hogan/publication/228425115_Arizona_at_100_A_Look_at_the_State's_Economy_Since_1987_and_What_the_Future_May_Hold_in_Store/links/004635323416829422000000.pdf>, consultado el 1° de diciembre de 2015.

HUNTINGTON, CLARE

- 2008 "The Constitutional Dimension of Immigration Federalism", *Vanderbilt Law Review*, vol. 61, no. 3, pp. 787-853.

IGLESIAS SÁNCHEZ, SARA

- 2010 "La ley de Inmigración de Arizona (SB 1070): contextualización e impacto en la aproximación a la inmigración irregular en Estados Unidos y en la Unión Europea", working paper no. 3/2010.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN *et al.*

- 2012 *Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México. Serie histórica 2004 a 2009*, México, El Colef/INM/Conapo/STPS/SER, en <<http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2165/1/images/EmifSur2009.pdf>>.

KUHNER, GRETCHEN

- 2012 "Derecho migratorio y Ley de Migración en México", en <http://www.dhmigrantes.cide.edu/taller_centroamerica/04_Derecho_migratorio_ley_migracion%20en%20M%C3%A9xico_IMUMI_junio12.pdf>, consultado el 2 de marzo de 2015.

LAAKSO, MARKKU y REIN TAAGEPERA

- 1979 "'Effective' Number of Parties. A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 12, no. 1, abril, pp. 3-27.

LOWI, THEODORE J. *et al.*

- 2012 *American Government: Power and Purpose*, Nueva York, W.W. Norton.

MATUTE GONZÁLEZ, CARLOS

- 2007 *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*, México, Porrúa.

MEDINA, LUIS

2009 "Federalismo mexicano para principiantes", Documento de trabajo, no. 58, pp. 1-36.

MONTOYA ZAVALA, ERIKA y OFELIA WOO MORALES

2011 "Las familias inmigrantes mexicanas ante las reformas de política migratoria en Arizona. Las percepciones de las leyes antiinmigrantes", *Revista Latinoamericana de Estudios de Familia*, no. 3, enero-diciembre, pp. 245-263.

MORALES RAMÍREZ, RAFAEL

2005 "Nuevos campos de juego: mecanismos de acuerdo para el federalismo mexicano", *Foro Internacional*, vol. 45, no. 3, julio-septiembre, pp. 466-488.

MORGENSTERN, SCOTT y BENITO NACIF, eds.

2002 *Legislative Politics in Latin America*, Londres, Cambridge University Press.

NÁJERA AGUIRRE, JÉSSICA y EDUARDO TORRE-CANTALAPIEDRA

2015 "La gestión migratoria desde los países de inmigración: un análisis comparativo de las fronteras Guatemala/México y México/Estados Unidos", en María Eugenia Anguiano Téllez y Daniel Villafuerte Solís, coords., *Cruces de Fronteras. Movilidad humana y políticas migratorias*, México, El Colef/Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas/Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, pp. 177-204.

ORTEGA RAMÍREZ, ADRIANA SLETZA

2013a "Federalismo migratorio en México: Las oficinas estatales de atención a migrantes en un modelo comparativo nacional", *Migraciones Internacionales*, vol. 7, no. 1, pp. 101-130.

2013b "Movilidades transfronterizas, problemáticas transnacionales y regionalismo en América del Norte", en Pedro Manuel Rodríguez Suárez, coord., *Tendencias hacia la regionalización mundial en el ámbito del siglo XXI: América, África, Asia, Europa, Eurasia y Medio Oriente*, México, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, pp. 107-131.

PLASCENCIA, LUIS

2013 "Attrition Through Enforcement and the Elimination of a "Dangerous Class"" en Lisa Magaña y Erik Lee, eds., *Latino Politics and Arizona's Immigration Law SB 1070*, Nueva York, Springer.

PROVINE, DORIS MARIE, MARTHA LUZ ROJAS-WIESNER y GERMÁN MARTÍNEZ VELASCO

2014 "The Negotiated Expansion of Immigrant Control: Peripheral Matters: The Emergence of Legalized Politics in Local Struggles over Unauthorized Immigration", *Law & Social Inquiry*, vol. 39, no. 3, verano, pp. 601-1057.

RIKER, WILLIAM H.

1975 "Federalism", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science, Volume 5: Governmental Institutions and Processes*, Massachusetts, Addison-Wesley, pp. 93-172.

RODRÍGUEZ, CRISTINA

2008 "The Significance of the Local in Immigration Regulations", *Michigan Law Review*, vol. 106, no. 567, febrero, pp. 567-642.

RODRÍGUEZ CHÁVEZ, ERNESTO

2014 *Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: Diagnóstico y recomendaciones. Hacia una visión integral, regional y de responsabilidad compartida*, México, ITAM.

2006 "Hacia una política migratoria en la frontera sur de México", en Adriana Borjas Benavente y Mónica Bucio Escobedo, coords., *La migración en México: ¿un problema sin solución?*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados / LIX Legislatura, pp. 157-174.

RUGGLES, STEVEN, ALEXANDER *et al.*

2010 *Integrated Public Use Microdata Series: Version 5.0* [Machine-readable database], Minneapolis, University of Minnesota.

SÁENZ, ROGELIO

2010 "Latinos, blancos y cambios demográficos en Arizona", en <<http://www.prb.org/SpanishContent/Articles/2010/arizona-sp.aspx>>, consultado el 14 de septiembre de 2014.

SCHIAVON, JORGE A.

2013a "Immigration and Mexico-U.S. Border Controls: Constrained Bilateralism?", en Imtiaz Hussain y Jorge A. Schiavon, eds., *North America's Soft Security Threats and Multilateral Governance: A Post-Westphalian Pathway*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, pp. 47-67.

- 2013b “Migración Centroamérica-México-Estados Unidos: percepciones, intereses, mitos, realidades y acciones posibles”, en Raúl Plascencia Villanueva, coord., *México, movilidad y migración*, México, CNDH, pp. 99-114.
- 2006 “The Central-Local Division of Power in Americas and the Renewed Mexican Federalism: Old Institutions, New Political Realities”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 4, no. 2, abril, pp. 392-410.

SCHIAVON, JORGE A. y NUTY CÁRDENAS ALAMINOS

- 2014 “La protección consular de la diáspora mexicana”, *Revista mexicana de política exterior*, no. 101, mayo-agosto, pp. 43-68.

SCHUCK, PETER

- 2007 “Taking Immigration Federalism Seriously”, *Faculty Scholarship Series*, en <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2656&context=fss_papers>, consultado el 5 marzo de 2014.

SERNA DE LA GARZA, JOSÉ MARÍA

- 2005 “La lógica centralizadora del sistema federal mexicano”, en Diego Valadés y José María Serna de la Garza, coords., *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM.

SPIRO, PETER J.

- 2001 “Federalism and Immigration: Models and Trends”, *International Social Science Journal*, vol. 53, no. 167, abril, pp. 67-73.
- 1994 “States and Immigration in an Era of Demi-Sovereignties” *The Virginia Journal of International Law*, vol. 35, no. 121, pp. 121-178.

TORRE-CANTALAPIEDRA, EDUARDO

- 2016 “Explaining State and Local Anti-Immigrant Policies in the United States: The Case of Arizona’s SB 1070”, *Migraciones Internacionales*, vol. 8, no. 3 (en prensa).

UNITED STATES BORDER PATROL

- 2014a “Southwest Border Sectors, Total Illegal Alien Apprehensions by Fiscal Year (Oct. 1st through Sept. 30th)”, en <www.cbp.gov/sites/default/files/documents/U.S.%20Border%20Patrol%20Fiscal%20Year%20Apprehension%20Statistics%201960-2013.pdf>, consultado el 2 de diciembre de 2014.
- 2014b “Enacted Border Patrol Program Budget by Fiscal Year, 1990-2013”, en <www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Budget%20History%201990-2013.pdf>, consultado el 2 de diciembre de 2014.

VARSAANYI, MONICA W.

- 2010 “Immigration Policy Activism in U.S. States and Cities: Interdisciplinary Perspectives”, en Monica W. Varsanyi, ed., *Taking Local Control: Immigration Policy Activism in U.S. Cities and States*, Stanford, Stanford University Press.

VELÁZQUEZ FLORES, RAFAEL y ADRIANA SLETZA ORTEGA RAMÍREZ

- 2010 “Políticas públicas de los gobiernos subnacionales de México en asuntos migratorios”, en Jorge Durand y Jorge A. Schiavon, eds., *Perspectivas migratorias: un análisis interdisciplinario de la migración internacional*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 449-551.

VILA FREYER, ANA

- 2007 “Las políticas de atención a migrantes en los estados de México: acción, reacción, gestión”, en Cecilia Imaz, coord., *¿Invisibles?: migrantes internacionales en la escena política*, México, UNAM.

VILLAFUERTE SOLÍS, DANIEL y MARÍA DEL CARMEN GARCÍA AGUILAR

- 2005 “Estado, economía y política en la frontera sur de México”, en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez, coords., *El Estado mexicano: herencias y cambios*, vol. I. *Globalización, poderes y seguridad nacional*, México, Miguel Ángel Porrúa/H. Cámara de Diputados/LIX Legislatura/ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, pp. 353-388.



**CONTRIBUCIÓN ESPECIAL /
SPECIAL CONTRIBUTION**

Reflexiones sobre América del Norte
Fernando Solana Morales

Reflexiones sobre América del Norte*

FERNANDO SOLANA MORALES**

INTRODUCCIÓN

Atendiendo a su posición geográfica, México es un país situado en la porción del Norte del continente americano. Por cultura y por vocación política, nuestro país forma parte del concierto de naciones latinoamericanas.

Esta aseveración, así parezca evidente al lector de nuestros días, tomó mucho tiempo y fatiga deliberativa para ser aceptada en la sociedad mexicana y en la comunidad hemisférica. Durante largos años, la pertenencia a ambas regiones se apreciaba como excluyente; no se podía ni se debía ser a la vez latinoamericano y asumir una posición geoestratégica privilegiada frente a las dos potencias de América del Norte.

El resultado de este debate es que tanto la América Latina como la América Sajona, nos advertía como punto límite, como frontera entre dos grandes civilizaciones unidas por la continuidad geográfica, pero divididas por un legado cultural distinto.

* La revista *Norteamérica* ha decidido publicar estos textos tras el fallecimiento reciente del ingeniero Fernando Solana, quien tuvo una destacada trayectoria como diplomático, legislador, académico y servidor público, y quien tuviera un notable papel en la historia reciente de México. Consideramos que la difusión de sus ideas acerca de la región de América del Norte es un homenaje merecido y que estos textos son de interés para los lectores de *Norteamérica*.

** Además de desempeñarse como secretario de Educación Pública de 1977 a 1982, el ingeniero Solana encabezó la Secretaría de Relaciones Exteriores de 1988 a 1993. Los textos que presentamos fueron escritos en ese periodo y conciernen a la política de exterior de México, especialmente a su relación con la región de Norteamérica. En ellos da cuenta de los grandes cambios políticos causados por la globalización, así como del impacto de la guerra fría y sus contradictorios efectos en el mundo. Con vistas a la firma del TLCAN subraya el carácter complementario que las economías de México, Estados Unidos y Canadá tienen. También apunta a los problemas que derivan de la situación geográfica de México, unido con Estados Unidos, pero a la vez vinculado siempre tan estrechamente con Latinoamérica. Por tanto, debe plantearse, en opinión del excanciller, la necesidad de nuevas relaciones con Estados Unidos, basadas en el respeto y la cooperación; así pues, propone una agenda binacional en donde los temas sean discutidos separadamente, de tal forma que uno no contamine a los otros.

Agradecemos encarecidamente a sus hijos Eugenia y Juan Manuel por la autorización para publicar estos textos, recogidos en el libro *Cinco años de política exterior* (1994), así como a Javier Barros Valero por habernos ayudado en esta tarea.

Este razonamiento no carecía, ni carece de verdad. Sin embargo, los interesados de México se ven mejor servidos asumiendo esta característica geopolítica singular: somos a la vez parte integrante de América del Norte y de nuestra América Latina. La exclusión, fuese de uno o de otro lado, no significaba más que una mutilación autoimpuesta de esta posición geográfica privilegiada. Lo mismo se advirtió con respecto a la Cuenca del Pacífico –de la cual nuestro país forma parte– y de los nexos históricos y muy antiguos de México con Europa. La diversificación de la política exterior de México tomó en consideración estas realidades, sin ignorar la historia, pero accediendo también a los intereses nacionales más prioritarios.

Con América del Norte no sólo nos une la geografía. El grueso de las transacciones económicas se realiza con esta región. América del Norte es parte consustancial de nuestra vida cotidiana. Así sólo fuese porque la mayor población mexicana fuera de nuestro territorio habita en Estados Unidos, así fuese sólo porque el mayor número de estadounidenses que vive fuera de Estados Unidos radica en México.

Dado el peso internacional de Estados Unidos de América, las negociaciones de todo tipo con Canadá –su vecino por partida doble– adquieren un carácter estratégico de primer orden. En las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, Canadá advirtió en México a un socio privilegiado. El TLCAN les permitió, entre otras cosas, reabrir el acuerdo bilateral que habían suscrito en 1988. A México le abrió una nueva veta para la negociación con Washington y una nueva posición –ahora regional– frente a los grandes bloques comerciales y de integración que se vienen gestando en el mundo.

