



Año 12, número 2, julio-diciembre de 2017
Year 12, Issue 2, July-December 2017

Consulte nuestra página: www.revistanorteamerica.unam.mx



© Universidad Nacional Autónoma de México
Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM, año 12, número 2

Universidad Nacional Autónoma de México

Enrique Luis Graue Wiechers
Rector/President

Domingo Alberto Vital Díaz
Coordinador de Humanidades/Coordinator of Humanities

Graciela Martínez-Zalce
Directora del CISAN/CISAN Director

**Cuidado de la edición/
Associate Managing Editor**

Astrid Velasco Montante
y Teresita Cortés Díaz

Corrección de estilo/Copy Editing

María Cristina Hernández Escobar
Hugo Espinoza
y María Teresa Jiménez Andreu

**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 Ramírez

**Ventas y circulación/
Sales and Circulation**

Cynthia Creamer Tejeda

Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM, está incluida en el Sistema de Clasificación de Revistas Mexicanas Científicas y Tecnológicas del Conacyt y en los siguientes índices internacionales: LATIN-DEX, 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: 200.

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 12, núm. 2, se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2017 en Creative CI, Ángel del Campo núm. 14-3, Col. Obrera, Deleg. Cuauhtémoc, 06800, Ciudad de México. Se utilizó papel cultural de 90 gramos. Impreso en Digital.



Índice / Table of Contents

	ENSAYOS / ESSAYS	5
	Transnational Linked Fate and Identity in Support for a Mexico-US Political Union <i>El destino vinculado transnacional y la identidad en el apoyo de la unión política México-Estados Unidos</i> Xavier Medina Vidal	7
	Etiología del tráfico de migrantes en México: relevancia de los factores de atracción <i>The Etiology of Migrant Smuggling in Mexico: The Importance of Pull Factors</i> Simón Pedro Izcara Palacios	29
	Republicanism, liberalismo y excepcionalismo: Estados Unidos y la cuestión racial en el siglo XIX <i>Republicanism, Liberalism, and Exceptionalism: The United States and the Racial Question In the Nineteenth Century</i> Melody Fonseca	57
	Paradiplomacy in North America: Canadian Provinces' Relations with Their U.S. and Mexican Counterparts <i>Paradiplomacia en Norteamérica: las relaciones de las provincias canadienses con sus contrapartes mexicanas y estadounidenses</i> Roberto Zepeda Martínez	87
	ANÁLISIS DE ACTUALIDAD / CONTEMPORARY ISSUES	111
	Agua subterránea y soberanía interdependiente: el caso de los sistemas acuíferos transfronterizos en la región binacional de Paso del Norte	

<i>Groundwater and Interdependent Sovereignty: The Case of the Transborder Aquifer Systems In the Paso del Norte Binational Region</i> Gonzalo Hatch Kuri	113
De la no intervención a la institucionalización del cabildeo del gobierno mexicano en Estados Unidos <i>From Non-intervention to the Institutionalization Of Mexican Government Lobbying in the United States</i> José de Jesús López Almejo	147
Intercandidate Facebook Agenda-Building Effect Of Webb County Judge Election Campaigns On the US-Mexico Border <i>Efectos de la construcción de agendas en Facebook para las campañas electorales de los candidatos a jueces del Condado de Webb en la frontera México-Estados Unidos</i> María de los Ángeles Flores	173
Realidad frente a hechos alternativos: la migración irregular hacia Estados Unidos y las deportaciones de población mexicana durante la administración de Trump <i>Reality in the Face of Alternative Facts: Irregular Migration To the United States and the Deportations of Mexicans Under the Trump Administration</i> Jesús Peña	197
CONTRIBUCIÓN ESPECIAL / SPECIAL CONTRIBUTION	213
Walter Dean Burnham: An American Clockmaker Jesus Velasco	215
REFLEXIONES / REFLECTIONS	251
APUNTES BIBLIOGRÁFICOS / BIBLIOGRAPHICAL NOTES	
Trump: comercio, inversiones... y otras amenazas Jorge Eduardo Navarrete López	253



ENSAYOS / ESSAYS

*Transnational Linked Fate and Identity in Support
For a Mexico-US Political Union*
Xavier Medina Vidal

*Etiología del tráfico de migrantes en México:
relevancia de los factores de atracción*
Simón Pedro Izcara Palacios

*Republicanism, liberalism and exceptionalism:
Estados Unidos y la cuestión racial en el siglo XIX*
Melody Fonseca

*Paradiplomacy in North America:
Canadian Provinces' Relations with
Their U.S. and Mexican Counterparts*
Roberto Zepeda Martínez

Transnational Linked Fate and Identity in Support for a Mexico-U.S. Political Union

El destino vinculado transnacional y la identidad en el apoyo de la unión política México-Estados Unidos

XAVIER MEDINA VIDAL*

ABSTRACT

This study is an empirical analysis using survey data on the attitudes and orientations of the Mexican diaspora in the United States to explain its support for a political union between the two countries. The author articulates a theory of identity and shared affinity to explain their views on this issue. Regression analysis reveals that transnational linked fate, the belief that what happens to Mexicans in Mexico affects the lives of people of Mexican origin in the U.S., and Latino identity are significant independent predictors of support for a Mexico-U.S. political union. These findings signal the importance of the experiences of Mexicans in the U.S. to our understanding of attitudes toward North American politics.

Key words: North American integration, linked fate, Mexican-Americans, public opinion, transnationalism.

RESUMEN

Este estudio consiste en un análisis empírico que emplea datos de encuestas sobre las actitudes y orientaciones de la diáspora mexicana en Estados Unidos para explicar su apoyo a una unión política entre los dos países. El autor articula una teoría de identidad y afinidad compartida para explicar las visiones de esa población sobre esta cuestión. Un análisis de regresión revela que un destino vinculado transnacional, la creencia de que lo que les sucede a los mexicanos en México afecta la vida de las personas de origen mexicano en Estados Unidos y la identidad latina son factores independientes y significativos que predicen el apoyo a una unión política de México y Estados Unidos. Estos hallazgos señalan la importancia de las experiencias de los mexicanos en Estados Unidos para conocer las actitudes hacia la política norteamericana.

Palabras clave: integración norteamericana, destino vinculado, mexicoamericanos, opinión pública, transnacionalismo.

* Diane D. Blair Center of Southern Politics and Society, University of Arkansas; dxmedina@uark.edu.

INTRODUCTION

Over two decades after the North American Free Trade Agreement (NAFTA) integrated the economies of Canada, Mexico, and the United States, the degree to which the people of these three sovereign states have come to identify with one another socially and politically has lagged behind state-level economic commitments. In as many years as trade and investment in North America have gone largely unencumbered by political interests, the people of the three countries have yet to forge a truly “North American” identity (Pastor, 2011). As recent U.S. public opinion research reveals, even just among African-Americans, Latinos/Hispanics, and Anglo-Americans, attitudes toward the construction of a border wall between Mexico and the U.S. and a pathway to citizenship for millions of unauthorized immigrants are sharply divided. A large majority of Latinos in the U.S. support a pathway to citizenship and oppose a border wall, while a plurality of Anglo-Americans holds opposing views, and African-Americans are the most ambivalent toward both actions (Medina Vidal, 2017). Given the polemical turn in the tone and tempo of Mexico-U.S. and North American relations now, over two decades after NAFTA was enacted, it has become apparent that understanding North American bonds in social, cultural, and identity-driven ways has failed.

In this study, I analyze the intersection of identity and North American politics and policy through the lens of the attitudes and orientations of people of Mexican origin in the U.S. One point of departure for understanding the importance of identity and transnational linked fate to the public support of deeper North American integration is an understanding of the lengths to which elite-level activism and scholarship have taken the idea of deeper integration. As a trade agreement, proponents of NAFTA and economic integration have concerned themselves almost exclusively with the agreement’s effects on trade and investment in the three member countries. Only a few exceptions to this general rule exist. Some scholars of North American integration seek common ground among all North Americans (residents of Canada, United States, and Mexico) beyond the more ubiquitous economic cooperation frame. Evidence suggests that all three publics of the three NAFTA-member countries are becoming more alike in terms of their values (Pastor, 2001; 2011). Basáñez, Inglehart, and Nevitte find more evidence of convergence or parallel movement than divergence in values among the three NAFTA country publics (2007). Indeed, the “NAFTA-plus” argument for political integration, advanced most vociferously by Pastor (2001; 2011) and former President Vicente Fox Quesada, have expressed the most concern for identity and transnationalism by querying whether a common North American identity is possible. Yet, Pastor concludes that the lack of institutional support in

North America with which to foment a North American identity and deeper political integration are what make that identity impossible to achieve.

In this study, I emphasize and focus on the importance for the Mexican diaspora in the U.S. of these common identity and values questions raised by previous research. I contend that neither convergent values nor institutional capacity, but rather affinity via linked fate and ethnic identity are what inform attitudes among Mexican-origin people in the U.S. about North American politics. Drawing on the transnational view of immigration and assimilation, which asserts that the processes of cultural and values dissemination across international boundaries are two-way, mutually reinforcing phenomena, I argue that transnational political behavior and identities forged in the U.S. shape individuals' views of regional political integration. In articulating a theory of transnational linked fate, ethnic identity, and support for political integration, I argue that Mexican-origin people with a transnational linked fate with Mexicans in Mexico and a strong Latino identity forged in the U.S. are likely to support a political union between the Mexico and the U.S.

The remainder of this article is organized into five main sections. Section 2 briefly situates this study in the larger body of research into North American public opinion and transnational political behavior. Section 3 outlines a framework and hypotheses relating Latino pan-ethnic identity forged in the U.S. and the transnational linked fate value to agreement with a political union between Mexico and the United States. In Section 4, I introduce the data used in this study and present a statistical analysis. In Section 5, I discuss the substantive significance of the statistical findings and their broader implications for our understanding of regionalism, Mexican identity, public opinion, and the politics of North America. In the final section, I conclude with some discussion of potential avenues for future research.

Public Opinion Regarding North American Integration

Decades after NAFTA was implemented, U.S. public opinion toward North American relations is still mostly defined in terms of individuals' assessments of the trade agreement's effects on the economy (English, 2008) and views about the perceived direction of bi- and multilateralism in specific policy arenas (Smeltz and Kafura, 2013). A 2008 Gallup poll of U.S., Canadian, and Mexican views about NAFTA reveals that a majority (53 percent) of those in the United States see it as having a "mainly negative" impact on the U.S. economy, while a majority of Canadians (51 percent) perceive the agreement as having a "mainly positive" impact on the Canadian economy. Mexican opinion is much less sharply divided; 20 percent of Mexicans view

NAFTA as “mainly positive,” 23 percent as “mainly negative,” 18 percent as “neither positive nor negative,” and a plurality, 39 percent reported not knowing or/refused to respond (English, 2008).

Together with the Gallup poll’s design and findings, a recent U.S.-based survey of U.S. Americans conducted by the Chicago Council on Global Affairs and the Mexico Institute of the Woodrow Wilson Center for International Scholars (Smeltz and Kafura, 2013) reveals two important shortcomings in our general contemporary understanding of North American politics. For one, the focus of public opinion among U.S. Americans has been on the views and orientations of Anglo-Americans, the majority population. Smeltz and Kafura acknowledge that their survey sample does not include Spanish-speaking households and contains a very small sample of Hispanic respondents (2013: 7). Another more thematic problem concerning contemporary views of North American politics is the almost exclusive attention to economic matters (that is, trade and investment) and, to the extent that political matters are queried, they mainly involve matters of [mostly trade] policy and mimicking the institution-building model of the European Union (for example, Pastor, 2001; 2011).