Estados Unidos concentra más de las dos terceras partes del comercio y las inversiones extranjeras en las que participa México. Asumir esta realidad, primero, y regularla en beneficio mutuo después, fue motivo de una de las negociaciones más intensas y complejas en las que nuestro país haya participado. A fines de 1993, luego de dos cambios de poderes en Ottawa y en Washington, los congresos de los tres países ratificaron el Tratado de Libre Comercio con América del Norte. Con ello, se inauguró una nueva etapa en las relaciones regionales y frente a otros conglomerados multinacionales del mundo.

Cabe dejar registro que dichas negociaciones –si bien amplias– dieron pie para que México diferencie con la mayor claridad los alcances de sus derechos soberanos. Dentro del periodo de las negociaciones, México reafirmó su rechazo a los intentos de aplicación extraterritorial de leyes norteamericanas en nuestro país. Así lo puso de manifiesto el caso del nacional mexicano Humberto Álvarez Machain, secuestrado por instrucciones de la autoridad estadounidense en territorio de México. Lo propio sucedió con el amago de empresas de capital de Estados Unidos establecidas en México para aplicar la legislación estadounidense en suelo mexicano.

Estas y otras diferencias que se produjeron en los márgenes de la mesa de negociaciones dieron una muestra del grado de madurez alcanzado en las relaciones bilaterales. Los dos países aceptaron como fórmula de entendimiento que cualquier roce con alguno de los temas en la agenda bilateral común empañaría o contaminaría el curso general de las relaciones entre México y Washington. Las dos administraciones estadounidenses del periodo –la de los presidentes Bush y Clinton– aceptaron la propuesta mexicana de utilizar este medio de entendimiento para regular las relaciones bilaterales.

Estados Unidos y México dieron un gran salto adelante con la adopción mutua y convencida de este mecanismo diplomático.

REUNIONES BINACIONALES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

La agenda bilateral que existe entre México y Estados Unidos se singulariza por su extensión y complejidad. Los temas comprenden desde los asuntos migratorios hasta el destino de desechos tóxicos en ambos lados de la frontera.

La naturaleza de esta agenda exige una comunicación política fluida y permanente, de ahí que ambos gobiernos hayan reconocido la necesidad de que sus dos gabinetes –prácticamente en pleno– se reúnan una vez por año a uno y otro lado de la frontera, para discutir y estimular la buena marcha de las relaciones bilaterales. Desde hace más de diez años, el mecanismo de diálogo y negociación por excelencia ha sido la Comisión Binacional México-Estados Unidos.

REUNIONES MINISTERIALES MÉXICO-CANADÁ

México y Canadá han registrado un incremento explosivo en sus vínculos bilaterales. Todavía en la década pasada, ambos países se advertían como aquellos territorios ubicados al otro lado de Estados Unidos. La vecindad común con Washington permitía identificar intereses comunes que no se habían materializado debidamente para provecho común. A principios de los años noventa, tanto Ottawa como México tomaron la decisión de reconocerse mutuamente por sus valores y perspectivas propias, más allá de la realidad de contar con un poderoso vecino común, fue así como surgieron las Comisiones Ministeriales México-Canadá.

La complementación, el beneficio común y una visión estratégica compartida han dotado a ese mecanismo de una agilidad y una visión de gran significado para las relaciones internacionales de México.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO PARA LOS AÑOS NOVENTA¹

Agradezco a la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard su invitación para exponer algunas líneas de la política exterior de México durante los años noventa. Abusando de la licencia que brinda la academia, me permitiré incurrir en los riesgos de la reflexión prospectiva.

En este foro, el tema de la política exterior mexicana cobra particular relevancia, por nuestra vecindad, y porque ahora México es uno de los países que marcan pautas acerca de cómo enfrentar y resolver algunos de los problemas del mundo en desarrollo.

Las reflexiones que siguen están organizadas en tres partes; primero me refiero a los cambios en el mundo; enseguida, se revisa la función central de la política exterior mexicana en la nueva estrategia general de desarrollo del país; finalmente, se reseña la política de México hacia Estados Unidos de América y se analizan las ventajas que podrían obtener ambos países de llegar a firmar un acuerdo equitativo de libre comercio.

EL NUEVO ENTORNO INTERNACIONAL: OPORTUNIDADES Y RIESGOS

El fin del siglo xx será recordado como un periodo de acelerada transformación de las relaciones internacionales. Tenemos el privilegio de vivir en una época vibrante y de cambios vertiginosos, que marca nuevos cauces –lentos de riesgos pero también de oportunidades– para la convivencia entre los países. Aun cuando los cambios son múltiples, se trata de una transformación que podemos considerar en torno a cuatro fenómenos principales: globalización, distensión, multipolaridad y ampliación de las diferencias entre los países ricos y los países pobres ya que la interacción entre ellos define el marco del mundo actual.

La revolución tecnológica –en particular en la informática, las telecomunicaciones y los nuevos materiales– precipitó la llamada “globalización”. El concepto incluye todos aquellos procesos tecnológicos, fenómenos políticos, reorganizaciones económicas y situaciones anímicas que hacen al planeta más interdependiente. Hoy, las decisiones de unos afecta más a los otros; los mercados, la producción industrial y los sistemas financieros se integran, y se derrumban barreras al comercio, a la inversión y a la interacción entre los países.

¹ Conferencia presentada en The Forum Institute of Politics, organizado por la John F. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, el 19 de octubre de 1990.

La globalización representa, de hecho, una verdadera revolución internacional, una de sus consecuencias más importantes es la distensión, que se presentó con una contundencia inusitada. La modernización y difusión de nuevos instrumentos de comunicación, permitieron que en pocos años la información y la propaganda modificaran las expectativas y las esperanzas de millones de seres humanos. A partir de esto, en unos cuantos meses se derribaron muros, gobiernos y sistemas de poder que aparentaban gran solidez, se cambió el mapa de Europa y se alteraron, de modo irreversible, equilibrios políticos y viejas alianzas.

El fin de la guerra fría detonó un proceso de reformulación de las relaciones internacionales y abrió espacios para un reacomodo profundo de la economía mundial. En principio –y subrayo, en principio–, parecería que permitirá dedicarse menos a temas de seguridad y más al impulso de desarrollo.

Globalización y distensión produjeron un nuevo espacio económico y político, donde se perfila un número limitado de polos de poder. El mundo bipolar de la posguerra desaparece. Todavía pueden darse transformaciones importantes, pero es previsible que a principios del siglo XXI predominen más de dos centros de fuerza económica, política y militar.

Estados Unidos seguirá siendo factor determinante y sitio de donde emanarán las principales decisiones, pero lo será cada vez con menos peso relativo. Al concluir la segunda guerra mundial, Estados Unidos generaba prácticamente el 50 por ciento del PIB mundial, hoy produce entre el 26 y el 27 por ciento, y es muy probable que dicha participación continúe reduciéndose. El predominio que tiene actualmente tenderá a moderarse. El rezago tecnológico acumulado durante varios lustros de escaso ahorro y baja inversión, su relativamente menor productividad frente a sus principales competidores, y la situación de sus finanzas públicas, hacen difícil anticipar otro resultado.

A partir del impulso y de la sinergia que le da su nueva estructura económica y política, la Comunidad Europea consolidará un peso creciente en la comunidad internacional, con Alemania ineludiblemente al centro.

Japón basará el nuevo perfil de su presencia internacional en su fuerza económica y terminará de definir un área de influencia en la cuenca asiática del Pacífico, la que adquirirá importancia creciente.

A pesar de innumerables problemas, la Unión Soviética continuará ocupando un lugar destacado en el escenario internacional. Dadas sus dimensiones, recursos naturales, población y poderío militar, incluso si no lo actualiza, seguirá siendo objeto de atención, quizá precisamente por el riesgo que significaría que perdiera su estabilidad interna. Otros polos, aunque de menor fuerza económica y política, podrían ser Brasil, China, India, incluso el resto de América Latina, si avanzaran realmente en sus procesos de integración y modernización.

La multipolaridad se muestra también en lo militar. Hay cinco potencias que cuentan con fuerte equipamiento de armas nucleares. Además, veintisiete países mantienen ejércitos con más de doscientos mil hombres y cincuenta dedican más del 3 por ciento de su producto nacional a gastos de “defensa”.

En los albores del siglo XXI, en un contexto de globalización, distensión y multipolaridad, han aumentado dramáticamente diferencias entre los niveles de vida de los países industrializados y los del mundo en desarrollo. El producto promedio *per cápita* de los países de la OCDE aumentó de 1980 a 1988 de 9200 a 17 500 dólares. Para el mundo en desarrollo, cambió el año pasado: el producto por habitante ascendió a sólo 860 dólares esto es, 20 veces inferior al de la OCDE.

La participación en el producto mundial de los países que conforman el Grupo de los Siete pasó de 1980 a 1988 del 64 por ciento al 69 por ciento. En ese mismo periodo, el producto por persona del G-7 aumentó de dieciséis a veintidós veces, respecto al del mundo en desarrollo.

Los cambios del entorno internacional son relevantes, no sólo por la manera como configuran el mundo de hoy; lo son, sobre todo, porque sugieren un escenario internacional sustancialmente diferente para la primera parte del siglo XXI.

El nuevo escenario internacional parece ofrecer oportunidades extraordinarias. Por ejemplo:

- Una gran expansión de la economía mundial, impulsada por ganancias de productividad a nivel global.
- Suponiendo un éxito relativo de la Ronda Uruguay del GATT, las nuevas políticas en material comercial abrirán mercados potenciales adicionales para el mundo en desarrollo.
- La inversión podría fluir hacia aquellas regiones que configuren nuevos ámbitos de competitividad.
- La distensión podría –quizá debería– permitir concesiones y alivios adicionales para los países en desarrollo.
- La transmisión de ideas y conocimientos se daría de manera aún más fluida, universalizando información y conocimientos.
- Personas y bienes podrían moverse cada vez con mayor libertad, dando lugar a un mayor progreso de las comunicaciones y a un mundo mucho más cercano para todos.

Existen oportunidades, pero el nuevo entorno internacional no carece de riesgos y peligros. El más evidente y grave es quedar al margen del proceso de transformación de la economía y de las relaciones globales. Eso podría sucederles a algunos

países en desarrollo si no inician pronto una estrategia explícita y exitosa para incorporarse a la dinámica mundial.

Además de ese riesgo básico, existen otros. Señalo algunos:

- Los problemas financieros podrían posponer o de plano impedir la gran expansión de la economía mundial.
- Todo parece indicar que pueden profundizarse las diferencias entre los niveles de vida de los países ricos y de los pobres. Hasta ahora, la distensión no se ha traducido en acciones concretas orientadas a moderar siquiera a esa injusticia.
- Los nuevos bloques comerciales podrían convertirse en zonas cerradas con un renovado proteccionismo.
- Podrían acentuarse las pretensiones de hegemonía ideológica y los intentos de universalizar valores y formas sociales.

Las oportunidades y los riesgos definen el espacio donde México debe desenvolverse. Las cosas del mundo no volverán a ser iguales. Es claro que el gran proceso de transformación apenas empieza, ya que son más las interrogantes que las respuestas. Por ello, no deberíamos sorprendernos demasiado ante la confusión, pero tampoco podemos perder tiempo para tomar las decisiones fundamentales que se necesitan.

LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

La multipolaridad, que implica una nueva distribución del poder, y la rapidez del cambio, obligan a países como México a revisar sus estrategias. Se trabaja a favor de los objetivos nacionales en materia de soberanía, desarrollo, democracia y justicia; de aprovechar las oportunidades que ofrece la nueva dinámica del mundo; y de prevenir y evitar los riesgos que se presentan con los ajustes y reacomodos del poder.

Al presidente Salinas de Gortari le gusta insistir que México ha decidido cambiar para seguir siendo México. Quiere, y con él queremos los mexicanos, que nuestro país preserve y fortalezca sus valores, su manera de ser, su lengua, sus gustos, su estilo de vida, su latinoamericanidad y su capacidad para continuar tomando las decisiones fundamentales que afectan su destino. Por eso hemos resuelto cambiar; para fortalecernos y preservarnos; para asumir resueltamente las transformaciones y las oportunidades que ofrecen los nuevos tiempos; y para estar en condiciones de participar en las decisiones que están conformando el mundo del siglo XXI.

Sabemos que nada de eso es fácil, pero estamos resueltos a lograrlo. Por eso, hemos puesto en marcha un gran proyecto de modernización. Para que la historia

no nos deje atrás, tenemos que aumentar nuestra productividad, moderar las grandes desigualdades sociales que hay en nuestro país y acabar con la pobreza extrema. Tenemos que perfeccionar nuestro sistema político, y lo estamos haciendo: dar trabajo a los mexicanos en México y ser capaces de competir dentro y fuera de México con nuestros productos.

Para lograrlo, hemos abierto nuestra economía, hemos simplificado trámites administrativos y hemos aumentado la eficacia del gobierno, por eso, el presidente impulsa una política exterior que busca abrir los espacios que requiere el México que estamos construyendo. Una política exterior basada en los principios que son fruto de nuestra historia y orientada por objetivos precisos, que no son otra cosa que nuestros propósitos hacia el futuro.

Precisamente por la dinámica del cambio internacional y por el importante efecto del entorno sobre el desarrollo de México, la política exterior se caracteriza por una actividad intensa y respetuosa con la que no sólo busca participar en el acontecer internacional sino, también, en las grandes decisiones que orientan al mundo.