Not since De la Garza and DeSipio’s (1998) analysis of Mexican-American opinion, based on survey data from the mid-1990s, around the time of NAFTA’s implementation, have the views of Mexican-Americans about policies within the scope of U.S.-Mexican relations been focused on. Drawing on policy preference data, De la Garza and DeSipio (1998) conclude that, in terms of their policy concerns, Mexican-Americans are following a model of assimilation similar to that of Italian-Americans, whereby Mexican-Americans have abandoned their concern for Mexican politics and their identity with Mexico is strictly cultural and not policy-based.

From 2004 to 2014, researchers at the Center for Economic Research and Teaching (CIDE) have measured the state of the Mexican mass- and elite-level support for a Mexican-U.S. political union if it means a better quality of life for them. Gerardo Maldonado, Rodrigo Morales Castillo, Guadalupe González González, David Crow, and Jorge A. Schiavon (2016) report that 53 percent of the Mexican mass public has agreed with joining the U.S. if it would improve their quality of life. This statistic shrinks to 43 percent support when researchers ask the same question without the benefit to quality of life attached to the political union. Elites, on the other hand, are much less supportive of a political union. Only 29 percent of the sample of Mexican political leaders surveyed supported joining the U.S. in a political union (Maldonado et al., 2016). The only comparable survey of U.S. elite opinion on North American politics identified is a 2011 study comparing Latino to non-Latino state legislators, in which respondents rated the importance of ten policy areas to the districts they

represent. Trade/NAFTA was among the ten, but is only marginally more important than “agriculture,” which was the least important issue. As a study of the policy preferences and salience of Latino and non-Latino elites, it is worth noting that the survey reveals “trade/NAFTA” to be an issue marginally more important to non-Latino lawmakers than to Latino lawmakers, whereas Latino lawmakers are more concerned than their non-Latino counterparts with worker protections, healthcare, crime, and education (Medina Vidal, 2012).

The aim of this study is to link what we know from Mexican public opinion regarding Mexicans’ views about sovereignty and their openness to a Mexico-U.S. political union with the views toward the same among Mexican-origin people in the U.S. To move toward a theory to explain the sources of support for political integration, I introduce a theoretical grounding based on identity shaped in the U.S. and transnational political behavior via transnational linked fate.

Transnational Political Behavior and Linked Fate

A thorough assessment of the literature reveals that the confluence of the concepts of linked fate and transnational political behavior has yet to be investigated. Though convergence of values and the transmission of ideologies and attitudes toward government tell us a great deal about Mexican-American political behavior in the U.S., to my knowledge, no research into Mexican political behavior explores linked fate as a dimension of identity that could also tell us a great deal about these phenomena. Further, to the extent that transnational political behavior is understood from the U.S. perspective, research in this area reveals only a limited view of behavior, with no attention paid to phenomena that are not more than materially transactional. The idea of a linked fate (Dawson, 1995), based on transnational ties to the people in their home or ancestral countries, informs how closely Mexican and other Latin American-origin individuals in the U.S. view themselves relative not only to U.S. society but also to Latin Americans outside the U.S.

The transnationalist view of migrant Latino politics defends the compatibility of transnational ties and multiple, overlapping national identities with higher levels of civic engagement among Latino migrants in the U.S. (Jones-Correa, 2001; Gershon and Pantoja, 2014). From this school, we know that many positive changes occur as a function of exchanges among people who are adaptable to fostering transnational exchange. For instance, migrants from Mexico to the U.S. are agents of democratic dissemination, whose behavior strengthens democracy in their country of origin, especially when transmitted directly from migrant friends and family abroad (Pérez-

Armendáriz and Crow, 2010). And to be sure, Mexican influences on the U.S. also wield significant clout *vis-à-vis* the ideas and political behavior patterns among Mexican migrants there. Pre-migration political socialization in Mexico, including partisan attachment, is a strong predictor of political engagement in the U.S., while the level of trust in government in Mexico corresponds to how much trust Mexican migrants have in U.S. political institutions (Wals, 2011). Ideas developed in Mexico also have a profound effect on how Mexican migrants incorporate themselves into their new U.S. political environment. Their “imported ideology” shapes the direction of the formation of their political ideas and electoral participation in the U.S. (Wals, 2013). As I argue below, a favorable view of a Mexico-U.S. political union and a better quality of life is a function of previously unstudied dimensions of transnational and identity politics among Mexican-Americans.

MEXICO-U.S. POLITICAL UNION FORGED THROUGH IDENTITY AND LINKED FATE

I endorse the transnationalist approach to understanding the political behavior of Latino immigrants in the U.S. and amend it by suggesting that a linked-fate dimension of transnational and identity-based politics operates in the same way for U.S.-born Latinos as it does for immigrants. Drawing from the literature on transnational political behavior and on the study of race and ethnicity in the U.S., I challenge the claim that Mexican-Americans have so abandoned their interest in Mexican politics or in Mexico-U.S. relations that their only connection to Mexico is based on a modest cultural affinity (De la Garza and DeSipio, 1998). Situating my theory of transnational linked fate and Latino identity on the spectrum of the shared interests and affinity among all Mexican-origin people in North America, I argue that the idea of a political union between the U.S. and Mexico is, for Mexicans in the U.S., an important arbiter of whether Mexican-Americans imagine themselves and their experiences in the U.S. as more than simply cultural.

According to Blair Center Poll data, when asked whether they think what happens generally to people in their country of ancestry affects them, Mexicans feel more of a transnational kinship than Latinos of other ancestries. Seventy-five percent of Mexican-origin Latinos in the U.S. believe that what happens in Mexico affects them at least a little, compared to the 63 percent of non-Mexican Latinos in the U.S. who believe that what happens to people in their own countries of ancestry affects their lives. To be sure, the proximity of Mexico and the U.S. and their shared history provide a meaningful explanation for this relative difference.

As an informer of shared interests and the structure of life chances for ethno-racial minority group members in the U.S., the idea that one's individual fate in life is somehow connected to that of the group to which an individual belongs already tells us a great deal about the connections between public opinion and many other dimensions of individual political behavior.

Thus, I predict:

Hypothesis 1: Individuals with higher levels of transnational linked fate are more likely to support a political union between Mexico and the United States.

Further, acknowledging the significance of lived experiences in the context of U.S. ethno-racial politics, which entails the racialized exploitation and marginalization of Mexican-origin people and all Latinos/Hispanics (García Bedolla, 2005; Schmidt et al., 2010), I contend that Latino identity is an important informer of the views Mexicans in the U.S. have toward North American politics. The primordial associations of all Latinos in the U.S. are also compatible with a pan-Latin American political philosophy. Thus, I also predict:

Hypothesis 2: Individuals with a stronger Latino/Hispanic ethnic identity are more likely to support a political union between Mexico and the United States.

In the following section I discuss the data used to test the theory of transnational linked fate and Latino identity fomenting support among Mexicans in the U.S. for the political integration of Mexico and the U.S.

EMPIRICAL TESTS

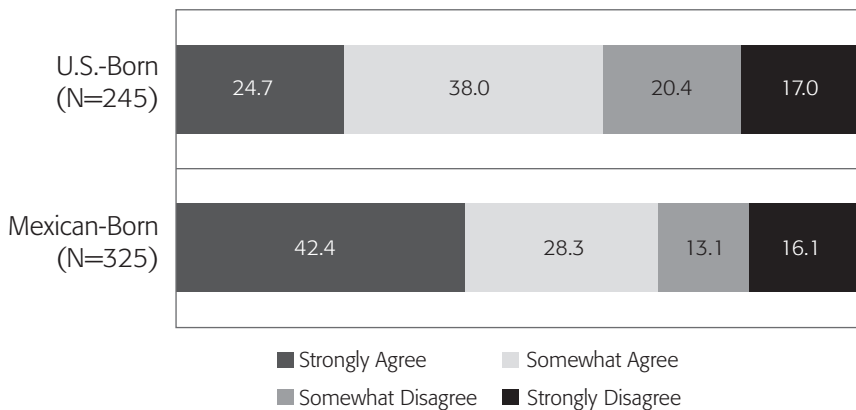
The data used in this analysis are from the Blair Center Poll (Diane D. Blair Center of Southern Politics and Society, 2016), a national survey fielded immediately following the U.S. November 2016 general election. The Blair Center Poll is a national, comprehensive survey of attitudes regarding a broad range of political and public policy issues, with special focus on the socio-cultural influences on the political values of African-Americans, Latinos, and white U.S. Americans in the U.S. South. The poll was administered by Knowledge Networks, an Internet survey company that includes a representative sample of U.S. Americans in its proprietary database, including representation of the roughly 30 percent of U.S. households without Internet access. In addition, it covers the growing number of cell-phone-only households

(recently estimated at 23 percent of all households) through address-based sampling. The survey was conducted in both Spanish and English and took an average of 20 minutes to complete. With a total sample of 3 668 individuals aged 18 and over, it included 1 021 Hispanic/Latino adults currently residing in the U.S. This research examines the attitudes and orientations of the 570 respondents of Mexican ancestry, 245 of whom are U.S.-born, and 325 of whom were born in Mexico.

Dependent Variables

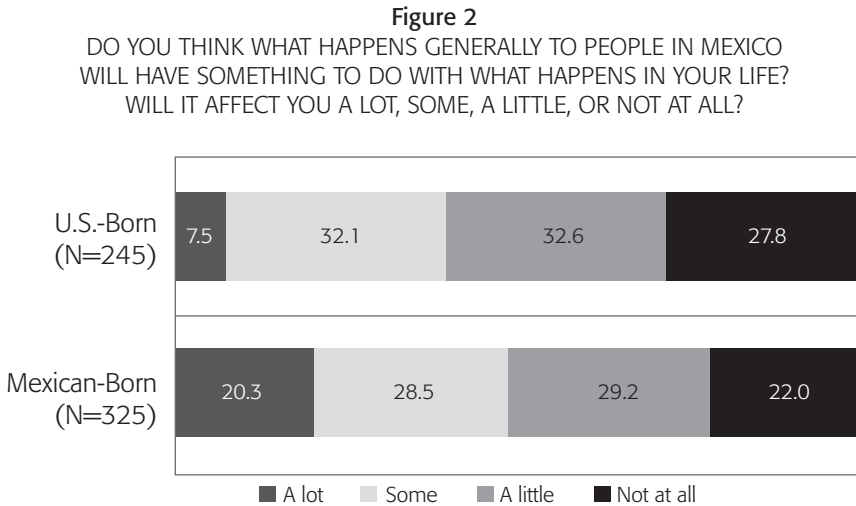
The main dependent variable of interest to this study, agreement with a Mexico-U.S. political unification, is coded from responses to the survey question, “How would you feel about Mexico and the United States forming one country if this meant a better quality of life for you?” In Figure 1, I report the distribution of agreement and disagreement with a Mexico-U.S. political union by birthplace. Mexican-born immigrants in the U.S. have a higher level of overall agreement with political union (70.7 percent strongly or somewhat agree) compared to the 62.7 percent of U.S.-born Mexican-Americans who agree. For explanatory simplicity, I code the dependent variable dichotomously, where 1 = agrees and 0 = disagrees with political unification.

Figure 1
MEXICO AND THE UNITED STATES SHOULD FORM ONE COUNTRY



Independent Variables

I operationalize *transnational linked fate*, a deeply held value, as survey responses to the question, “Do you think what happens generally to people in Mexico will have something to do with what happens in your life? Will it affect you a lot, some, a little, or not at all?” Figure 2 illustrates the levels of transnational linked fate, again by U.S. and Mexican birthplace. Mexican-born respondents have a higher level of transnational linked fate than Mexicans born in the U.S. I code the levels of transnational linked fate as 0 = none, for those who believe what happens in Mexico does not affect them “at all”; 1 = low for “a little”; 2 = moderate for “some”; and 3 = high for “a lot.”



The pan-ethnic *Latino identity* variable is dichotomous and derived from a question “In general, how strongly do you think of yourself as Hispanic/Latino?” I code the responses of “strongly” and “very strongly” identify as “1”; and “neutral,” “not strongly,” and “not at all” as “0.” The two independent variables of interest are correlated with one another thus: $r = 0.13$, $p < .01$. Transnational linked fate is correlated with agreement with Mexico-U.S. union $r = 0.19$, $p < .01$, and Latino identity is correlated with the dependent variable $r = 0.07$, $p < .10$.

Covariates

To control for other possible effects and explanations of agreement with Mexico-U.S. unification I include another political identity variable in the statistical test. The same measuring and coding scheme producing the Latino identity variable is used to account for the strength of [U.S.] *American identity*, where 1 = strong U.S. American identity and 0 = weak U.S. American identity. As a check on the social, identity-based explanations I posit, I control for the economic factors that might inform a preference for unification. *Personal economic outlook* is an ordinal variable ranging from a “worse” = 0 future personal economic outlook to a “better” = 2 future personal economic outlook. Other controls of theoretical importance to any study of Mexicans in the U.S. include *U.S. Citizen* (0 = non-citizen, 1 = citizen), *birthplace/U.S. Born* (0 = Mexican-born, 1 = U.S. born), *Spanish-language dominance/language of survey* (0 = English, 1 = Spanish). The common socioeconomic factors controlled for are sex (*female* = 1), age, level of *education*, and self-assessed *socioeconomic status* (1 = lower class...4 = upper class). The descriptive statistics for all variables used in the statistical analysis are reported in the Appendix.

Statistical Tests

To test for the hypothesized effects of Mexicans’ transnational linked fate and their pan-ethnic Latino identity on the binary measure of agreement with a Mexico-U.S. political union, I use logistic regression to generate estimates of their independent effects. These are presented in Table 1. In the first model, a bivariate model of the effects of birthplace, I observe a statistically significant difference between Mexicans born in Mexico and U.S.-born Mexican-Americans in their agreement with political union ($p < .05$). However, as the results of the multivariate logistic regression reveal, this difference is significantly muted by factors of more theoretical importance. Here, I observe positive and statistically significant independent effects of both transnational linked fate ($p < .05$) and Latino identity ($p < .05$) on agreement with a Mexico-U.S. union when controlling for U.S. American identity, economic outlook, and other factors. With the regression coefficients reaching a level of statistical significance, this provides corroboration for the hypothesis 1 and hypothesis 2 predictions. With respect to the question of whether Mexican-born or U.S.-born Mexicans are more or less likely to agree with political union, the reversal of the sign in the coefficient for birthplace, $\beta = -.365$ in the bivariate model and $\beta = .290$ in the multivariate model, renders it a less useful factor through which to understand agreement with Mexico-U.S. political union.

Table 1
LOGISTIC REGRESSION ESTIMATES OF AGREEMENT
WITH A MEXICO-U.S. POLITICAL UNION

	Bivariate Model	Multivariate Model
Birthplace (0 = Mexico, 1 = U.S.)	-0.365 (0.172)*	0.290 (0.290)
Transnational Linked Fate		0.228* (0.104)
Latino Identity		0.476* (0.235)
American/U.S. Identity		-0.001 (0.233)
Personal Economic Outlook		-0.172 (0.150)
U.S. Citizen		-0.304 (0.290)
Age		-0.020** (0.007)
Education		0.004 (0.039)
Socioeconomic Status		-0.322* (0.154)
Female		0.073 (0.195)
Spanish Language		0.747** (0.264)
Constant		1.481* (0.649)
Observations	570	527
Pseudo R^2	0.01	0.08
χ^2	4.51*	56.79**
Log Likelihood	-389.2	-326.3
Standard errors in parentheses* $p < .05$, ** $p < .01$		

Figure 3 illustrates the marginal effects of transnational linked fate and Latino identity when holding all other variables at their means, by plotting the predicted probabilities of support for Mexico-U.S. unification at each value of the independent variables. Mexicans in the U.S. with no transnational linked fate have a 62-percent likelihood of agreeing with a Mexico-U.S. union, compared to Mexicans with a high level of transnational linked fate; for the latter, the likelihood of agreement is 76 percent. In the case of those with weak versus strong Latino identities, those with strong Latino identity (71-percent likelihood of agreement) are 11 percent more likely to agree with political union than those with weak Latino identity (60-percent likelihood). These robust effects of transnational linked fate and ethnic identity are significant when controlling for the social and economic factors.

Figure 3
MARGINAL EFFECTS OF LINKED FATE AND LATINO IDENTITY
ON AGREEMENT WITH A MEXICO-U.S. POLITICAL UNION

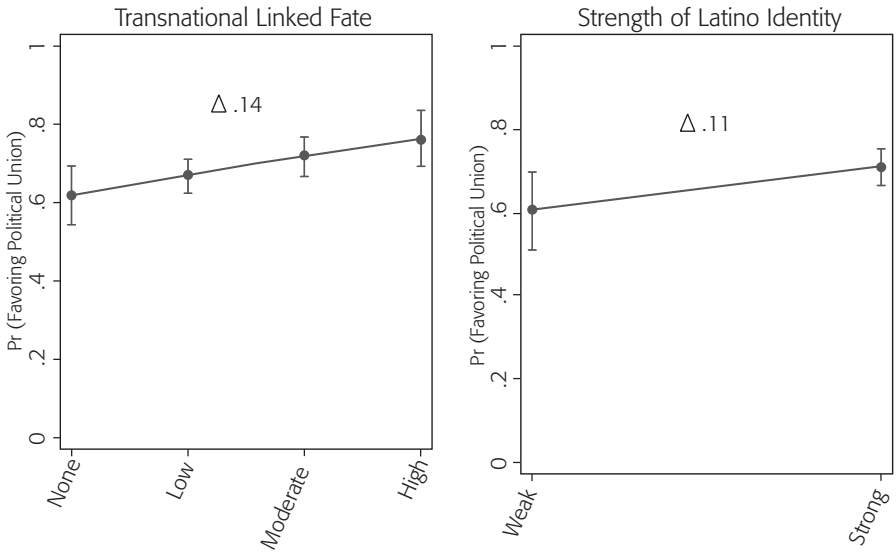


Figure 4
MARGINAL EFFECTS OF COVARIATES ON AGREEMENT
WITH A MEXICO-U.S. POLITICAL UNION

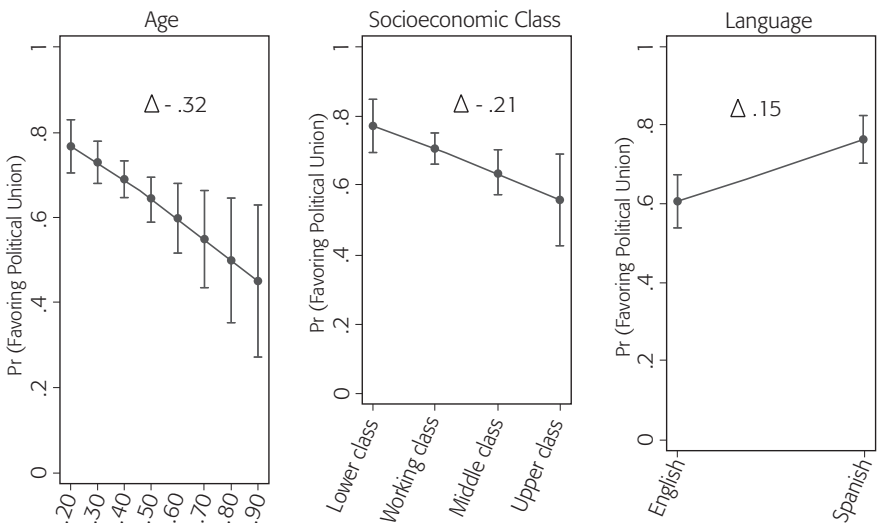


Figure 4 illustrates the marginal effects of the covariates age ($p < .01$), socioeconomic status ($p < .05$), and Spanish language ($p < .01$). Increasing age and higher socioeconomic status are negatively associated with agreement with political union: older Mexicans are cooler about the idea of a union than young Mexicans; and upper-class Mexicans are less likely to agree with union than lower, working, and middle-class Mexicans. The effects of another important form of U.S. acculturation, theorized as Spanish-language vs. English-language dominance and measured by the language version of the survey, are such that Spanish-dominant Mexicans are 15 percent more likely to agree with a political union than English-dominant Mexicans.

Next, I explain the substantive significance of these statistical findings to our understanding of North American relations and transnational political behavior among the region's people of Mexican origin.

DISCUSSION AND IMPLICATIONS FOR NORTH AMERICAN POLITICS

In seeking to identify what motivates the Mexican community in the United States to support an idea akin to the NAFTA-plus-style argument (Pastor, 2001; 2011) of a political union, I theorized that ethnic Latino identity and transnational linked fate play key explanatory roles in our understanding of support for a Mexico-U.S. political union. My approach to understanding the views of Mexicans in the U.S. toward political union involves how they view political union in terms of phenomena unique to their historical experiences. That is, given the psycho-historical and socioeconomic development of Mexican-origin people in the U.S. (Álvarez, 1973), for non-Mexican U.S. Americans and for Mexicans in Mexico, the concepts "transnational linked fate" and "Latino identity" mean very different things—if anything at all.

That stronger linked fate and group consciousness develop among co-ethnic Hispanics/Latinos living among each other within the U.S. is no novelty, since their shared context and experiences there bring them closer together. Likewise, the development of transnational ties among Mexicans in the two countries derives from a common set of lived experiences with migration, settlement, integration, and political integration. That is, pan-ethnic Latino identity and transnational ties are important components of Mexican-Americans' psycho-historical development.

The project of North American integration, a strictly economic one, has largely dutifully dismissed the importance of society and its complex identities in deference to neoliberal economics. More than an artifact of North American economic integration or of a set of convergent or parallel values, transnational linked fate tells an

important story about who Mexican-origin people throughout North America have always been: a community bonded by a traditional national character (Castañeda, 2011) that knows only of an artificial border.

Whereas linked fate had been previously effectively employed independently as a tool for understanding opinion and behavior among African-Americans (Dawson, 1995; Davis and Brown, 2002), Latinos (Sánchez and Masuoka, 2010; Kaufman, 2003), and immigrants in the U.S. (Sánchez and Masuoka, 2010), here I illustrate its utility to our understanding of support for a political union that reflects the complexity of Mexican-American identity in North America. Beyond a description of transactions such as remittances (Massey, Arango, and Hugo, 1998; Cohen, 2005; Cortina and De la Garza, 2004; Waldinger, Popkin, and Magaña, 2008), or a form of organizing material interests via hometown associations (Escala-Rabadán, Bada, and Rivera-Salgado, 2006; Waldinger, Popkin, and Magaña, 2008; Ramakrisnan and Viramontes, 2010), Mexican-U.S. transnationalism by way of a transnational linked fate is a reliable predictor of consciousness of a political identity. As I have illustrated here, the Mexican-American public's support for a political union is informed by this consciousness. Based on the relationship between transnational linked fate and Mexican-Americans' views of political union, this study's main findings contribute to the literature in support of the transnationalist view of migrant politics for Mexican immigrants *and* for U.S.-born Mexican-Americans.