La política exterior de México tiene un claro objetivo de diversificación. Los mexicanos reconocemos sin ambages los factores geográficos que determinan la prioridad de nuestra relación económica y comercial con Estados Unidos, pero también trabajamos para ampliar nuestras posibilidades de cooperación y de intercambio comercial con Europa y la Cuenca del Pacífico y, por razones de identidad y prioridad histórica y cultural, con América Latina.

México encuentra opciones reales para estrechar sus relaciones con otros países, en algunos casos a causa de la geografía; en otros, por recomendación de la historia, o bien por afecto o por la economía, y en varios más, por nuestra visión de futuro.

Ponemos atención especial en los países con los que colindamos: Guatemala, Belice y Estados Unidos. Atendemos nuestras fronteras mediatas, como el resto de Centroamérica, Canadá y el Caribe. Seguimos con atención especial a la Europa comunitaria, sobre todo a España, por razones históricas y culturales, y a Alemania, por la dimensión presente y futura de su economía. Trabajamos para fortalecer nuestros vínculos con Japón, y mantenemos un vínculo estrecho y único con nuestros hermanos de América Latina.

En el sur del continente están sucediendo cosas importantes y positivas. Argentina, Brasil y Uruguay han avanzado mucho en facilitar el comercio entre ellos, los dos primeros han triplicado su comercio bilateral en sólo dos años; Chile y México han suscrito un compromiso para caminar hacia el libre comercio entre ambos; Chile y Venezuela y Colombia y México piensan hacer algo similar.

Revitalizado por la paz y la unidad política, el mercado común centroamericano avanza todavía con lentitud. Día a día esos países buscan superar múltiples obstáculos,

entre los que destaca la escasez absoluta de divisas adicionales del exterior. Hay una extraordinaria miopía en la lenta respuesta, casi abandono, de parte de la comunidad internacional de Centroamérica.

Ubicada en la parte norte de América Latina, la economía mexicana es una de las más abiertas del mundo. En el marco de la ALADI otorgamos concesiones especiales a los países latinoamericanos y tenemos un sistema de preferencias que favorece en especial a los países centroamericanos y a aquellos de menor desarrollo relativo.

El grupo de Río se amplió para incorporar a Chile y Ecuador, y se invitó ya a Bolivia y a Paraguay, a un representante por Centroamérica y otro por el Caribe a formar parte del grupo. El diálogo fue fructífero en múltiples temas, particularmente en el análisis de los criterios de apertura comercial propuestos por el presidente de México. Los resultados confirman la vigencia del Grupo de Río como el foro central de concertación latinoamericana.

LA POLÍTICA EXTERIOR HACIA ESTADOS UNIDOS

Las principales relaciones económicas de México han sido, son y seguirán siendo con Estados Unidos de América. Al definir la relación rica, compleja, a veces difícil pero llena de oportunidades de México con este vecino del norte, deben considerarse tres elementos fundamentales: la vecindad, la historia y el futuro.

Somos países que colindan en 3234 kilómetros y nuestras fronteras registran doscientos millones de cruces al año. México vende a Estados Unidos el 65 por ciento de sus exportaciones. Los mexicanos somos su tercer abastecedor, ya que le proporcionamos el 5.7 por ciento de sus importaciones totales. Por su singularidad, la frontera entre los dos países constituye una de las zonas de mayor crecimiento en el orbe y previsiblemente lo seguirá siendo. Esto genera una dinámica demográfica, urbana, económica y política que requerirá cada vez más atención. En Estados Unidos viven 4 700 000 000 de mexicanos, cifra que ascendería a quince millones si incluyéramos en ella a los estadounidenses de origen mexicano.

La historia, aunque a veces nos incomode, es también elemento determinante de la relación entre ambos países. Durante casi dos siglos, México ha oscilado entre la emulación y el rechazo cuando piensa en Estados Unidos. Al inicio de nuestra vida independiente nos dejamos influir por el modelo constitucional norteamericano. La América mexicana, como la llamó Morelos en 1814, se convirtió en 1824 en los Estados Unidos Mexicanos, que poco después, en 1848, se vería obligada a reconocer la pérdida de más de la mitad de su territorio. Y así seguimos, entre emulación y rechazo,

perdiendo La Mesilla, en 1853, y salvando apenas otras amenazas, no menos severas, durante la segunda mitad del siglo pasado y el primer tercio del presente.

También Estados Unidos ha visto hacia México con ambivalencia, con indiferencia cuando vamos bien, con preocupación cuando los “expertos” en seguridad nacional consideran que “vamos mal”.

La historia está ahí, y no es aparentando olvidos o escondiéndola en como vamos a construir una nueva relación respetuosa y creativa.

Empezamos a vivir tiempos en los que nos reconocemos a través de miradas más realistas e inteligentes. Afortunadamente, porque es justamente respeto, creatividad, inteligencia y equidad lo que se necesita para sacar en el futuro mayor beneficio mutuo de las innumerables oportunidades que a ambos ofrece nuestra vecindad.

La política exterior hacia Estados Unidos se basa en un hecho evidente del futuro: ambos países seguiremos siendo vecinos y compartiendo una historia. Además, la interacción entre ambos aumentará sustancialmente. A pesar de que disminuya la preponderancia global de Estados Unidos respecto al resto del mundo, para México seguirá siendo el centro inmediato de poder económico y político.

Estos tres elementos establecen parámetros básicos para la política mexicana hacia el país del norte. Se trata, en esencia, de una política que parte de la vecindad, reconoce la historia y enfrenta el futuro. La decisión fundamental es buscar la mejor relación posible, superando los estándares del pasado.

Los responsables directos de la relación política hemos trabajado de facto con nuevos criterios que facilitan la solución de las diferencias, la posibilidad de la cooperación y la acción conjunta para obtener ventajas mutuas de las oportunidad que ofrece nuestra vecindad. Entre esos criterios destacaría tres:

- Reconocer las diferentes características y valores de ambos países, y ver en ellos un activo valioso para enriquecer la relación bilateral, y no una fuente para la disputa o el conflicto.
- Aceptar que no tenemos –ni podemos– estar siempre de acuerdo. Hemos aprendido a escuchar los puntos de vista de cada uno, a señalar los desacuerdos cuando los hay, y a respetarlos.
- Concentrar la atención en los puntos de coincidencia entre ambos países.

En los últimos dos años, diversas acciones de los respectivos gobiernos han buscado cumplir con esos propósitos a fin de mantener una relación buena, constructiva y de confianza entre los dos países.

La próxima etapa de las relaciones entre Estados Unidos y México podría partir de la suscripción de un acuerdo inteligente y creativo de libre comercio. La decisión

tomada por ambos presidentes es trascendental. Para lograrlo requerirá de los dos países, del trabajo, de una ardua negociación y del respeto; de igual forma debemos realizar un esfuerzo especial para convencer, en el interior y en el exterior de nuestros países, que los beneficios derivados de un acuerdo equitativo son mucho más que sus costos; y también dejar en claro que ninguna nueva posibilidad comercial habrá de limitar las posiciones que cada país tenga, en función de sus respectivos valores, principios e intereses.

Conviene hacer algunas precisiones. Un trabajo de libre comercio no impide que cada parte amplíe sus relaciones económicas con terceros países. Ése es el caso de algunos compromisos que tiene México con naciones de América Latina; y el de Estados Unidos, que mantiene acuerdos de libre comercio con Israel y Canadá. Ninguno de ellos se vería afectado por una nueva relación comercial.

Los alcances de un tratado de esta naturaleza no tienen que ver con lo que en sentido estricto se llama “mercado común”: no se establecerían aranceles comunes con respecto a terceros países ni habría acuerdos para coordinar las políticas monetaria y crediticia, ni menos aún se plantearían condiciones políticas entre ambos.

La justificación fundamental del tratado se encuentra en el siglo *xxi*: Norteamérica, como región, sólo podría competir con Japón, con la Europa comunitaria y con Alemania si opera aprovechando las ventajas que representa una integración económica mucho mayor.

¿Qué esperararía México de un tratado de libre comercio?

Una garantía de acceso para los productos en que es competitivo, dejando atrás los viejos vicios proteccionistas de Estados Unidos; un sistema justo, no unilateral, de solución de diferencias; un motor para dinamizar su economía, acelerar la transformación de su industria y alentar nuevas inversiones que aportaran no sólo recursos sino tecnologías de punta y nuevos mercados; un estímulo para avanzar en el proceso de modernización del sistema de educación superior, particularmente el de las altas tecnologías; nuevas oportunidades de trabajo para los mexicanos en su país, pues hoy somos ochenta y dos millones, y un millón se suma al mercado de trabajo cada año. Los queremos –dice el presidente Salinas– trabajando en México, no emigrando a Estados Unidos.

De manera más específica, los beneficios para México de un tratado razonable y equitativo de libre comercio serían, entre otros:

1. Eliminar incertidumbre acerca del acceso de productos mexicanos al mercado estadounidense.
2. Contar con un mecanismo bilateral, equitativo y justo de solución de controversias.

3. Permitir instrumentar una estrategia más agresiva para penetrar el mercado estadounidense, al que México vende sólo el 5.7 por ciento de sus importaciones totales.
4. Adquirir mayor competitividad respecto a otras regiones del mundo, ya que sus exportaciones podrían incorporar insumos estadounidenses libres de aranceles y en mejores condiciones.
5. Ser destino de un flujo adicional de inversiones del exterior, de empresas que buscan producir para los mercados internacionales y que, por ello, introducirán tecnologías de punta.
6. Acelerar el crecimiento de la economía mexicana, lo que a su vez permitiría generar más empleos y reducir la dolorosa pérdida de mexicanos que emigran, en especial hacia Estados Unidos.
7. Dar a los consumidores mexicanos acceso a mejores productos.

Los beneficios para México de un tratado de libre comercio equitativo serían importantes, pero también lo serían para Estados Unidos. Podrían, por ejemplo:

- a) Asegurar un mercado adicional de consumidores –cien a fin de siglo– con una creciente capacidad de consumo.
- b) Contar con reglas permanentes para las exportaciones hacia el sur de no haber tratado. México tendrá que reaccionar de manera más enérgica frente a prácticas desleales de comercio o represalias proteccionistas de Estados Unidos, que con frecuencia golpean a nuestras exportaciones de tomate, cemento, vidrio, camarón, entre otras, y hace apenas tres días, de atún. En ausencia de un acuerdo, los mexicanos tendríamos que recurrir cada vez más a contramedidas comerciales que, a su vez, podrían provocar nuevas represalias, eso no conviene a nadie.
- c) El tratado tendería a estimular un mayor crecimiento económico de México, lo cual se traduciría en mayores importaciones que, finalmente, beneficiarían a los productores y exportadores estadounidenses.
- d) Ganar acceso a un espacio con ventajas adicionales para sus inversiones en el exterior, con vistas a penetrar terceros mercados.
- e) Aminorar el flujo de inmigraciones de mexicanos. En la medida en que nuevas inversiones acudan a México, será posible retener la mano de obra, con el efecto de evitar que busquen empleo en el país del norte.
- g) Aumentar el atractivo como destino para inversiones de terceros países. La ubicación de nuevas plantas en esta región tomará en cuenta las ventajas específicas que cada uno de los países que la conformen, así como la ventaja de su espacio de libre comercio.

La mejor manera de lograr todos esos beneficios es suscribir un tratado de libre comercio equitativo. Sería la forma más transparente, eficaz y expedita de avanzar en esa dirección. De cualquier manera, las fuerzas de la economía de la región norte del continente americano empujan en ese mismo sentido. Con un tratado, liberaríamos y ordenaríamos esas fuerzas con beneficio de todos.

Yendo aún más lejos, México, Canadá y Estados Unidos configurarían el mercado más grande del mundo. Este mercado, de más de 360 000 000 de personas, sería mayor que el mismo mercado europeo de 1992, y más adelante, el mercado hemisférico sólo sería la antesala de un mundo de libre comercio.

CONSIDERACIONES FINALES

El siglo xx ha sido de preeminencia de Estados Unidos de América. Ya desde los años finales del xix, la industria de esa nación había superado la producción de la inglesa. Los espacios que abrieron la nueva frontera y el fin de la guerra civil crearon las condiciones para el ímpetu creador de la generación que construyó, en el último tercio del siglo pasado, las bases de la que sería la mayor potencia del mundo.

En 1990, los estadounidenses saben que han perdido su posición de liderazgo en varios campos tecnológicos, que su productividad no crece al ritmo de la de sus principales competidores y que en 1992 dejarán de ser el mayor mercado del mundo.

México, por su parte, se pasó el siglo xix dirimiendo conflictos internos que lo debilitaron enormemente y abrieron el espacio para que perdiese territorios, capacidad económica y prestigio, por ello, no logró consolidarse como estado estable y moderno sino hasta 1867 cuando Juárez restableció la república. A partir de entonces caminan juntas, lado a lado, por la historia, dos naciones distintas, casi siempre desconfiadas la una de la otra, viéndose con simpatía o antipatía, según los tiempos, los humores y los hechos.

Es necesaria una nueva actitud. La dimensión demográfica de ambos países, la abrumadora evidencia de su complementariedad económica, la fuerza de sus respectivos valores nacionales y las oportunidades –no sin riesgos– que ofrece la revolución tecnológica y la globalización, que están transformando al mundo en este fin de siglo, invitan y obligan a una estrategia nueva de respeto mutuo y de cooperación profunda y eficaz.