The other main finding articulated in this study is that the pan-ethnic Hispanic/Latino identity forged in the U.S. is also an independent, significant predictor of support for a Mexico-U.S. political union. The regression analysis reveals that Mexican-Americans with a strong pan-ethnic Latino identity are more likely to support political union. In this regard, stronger support for a political union among stronger Latino identifiers illustrates pan-ethnic Latino consciousness generating out of intergroup social participation and interaction (Padilla, 1984). That is, pan-Latino consciousness and identity is a catalyst through which Mexicans in the U.S. can imagine a political union with their compatriots in Mexico. From the viewpoint of Mexican-Americans with a well-established and fomented pan-ethnic Latino identity forged in the U.S. context, political integration with Mexico is more imaginable.

Among the types of pan-ethnic ties that prevail in the U.S., the primordial versus the instrumental (Padilla, 1984; Calderón, 1992; Espíritu, 1992), the relationship identified here between Latino pan-ethnic identity and support for political union both potentially have the power to explain the meaning behind the relationship. As a construct employed instrumentally, strong pan-ethnic Latino identity potentially relates to opinion about political union as a manifestation of the economic and social integration that already exists among Mexicans in both countries. Taking a primordial

view of Latino ethnicity, the concept of a “community of culture” (Espíritu, 1992) applies to the millions of Mexican-Americans who, based on a shared Mexican culture, can envision being a part of a new North American state. That Mexican-born and U.S.-born Mexicans alike view political union similarly further advances this important point. To be sure, Latino/Hispanic identity is a construct with a much deeper meaning in the U.S. than in Mexico. What I find strong evidence of here is a truly supranational, regional identity, grounded, at least in part, in a pan-Latino consciousness and commonality among the Mexican-origin people in the U.S. and Mexico. In this arena of transnational politics, the primordial view of Latino/Hispanic identity reflects a longer tradition of pan-American identity and political philosophy emblematic of Simón Bolívar’s vision for Latin America.

Related to the strength of the association between Latino identity and support for political union, and as important to this study’s claims and empirical findings, is the non-finding of a relationship between American/U.S. identity and support for political union. That is, the strength of a community of Latino and Mexican culture is related to the concept of a Mexican-U.S. political union, not that such a union would reflect Anglo-American culture. To this end, the quality-of-life nature of the degree of agreement with a Mexico-U.S. union is critical. Support for political union is tied to the condition that such a union of states would enhance their quality of life. Mexican-Americans have decidedly linked the possibility of a better quality of life to their sense of linked fate with Mexicans in Mexico and to their ethnic identity. Still, though stronger ethnic Latino/Hispanic identity is a strong predictor of support for political union and the better quality of life that it entails, it is unclear, based on what is observable in this analysis, whether this phenomenon among Mexican-Americans is a function of primordial ties that Latino/Ethnic identity signals to co-ethnic Mexicans or to the instrumental value of pan-ethnic identity in the U.S. context. That many Mexican-Americans can envision, and even embrace, the idea of a Mexican-U.S. political union through the lenses of linked fate and ethnic identity supports the view that nearly a half-century after ideas of a “Chicano homeland” or a “Gran México” held the most currency, signals the strength and relevance of such ideas. The connection between those ideas and a better quality of life for Mexican-Americans also suggests that they have some instrumental value as well. In the final section below I offer some concluding remarks and suggestions for future research.

CONCLUSION AND DIRECTIONS FOR RESEARCH IN NORTH AMERICAN IDENTITY AND PUBLIC OPINION

This study offers a fresh take on the important questions facing North America's political future and a first attempt at understanding transnational linked fate and pan-ethnic Latino/Hispanic identity as forces of support for political integration. I demonstrate that both Mexican migrants and U.S.-born Mexican-Americans open themselves up to the fluidity of identity and common values. More than simply transnational in their views, they are able to reconcile the forces of their primordial ties with the idea of a supranational, North American identity. In this regard, Mexican-Americans are decidedly inclined toward regionalism and deeper integration, and view it as a means to achieving a better quality of life. If it is left to Mexican-Americans to decide, then the answer is clear.

To be sure, as our previous understanding of Mexican-American opinion and North American politics has revealed, scholars and policymakers are much better acquainted with the costs, benefits, and unintended consequences of free trade and economic integration than with the factors related to a cultural, social, and political integration in North America. This study presents readers with a point of departure from which to further investigate the implications of a Mexico-U.S. political union. The very next steps toward expanding even further what the future holds for Mexicans in the U.S. and Mexico in terms of policy and identity are to develop meaningful ways to measure transnational linked fate and public opinion toward political union among Mexicans in Mexico, and to deepen our understanding of how Mexicans link their own identity development to the politics of North America. With more available, observable indicators of these phenomena, we will move closer than ever to understanding the political and social development of North America. We see in this study how the parts of Mexico and the U.S. that give them their Mexican-American transnational identity are most certainly compatible with deeper, political integration. What also remains to be seen is whether and when North American institutions will catch up.

APPENDIX

DESCRIPTIVE STATISTICS, MEXICAN-ORIGIN RESPONDENTS N = 570				
Variable	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Agreement with Mexico-United States Union	0.67	0.47	0	1
Transnational Linked Fate	1.35	1.04	0	3
Latino/Hispanic Identity	0.78	0.41	0	1
U.S. American Identity	0.58	0.49	0	1
Personal Economic Outlook	1.15	0.68	0	2
U.S. Citizen (1 = yes, 0 = no)	0.63	0.47	0	1
U.S. Born (1 = yes, 0 = no)	0.45	0.49	0	1
Age	40.30	14.19	18	90
Education (1 = no formal ed... 14 = Ph.D./Prof. degree)	7.95	2.99	1	14
Socioeconomic Status (1 = lower class... 4 = upper class)	2.26	0.68	1	4
Sex (1 = female, 0 = male)	0.51	0.50	0	1
Spanish Speaker (interview)	0.50	0.50	0	1

BIBLIOGRAPHY

ÁLVAREZ, RODOLFO

1973 "The Psycho-historical and Socioeconomic Development of the Chicano Community in the United States," *Social Science Quarterly*, vol. 53, no. 4, March, pp. 920-942.

BASÁÑEZ, MIGUEL, RONALD INGLEHART, and NEIL NEVITTE

2007 "North American Convergence, Revisited," *Nortemérica*, vol. 2, no. 2, July-December, pp. 21-61.

CALDERÓN, JOSÉ

1992 "'Hispanic' and 'Latino': The Viability of Categories for Panethnic Unity," *Latin American Perspectives*, vol. 19, no. 4, Autumn, pp. 37-44.

CASTAÑEDA, JORGE G.

2011 *Mañana Forever? Mexico and the Mexicans*, New York, Vintage Books.

COHEN, JEFFREY H.

2005 "Remittance Outcomes and Migration: Theoretical Contests, Real Opportunities," *Studies in Comparative International Development*, vol. 40, no. 1, March, pp. 88-112.

CORTINA, JERÓNIMO, and RODOLFO DE LA GARZA

2004 "Immigrant Remitting Behavior and Its Developmental Consequences for Mexico and El Salvador," Tomás Rivera Policy Institute Report, https://www.academia.edu/284326/Immigrant_Remitting_Behavior_and_Its_Developmental_Consequences_for_Mexico_and_El_Salvador.

DAVIS, DARREN W., and RONALD E. BROWN

2002 "The Antipathy of Black Nationalism: Behavioral and Attitudinal Implications of an African American Ideology," *American Journal of Political Science*, vol. 46, no. 2, April, pp. 239-53.

DAWSON, MICHAEL C.

1995 *Behind the Mule: Race and Class in African-American Politics*, Princeton, Princeton University Press.

DIANE D. BLAIR CENTER OF SOUTHERN POLITICS AND SOCIETY

2016 "Blair Center Poll," <https://blaircenter.uark.edu/polling-data-reports/about/>.

ENGLISH, CYNTHIA

2008 "Opinion Briefing: North American Free Trade Agreement," *Gallup Polling*, <http://www.gallup.com/poll/113200/opinion-briefing-north-american-free-trade-agreement.aspx>.

ESCALA-RABADÁN, LUIS, XÓCHITL BADA, and GASPAR RIVERA-SALGADO

2006 "Mexican Migrant Civic and Political Participation in the U.S.: The Case of Hometown Associations in Los Angeles and Chicago," *Norteamérica*, vol. 1, no. 2, July-December, pp. 127-172.

ESPÍRITU, YEN LE

1992 *Asian American Panethnicity: Bridging Institutions and Identities*, Philadelphia, Temple University Press.

FERNÁNDEZ-KELLY, PATRICIA, and DOUGLAS S. MASSEY

2007 "Borders for Whom? The Role of NAFTA in Mexico-U.S. Migration," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 610, no. 1, March, pp. 98-118.

GARCÍA BEDOLLA, LISA

2005 *Fluid Borders: Latino Power, Identity, and Politics in Los Angeles*, Berkeley, University of California Press.

GARZA, RODOLFO O. DE LA, and LOUIS DESIPIO

1998 "Interests Not Passions: Mexican-American Attitudes toward Mexico, Immigration from Mexico, and Other Issues Shaping U.S.-Mexico Relations," *The International Migration Review*, vol. 32, no. 2, pp. 401-422.

GERSHON, SARAH ALLEN, and ADRIÁN D. PANTOJA

2014 "Latino Immigrant Transnational Ties: Who Has Them, and Why Do They Matter?" in Tony Affigne, Evelyn Hu-Dehart, and Marion Orr, eds., *Latino Politics en Ciencia Política: The Search for Latino Identity and Racial Consciousness*, New York, New York University Press.

JONES-CORREA, MICHAEL

2001 "Under Two Flags: Dual Nationality in Latin America and Its Consequences for Naturalization in the United States," *International Migration Review*, vol. 35, no. 4, Winter, pp. 997-1029.

1998 *Between Two Nations: The Political Predicament of Latinos in New York City*, Ithaca, Cornell University Press.

KAUFMANN, KAREN M.

2003 "Cracks in the Rainbow: Group Commonality as a Basis for Latino and African-American Political Coalitions," *Political Research Quarterly*, vol. 56, no. 2, June, pp. 199-210.

- MALDONADO, GERARDO, RODRIGO MORALES CASTILLO,
GUADALUPE GONZÁLEZ GONZÁLEZ, DAVID CROW, and JORGE A. SCHIAVON
2016 "Mexico, the Americas, and the World, 2004-2014: Ten Years of Public Opinion and Foreign Policy," Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), www.lasamericasyelmundo.cide.edu.
- MASSEY, DOUGLAS S., JOAQUIN ARANGO, and GRAEME HUGO
1998 *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*, New York, Oxford University Press.
- MEDINA VIDAL, D. XAVIER
2017 "Intersections of Region and Race: Divided Opinions on 'Building a Wall,' Immigration Politics and Policy in the South," a report from the 2016 Blair Center Poll, Diane D. Blair Center of Southern Politics and Society at the University of Arkansas, <https://blaircenter.uark.edu/intersections-of-region-and-race/>.
2012 "Voces del Capitolio: Spanish-Language Media in the Statehouse," PhD dissertation, University of California-Riverside.
- PADILLA, FÉLIX M.
1984 "On the Nature of Latino Ethnicity," *Social Science Quarterly*, vol. 65, no. 2, June, pp. 651-664.
- PASTOR, ROBERT A.
2011 *The North American Idea: A Vision of a Continental Future*, New York, Oxford University Press.
2001 *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- PÉREZ-ARMENDÁRIZ, CLARISA, and DAVID CROW
2010 "Do Migrants Remit Democracy? International Migration, Political Beliefs, and Behavior in Mexico," *Comparative Political Studies*, vol. 43, no. 1, pp. 119-148.
- RAMAKRISHNAN, S. KARTHICK, and CELIA VIRAMONTES
2010 "Civic Spaces: Mexican Hometown Associations and Immigrant Participation," *Journal of Social Issues*, vol. 66, no. 1, pp. 155-173.

SÁNCHEZ, GABRIEL R, and NATALIE MASUOKA

2010 "Brown-Utility Heuristic? The Presence and Contributing Factors of Latino Linked Fate," *Hispanic Journal of Behavioral Sciences*, vol. 32, no. 4, pp. 519-531.

SCHMIDT, RONALD, RODNEY E. HERO, ANDREW L. AOKI, and YVETTE M. ALEX-ASSENSOH

2010 *Newcomers, Outsiders, and Insiders: Immigrants and American Racial Politics in the Early Twenty-first Century*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

SMELTZ, DINA, and CRAIG KAFURA

2013 "As President Obama Heads to Mexico, Americans Have Mixed Views of Neighbor across the Border," Chicago Council on Global Affairs and Mexico Institute of the Woodrow Wilson Center for International Scholars, <https://www.wilsoncenter.org/publication/president-obama-heads-to-mexico-americans-have-mixed-views-neighbor-across-the-border>.

STATON, JEFFREY K., ROBERT A. JACKSON, and DAMARYS CANACHE

2007 "Dual Nationality among Latinos: What Are the Implications for Political Connectedness?," *The Journal of Politics*, vol. 69, no. 2, May, pp. 470-482.

WALDINGER, ROGER, ERIC POPKIN, and HECTOR AQUILES MAGAÑA

2008 "Conflict and Contestation in the Cross-Border Community: Hometown Associations Reassessed," *Ethnic and Racial Studies*, vol. 31, no. 5, July, pp. 843-870.

WALS, SERGIO C.

2013 "Made in the USA? Immigrants' Imported Ideology and Political Engagement," *Electoral Studies*, vol. 32, no. 4, December, pp. 756-767.

2011 "Does What Happens in Los Mochis Stay in Los Mochis? Explaining Postmigration Political Behavior," *Political Research Quarterly*, vol. 64, no. 3, September, pp. 600-611.

Etiología del tráfico de migrantes en México: relevancia de los factores de atracción

The Etiology of Migrant Smuggling in Mexico: The Importance of Pull Factors

SIMÓN PEDRO IZCARA PALACIOS*

RESUMEN

La etiología del tráfico de migrantes ha sido adscrita al crecimiento de la delincuencia organizada transnacional, la demanda de las redes sociales de los migrantes y de los empleadores. Los estudios sustentados en fuentes secundarias ligan el tráfico de migrantes a la expansión del crimen organizado transnacional, mientras que los sustentados en fuentes primarias lo describen como una actividad que no es operada por la delincuencia organizada. Este artículo, sustentado en fuentes primarias, subraya la preeminencia de los factores de atracción (la demanda de mano de obra migrante por parte de los empleadores estadounidenses), ya que después de entrevistar a 170 agentes facilitadores del cruce fronterizo (AFCF) entre 2008 y 2015 (principalmente originarios del noreste de México), se encontró que en la mayoría de los casos (casi nueve de cada diez) los empleadores estadounidenses tenían un papel fundamental financiando o dando empleo a los migrantes indocumentados.

Palabras clave: tráfico de migrantes, factores de atracción, migración irregular, México, Estados Unidos.

ABSTRACT

The etiology of migrant smuggling has been ascribed to the growth of transnational organized crime, the demand of migrants' social networks, and employer demand. Studies based on secondary sources tend to link this activity to transnational organized crime, while those based on primary sources argue that it is not organized-crime operated. This article, based on primary sources, underlines the preeminence of pull factors (the demand for migrant labor by U.S. employers), because, after interviewing 170 migrant smugglers between 2008 and 2015 (mainly from the Mexico's Northeast), the author found that in almost nine out of ten cases, U.S. employers played a fundamental role in financing or hiring undocumented migrants.

Key words: migrant smuggling, pull factors, irregular migration, Mexico, United States.

* Investigador del Centro Universitario "Adolfo López Mateos", Unidad Académica Multidisciplinaria de Ciencias, Educación y Humanidades, Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT), <sp_izcara@yahoo.com; sizcara@uat.edu.mx>. Este artículo, producto del proyecto de estancia de investigación en la Universidad de Granada (España), titulado "Feminización de la migración: tráfico de migrantes y trata", fue financiado por la Dirección de Superación Académica (Secretaría de Educación Pública de México).

INTRODUCCIÓN

Durante la última década del siglo xx, la comunidad internacional manifestó una creciente desazón ante el fenómeno de la expansión de la delincuencia organizada transnacional que, al sacar ventaja de las fronteras abiertas, la apertura de los mercados y el desarrollo tecnológico, amenazaba con socavar el imperio de la ley. El terrorismo, el tráfico de drogas y de armas, la trata de personas y el tráfico de migrantes fueron descritos como las actividades vinculadas a estas organizaciones. Esto quedó plasmado en diferentes resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas (resolución 52/85 de 1997; resolución 53/111 de 1998 y resoluciones 54/126 y 54/129 de 1999) que condujeron a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del 15 de noviembre de 2000, en la que se forjó el marco jurídico necesario para la cooperación internacional, con miras a combatir las citadas actividades delictivas (ONU, 2004). El Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes constituye un complemento del texto de la citada convención, que persigue: 1) incrementar los controles fronterizos (art. 11); 2) garantizar la calidad de los documentos de viaje o identidad expedidos por los estados (arts. 12 y 13); 3) capacitar a los funcionarios de inmigración (art. 14); 4) proteger a los migrantes de la violencia infligida por los traficantes (art. 16); 5) facilitar la repatriación de los migrantes (art. 18).

La aprobación de este protocolo implicó una reconceptualización de la migración irregular. Los agentes facilitadores del cruce fronterizo¹ dejaron de ser percibidos como las personas que ayudaban a los migrantes laborales a acceder a mejores oportunidades económicas, para ser etiquetados como peligrosos criminales que formaban parte de grupos delictivos involucrados en actividades terroristas, narcotráfico y tráfico de armas, que ponían en peligro la vida y seguridad de los migrantes (art. 6.3) y los trataban de forma inhumana y degradante (art. 6.4). Esta recategorización de los flujos migratorios irregulares era tan radical que exigía poner en marcha un aparato de programas de información para concientizar a la opinión pública (art. 15).

Por otra parte, en inglés existe una línea divisoria entre los términos *migrant smuggling* y *human trafficking*. Ambos conceptos implican la entrada ilegal a un país, pero tienen connotaciones opuestas. El primer concepto se relaciona con la búsqueda de empleo, mientras que el segundo implica la utilización de medios coercitivos para explotar y esclavizar a los migrantes (Gallagher, 2002: 25). Por lo tanto, el primer concepto implica únicamente una violación de los derechos de los estados;

¹ Aquí utilizo los vocablos agente facilitador del cruce fronterizo (AFCF o AF), traficante de migrante, coyote o pollero como sinónimos. Asimismo, los términos *coyotaje* y tráfico de migrantes también se emplean en este trabajo como sinónimos.

mientras que el segundo comporta una violación a los derechos humanos; es decir, los traficantes prestan un servicio a cambio de una remuneración económica; mientras que los tratantes se valen de la fuerza, la violencia, las amenazas y el secuestro para explotar a las personas durante periodos prolongados.

Esta diferenciación se torna más confusa en español, en el que la traducción legal del inglés *migrant smuggling* es “tráfico de migrantes”. La frase “contrabando de migrantes”, que es la traducción literal del inglés, no es un término legal utilizado en español, y sólo suele usarse en algunas traducciones de textos escritos originalmente en inglés. La traducción legal del concepto *human trafficking* en español es “trata de personas”. El tráfico de personas alude al transporte voluntario de migrantes que pagan una tarifa a un guía para que les ayude a cruzar, de modo irregular, la frontera de un país. Sin embargo, al tener la misma raíz etimológica que el concepto en inglés, el cual designa el transporte forzado de personas, se confunde con éste; de modo que la diferencia existente en inglés entre los vocablos *migrant smuggling* y *human trafficking* se diluye en español, hasta el punto de que la migración irregular asistida por guías tiende a entenderse como transporte forzado, donde la agencia de los migrantes desaparece por completo.

Este artículo parte de la hipótesis de que la etiología del tráfico de migrantes en la frontera México-Estados Unidos obedece a la demanda de mano de obra indocumentada, y subraya que el tráfico de migrantes entre ambos países es una actividad impulsada por factores de atracción; es decir, por la necesidad que tienen los empleadores estadounidenses de abastecerse de mano de obra indocumentada para realizar actividades que la población autóctona se rehúsa a hacer porque comportan condiciones sociolaborales y salariales desfavorables. En primer lugar, se examina el marco metodológico del estudio; después se examinan los diferentes argumentos sobre la etiología del tráfico de migrantes y, finalmente, se analiza el argumento del tráfico de migrantes inducido por los factores de atracción.

METODOLOGÍA

En el plano metodológico, se utilizó un acercamiento cualitativo, debido al carácter oculto y de difícil accesibilidad de la población objeto de estudio. El acercamiento a los entrevistados se realizó a través de sus propias redes sociales. Esto generó un clima de confianza en los entrevistados, e hizo que encontrasen en este estudio un canal que les permitió relatar, anónima y confidencialmente, sus experiencias, opiniones y puntos de vista sobre la actividad que realizaban. La larga duración del proceso de acopio de información (siete años) hizo que los entrevistados pudiesen comprobar

que sus relatos eran tratados de modo confidencial. Esta estrategia contribuyó a disminuir la frecuencia de rechazos dentro de un grupo social, al que es difícil acceder debido al carácter ilícito de la actividad que realizan. Personas que en un principio no mostraron interés en participar en el estudio; más tarde, en algunos casos después de años, cambiaron de opinión, y accedieron a participar en el estudio. Las entrevistas, cuya duración fue superior a una hora, fueron realizadas con una guía; además fueron grabadas y transcritas literalmente. En muchos de los casos estudiados, los entrevistados fueron contactados dos veces; en algunos, hasta en tres ocasiones. La segunda entrevista tuvo una duración menor y fue conducida con una guía específica para cada caso, la cual recogía aspectos contradictorios, incompletos, o que no se abordaron en el primer encuentro conversacional. Se obtuvo el consentimiento de participación voluntaria en el estudio de forma oral. Además, para no influir en el consentimiento de los entrevistados, no se les ofrecieron incentivos económicos o de otro tipo por participar en el estudio.

El trabajo de campo se llevó a cabo entre 2008 y 2015. En este periodo de siete años, fueron entrevistados 170 AFCF. Más de la mitad de los entrevistados eran originarios de Tamaulipas, y más de un tercio nacieron en Veracruz, San Luis Potosí, Ciudad de México, Nuevo León y Chiapas. El resto de los entrevistados eran originarios de Puebla, Estado de México, Guanajuato, Sonora, Coahuila, Texas, Chihuahua, Tabasco y Guerrero (véase cuadro 1).

Cuadro 1
LUGAR DE ORIGEN DE LOS AFCF* ENTREVISTADOS

Entidad	<i>n</i>	%	Entidad	<i>n</i>	%
Tamaulipas	94	55.3	Estado de México	2	1.2
Veracruz	14	8.2	Sonora	2	1.2
San Luis Potosí	13	7.7	Tabasco	2	1.2
México D.F.	12	7.1	Chihuahua	1	0.6
Nuevo León	11	6.5	Guanajuato	1	0.6
Chiapas	10	5.9	Guerrero	1	0.6
Puebla	4	2.4	Texas	1	0.6
Coahuila	2	1.2	<i>n</i>	170	100

*AFCF = Agentes facilitadores del cruce fronterizo.
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las entrevistas.