La velocidad del cambio podría superar nuestra capacidad de reflexión. Sin embargo, se ha pasado de la sorpresa a un optimismo razonable sobre las oportunidades que se presentan, pero no hay garantía de que las transformaciones conducirán a una época de crecimiento sostenido y prosperidad generalizada. Debemos estar atentos y trabajar arduamente, juntos, todos los países del mundo, para lograrlo.

Ante la expectativa de un mejor porvenir para las naciones, producto de la globalización y la distensión, se ciernen varias amenazas: una recesión internacional; olas adicionales de proteccionismo; competencia por los escasos recursos financieros; indiferencia sobre el problema que la deuda externa plantea todavía a muchos países en desarrollo; la profundización de las diferencias entre los países y, dentro de cada uno de ellos, el peligro de que lleguen a levantarse fortalezas económicas, centradas en los nuevos bloques comerciales; las pretensiones de hegemonía ideológica de algunos sectores y países; la fuerza incontrolada de algunos centros supranacionales de toma de decisiones, y el debilitamiento –de facto– del derecho entre las naciones.

Es justamente el respeto al derecho internacional un factor que puede ayudar a fortalecer las posibilidades del gran cambio y a moderar los peligros del mismo. Cumplir la norma cada uno, más que pretender imponer nuestros criterios a los demás es el único código de conducta que puede prometer una paz duradera, o, en palabras más breves y conocidas, el respeto al derecho ajeno.

En México hay clara coincidencia de las oportunidades y riesgos que conlleva la vertiginosa transformación del mundo, por ello, se está dando el gran esfuerzo interno para ajustar y modernizar nuestra economía, así como nuestros sistemas político y social. Sin faltos optimismos, México avanza seguro al encuentro del siglo XXI. Los mexicanos estamos en buenas condiciones y en mejor ánimo para enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades que se perciben ya en el horizonte.

MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS EN EL NUEVO ORDEN MUNDIAL²

Agradezco al doctor Lowenthal y a la Universidad del Sur de California su invitación para hablar sobre México y Estados Unidos ante el nuevo orden mundial.

El llamado “nuevo orden mundial” llegó intempestivamente. Muy pocos imaginaban, hace apenas cuatro años, que la estructura de poder bipolar dejaría de existir en tan breve lapso. El cambio ha ocurrido, para sorpresa de muchos, en forma pacífica, ha sido ésta una gran transformación cuya trascendencia política y económica plantea todavía muchas interrogantes.

Pero, ¿qué es realmente eso que llamamos “nuevo orden mundial”?

UNA NUEVA ETAPA MUNDIAL

Más que de un nuevo orden, se trata de una nueva etapa que presenta, entre otras, las siguientes características:

- La consolidación de una superpotencia militar única.
- El surgimiento de fórmulas “triunfadoras” de adopción casi universal: la democracia electoral, la economía de mercado y la llamada reforma de Estado.
- La preeminencia de tres grandes centros económicos: América del Norte, la Comunidad Europea –con Alemania a la cabeza–, y el Pacífico Asiático con Japón.
- La creciente polarización de la riqueza y del bienestar en el mundo, ya que la distancia entre los países –y los grupos sociales– ricos y pobres han aumentado.
- La consolidación del poder internacional de las corporaciones multinacionales.
- Una nueva agenda multilateral que responde a las preocupaciones de las grandes potencias. El narcotráfico, la migración y el medio ambiente, suplantán a la antigua agenda del desarme, el desarrollo y la pobreza.
- Los derechos humanos se imponen como moral internacional. Sin embargo, en determinados casos se hace uso de ellos como instrumento de poder: se utilizan criterios distintos para calificar a los países amigos y a los que no lo son.
- Surge una amplia conciencia global en torno al medio ambiente, sin embargo afloran diferencias profundas entre los países del norte y los del sur sobre la forma de protegerlo.
- El narcotráfico aumenta y amenaza la estabilidad de algunos Estados.

² Universidad del Sur de California, en Los Ángeles, California, 15 de marzo de 1993.

El llamado nuevo orden es, en realidad, una nueva era de la historia que para México ha tenido un gran significado. De golpe, nos encontramos al lado de la única superpotencia militar y política del mundo.

INEXORABLEMENTE JUNTOS

Durante muchos años, se privó la concepción, a ambos lados de la frontera, de que las relaciones entre México y Estados Unidos jamás podrían ser constructivas, respetuosas, cordiales y mutuamente benéficas. Sin embargo, en los últimos cuatro años, se ha avanzado significativamente en esa dirección.

México y Estados Unidos han encontrado una fórmula eficaz para mejorar el entendimiento político. Desde 1989, a propuesta de México, se acordó separar las distintas áreas de nuestra relación para que los problemas que pudieran surgir en alguna no contaminaran a todas las demás, como ocurrió muchas veces en el pasado. Ahora hemos aprendido a continuar colaborando activa y positivamente en la mayor parte de los asuntos, aun cuando tengamos diferencias y dificultades serias en alguno de ellos.

Dificultades específicas recientes como el secuestro de mexicanos en nuestro territorio por autoridades estadounidenses, incidentes fronterizos u opiniones divergentes en los foros internacionales no han interrumpido la cooperación y el entendimiento en los demás campos. Así lo demuestra la lucha contra el narcotráfico, el respaldo positivo de Estados Unidos al proceso de pacificación en Centroamérica, los convenios para proteger el medioambiente fronterizo y, por supuesto, las negociaciones para establecer la zona de libre comercio en América del Norte. La amplitud y complejidad de nuestros nexos exigía una estrategia política de ese tipo.

Compartimos la frontera más dinámica y compleja del mundo: el año pasado se registraron más de trescientos millones de cruces, la mitad de ellos en la porción californiana. En términos comerciales, México y Estados Unidos intercambiaron, en 1992, bienes y servicios por un valor total de 75 000 000 000 de dólares. Las inversiones estadounidenses acumuladas suman ya la cifra de 28 000 000 000 de dólares.

Casi cinco millones de turistas estadounidenses visitan México anualmente. En nuestro país reside el más alto número de norteamericanos fuera de Estados Unidos, el mayor número de mexicanos y de personas de origen mexicano que viven en el extranjero.

Una interacción tan intensa entre dos naciones tan distintas sólo podría manejarse de manera creativa y positiva, con una estrategia como la que se concertó en 1989, en la Ciudad de México, y que ha sido ratificada, por ambos países, hace diez días en Washington.

El ambiente de nuestros vínculos incluye también la participación de México y de Estados Unidos en los foros regionales y multilaterales. La paz y el desarrollo en América Central y el Caribe son temas de seguridad nacional tanto para Estados Unidos como para México, de igual modo nuestros dos países participan, aunque con posiciones a veces diferentes, en la reflexión y el debate en la ONU, la OEA y en organismos especializados como el GATT o la Comisión de Derechos Humanos.

Pocas naciones en el mundo tienen tantos puntos de confluencia, de discusión y de interés común como México y Estados Unidos, e imaginación de fórmulas nuevas y efectivas de entendimiento político al más alto nivel.

Los presidentes Salinas y Bush se reunieron once veces en cuatro años; el presidente Clinton tuvo su única entrevista como presidente electo con el presidente de México; lo mismo ha sucedido con las comisiones binacionales a nivel ministerial: en los últimos años se han reunido de ocho a diez miembros de cada uno de los gabinetes presidenciales en sesión de un día entero; el encuentro de este año ya se ha fijado para el mes de junio, en Washington; adicionalmente, congresistas de México y Estados Unidos y gobernadores de los estados fronterizos celebran reuniones periódicas. Los gobernadores de los estados de ambos países con costas en el Golfo de México se han propuesto crear mecanismos de colaboración. Contamos, así, con mecanismos de consulta y cooperación en todos los niveles de gobierno.

La existencia de este marco general de entendimiento político ha permitido que México y Estados Unidos incursionen en proyectos conjuntos cada vez más ambiciosos. El ejemplo más elocuente de ello han sido las negociaciones sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

AMÉRICA DEL NORTE COMO REGIÓN

Desde un punto de vista político, el objetivo del TLCAN es fortalecer la posición internacional de México, Estados Unidos y Canadá. Ésta es, además, la primera ocasión en que América del Norte se concibe a sí misma como una región que comparte propósitos comunes. Los efectos del TLCAN sobre nuestras sociedades no serán homogéneos, habrá sectores que apenas notarán su impacto, otros, estarán expuestos a una competencia sin precedente, otros más, se beneficiarán por su participación en lo que sería el mercado más grande del mundo. El gran proyecto con el que nos hemos comprometido creará, a partir del 1° de enero de 1994, un mercado de 365 000 000 de personas, con un producto de siete millones de millones de dólares.

El TLCAN reunirá a la primera, la séptima y la decimotercera economías más grandes del orbe. Las asimetrías al interior de este mercado suelen causar un des-

concierto natural respecto a la viabilidad general del proyecto. La economía canadiense casi duplica en producto anual a la mexicana, a su vez, la economía de Estados Unidos es de diez veces mayor que la canadiense y veinte veces más grande que la de México. Las preguntas obligadas son si puede establecerse una zona de libre comercio con estas diferencias y si ésta conviene a las dos economías menos fuertes.

La evolución de la Comunidad Europea sugiere que la respuesta es afirmativa en ambos casos. Entre Alemania, la economía más poderosa de la Comunidad, y Luxemburgo, la de menor volumen, hay una diferencia de 165 veces en producto. Frente a Irlanda, este diferencial es de treinta y cinco veces y, frente a Portugal, de veinticuatro.

Sobre estas bases, México y Canadá están mejor preparados para compartir un espacio comercial con Estados Unidos que los socios más débiles de la Comunidad Europea. Además, al paso de los años, la brecha del desarrollo entre los socios europeos más ricos y más pobres se ha ido cerrando. Este fenómeno habrá de repetirse en nuestro lado del Atlántico.

Los efectos del TLCAN no serán sólo de carácter económico, los habrá también muy positivos y de la mayor importancia en la moderación de las corrientes migratorias, en el mejoramiento ambiental y en el fortalecimiento de la seguridad nacional. Y esto, que es importante para ambos países, lo es mucho más para los Estados de la frontera, como es el caso de California.

MÉXICO Y CALIFORNIA

La prosperidad de México está íntimamente ligada a California, este estado es nuestro segundo socio comercial, después de Texas. Desde que se inició la recuperación de la economía mexicana, en 1987, las exportaciones californianas hacia el país se han duplicado. Actualmente, México es el destino final del 10 por ciento de las exportaciones totales de California, equivalentes a cerca de 5 000 000 000 de dólares anuales. En esta zona se registra el 15 por ciento de las transacciones comerciales totales entre nuestros dos países.

En la franja fronteriza entre México y California, se ubica el 42 por ciento de las plantas maquiladoras, con ello, ya se ha desplazado del primer lugar al cordón industrial de El Paso-Ciudad Juárez. Más allá de su importancia productiva, el impacto social –especialmente en términos de migración– tiene una gran relevancia.

México quiere exportar productos y servicios, no personas. El acceso fluido de bienes mexicanos al mercado estadounidense es un medio más eficaz para controlar la migración que cualquier dispositivo policiaco o la erección de muros divisorios.

California es ya un socio político y económico determinante; para este estado es fundamental, y lo será cada vez más, su comercio con México. En el mediano plazo, el crecimiento limpio y sostenido de México será un asunto de interés prioritario para California.

La madurez y el dinamismo que han alcanzado los vínculos entre México y Estados Unidos abren una perspectiva histórica excepcional. Las bases de entendimiento político que hemos sentado permitirán traducir la vecindad en oportunidades más amplias de colaboración y beneficio mutuo, por ello, debemos valorar lo que hemos logrado construir conjuntamente. El contraste con lo que acontece en otras partes del planeta es notable, debido a que nuestros esfuerzos se dirigen hacia un mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas y a garantizar un espacio de paz, seguridad y desarrollo para la región.

En un ensayo reciente, el doctor Lowenthal se pregunta si América Latina está preparada para establecer nuevas formas de asociación con Estados Unidos. La cuestión podría invertirse: ¿está Estados Unidos preparado para un nuevo tipo de relación con América Latina que respete nuestras soberanías, entienda y aprecie nuestras diferencias, y destierre viejos prejuicios sobre nuestras realidades?

América Latina está lista para inaugurar una nueva etapa de colaboración continental y para participar más activamente en las grandes corrientes mundiales. Sus economías son hoy más competitivas y sus sistemas democráticos más estables. A diferencia de otras regiones, América Latina, la reforma económica y la reforma política han ido de la mano. El cambio se ha dado sin los desaciertos y las calamidades que hoy agobian a Europa del Este y a algunos países asiáticos.

México está profundamente ligado a América Latina, de la que es parte esencial y que ha iniciado un proyecto conjunto con Canadá y Estados Unidos que ha suscitado el interés de la región entera. Europa y el Pacífico asiático siguen también de cerca la evolución de nuestras relaciones. En adelante, México, Estados Unidos y Canadá serán vistos, por terceros países, como socios. Esta situación nos dará una mejor posición negociadora con los mercados de otros continentes.

Nuestra participación dentro del TLCAN no debe mutilar, sino fortalecer la posición de nuestros tres países como Estados de la Cuenca del Pacífico, ni distanciarnos de Europa, con la que nos unen antiguos nexos históricos y una fluida relación de intercambio en todos los órdenes.

Sabemos que California comparte y comprende esta perspectiva. Su condición de puente con América Latina y con el Pacífico ha favorecido su posición privilegiada dentro de Estados Unidos. Cancelar alguna de estas opciones iría en detrimento de su crecimiento y de su bienestar.

En la nueva dinámica de la relación entre México y Estados Unidos, un ánimo genuino de enriquecimiento mutuo, en todos los campos, debe ser la guía y el incentivo primordial para proyectar nuestros vínculos hacia el futuro.

California juega un papel central en este proceso. Aquí estamos, distintos, pero inexorablemente juntos, frente al gran océano que será el centro de la actividad mundial durante el siglo XXI. Asumamos que, también inexorablemente, el resto del mundo nos verá juntos.

CALIFORNIA, SOCIO PRIVILEGIADO DE MEXICO³

En primer término haré referencia a la intensa relación existente entre México y el estado de California. Posteriormente, describiré algunos retos a los que se enfrenta este estado y mi país. En la parte final, me centraré sobre las grandes oportunidades que México y California compartirán en el futuro, individual y de manera conjunta, en el contexto del pacífico.

UNA RELACIÓN EXCEPCIONALMENTE INTENSA

El comercio, la migración y el turismo entre México y California se han elevado de manera extraordinaria en los últimos años. La frontera entre las dos Californias se ha convertido en una de las áreas más dinámicas y promisorias en el mundo.

En los años recientes, el comercio entre México y Estados Unidos ha crecido a una velocidad excepcional. Entre 1987 y 1992 ascendió hasta el 130 por ciento; las exportaciones estadounidenses a México alcanzaron los 41 000 000 000 de dólares el año pasado.

California es el segundo socio comercial más grande de México, después de Texas. México es el tercer destinatario de las exportaciones californianas, luego de Japón y Canadá. Entre 1987 y 1989, las exportaciones de este estado hacia México se triplicaron, creciendo mucho más rápido que sus exportaciones al resto del mundo.

La mitad del comercio en ambas direcciones consiste en productos eléctricos y electrónicos, maquinaria, computadoras y equipo de transporte. Esto se debe principalmente al comercio de las maquiladoras, el cual representa el 80 por ciento de las exportaciones mexicanas hacia California.

Existen 2100 plantas de este tipo a lo largo de las 2000 millas de frontera entre ambos países. La industria maquiladora ha generado 250 000 empleos en Estados Unidos para los proveedores de componentes y materias primas, y otros cien mil empleos para los distribuidores de productos ensamblados en México.

Debemos mencionar también los cientos de miles de empleos estadounidenses que se han preservado por la gran productividad de California, cuya competitividad ante el resto del mundo descansa, al menos en parte, en el bajo costo de producción de la industria maquiladora mexicana.

Otro efecto multiplicador de las maquiladoras se basa en los salarios percibidos por los trabajadores mexicanos en esta industria. Dos terceras partes de sus nóminas se gastan en bienes producidos en Estados Unidos.

³ Palabras ante el Consejo de Asuntos Mundiales de Los Ángeles, California, 24 de mayo de 1993.

LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, FUNDAMENTALES EN EL HEMISFERIO

Nos reunimos en un momento de incertidumbre internacional.

Con la excepción de algunos países de la cuenca asiática del Pacífico, persiste el estancamiento de la economía mundial. El desempleo en los países industrializados se acerca ya a los treinta millones de personas y 1993 será el tercer año consecutivo en que el producto del mundo crece menos que la población.

Las perspectivas de la propuesta económica y política de Maastricht son todavía inciertas. Europa Oriental enfrenta serias dificultades en su transición a la economía de mercado: su producto disminuyó el 17 por ciento el año pasado. El futuro de Rusia, por sí mismo, es una inquietante interrogante para el mundo.

Los escenarios de África y del Asia menor acusan un grave deterioro; los conflictos regionales generan una preocupación global; fuerzas de Naciones Unidas participan en operaciones en trece países; los sucesos de Yugoslavia angustian, pasan y recuerdan al mundo el potencial autodestructivo de algunos países europeos; y los de Somalia muestran los peligros de la injerencia, así sea ésta multilateral y esté inspirada en las más generosas intenciones humanitarias.

Frente a este inquietante escenario, la situación en el continente americano abre espacios para el optimismo. Avanza la economía y se fortalecen la democracia y las instituciones nacionales y regionales. El producto de América Latina, excluyendo a Brasil, aumentó en los últimos dos años al 4.6 por ciento. Hay, además, una clara tendencia a la estabilidad macroeconómica; los programas de ajuste y modernización se perfeccionan y profundizan; las economías se abren y van consolidando proyectos de integración subregional de gran importancia; la inversión sigue fluyendo hacia la región; aumenta el comercio exterior; y se generan ya nuevas fuentes de empleo. América Latina inicia una etapa promisoriosa.

Las experiencias políticas recientes de Brasil, Venezuela, Perú, y particularmente las de Guatemala, demuestran que la democracia latinoamericana resiste ya los intentos de golpes y autogolpes de Estado, que la democracia está consolidada y que cuenta con la madurez institucional para resolver las crisis de poder, por vías constitucionales.

Esta América Latina de fin de siglo es otra. Y ello no debe pasar desapercibido para nuestros vecinos del norte del hemisferio.

En América del Norte exploramos nuevos entendimientos políticos. Con base en ello, la región estará mejor preparada para superar sus problemas económicos y cultivar una vecindad dinámica y respetuosa. Y juntos, Canadá, Estados Unidos y México, tienen listo un Tratado de Libre Comercio que anuncia una etapa de crecimiento económico sin precedente para los tres socios originales y para todo el hemisferio.

DOS CULTURAS

Las relaciones entre México y Estados Unidos juegan un papel central en las relaciones hemisféricas. En nuestra frontera común, confluyen las dos culturas predominantes del continente: es la frontera entre la América Latina y la América Sajona, el punto de encuentro entre la América milenaria, la América Latina y la América Sajona; es el punto de encuentro entre la América milenaria y la América que dio al mundo una nueva visión de la modernidad en el siglo xx.

De ahí la importancia de las consultas que hoy realizamos. La Comisión Binacional es el mecanismo de diálogo político por excelencia para la conducción de las relaciones entre México y Estados Unidos.

El día de hoy, el nivel de nuestras delegaciones reafirma la alta prioridad que los presidentes Salinas de Gortari y Clinton asignan a los vínculos entre nuestros dos países.

A este X Encuentro de la Comisión Binacional concurrimos diez miembros del gabinete del presidente Salinas, más diecinueve altos funcionarios, incluyendo miembros del gabinete ampliado y subsecretarios. Se trata, en verdad, de un foro único en las relaciones internacionales modernas.

Para la delegación mexicana, la reunión de este día en Washington tiene un significado muy especial, pues es la primera que sostenemos con el gabinete del presidente Clinton y este encuentro es propicio para reafirmar las fórmulas de comunicación política que habrán de normar nuestros contactos.

La base de nuestro nuevo, positivo y respetuoso entendimiento es justamente la decisión estratégica de no permitir que los problemas que pudieran surgir en algún tema determinado de la relación contaminen al resto de los asuntos bilaterales. El trabajo por áreas, sin perder la visión de conjunto que permite estas reuniones binacionales, ha sido un instrumento precioso para mejorar la relación de dos vecinos tan distintos y, por lo mismo, con un potencial tan grande de entendimiento, complementariedad y cooperación.

Esta fórmula, inspirada a la vez en el respeto, el pragmatismo y la inteligencia política, responde a la necesidad de dar a nuestras sociedades la garantía de una vecindad constructiva, capaz de expandir nuevas alternativas de desarrollo y prosperidad.

A medida que nuestras sociedades se conocen mejor, es más evidente el potencial extraordinario de nuestra vecindad. México y Estados Unidos interactúan cada día con mayor dinamismo y en las formas más variadas y nuestras relaciones son hoy más ricas y más complejas que nunca.

Nos une la frontera más activa del mundo, esta línea común registró más de trescientos millones de cruces el año pasado. En Estados Unidos vive el mayor número

de mexicanos fuera de nuestro territorio nacional, pero también el mayor número de estadounidenses residiendo en un país fuera de Estados Unidos vive en México.

Cinco millones de estadounidenses se internan en México como turistas anualmente. Estados Unidos es el primer socio inversionista de México. Mi país es el tercer consumidor mundial de productos de Estados Unidos y ya es el segundo de productos manufacturados. En 1992, adquirimos de Estados Unidos 41 000 000 000 de dólares y nuestro comercio total asciende ya a 76 000 000 000 de dólares.

América del Norte contribuye con un 30 por ciento del total de los bienes y servicios que se producen en el mundo. Los intercambios sumados entre México, Canadá y Estados Unidos, representan el 18 por ciento de todo el comercio mundial. Una América del Norte próspera y en expansión tendría una influencia determinante sobre la salud económica del planeta.

EL TRATADO, NUEVO CAPÍTULO

Durante el presente años los congresos de nuestros dos países deberán pronunciarse sobre un tratado de trascendencia regional y mundial. La ratificación del Tratado de Libre Comercio abrirá un nuevo capítulo en la historia de nuestros nexos. El Parlamento de Canadá ha dado ya los primeros pasos y esperamos la confirmación definitiva del tratado en el resto de la región. Evitemos que las presiones de ciertos grupos de interés frenen el impulso que han alcanzado las relaciones entre México, Estados Unidos y Canadá. Cualquier retroceso traería consecuencias económicas, políticas y de seguridad no sólo para nuestras relaciones bilaterales, sino para los vínculos de este gran país con América Latina. América del Norte en su conjunto vería limitada la promoción de sus intereses frente al resto del mundo.

A más de dos años de iniciadas las negociaciones del TLCAN, los propósitos se mantienen inalterables. Buscamos elevar los niveles de seguridad y bienestar de nuestras sociedades, aprovechar cabalmente las economías de escala y las ventajas comparativas, estimular la creación de empleos mejor remunerados en los tres países, proteger el medioambiente de la región que compartimos, hacer más competitivas a nuestras industrias al estimular producciones compartidas que aumenten nuestra productividad y competitividad respecto al resto del mundo.

Un mercado de cerca de cuatrocientos millones de habitantes hacia el año 2000, con reglas de inversión claras y mecanismos eficaces de solución de controversias, siempre será una mejor propuesta que una relación caracterizada por la incertidumbre, los antagonismos y la cancelación de oportunidades.

El tratado es ilustrativo del rumbo general que siguen nuestras relaciones. En todos los temas de la agenda, buscamos contar con mecanismos para conciliar intereses, resolver diferencias y estimular el beneficio mutuo, con ese ánimo, en la sesión de este día abordaremos los asuntos más diversos: los temas políticos bilaterales, regionales y multilaterales, los problemas migratorios, la violencia en la zona fronteriza, el Tratado de Extradición, la lucha contra el narcotráfico y la farmacodependencia, la cooperación fiscal y financiera, el comercio, el medio ambiente, y los asuntos laborales, de educación, de comunicaciones, de cultura, de pesca y de turismo, entre otros.

Reconocemos que no todos los intercambios entre nuestros dos países son positivos, ante el tráfico de drogas emprendemos acciones para combatir la producción, el consumo, el lavado de dinero y las secuelas de inseguridad pública que se le asocian; cooperamos en esta lucha con pleno respeto a nuestras respectivas jurisdicciones soberanas.

En un mundo en profunda transformación y lleno de incertidumbres, México y Estados Unidos han sabido adaptarse y sacar ventaja de la nueva realidad. Conocemos en México los esfuerzos que realiza Estados Unidos para sanear sus finanzas, reestructurar sus servicios públicos y reconvertir su industria. En México con el liderazgo de Carlos Salinas de Gortari, hemos vivido también cuatro años de intensa actividad transformadora. Se están produciendo cambios irreversibles en la estructura productiva, en el papel del Estado, en las formas de convivencia social y política, en la protección del medio ambiente y, ante todo, en la mentalidad con que encaramos los retos. Por vías distintas, ambos países buscamos garantizar un mejor futuro a nuestras sociedades, y en un entorno mundial seguro y favorable para el desarrollo.

La reunión que hoy iniciamos reafirma nuestro propósito de preservar un marco de entendimiento político que permita avanzar en cada una de las áreas de interés bilateral. Estoy cierto de que el ánimo de cooperación y la inteligencia de las dos delegaciones, y la prioridad que ambas concedemos a nuestro vecino inmediato, arrojará resultados positivos para beneficio de nuestros dos pueblos.

CANADÁ Y MÉXICO

SOCIEDAD ECONÓMICA DE MUTUO BENEFICIO⁴

Es muy grato para mí estar aquí esta tarde. Quisiera compartir con ustedes algunas ideas sobre la relación entre nuestros dos países; comentarles algunos aspectos sobre el desempeño reciente de la economía mexicana; desde luego, abordar el tema que está en la mente de todos nosotros, que es el Tratado de Libre Comercio; y, finalmente, mencionar algunos asuntos de interés común entre nuestras naciones.

LA RELACIÓN BILATERAL

Los vínculos entre Canadá y México se establecieron formalmente hace casi cincuenta años y la relación bilateral se ha transformado profundamente en los últimos cinco años.

Ayer, al concluir en Ottawa la IX Reunión de la Comisión Ministerial México-Canadá, catorce ministros de ambos países pudimos percatarnos de la riqueza y madurez que han alcanzado nuestros contactos. Sin embargo, es todavía mucho lo que podemos y debemos hacer en beneficio de nuestras sociedades. Buena parte de esa tarea corresponde realizarla a los empresarios, los profesionistas, los científicos, los intelectuales y artistas.