Los AFCF entrevistados conducían a los migrantes a lugares de gran parte de la geografía de Estados Unidos. Casi dos tercios de los entrevistados conducían a los migrantes hasta Texas y, en menor importancia, destacaban como lugares de destino Florida, Carolina del Norte, California, Virginia y Luisiana (véase cuadro 2).

Cuadro 2
LUGAR DE DESTINO DE LOS MIGRANTES CONducIDOS
POR LOS AFCF* ENTREVISTADOS

	<i>n</i>	%		<i>n</i>	%
Texas	100	58.8	Illinois	3	1.8
Florida	20	11.8	Mississippi	3	1.8
Carolina del Norte	15	8.8	Tennessee	3	1.8
California	13	7.6	Alabama	2	1.2
Virginia	12	7.1	Arkansas	2	1.2
Luisiana	11	6.5	Kansas	2	1.2
Oklahoma	6	3.5	Minnesota	2	1.2
Carolina del Sur	5	2.9	Georgia	1	0.6
Arizona	4	2.4	Idaho	1	0.6
Missouri	4	2.4	Míchigan	1	0.6
Nuevo México	4	2.4	Montana	1	0.6
Oregón	4	2.4	Nevada	1	0.6
Canadá	3	1.8	Nueva Orleans	1	0.6
Colorado	3	1.8	Nueva York	1	0.6

Nota: El sumatorio de *n* es superior a 170 porque algunos AFCF conducían los migrantes hasta varios estados.

*AFCF = Agentes facilitadores del cruce fronterizo.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las entrevistas.

Los migrantes conducidos por los entrevistados eran originarios de gran parte de la geografía mexicana, aunque provenían principalmente del noreste: Tamaulipas, San Luis Potosí, Veracruz y Nuevo León. Más de un tercio de los entrevistados conducía a migrantes procedentes de Guatemala y El Salvador; más de una cuarta parte transportaba a migrantes hondureños y casi uno de cada diez a migrantes nicaragüenses. Asimismo, algunos también conducían a migrantes de Brasil, Cuba, Belice, Colombia, Costa Rica y Hungría (véase cuadro 3).

El acopio de nueva información se extendió hasta lograr una saturación en los discursos recopilados. Sin embargo, la saturación no permite la generalización en términos de error estadísticamente calculable, porque los datos no proceden de una muestra probabilística y el tamaño de la muestra, extenso para los estándares de la investigación cualitativa, es insuficiente para los de la investigación cuantitativa (Small, 2009: 27). Además, el proceso de selección de la muestra presenta tres sesgos importantes: en primer lugar, recoge únicamente el discurso de los AFCF. Los datos de este estudio no fueron triangulados con el discurso de los migrantes, ni con el de los empleadores estadounidenses. En segundo, la construcción de la muestra a partir de las redes sociales de la población objeto de estudio hizo que ésta fuese excesivamente

homogénea. La mayor parte de los casos estudiados aparecen referidos a la ruta del golfo, y más de la mitad de los casos están restringidos al espacio Tamaulipas/Texas. Finalmente, más de la mitad de los casos seleccionados reflejan la situación del sector agrario. Incluso con esas limitaciones, este trabajo de investigación es relevante porque aborda un tema poco investigado, a pesar de que tiene una presencia importante tanto en la opinión pública como en la agenda política.

Cuadro 3
LUGAR DE PROCEDENCIA DE LOS MIGRANTES RECLUTADOS
POR LOS AFCF* ENTREVISTADOS

Entidad	n	%	Entidad	n	%
Tamaulipas	106	62.3	Tabasco	5	2.9
Guatemala	62	36.5	Baja California	3	1.8
El Salvador	58	34.1	Belice	3	1.8
San Luis Potosí	50	29.4	Cuba	3	1.8
Honduras	47	27.6	Zacatecas	3	1.8
Veracruz	42	24.7	Brasil	2	1.2
Nuevo León	33	19.4	Campeche	2	1.2
Chiapas	24	14.1	Querétaro	2	1.2
Oaxaca	17	10	Sinaloa	2	1.2
Nicaragua	16	9.4	Colombia	1	0.6
México, D.F.	12	7.1	Costa Rica	1	0.6
Coahuila	10	5.9	Estado de México	1	0.6
Puebla	9	5.3	Guadalajara	1	0.6
Durango	8	4.7	Hungría	1	0.6
Sonora	8	4.7	Quintana Roo	1	0.6
Chihuahua	7	4.1	Morelos	1	0.6
Guanajuato	7	4.1	Tlaxcala	1	0.6
Michoacán	6	3.5	<i>n</i>	170	100

Nota: El sumatorio de *n* es superior a 170, porque algunos AFCF conducían a migrantes de diversos estados mexicanos o de diferentes países
*AFCF = Agentes facilitadores del cruce fronterizo.
Fuente: Elaboración propia.

Por último, las estrategias utilizadas para construir un clima de empatía y favorecer la cooperación de los entrevistados fueron tres: 1) ellos fueron instruidos sobre el carácter confidencial de los temas tratados en las entrevistas; además, fueron aleccionados para que no mencionasen nombres de personas, y se omitieron todos los datos que revelarían la identidad de los interlocutores o de otras personas aludidas

en la interacción conversacional. Asimismo, a cada una de las entrevistas le fue asignado un código con objeto de asegurar el carácter anónimo de los datos recabados; 2) se redactó una guía que partía de los aspectos menos intrusivos, a los cuales los interlocutores respondían con mayor comodidad, y continuaba con aspectos cada vez más intrusivos. Además, se modificó esta guía en numerosas ocasiones para excluir cuestiones que se saturaron o que proporcionaban poca información, y se incluyeron nuevos aspectos que emergieron del contacto con la realidad empírica; 3) la relación discursiva con los entrevistados no fue de confrontación. No se expresaron juicios de valor sobre las respuestas obtenidas ni se forzó la búsqueda de respuestas a preguntas específicas, ya que esto hubiese agrietado la empatía.

ARGUMENTOS SOBRE LA ETIOLOGÍA DEL TRÁFICO DE MIGRANTES

La literatura académica ha formulado argumentos contrapuestos para explicar la etiología del tráfico de migrantes en la frontera México-Estados Unidos. Estos argumentos aparecen derivados de aproximaciones metodológicas diferenciadas. El tipo de fuentes utilizadas para acercarse al estudio del tráfico de migrantes tiene una influencia mayúscula en la explicación de este fenómeno social. Los especialistas que sustentan sus investigaciones en entrevistas a autoridades migratorias y policiales, miembros de organizaciones de apoyo a migrantes, migrantes engañados o violentados por traficantes y en fuentes secundarias (documentos oficiales y relatos periodísticos), subrayan que la etiología del tráfico de migrantes obedece al crecimiento de la delincuencia organizada transnacional, que despliega sus tentáculos en actividades cada vez más diversas.

Las fuentes periodísticas son frecuentemente citadas porque, además de ser fácilmente accesibles, son percibidas como narraciones donde “los hechos son relatados sin pretensiones de estilo o manipulación artística” (Caro, 1965: 82). Sin embargo, este tipo de fuentes son poco adecuadas, pues por lo general presentan datos que se ajustan a los discursos oficiales, debido a la fuerza legitimadora de la propia ley (Spener, 2008: 137). Martínez y Weitzer (2016: 153) en un análisis de contenido de los artículos sobre tráfico humano publicados en dos de los periódicos estadounidenses más relevantes e influyentes, *The New York Times* y *The Washington Post*, concluyeron que carecían de análisis crítico porque reflejaban las posiciones gubernamentales y raramente las cuestionaban, dependían básicamente de las fuentes oficiales y se limitaban a reproducir el discurso dominante.

Los académicos que utilizan este acercamiento metodológico, al nutrirse principalmente de fuentes oficiales, mantienen un punto de vista más oficialista, el cual

apunta a una transmutación del tráfico de migrantes en un nuevo escenario de trata de personas, donde los migrantes carecen de agencia. En contraste, los académicos que sustentan sus investigaciones en entrevistas a migrantes y AFCF sostienen que el coyotaje constituye una actividad conducida por redes poco estructuradas que prestan un servicio a las redes sociales de los migrantes.

Este grupo de académicos mantiene un punto de vista más crítico, que diferencia el concepto de tráfico de migrantes del de trata de personas, de modo que para describir el primero utilizan vocablos como “coyotaje”, “guías” o “facilitadores”, que se apartan del lenguaje estandarizado utilizado en los protocolos de Palermo. Estos términos subrayan la agencia de los migrantes, que contratan a intermediarios para evadir el “apartheid” que generan las fronteras de los países. Asimismo, estos académicos ponen más énfasis en los factores de expulsión. Aunque un tercer grupo de académicos, que utilizan ese mismo acercamiento metodológico, acentúa los factores de atracción, es decir, la demanda de trabajadores indocumentados en sectores intensivos en mano de obra (Izcara, 2017d). En este marco, el tráfico de migrantes guarda cierta semejanza con un vocablo utilizado en los primeros estudios sobre la migración desde México a Estados Unidos: el *enganche* (Izcara, 2017b: 119).

Los que sostienen una visión más oficialista definen a los traficantes de migrantes como personas sin escrúpulos, que lucran poniendo en peligro las vidas de los migrantes, y argumentan que la militarización de la frontera ha acabado con las redes que reclutaban a los migrantes en la localidad y ha favorecido la emergencia de redes más estructuradas y diversificadas, ligadas a la delincuencia organizada transnacional (Shelley, 2012; Slack y Whiteford, 2013; Meneses, 2015; Slack y Campbell, 2016). Gonzalo Carrasco (2013: 178) señala que hasta 2006 el coyotaje era realizado por pasantes, pateros, coyotes o polleros; pero estas figuras tradicionales fueron paulatina y violentamente desplazadas por organizaciones criminales, que utilizaron su infraestructura y rutas de tráfico de drogas para trasladar migrantes indocumentados. Otras investigaciones también subrayan la existencia de una alianza entre el tráfico de drogas e inmigrantes (Slack y Whiteford, 2011: 16; Vogt, 2013: 775; Slack, 2015: 4).

La ley, entendida como expresión de la verdad o de lo que es justo, infunde una fuerza legitimadora del discurso oficial, apegado a la misma (Spener, 2008: 138). Pero, al mismo tiempo, los especialistas que se nutren del discurso oficial, que presenta a los traficantes de migrantes como un riesgo por sus posibles lazos con organizaciones criminales (HCHS, 2006: 28; GAO, 2010), contribuyen a su reforzamiento. El discurso oficial refuerza su legitimidad al coincidir con un discurso académico construido sobre los cimientos del discurso oficial. Esta retroalimentación y convergencia entre los discursos oficial y académico ayuda a legitimar, defender y mantener posiciones que favorecen los intereses del statu quo.