A nivel gubernamental, contamos con mecanismos de entendimiento y negociación privilegiados. En los últimos cuatro años, el presidente Salinas se ha reunido en siete ocasiones con el primer ministro Mulroney. De hecho, es el mandatario extranjero en funciones con el que el presidente de México se ha entrevistado un mayor número de veces. En el plano ministerial, los miembros de ambos gabinetes nos reunimos una vez al año.

Paralelamente a estos dos mecanismos, los parlamentarios de ambos países celebran encuentros periódicos y un creciente número de empresarios organizan seminarios, ferias, misiones y exposiciones comerciales para el año próximo. Destacan las exposiciones "Canadexpo 94", que se realizarán en Monterrey, donde se espera que participen entre trescientos cincuenta y cuatrocientos empresarios; y en la Ciudad de México, con la presencia de quinientos empresarios de equipo y servicios industriales.

México es, hoy en día, el país latinoamericano con el que Canadá mantiene un comercio más activo. Sin embargo, nuestros intercambios aún no reflejan la posición que nuestras economías ocupan a nivel internacional. Canadá es, actualmente, la

⁴ Toronto, 16 de febrero de 1993.

séptima economía del mundo, mientras que México se ubica en el décimo tercer lugar. Esto permite suponer que nuestro comercio bilateral, ya cercano a 3 000 000 000 de dólares, se multiplicará en el curso de los próximos años.

Este notable incremento se debe, en parte, a las expectativas que ha despertado la suscripción del TLCAN. Pero también al acercamiento y al incremento creciente que se ha dado entre las comunidades empresariales de nuestros respectivos países.

Previamente, la entrada en vigor del tratado fortalecerá estas tendencias a partir del reconocimiento de que nuestras economías son plenamente complementarias.

En lo referente a las inversiones se presenta un fenómeno similar. Hasta mediados del año pasado, la inversión canadiense en México sumaba 514 000 000 de dólares, equivalentes apenas al 1.5 por ciento del total de las inversiones extranjeras en México. Recientemente, el embajador de Canadá en México anunció que, en los próximos meses, Canadá invertirá alrededor de mil millones de dólares en proyectos agroindustriales, telecomunicaciones, manufacturas de autopartes y turismo. Además, está en proyecto la creación de una empresa para la promoción de inversiones en ambos países.

En los últimos cuatro años, México ha absorbido una cifra cercana a los 25 000 000 000 de dólares en inversiones extranjeras. De acuerdo al Banco Mundial, México figura hoy como destino privilegiado para las inversiones a nivel internacional. La explicación de fondo de este fenómeno no sólo radica en las expectativas creadas por el TLCAN sino, sobre todo, en la profunda reforma económica que hemos impulsado los mexicanos.

LOS CAMBIOS EN LA ECONOMÍA MEXICANA

Después de una década de enormes ajustes, crecimiento negativo y un oneroso servicio de la deuda externa, hemos dado pasos decisivos para abrir la economía a la competencia internacional, privatizar más de las tres cuartas partes de las empresas que estaban en manos del Estado, y revisar a fondo toda aquella legislación que entorpecía la buena marcha de la economía.

A la fecha, no existe prácticamente ningún renglón de la vida económica que no haya sido alcanzado por las reformas en curso: regulación de la competencia y protección del consumidor, propiedad intelectual, modificación al régimen de tenencia de la tierra, desregulación en materia de transporte terrestre, telecomunicaciones, aerolíneas, puertos, construcción de carreteras, servicios financieros y de seguros, entre muchos otros.

En el plano macroeconómico los avances también han sido notables. La inflación se ha reducido de tasas anualizadas cercanas al 160 por ciento en 1987, a una

tasa del 11 por ciento en 1992. La perspectiva es favorable para que en el presente año el índice inflacionario sea de un solo dígito.

En materia arancelaria, tres años antes de iniciar las negociaciones del TLCAN, México redujo sus tasas promedio ponderadas del 100 al 10 por ciento. De ahí que se reconozca con frecuencia que hemos pasado de ser una de las economías más cerradas a una de las más abiertas del mundo.

Las finanzas públicas arrojan datos igualmente reveladores. Por primera vez desde el fin de la segunda guerra mundial, México alcanzó un superávit financiero equivalente al 0.4 por ciento del PIB. En 1992, el PIB creció el 2.7 por ciento. Los tres años previos el crecimiento fue superior al 3.3 por ciento. Este dato es especialmente significativo en un marco mundial de recesión y estancamiento. No olvidemos que en 1991 se registró, por primera vez en cincuenta años, un crecimiento negativo de la economía internacional.

Las tendencias alentadoras de la economía mexicana se verán reforzadas con la entrada en vigor del TLCAN. Estamos convencidos de los beneficios de la liberalización comercial. Por ello, hemos negociado un acuerdo con Chile y hemos avanzado significativamente en negociaciones similares con los países centroamericanos, y con Colombia y Venezuela. Tan sólo en el caso de Chile, a un año de haberse concluido la negociación del tratado comercial, los intercambios bilaterales registraron un incremento del 60 por ciento; estos resultados refuerzan la visión de construir un mercado libre a nivel hemisférico, que coadyuve a superar las graves carencias y la marginación en la que viven millones de personas en nuestro continente.

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Estamos en el umbral de una nueva era; con creatividad, imaginación y mucho esfuerzo, estamos forjando nuevas formas, nuevas reglas, en fin, una nueva manera de hacer las cosas.

Un tratado de libre comercio de América del Norte no sólo significa la creación de una zona de libre comercio. En sí esto es importante, pues facilitará los intercambios comerciales entre nuestros países y resultará en la dinamización de nuestras economías, el aprovechamiento de economías de escala, una mayor competitividad y productividad y, finalmente, un mayor bienestar para nuestros pueblos.

Peró el TLCAN va mucho más allá: incursiona en campos nuevos, no explorados; no se detiene en el comercio de los bienes; abarca temas que en los foros multilaterales se consideran nuevos, como los de comercio de servicios, inversión, propiedad intelectual. El gran avance logrado en el tratamiento de estos y otros aspectos, segu-

ramente hará del tratado un modelo futuro para las negociaciones bilaterales y multinacionales.

Aún más, puede decirse que el TLCAN está revolucionando desde ahora, desde antes de terminar el proceso de ratificación, el marco institucional de la relación bilateral y trilateral entre nuestros países.

Basta mencionar algunos ejemplos. Desde septiembre de 1992, los tres países iniciaron el diálogo para la cooperación trilateral a fin de mejorar el medio ambiente de Norteamérica y del continente, y puede considerarse que el TLCAN fue el detonador de estas conversaciones. Asimismo, Canadá ha comenzado a participar, como observador, en el grupo de trabajo entre México y Estados Unidos en materia de transporte. Y en esta IX Reunión de la Comisión Ministerial estamos creando un nuevo grupo de trabajo entre México y Canadá, destinado a mejorar la cooperación en materia de minería.

Si esto es una muestra de lo que puede suceder una vez que entre en vigor el TLCAN, podemos asegurar una expansión explosiva de los intercambios económicos entre México y Canadá, y podemos creer los resultados del sinnúmero de estudios sobre el impacto que tendrá el tratado. En general, estos estudios –incluido el análisis que recientemente dio a conocer la Comisión Internacional de Comercio de Estados Unidos– indican que se propiciará un desempeño favorable de nuestras economías con elevación de salarios y de empleo en los tres países y con un significativo impulso al crecimiento económico.

En tiempos de recesión mundial, ésta es una perspectiva muy grata; la creación de la zona de libre comercio ayudaría a consolidar la recuperación económica de Estados Unidos y Canadá y, en la medida en que el tratado propicie el crecimiento regional, aumentará también la demanda para los productos de otras partes del mundo. Habrá efectos positivos no sólo sobre el comercio intrarregional, sino también para la economía global.

Algo más: los mecanismos de solución de controversias del TLCAN consolidan, desarrollan y amplían aquellos que quedaron plasmados en el acuerdo entre Estados Unidos y Canadá. En momentos en que arrecian las tendencias proteccionistas, proliferan los conflictos comerciales y nos elude una conclusión exitosa de la Ronda de Uruguay, es alentador el desarrollo de alternativas viables para poder dirimir las diferencias, con justicia y de manera imparcial. No hay mejor garantía para la paz, la convivencia y el entendimiento entre nuestros pueblos.

LOS INTERESES COMUNES

Desde la perspectiva mexicana, nuestras dos economías poseen estructuras productivas que las hacen complementarias. La competencia leal entre ambas será frente de nuevas oportunidades de comercio, inversión y generación de proyectos conjuntos. La manera en que estructuraremos nuestras relaciones económicas a partir de la entrada en vigor del TLCAN permitirá incrementarlas en forma exponencial y ordenarlas.

Sin embargo, debemos deslindar las cuestiones trilaterales de las binacionales, y ambas de aquéllas de estricta competencia interna. Los mexicanos reconocemos y respetamos la identidad propia y el rico mosaico cultural que conforma el Canadá contemporáneo. A medida que conocemos mejor la diversidad canadiense, identificamos con mayor precisión el potencial de cada una de sus regiones.

México está empeñado en profundizar los vínculos con todas las provincias canadienses, con las provincias centrales se han identificado fuentes de intercambio en materia de minería, agricultura, silvicultura y energía.

Ontario es una provincia con importantes avances en materia de tecnología, finanzas y servicios.

Columbia Británica convierte a Canadá en un país del Pacífico. Y compartimos con él un enorme interés por fortalecer y profundizar las funciones y objetivos de los foros multilaterales de la Cuenca del Pacífico. Con el respaldo canadiense se ha facilitado el probable ingreso de México a la APEC, lo cual nos ofrecerá un vínculo adicional para trabajar con Canadá. En el mismo sentido, reconocemos el apoyo de Canadá en la conformación de una comunidad del Pacífico, que logre superar creativamente las divergencias de intereses, y en nuestro proceso de acercamiento a la OCDE, en donde estamos convencidos que podemos contribuir conjuntamente al análisis de los principales problemas de la economía internacional, con nuestras propias experiencias y perspectivas.

Canadá es para México paradigma del desarrollo con equidad y diversidad cultural. México es un país con valores y tradiciones milenarias, se ha convertido en socio de primera importancia para Canadá. Deseamos que Canadá conozca también la diversidad de México y los cambios que estamos introduciendo, solamente sobre la base de un mejor conocimiento mutuo lograremos que la creación del mercado norteamericano no se limite a su expresión numérica, sino que implique una mejor calidad de vida para nuestros pueblos y se convierta en fuente de oportunidades para el resto del mundo.

La dinámica de la relación entre México y Canadá se ha modificado radicalmente en muy poco tiempo. Hemos creado ya las condiciones para una asociación amplia, profunda y duradera. Para que ésta se convierta en realidad, tenemos que trabajar

juntos de una manera imaginativa y creativa, que nos permita afrontar los retos y solucionar los problemas que naturalmente seguirán.

Hoy podemos afirmar que nos une una agenda amplia y diversa enmarcada por un entendimiento político privilegiado, y el deseo compartido de jugar un papel constructivo en el ámbito internacional.

En 1994, con la aprobación parlamentaria del TLCAN y la celebración del cincuentenario de nuestras relaciones bilaterales, los dos países se unirán en una sociedad económica de mutuo beneficio.

México y Canadá estarán preparados para ese reto.



REFLEXIONES / REFLECTIONS

APUNTES BIBLIOGRÁFICOS / BIBLIOGRAPHICAL NOTES

Dean Williams

*Leadership for a Fractured World: How to
Cross Boundaries, Build Bridges, and Lead Change*

Alexandra Aguilar Bellamy

Leadership for a Fractured World: How to Cross Boundaries, Build Bridges, and Lead Change

ALEXANDRA AGUILAR BELLAMY*

DEAN WILLIAMS

Leadership for a Fractured World: How to Cross Boundaries, Build Bridges, and Lead Change, Oakland, Berrett-Koehler, 2015.

Better to imagine than to remember....

Divorce the past, marry the future.

SHIMON PERES

We live in difficult times. We are facing a modern version of the four horsemen represented by unprecedented ideological, technological, social, and ecological challenges with little clarity on how to confront them as a human community.

The long-forgotten politics of exclusion are reemerging, building new narratives around the increasing fear and disillusionment of communities all over the world. The strengthening of the Islamic State in the Middle East has not only radicalized discourses of exclusion in Islamic countries, but also created fear and disdain among citizens of the West. Right-wing parties relying on racist and anti-immigration campaigns are regaining ground among voters in Europe, as well as in the U.S. This puts at risk the international community's efforts of the last 65 years, striving to create a legal framework and a holding environment to protect the rights and liberties of every human being.¹

* Consultora independiente y especialista en Desarrollo Social, Equidad, Políticas Públicas y Derechos Humanos. Profesora de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM <aguilabella@gmail.com>.

¹ In the current literature on leadership, a "holding environment" has been defined as a supportive space that "is uncomfortable enough that a person cannot avoid the problem, but safe enough that the person can experiment with a new way of being" (Cormode, n.d.).

On the other hand, while information and technological innovations have drastically reduced human effort and shifted time allocation, they have also modified the ways we interact, communicate, and organize amongst ourselves, with as yet unforeseen repercussions. Furthermore, the rapid advance in the current development of artificial intelligence has also started to raise concerns about what will happen to human participation along productive value chains. In addition, questions have emerged regarding how this will change human labor and wage/market participation.

We do not have sense of the challenges that the new global economy will pose to human communities but we are starting to perceive its possible effects: the loss of natural reserves that sustain human life and the inequality gap in well-being and wealth distribution.

We do not have a clear sense of the challenges that the new global economy will pose to human communities in the future, but we are starting to perceive its possible effects in two additional areas: the loss of natural reserves that sustain human life and the inequality gap in well-being and wealth distribution.

Climate change is no longer a hypothesis under discussion. It is posing serious threats to the livelihood of island states and coastal communities and has become a menace for the subsistence of species at sea and on land. It is certainly compromising the survival of human populations, especially the more vulnerable ones, who have few resources and capabilities to deal with its effects. While many governments are preparing their populations to face the adverse effects in the coming decades as a result of rising temperatures and drastic changes in the ecosystem, many others are not. As Jared Diamond, author of the book *Collapse* (2005), has warned, our civilization is on the verge of committing an *environmental suicide* that could make human life vanish from the Earth. If we do not address these issues today, there may not be a tomorrow. And we are still hoping for a new global leadership to surface that would reverse the effects on our planet's sustainability.

Finally, a major challenge for the global community that still lies ahead is posed by the social and economic disparities among individuals around the world. The planet today is divided between a highly developed pole, where human life is reaching toward the future, and another pole of people who aspire only to survive and are desperately looking for ways to participate in the global economy. The concentration of wealth has reached some of the worst levels seen in human history. Today, 1 percent of the global population owns more than 50 percent of the global wealth, while the other half is distributed among the remaining 99 percent, with huge concentrations in the upper deciles (Hardoon, 2015). This amount of concentration of wealth is not only ethically repre-

hensible, but it also jeopardizes the subsistence of the capitalist system in the medium and long term.

These challenges are not to be regarded lightly. They require able and skillful leaders who can help frame the issues in such a way that people can face these problems and fully understand the risk they represent. But these challenges also require the sensitivity to understand that their nature correlates to adaptive problems and not merely to technical ones. That is, the problems are of a cognitive and epistemological social nature, which requires confronting values and our views toward them. As Professor Ronald Heifetz has stressed, problems of an adaptive nature also require an adaptive leadership approach that can take a group in the direction where all the narratives can be fully expressed, the underlying conflict can be managed, and where individuals do the work they are responsible for (Heifetz and Linsky, 2002).

The adaptive leadership framework developed by Heifetz at Harvard Kennedy School of Government is an important body of ideas that shifts the attention from person-based leadership models to a more inclusive focus. Adaptive leadership confronts adaptive challenges by “addressing changes in people’s priorities, beliefs, habits and loyalties.” And from the former it moves into “making progress by going beyond any authoritative expertise to mobilize discovery, shedding certain entrenched ways, tolerating losses, and generating the new capacity to drive anew” (Heifetz, Grashow, and Linsky, 2009, p. 19).

One of the strengths of this adaptive leadership approach involves the thorough analysis of the role that formal and informal authority play in any given system and how individuals relate to it. Whether a person is an authority figure or acts *vis-à-vis* one, the social and personal construction of an authority role remains highly important. This allows for the understanding of the strategies and the degree of disequilibrium that a given system can stand, and may produce the openness to challenge an authority figure that may be standing in the way of change.

Adaptive leadership becomes especially important when we realize we live in a fractured world where competing values and forces are in place, and where one isolated group cannot solve all the problems that emerge (Williams, 2015). Even the best CEO of a multinational company or president of a powerful country needs to negotiate to tackle difficult issues, but also has to build alliances; clearly he/she cannot do it on his/her own. Because adaptive leadership “wrestles with normative questions of

Problems of an adaptive nature also require an adaptive leadership approach that can take a group in the direction where all the narratives can be fully expressed, the underlying conflict can be managed, and where individuals do the work they are responsible for.

value, purpose and process” in a global community (Heifetz, Grashow and Linsky, 2009: 14), where most challenges are of a normative and not technical nature, new visions of leadership and new change agents are required.

Building on the adaptive leadership framework, in his new book, *Leadership for a Fractured World*, Harvard Professor Dean Williams critically sets out to understand what the characteristics of a new type of leader are, those of the “change agent.” This agent has to have a set of abilities different from those of the so-called “big man leadership,” which commonly corresponds to the idea of a charismatic leader eager and capable of solving group problems without disrupting people’s lives.

For Williams, the new “global change agent” has to understand four key challenges: *a)* how to mobilize people to cross boundaries to address shared problems; *b)* how to change maladaptive practices to improve efficiency in the face of common threats; *c)* how to increase recognition among fractured groups and create bridges; and, *d)* how to intervene by stimulating sufficient creativity to produce breakthrough solutions (pp. xiii-xiv).

At times inspiring, at times educational, using leadership experiences and failures from a wide range of leaders in the corporate and political world, the book builds step by step a new model of leadership. A faculty member at Harvard University’s Kennedy School since 1999, Professor Williams has an equally long trajectory working in the field, advising diverse stakeholders in tackling difficult challenges. He served as the chief adviser to the presidents of Madagascar, East Timor, and Nigeria. He has also trained and advised global and local NGOs and social agents on how to promote social change.

Thus, his approach is based on rigorous and thorough fieldwork, which aims to build a strong and plural diagnosis of the challenge faced. This has earned him academic recognition but also high regard from the social and private sectors. It is no coincidence, then, that the leadership challenges found in the book were shared with Professor Williams by global leaders themselves.

Their confidential narratives feed Williams’s leadership model, appealing for agents who can cross cultural borders and recognize inherent cultural values that sometimes obstruct change. Separating oneself from embedded values is no easy task; therefore, an agent of change must understand when to pause and *go out on the balcony*, in order to have a

The book builds step by step a new model of leadership. Its approach encourages the change agent to analyze and recognize the biases of different stakeholders, including the change agent’s own, in order to understand where conflict could emerge.

broader view of what is going on within the system. Furthermore, this approach to leadership encourages the change agent to analyze and recognize the biases of different stakeholders, including the change agent's own, in order to understand where conflict could emerge when looking for solutions.

For the author, *change* is the major challenge but it requires breaking "tribal" boundaries that slow transformations in uneasy waters. In Dean Williams's conception, tribalism is the default through which people hold on to their established values and notions of reality, thus creating boundaries that prevent them from crossing over and understanding any other realm.

The value of tribalism is not unappreciated by the author, as it plays important part in terms of bonding and affiliation; it has also helps further collective identity and meaning. But identity boundaries can hinder taking advantage of the opportunity to address shared problems outside the group. Environmental damage or nuclear power deterrents are just some of the challenges that need to be address by multiple stakeholders. Therefore, a leader's role in a plural, global world is to understand when the tribal boundaries and values need to be shaken up—or even dissolved.

For Williams, boundaries will sometimes need to be redefined—or even torn down—for the group to progress. Not the kind of progress understood in modern thought, but, instead, progress defined as "making things sustainably better for all" (p. 15). Breaking down boundaries of a self-defined cultural group will depend on the presence of *maladaptive practices* that are keeping the group from change and solving their problems. Since what people fear the most has to do with what can they lose in the process of change, a mayor duty of any agent of change involves managing the possible losses that could come from it.

Leadership for a Fractured World forces us to look deeply into our personal and collective motivations for change. The author poses a question whose answer is not evident: what is at stake and why is change needed (p. 35)? Change is needed in most cases because the survival of the group depends on it or because the *status quo* is creating too much disturbance and conflict. The challenge for the group, then, is to understand that change is the *necessary evil* that needs to take place while people still hold power to shape the future. If not, change will come from an outside source that could completely disrupt the group's sovereignty and decision-making capacities.

Leadership for a Fractured World forces us to look deeply into our personal and collective motivations for change. The author poses a question whose answer is not evident: what is at stake and why is change needed.

The book does not stop at the why and what, but goes on to explore alternatives for how to face the challenges: How do you make a group realize that change is vital? Is it the right time to break some boundaries and to make the system more dynamic? Williams hands in his recipe: a cup of self-diagnosis and a pint of analyzing cultural narratives.

A good, efficient agent of change understands the tasks presented to the group in order to cross boundaries and does not avoid the work ahead. A leader's responsibility, in this sense, is to get the group to *be responsible while doing the adaptive work needed*. Among other things, diagnose the problem with multiple views, and help the groups involved to adjust their narratives, keeping in mind the importance of creating shared value.

Self-diagnosis emerges as a pillar of change, not only for the group but also for the agent promoting change. The examination of oneself allows the leader-to-be to avoid "the ugly factor" of being disrespectful or judgmental when analyzing the group's needs for change. The "ugly factor" tends to be present when the person is not able to understand that change implies having sensibility and taking care of all the people engaged in the adaptive process. Can an aspiring leader avoid the "ugly factor"? For Williams, the way to do this is by looking for partnerships that can walk us through the process of change: "A network of partnership increases the chances that wiser heads prevail and reduces risk of bad decisions due to bias, misinformation, misinterpretation or miscalculation" (p. 71).

Partnerships can also be an important instrument while crossing boundaries and identifying maladaptive practices. Maladaptive practices are present in all groups and can be the best indication that certain values or practices are flawed, or that the group perhaps is working in isolation. Maladaptive practices can also surface if the group is neglecting to deal with the changes that need to be made in order to avoid an overall collapse.

Political will and good leadership can help avoid collapse, but in particular they help people face reality. While reality can have its distortions, a leader's task is to be creative and engage different stakeholders with a diversity of tools: from asking good questions and applying story-telling techniques, to understanding peoples' abilities and setting personal tasks that can be completed.

In this extensive work, Williams seems to be writing down his legacy for the next generation of leaders. In his view, the leaders-to-be should aim

In this extensive work, Williams seems to be writing down his legacy for the next generation of leaders. The leaders-to-be should aim at being adventurous; experiment and accept failure as a process of awareness that can further the knowledge required by the system.

at being adventurous; they should experiment and accept failure as a process of awareness that can further the knowledge required by the system. Defining a higher purpose can also help people develop a clear sense of direction and avoid getting lost or frustrated. But above all, leaders should have a clear idea of who they are, before setting goals to help others.

The last chapters of the book give a detailed checklist—on a more personal note—that will help anyone aiming at understanding this fascinating leadership framework. It maps out how to make a self-assessment and helps the reader understand that “leadership is not an individual burden but a collective process of creative problem solving by actively engaging with diverse perspectives” (p. 116).

From our side of the world, in a time when many voices in Mexico and Latin America are clamoring for new models of good leadership, *Leadership for a Fractured World* can offer an important opportunity to pause and review how the idea of leadership has been shaped by our notions of authority inserted through a long tradition of charismatic authoritarianism. An adaptive leadership process, built on Dean Williams’s insights, could help deal with many of the cross-cultural issues present in Latin America, where national governments have not been able to create the holding environments for social change to take place from a plural and inclusive perspective. It could also help facilitate some of the difficult decisions that have to be made to pre-empt many of the losses that will emanate from those Four Horsemen of the Apocalypse riding close by.

This book is certainly among one of the best leadership books written to date. People interested in understanding some of the most creative insights of the leadership gurus at Harvard will be pleased to find concrete cases presented in approachable writing, yet with truly insightful depth.

Leadership for a Fractured World can offer an opportunity to pause and review how the idea of leadership has been shaped by our notions of authority inserted through a long tradition of charismatic authoritarianism.

BIBLIOGRAPHY

CORMODE, SCOTT

n.d. “Constructing a Holding Environment,” Fuller Theological Seminary, http://leadership.fuller.edu/Leadership/Resources/Part_4-Leading_for_Transformative_Change/III__Constructing_a_Holding_Environment.aspx, accessed May 31, 2016.

DIAMOND, JAROD

2005 *Collapse: How Societies Choose to Fail or to Succeed*, New York, Viking Press.

HARDOON, DEBORAH

2015 "Wealth: Having It All and Wanting More," Oxfam Issue Briefing, January, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/wealth-having-it-all-and-wanting-more-338125>.

HEIFETZ, R., A. GRASHOW and M. LINSKY

2009 *The Practice of Adaptive Leadership*, Cambridge, Harvard Business Press.

HEIFETZ, R., and M. LINSKY

2002 *Leadership on the Line: Staying Alive through the Dangers of Living*, Cambridge, Harvard Business School Press.

VOICES of Mexico

CISAN-UNAM

Commemorative Issue 100

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



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, Cd. Mx., 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, Cd. Mx., 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 hemerobibliográfico 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

ISTOR

REVISTA DE HISTORIA INTERNACIONAL

Año xvii, número 65, verano de 2016

HISTORIAS DE LOS JUEGOS OLÍMPICOS

Fernando Segura M. Trejo
(coordinador)

Jean Saint-Martin, Michaël Attali, Fausto Amaro,
Masaru Ikei, Isami Romero, Raúl Nivón-Ramírez,
Haruko Hosoda, Alejandro Tavella, Adriana Islas Govea,
Julia Hang, Manuel Dueñas, Oscar Barnade,
Jean-François Diana, Axel Elías, Sergio Levinsky,
Rafael Soares Gonçalves, Luiz Fernando Rojo,
Gilmar Mascarenhas, Juan Silveira,
Belen Nassar



9 771665 171015

\$ 100.00

XVII ANIVERSARIO





Promoviendo el estudio y diálogo de las Relaciones Internacionales de México y el Mundo

El Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI) es el think tank más prestigioso en México, dedicado al análisis y el debate sobre los asuntos internacionales. De igual manera, es uno de los centros de pensamiento más importantes del mundo. Reúne a una selecta membresía de Asociados, todos ellos expertos de las relaciones internacionales, así como empresas mexicanas con proyección mundial, embajadas acreditadas ante el gobierno de México, representaciones de organismos Internacionales y centros de Investigación.