Los académicos que sostienen una visión más crítica sitúan la etiología del tráfico de migrantes en la demanda de las redes sociales de los migrantes y acentúan los factores de expulsión. Asimismo, afirman que el tráfico de migrantes no es operado por el crimen organizado (Spener, 2008: 136; Sharma, 2005; Sánchez, 2017: 18); señalan que este negocio es conducido por organizaciones pequeñas, casuales y poco estructuradas (Zhang y Chin, 2002), y destacan que generalmente los AFCF que conducen a los migrantes sin incidentes graves (Spener, 2004: 298; 2008: 143; Kyle y Scarcelli, 2009; Kyle y Dale, 2011). Spener (2008: 132 y 142) define el coyotaje como una forma de resistencia, descrita como resistencia hormiga,² al “apartheid global” creado por las políticas de control fronterizo, y responsabiliza a la violencia estructural infligida por el aparato de control de la migración de los peligros que enfrentan los migrantes.³

Por otra parte, diferentes estudios empíricos realizados a lo largo de más de dos décadas han concluido que el coyotaje está disociado del narcotráfico (López, 1997: 972; Fuentes y García, 2009: 98; Spener, 2009: 156). Otras investigaciones subrayan el filantropismo de algunos traficantes de migrantes, que se involucran en esta actividad ilícita para ayudar a otros a migrar (Zhang *et al.*, 2007: 712; Sánchez, 2015), y defienden la legitimidad de este trabajo, que ayuda a algunas personas a hacer frente a la precariedad que emana de la reorganización del mercado laboral generada por el modelo neoliberal. Como señala Sánchez (2016: 18): “Aunque no intento confrontar el monopolio del Estado para designar que constituye una actividad legal o ilegal, la participación en tareas de tráfico de migrantes permitía a las mujeres ejercer un control de su tiempo, sus relaciones y sus obligaciones sociales y familiares”.

Dentro de esta visión más crítica, otro grupo de académicos subraya los factores de atracción como elementos dinamizadores del tráfico de migrantes. Existe un amplio consenso en la descripción de los flujos migratorios del siglo XIX y comienzos del XX, como procesos motivados por la demanda de mano de obra. En la actualidad, la idea contraria, que entiende que la migración tiene un carácter autónomo, espontáneo y autopropetuido, presenta un elevado grado de aceptación (Massey *et al.*, 2009: 29). Spener (2009: 98) distingue entre el coyotaje inducido por los empleadores o “labor-brokerage coyotaje” y el inducido por los migrantes o “clandestine-crossing coyotaje”. El primero, que subraya los factores de atracción, predominó durante la era del enganche (1888-1917) cuando los empleadores estadounidenses hicieron uso

² Coutin (1995: 553) describió otra forma de resistencia, desobediencia civil o iniciativa civil, mediante la cual el transporte irregular de migrantes guatemaltecos y salvadoreños por parte de voluntarios religiosos fue conceptualizado como una obligación legal y moral de aplicar la ley de refugio ante la incapacidad y reticencia del gobierno.

³ Asimismo, Daniel Martínez señala que los migrantes usan coyotes para mitigar el mayor riesgo de muerte ocasionado por el aparato de control fronterizo. Aunque cuestiona que el uso de coyotes pueda proteger a las mujeres de los riesgos de abuso o explotación durante el viaje (Martínez, 2016: 105, 116).

de enganchadores hispanos para que indujesen a trabajadores rurales mexicanos, muchas veces mediante engaños o a la fuerza, a que viajaran con ellos hasta Estados Unidos. En este sentido, Thompson (1956: 78) describió cómo muchos agricultores estadounidenses recurrían a agentes laborales para proveerse de mano de obra barata. Pero Spener (2009: 101) argumenta que cuando los migrantes mexicanos acumularon conocimientos de cómo viajar a Estados Unidos y descubrieron el rango de oportunidades económicas existentes, languidecieron los factores de atracción, abandonaron a los coyotes enganchistas y coyotes contratistas, y se convirtieron en agentes autónomos que comenzaron a contratar a coyotes clandestinos.

En contraste, la teoría de la industria migratoria prioriza los factores de atracción sobre los de expulsión y resta autonomía a los migrantes, presentados como mercancía de quien se beneficia económicamente una floreciente industria migratoria, compuesta por una compleja infraestructura de actores que facilitan, sostienen e incentivan la migración internacional (Salt y Stein, 1997). Pero, a diferencia del modelo de "labor-brokerage coyotaje", la teoría de la industria migratoria no presenta la demanda laboral como eje y propósito del tráfico de migrantes, ni a los empleadores como actores principales. Esta industria migratoria no obtiene el beneficio económico de la explotación laboral; sino de los pagos que realizan los migrantes por los servicios recibidos (Hernández, 2008).

Stephen (2008: 225), en un estudio sobre la emigración de indígenas mexicanos a Estados Unidos, argumentaba que a partir de finales de los noventa los empleadores estadounidenses, con objeto de competir con la mano de obra barata de países como México o China, comenzaron a reclutar migrantes indocumentados de las áreas más marginadas de Oaxaca y Guerrero, porque tenían un menor conocimiento de sus derechos que quienes ya habían trabajado en Estados Unidos.

Asimismo, Holmes (2013: 65) subrayaba la necesidad que tenían los productores agrarios estadounidenses de contratar mano de obra barata para poder hacer frente a la creciente competencia internacional desde países como China o Chile, y describía la preocupación del administrador de una explotación agraria porque el gobierno descubriese y cerrase la ruta por donde llegaban los trabajadores indocumentados, quienes constituían el 90 por ciento de los pizcadores empleados. Igualmente, en sus primeras publicaciones, Spener (2001: 202) argumentaba que los coyotes ofrecían un servicio a los empleadores importando los trabajadores que aquéllos necesitaban. Sin embargo, en posteriores publicaciones ha restado importancia a los factores de atracción para conceptualizar esta actividad como la prestación de servicios para las redes sociales de los migrantes (Spener, 2009).

Los argumentos explicativos de la etiología del tráfico de migrantes en la frontera norte de México se contraponen en cuatro elementos. En primer lugar, mientras

los académicos que sostienen un discurso más oficialista consideran a la delincuencia organizada transnacional como el actor clave de esta actividad, los académicos que desarrollan un discurso más crítico separan el coyotaje del crimen organizado. En segundo lugar, mientras el primero y segundo grupo de académicos ponen mayor énfasis en los factores de expulsión, el último grupo subraya la preeminencia de los factores de atracción. En tercer lugar, los académicos que sostienen posiciones más oficialistas contemplan a los migrantes como actores pasivos, carentes de agencia, engañados o forzados por traficantes sin escrúpulos; el segundo grupo de académicos describe a los migrantes como agentes autónomos, y los últimos presentan a los migrantes como agentes activos que son encandilados por la promesa de grandes ganancias, de modo que muchas personas no abandonarían sus comunidades si no fuesen reclutados por intermediarios enviados por empleadores estadounidenses.

Es decir, mientras el segundo grupo de académicos subraya la autonomía de los migrantes, el tercer grupo acentúa la labor de reclutamiento realizada por los AFCF. Finalmente, el primer grupo de académicos señala que los traficantes agreden a los migrantes, los segundos presentan a los coyotes como personas que ofrecen un servicio demandado por los migrantes a cambio de una remuneración económica, y los últimos destacan tanto la prestación de un servicio como el uso del encandilamiento para hacer que personas reticentes a emigrar abandonen sus comunidades. La agresión implica que el objetivo perseguido por los traficantes no es conducir a los migrantes a su destino sanos y salvos. Como contraste, el encandilamiento constituye un mecanismo cuyo propósito es llevar a los migrantes sanos y salvos al lugar de destino.

El encandilamiento se diferencia de la agresión en tres elementos: 1) la agresión tiene como propósito despojar de sus bienes a personas que desean emigrar (Izcara, 2017c: 19); como contraste, el encandilamiento busca persuadir a personas reticentes a emigrar (Izcara Palacios y Yamamoto, 2017); 2) la agresión implica una ausencia de verdad. Los polleros que agreden a los migrantes los reclutan diciéndoles que los conducirán hasta Estados Unidos, cuando su intención es abandonarlos en algún punto del trayecto (Izcara, 2017a: 14). Los polleros que encandilan a los migrantes utilizan verdades hiperbólicas, magnifican o endulzan la verdad; es decir, subrayan los aspectos más positivos, como los elevados salarios, mientras que ocultan los elementos más negativos, como el encierro y aislamiento, las largas jornadas laborales y la escasez de días de descanso (Izcara, 2010b: 459); 3) la agresión pone en riesgo la vida de los migrantes (Izcara, 2016; Andrade, 2016); mientras que el encandilamiento los conduce a aceptar unas condiciones sociolaborales más desventajosas de lo que imaginaban (Izcara, 2017b: 125).

EL TRÁFICO DE MIGRANTES INDUCIDO POR LOS FACTORES DE ATRACCIÓN

El argumento sobre la transformación del coyotaje que domina en los medios de comunicación, en el discurso oficial, y que es sostenido por muchos académicos subraya que este negocio se ha tornado más violento porque ha pasado a manos de la delincuencia organizada transnacional. Este argumento es avalado por un incremento de los secuestros y las desapariciones de migrantes durante la última década en México (CNDH, 2009; 2011). Los migrantes tienen miedo a ser engañados, raptados o abandonados, y se fían cada vez menos de los AFCE, a quienes contratan para que los guíen hasta Estados Unidos (Izcará, 2017a: 14).

Los testimonios recabados en esta investigación indican que el tráfico de migrantes no ha pasado a las manos de los cárteles de la droga. Zacarías ofrecía la siguiente explicación: “Ellos no hacen este tipo de trabajo, porque ellos cobran por dejar que nosotros lo hagamos”. La argumentación ofrecida en este fragmento de por qué los grupos delictivos no se han involucrado en el negocio del tráfico de migrantes aparecía repetida en muchas de las entrevistas. Los cárteles de la droga cobran una cuota a las redes de tráfico de migrantes por dejarlas operar en los territorios que los primeros controlan. Esta cuota ha sufrido un notable incremento en los últimos años, mermando la rentabilidad del negocio del tráfico de migrantes. Por lo tanto, carece de lógica económica que la delincuencia organizada acapare un negocio del que obtiene una parte importante de los beneficios sin correr ningún riesgo, y sin realizar ninguna de las arduas tareas de reclutamiento y transporte de migrantes, llevadas a cabo por los AFCE.

Los migrantes escrutan cada vez más a los AFCE. Quienes cruzan la frontera sin perances recomiendan a sus paisanos, amigos o parientes que contraten a la persona que los ayudó a llegar, y quienes cruzaron una vez tratan de buscar al mismo pollero que los ayudó anteriormente. Por lo tanto, los cárteles de la droga difícilmente podrían hacerse de una clientela, porque ellos secuestran, esclavizan y asesinan a los migrantes (Izcará, 2016). Las personas dedicadas profesionalmente a esta actividad se ven obligadas a adquirir un compromiso con los migrantes para seguir viviendo de este negocio. Los polleros que pierden la confianza de los migrantes dejan de tener clientes.

Esto no significa que los migrantes no son engañados por los guías que los conducen (Izcará, 2017c). Los entrevistados afirmaban que algunos polleros anteponían el lucro personal al bienestar de los migrantes. Es decir, robaban a los migrantes, los abandonaban en terrenos inhóspitos, los entregaban a la delincuencia organizada, o abusaban de las mujeres que conducían. Como decía Ramón:

Hay polleros que son malos, violan, roban y abandonan a las personas en el camino, las engañan y les roban el dinero. Esos son polleros que son malos, que no se dedican a esto; pero sí engañan a la gente. Por esos polleros muchas de las personas no nos llegan a tener confianza; pero no todos somos iguales.

En este fragmento aparece una distinción entre los polleros profesionales, que cuidan de los migrantes, y los que engañan a la gente; de modo que se culpa a estos últimos, a quienes Spener (2009: 155) define como falsos coyotes, debido a la mala reputación de los primeros. A diferencia de los falsos coyotes, las personas que viven de esta actividad tratan de hacerse con una buena reputación para atraer a más clientes. Un elemento que se repetía en muchas de las entrevistas era la pesada carga de la responsabilidad de conducir a los migrantes sin percances hasta el punto de destino.