Los Asociados de Comexi forman parte de la red de especialistas más importantes de México que analizan, debaten e impactan en la toma de decisiones. Frecuentemente se reúnen con figuras de primer nivel y participan promoviendo la reflexión sobre el acontecer internacional, a través de los medios de comunicación.

www.consejomexicano.org

- Reuniones con expertos y tomadores de decisiones
- Participación en medios de comunicación y foros de alto impacto
- Liderazgo en redes sociales con enfoque en las relaciones internacionales
- Programas académicos
- Redes globales
- Grupos de Trabajo especializados



106

PUBLICACIÓN CUATRIMESTRAL

Revista Mexicana de POLÍTICA EXTERIOR

ENERO - ABRIL 2016

LA ALIANZA DEL PACÍFICO: UN NUEVO PARADIGMA
DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Juan Pablo Prado Lallande
Coordinador

ILDEFONSO GUAJARDO VILLARREAL: La dimensión económica de la Alianza del Pacífico: una perspectiva mexicana ■ **JORGE HEINE:** Sigla nueva en sopa de letras: raíces y ramificaciones de la Alianza del Pacífico ■ **ANDELFO GARCÍA:** La Alianza del Pacífico: plataforma de proyección global ■ **ANDRÉS REBOLLEDO SMITMANS:** El Acuerdo Marco y el Protocolo Adicional de la Alianza del Pacífico. Visión desde Chile ■ **SOCORRO FLORES LIERA:** La Alianza del Pacífico: una apuesta para la libre movilidad y la integración ■ **EDUARDO MARTINETTI MACEDO:** Perú y la evolución de la Alianza del Pacífico como proceso de integración económica regional ■ **RODRIGO MORALES CASTILLO, GERARDO MALDONADO Y JORGE A. SCHIAVON:** Las bases sociales de la Alianza del Pacífico ■ **JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO:** La Alianza del Pacífico vista desde España ■ **MICHEL LEVÍ CORAL Y GIULLIANA REGGIARDO:** La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano actual ■ **JUAN PABLO PRADO LALLANDE Y RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES:** La Alianza del Pacífico: comercio y cooperación al servicio de la integración ■ **LUIS OCHOA BILBAO Y PEDRO MANUEL RODRÍGUEZ SUÁREZ:** Cronología de la Alianza del Pacífico ■ **DIPLOMACIA PRESIDENCIAL Y LA ENTRADA DE MÉXICO EN LA ALALC** ■

\$74.00

INSTITUTO MATÍAS ROMERO
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

Precio por ejemplar: \$74.00. Suscripción por un año, 3 números, \$156.00
(En el extranjero USD \$25.00) Forme su colección. Números atrasados \$52.00 (USD \$8.00)

INSTITUTO MATÍAS ROMERO
República de El Salvador Núm. 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

ARTÍCULOS

Polivictimización en mujeres
mexicanas adultas mayores
(pp. 343-374)
SONIA M. FRÍAS

Complementando racionalidades: la nueva
pequeña burguesía aymara en Bolivia
(pp. 375-407)
CARMEN ROSA REA CAMPOS

Miradas recíprocas: representaciones
de la desigualdad en México
(pp. 409-436)
GONZALO A. SARAVÍ

“Fallas del sistema”: análisis desde abajo
del movimiento anarcopunk en México
(pp. 437-467)
ALICE POMA
TOMMASO GRAVANTE

Hegemonía masculina, freno
en equipos mixtos en la minería chilena
(pp. 469-496)
PAULINA SALINAS
GIANNI ROMANÍ

Mujeres y democracia: ¿qué impide
los proyectos de participación femenina?
(pp. 497-527)
JONE MARTÍNEZ PALACIOS
JEAN NICOLAS-BACH

Antierótica feroz
y otras cuestiones paradójicas
(pp. 529-549)
MÓNICA ZÚNIGA RIVERA

RESEÑAS

Philip McMichael
Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias
JUAN LUIS HERNÁNDEZ PÉREZ

Carlo Tassara, Antonio Ibarra
y Luis H. Vargas Faulbaum
*Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil,
Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC
o salir de la pobreza?*
CARLOS HERNÁN MARÍN

Sagrario Garay, María Concepción Arroyo
y Jorge Bracamonte
*Vejez, familia y bienestar. Dimensiones micro
y macrosociales del envejecimiento y la vejez*
JESÚS RIVERA NAVARRO

Problemas del DESARROLLO

REVISTA
LATINOAMERICANA
DE ECONOMÍA

Vol. 47, núm. 185, abril-junio 2016

Artículos

*Multiplicadores y coordinación fiscal y monetaria
en Argentina, Brasil, Chile y México para el desarrollo*

Carlos Fraga, Israel Briseño y Miguel Heras

*Industria eléctrica en México: tensión entre el Estado
y el mercado*

Víctor Rodríguez Padilla

*Política macro e industrial para un cambioestructural
y crecimiento: gran pendiente de la economía mexicana*

Juan Carlos Moreno Brid

Migración mexicana altamente calificada: 1990-2013

Selene Gaspar y Mónica Chávez

*Relación entre beneficios e inversión: crecimiento
económico de España 1994-2007*

Javier López Prol y Enrique Palazuelos

Reformas económico financieras en Cuba.

Reinserción al capitalismo en una etapa de crisis

Marcia Solorza

Triángulo del neodesarrollismo en Ecuador

James M. Cypher y Yolanda Alfaro



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>

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

Porque somos Latinoamérica

En Foreign Affairs Latinoamérica nos renovamos para ofrecerle toda la información sobre América Latina y el mundo en un espacio más dinámico, de fácil acceso y con contenidos exclusivos.

Visite fal.itam.mx y comparta con nosotros una nueva forma de vivir las Relaciones Internacionales.



Versión impresa y digital de la revista disponibles en

www.fal.itam.mx



Contenido gratuito y noticias en

f Foreign Affairs Latinoamérica

t @ForeignAffairsL



CISAN

p u b l i c a c i o n e s

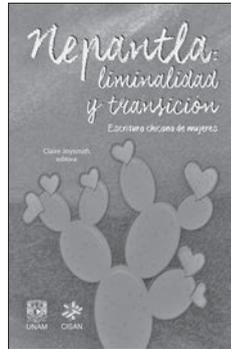
Más allá de la maquila: contribución de la subcontratación internacional al desarrollo de China
Monica Gambrell

Este libro analiza cómo la República Popular China ha utilizado la subcontratación internacional para acelerar su proceso de desarrollo a través de la creación de regímenes aduanales y zonas especiales. Asimismo explora el grado de progreso de los procesos manufactureros de más alta tecnología y mayor valor agregado, capaces de contribuir a mejoras en el nivel de vida de su población. Estudiar la experiencia de la República Popular China ayudará a entender por qué esta estrategia no ha dado mejores resultados en México.



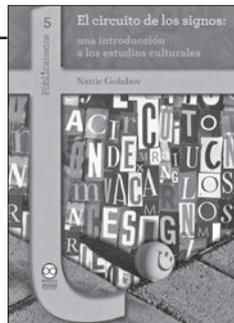
Nepantla: liminalidad y transición. Escritura chicana de mujeres
Claire Joysmith, ed.

En la presente obra, la filósofa cultural chicana Gloria E. Anzaldúa resignifica "Nepantla" —"lugar o sitio de en medio" en náhuatl, como plantea Miguel León Portilla— como un incipiente paradigma de liminalidad y transición, como parte medular de la experiencia chicana, con un enfoque en algunas escritoras en particular. En *Nepantla: liminalidad y transición. Escritura chicana de mujeres* se plantea el Nepantla como sitio, estado y percepción "entre-mundos", de cruces de fronteras diversas, desde donde se puede explorar y forjar nuevas identidades creativas, literarias y lingüísticas, espirituales y psicológicas, socioculturales y geopolíticas.



El circuito de los signos: una introducción a los estudios culturales
Nattie Golubov

El objetivo es hacer comprender este fenómeno académico que integra conceptos y teorías pertenecientes a distintas disciplinas para analizar objetos, coyunturas o acontecimientos particulares, desde una película, un género literario, la recepción de una telenovela, un suceso musical, la compra de objetos de moda, costumbres culinarias o los atentados del 11 de septiembre de 2001. La autora concibió este libro como una herramienta pedagógica para quienes se interesan en el estudio crítico de la cultura popular estadounidense actual.



Los dioses llegaron tarde a Filadelfia: una dimensión mitohistórica de la soberanía
Ignacio Díaz de la Serna

Mientras que las naciones europeas iban constituyéndose en territorios de libertad política, Estados Unidos fue desde el comienzo lugar de igualdad civil. De ahí provino el carácter pragmático de su democracia. Contra la idea a veces difundida sobre las capacidades casi divinas de los delegados que dieron forma y contenido a esa primera Constitución moderna, baste señalar que fueron simplemente hombres interesados en construir un país muy distinto del que antes había sido colonia. En este libro, Ignacio Díaz de la Serna explica, desde una perspectiva genealógica, el origen de esta soberanía, las condiciones específicas en las que surgió y hacia dónde apunta.





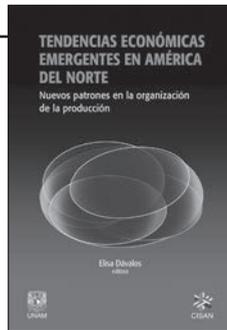
CISAN

p u b l i c a c i o n e s

Tendencias económicas emergentes en América del Norte. Nuevos patrones en la organización de la producción

Elisa Dávalos, ed.

En este volumen se presentan estudios sobre los actores regionales y globales de la producción, las cadenas globales de valor y el entorno que en América del Norte han creado la conjunción de políticas estatales con actores empresariales organizados en redes corporativas. Se aprecian las tendencias más relevantes del proceso de integración económica a nivel intrarregional y en la interacción de esta región con el mundo.



Experiencias de migrantes indígenas mexicanos y guatemaltecos en Estados Unidos

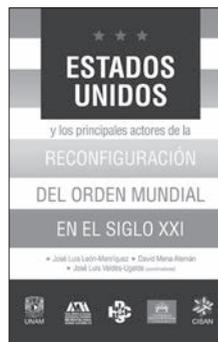
Elaine Levine, ed.

Azotados por la necesidad y el hambre o expulsados de sus tierras por la violencia, muchos indígenas de México y Guatemala han migrado hacia Estados Unidos. Sus esfuerzos por conservar su vida comunitaria, herencia cultural y costumbres, constituyen vivencias colectivas e individuales que esta obra explora y expone. La primera parte del libro habla sobre migrantes mexicanos y sus deseos de mantener viva su identidad indígena en un contexto nuevo, y la segunda parte habla de experiencias migrantes de mayas guatemaltecos en Estados Unidos.

Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia

Ariadna Estévez y Daniel Vázquez

¿Es el discurso de derechos humanos una herramienta útil para generar procesos de transformación político-social en contextos de violencia? Con un enfoque multidisciplinario, los autores de este volumen analizan los derechos humanos como una práctica social que se realiza en medio de relaciones de poder, en el marco del ya convulsionado siglo XXI; así como los desafíos y límites del uso del discurso reflejado en las estrategias de acción de las ONG, la actuación de las instituciones y la concentración de poder político y económico.



Estados Unidos y los principales actores de la reconfiguración del orden mundial en el siglo XXI

José Luis León-Manríquez,
David Mena Alemán
y José Luis Valdés Ugalde, coords.

Frente a la reconfiguración del sistema mundial, cabe preguntarse, ¿Estados Unidos ha experimentado un declive?, ¿ha perdido influencia en el mundo? Desde diferentes ópticas y perspectivas temáticas, este volumen presenta una visión de los cambios en el sistema internacional en esta década, a partir del análisis de algunos de los actores más representativos que lo conforman. Especial atención se presta al papel que Estados Unidos cumple y cumplirá en relación con potencias y países emergentes en el escenario mundial.

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



Universidad Nacional Autónoma de México
NORTEAMÉRICA, Revista Académica

SUSCRIPCIONES / SUBSCRIPTIONS

Mexico: 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, Cd. Mx., 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

o bien, una suscripción de un año
a la revista *Voices of Mexico*



Más allá de la maquila:
contribución de la
subcontratación internacional
al desarrollo de China



Nepantla: liminalidad
y transición. Escritura
chicana de mujeres



El circuito de los signos:
una introducción
a los estudios culturales



Los dioses llegaron tarde
a Filadelfia: una dimensión
mitohistórica de la soberanía



Voices of Mexico

Seleccione con una la opción de su preferencia



Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM, año 11, núm. 1, se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de junio de 2016. En su composición se usaron tipos Palatino y Formata light y medium de 15, 11, 9 y 7 puntos. Se tiraron 250 ejemplares más sobrantes para reposición en papel Cultural de 90 gramos. La impresión en técnica Offset estuvo a cargo de Grupo Edición, S.A. de C.V., Xochicalco núm. 619, Col. Vértiz Narvarte, Deleg. Benito Juárez, C.P. 03600, Ciudad de México.