El coyotaje no constituye una actividad muy laboriosa. Los AFCF pasan mucho tiempo ociosos. Los entrevistados afirmaban que el aspecto más duro de este trabajo era velar por el bienestar de los migrantes al atravesar territorios donde las condiciones climatológicas o la presencia de asaltantes y secuestradores ponían en riesgo la vida de las personas. Esto aparecía reflejado en expresiones como: “siento mucho la responsabilidad de cuidarlos y llevarlos” (Miguel) o “es bueno el trabajo porque no se hace esfuerzo; pero se lleva una responsabilidad con las personas que se llevan a Estados Unidos” (Roberto). Aunque, quienes dicen experimentar una carga más pesada son aquellos que conducen a mujeres. Ellas avanzan más despacio que los hombres, soportan peor la dureza del camino, y muchas veces constituyen el objeto de deseo de asaltantes y delincuentes que pululan en los caminos recorridos por las redes de tráfico de migrantes. Por lo tanto, los AFCF enfrentan mayores riesgos conduciendo a mujeres que guiando a hombres:

Es mucha la responsabilidad de cuidarlas y llevarlas y guiarlas, irlas cuidando; a veces hay accidentes en el camino. Cuando se va caminando, les duelen los pies, se pinchan con espinas, con hierbas, y hay que ir ayudándolas en el camino (Natalio); Estoy acostumbrado a trabajar con mujeres; pero necesitan más cuidados y estar al pendiente de ellas, que nadie las quiera pa’otra cosa. Hay que estar bien al pendiente; es más responsabilidad y más trabajo, no se puede quedar en cualquier lugar con ellas (Pascual); Son mujeres débiles y al pasar el Río Bravo siempre tengo miedo por ellas, que no se me vayan a ahogar, se queden en el río. Es más responsabilidad mi trabajo para con ellas (Raúl).

Los académicos que defienden un discurso más oficialista subrayan que las redes de tráfico de migrantes han diversificado sus actividades; de tal manera que

también se dedican a otras actividades ilícitas, como el narcotráfico. Sin embargo, los entrevistados negaban con tono enérgico que existiese una relación entre el tráfico de drogas y el coyotaje, pues las consideraban dos actividades incompatibles. Ellos decían que quienes se dedicaban a transportar personas no podían traficar drogas y viceversa. Esto aparece reflejado en expresiones como “que yo sepa no pasan drogas los polleros, si pasaran drogas no fueran polleros” (Jorge); “si lleváramos drogas no lleváramos a la gente” (Juan); “los polleros no llevamos drogas, ése no es nuestro trabajo” (Marcos), o “los que llegan a llevar las drogas son otras personas que no somos los polleros” (Narciso).

El segundo grupo de académicos subraya dos elementos: 1) los migrantes son agentes autónomos y 2) los AFCF operan para las redes sociales de los migrantes. Esto implica que el tráfico de migrantes es inducido principalmente por factores de expulsión. Sin embargo, los testimonios de los entrevistados indican que el tráfico de migrantes es movido por factores de atracción, pues señalan que ha pasado de ser una actividad sostenida económicamente con las aportaciones de la comunidad migrante, a convertirse en un negocio cada vez más dependiente de la contribución de los empleadores estadounidenses.

En los últimos años, a raíz de la escalada de la violencia contra los migrantes, del incremento de las deportaciones y de la crisis económica, ha disminuido el número de personas que se deshacen de sus pertenencias o echan mano de su capital social para cruzar la frontera de forma irregular. Los entrevistados hablaban de una caída de la migración a partir de 2008, y de una acentuación de ésta después de 2010, debido a un recrudecimiento de las agresiones contra los migrantes:

Desde el 2008, desde entonces las cosas cambiaron y la gente dejó de ir (Leandro); Yo he visto que las personas van menos desde el 2010, de ese año pasan menos por la misma inseguridad de México (Manuel); Ya tiene varios años así, que se batalla para encontrar quién quiera ir” (Marcelo). Van menos desde el 2008; pero menos, menos desde el 2010 que pasó lo de San Fernando (Martín); Desde el 2009 empezaron los problemas de la violencia; desde entonces las cosas cambiaron y se notó que la gente es menos las que van (Miguel).

La falta de determinación de las personas para emigrar, contrasta con el apetito de los empleadores estadounidenses. El déficit de mano de obra abnegada ha conducido a que algunos empleadores contraten a polleros que, periódicamente, los provean de nuevos trabajadores. Como decía Iván: “muchos de los patrones tienen a sus polleros que les lleven gente; antes las personas se iban y trabajaban, buscaban trabajo allá, y desde hace tiempo los patrones mejor mandan llevar la gente”.

La noción de que en el pasado los migrantes llegaban por su cuenta a Estados Unidos, mientras los empleadores estadounidenses que en la actualidad deben esforzarse para atraer a la mano de obra migrante aparece en muchas de las entrevistas. Aunque esta idea se repetía más en las entrevistas hechas en 2011, que en las conducidas anteriormente. Esta idea emerge tanto de la percepción que los entrevistados tienen de cómo ha evolucionado la actividad que realizan, como de sus conversaciones con los empleadores estadounidenses. Como ejemplo, Ignacio desconocía qué era el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); pero su patrón, una persona que tenía varios ranchos en San Antonio, Texas, le había dicho que la aprobación del TLCAN había ocasionado una disminución en el flujo de migrantes irregulares. Es por ello que Ignacio achacaba al TLCAN el cambio de estrategia de los empleadores estadounidenses.

Asimismo, él relataba que la primera vez que llegó a Texas para trabajar en la agricultura, en 1993, cuando tenía diecisiete años de edad, “iba porque quería”, ningún empleador lo había invitado a ir a trabajar a Estados Unidos. Ignacio comentaba que en los noventa, los migrantes mexicanos llegaban a los ranchos texanos en busca de trabajo, y no siempre encontraban empleo, debido a una sobreoferta de mano de obra. En contraste, a partir de 2004, los empleadores comenzaron a sufrir una carencia de mano de obra, que se ha agudizado en los últimos años. Como consecuencia, tuvieron que involucrarse en el tráfico de migrantes para obtener un abastecimiento regular de trabajadores:

Quando yo fui de primero a Estados Unidos (en el año 1993), yo iba porque quería; pero desde hace como unos ocho años (en 2004) las cosas cambiaron y los patrones mandan pedir a la gente de aquí, de México y de Centroamérica, para que vayan a trabajar para allá. Antes uno era el que iba por sí solo, y hasta batallaba para encontrar trabajo allá (en Estados Unidos) porque no le querían dar, y le pagaban menos dinero; pero las cosas cambiaron, y después mandaron pedir a la gente. No sé desde cuándo entró el Tratado de Libre Comercio; pero dice el patrón que desde que entró el Tratado de Libre Comercio ellos allá empezaron a batallar de gente para trabajar, porque ya no fueron igual que antes (Ignacio).

Otros entrevistados atribuían la participación de los empleadores estadounidenses en el tráfico de migrantes a la avaricia de éstos, que se habían vuelto adictos a la mano de obra indocumentada, porque se trabaja sin descanso (Izcara, 2010a). Ricardo diferenciaba entre los polleros del pasado, que operaban de forma independiente, y los polleros actuales, que trabajan para uno o varios patrones, quienes dan empleo a los migrantes que los primeros les llevan periódicamente. El pollero independiente

es descrito como una figura del siglo XX; mientras que el pollero que “trabaja con patrón” es presentado como una figura del siglo XXI.

La asociación entre polleros y empleadores es descrita como una alianza que beneficia tanto a los primeros como a los segundos. Los primeros se benefician porque obtienen una compensación económica de los empleadores. Además, esta estrategia les permite tener más clientes, porque es más fácil persuadir a alguien que tendrá un empleo asegurado en Estados Unidos. Los empleadores se benefician porque acceden a mano de obra barata deseosa de trabajar:

Quienes llegan de ilegales trabajan más, dedican más tiempo al trabajo; como no tienen adónde ir a pasear y no pueden pasear, hay personas que dedican su tiempo a trabajar hasta los días de descanso. Por eso los patrones los prefieren ilegales, que hasta los mandan llevar, piden y se trabaja así. Los patrones han optado por tener polleros que les recluten personas para el trabajo, polleros siempre habían trabajado, pero ya se trabaja con patrón, como del 2000 se trabaja con patrones y polleros para trabajar con ilegales, así se trabaja mejor (Ricardo).

Los resultados del cuadro 4 plasman el alcance de la participación de los empleadores en el tráfico de migrantes. Menos de una quinta parte de los entrevistados afirmó que sus ingresos provenían sólo de las tarifas que cobraban a los migrantes. Algo más de la mitad habían sido contratados por un empleador estadounidense, por una asociación de productores o trabajaban para una pseudoagencia de contratación de migrantes indocumentados, a cambio de lo cual recibían una compensación económica. Casi una sexta parte de los entrevistados no cobraban tarifas a los migrantes; sus ganancias procedían únicamente del dinero que recibían del empleador. Uno de cada diez recibía una compensación económica fija, cada vez que conducían migrantes hasta el norte, y casi uno de cada veinte recibía un pago por cada migrante transportado. El resto (más de un tercio) cobraba una tarifa a los migrantes; pero además eran compensados económicamente por un empleador estadounidense. Casi una cuarta parte recibía un pago cada vez que cruzaba con los migrantes y quince recibían una compensación económica por cada migrante transportado. Tres cobraban el salario ganado por los migrantes durante los primeros días de trabajo, o recibían un pequeño porcentaje de su salario. En otros tres casos, los AF recibían un porcentaje de las tarifas pagadas por los migrantes, que en ocasiones eran abonadas por los empleadores.

Por otra parte, aproximadamente un tercio de los entrevistados recibía una remuneración económica de la organización dentro de la cual eran trabajadores asalariados. Casi una cuarta parte de los entrevistados recibían una retribución económica de su organización cada vez que transportaban a un grupo de migrantes. Once recibían

un pago de su organización por cada migrante transportado, y uno de los entrevistados decía que, además del pago que recibía por cada migrante transportado, también cobraba a cada migrante un pequeño pago para amortizar algunos gastos surgidos en el trayecto.

Cuadro 4
FUENTE DE INGRESOS DE LOS AFCF*

		<i>n</i>	%
<i>Todos sus ingresos proceden de las tarifas cobradas a los migrantes</i>		32	18.8
Reciben una compensación de un empleador estadounidense, de una agencia, o de una organización de productores	No cobran una tarifa a los migrantes; pero reciben una retribución económica fija de un empleador estadounidense cada vez que cruzan la frontera con indocumentados.	17	10
	No cobran una tarifa a los migrantes; pero reciben una compensación económica fija de un empleador estadounidense por cada migrante conducido hasta Estados Unidos.	8	4.7
	Cobran una tarifa a los migrantes, y además reciben una compensación económica de un empleador estadounidense.	40	23.5
	Cobran una tarifa a los migrantes; además, un empleador estadounidense les paga el salario ganado por el migrante durante la primera semana o quincena de trabajo, o les da un porcentaje de lo ganado por el migrante.	3	1.8
	Cobran una tarifa a los migrantes; y también reciben de un empleador estadounidense una compensación económica fija por cada migrante transportado.	15	8.8
	Reciben una parte de las tarifas cobradas a los migrantes, que muchas veces son pagadas por los empleadores.	3	1.8
	Total	86	50.6
Trabajadores asalariados dentro de una organización	Reciben una remuneración económica fija cada vez que transportan a un grupo de migrantes.	40	23.5
	Reciben un pago fijo por cada migrante transportado.	11	6.5
	Recibe de su organización un pago por cada migrante que transporta; pero también cobra a cada migrante una pequeña tarifa por concepto de gastos.	1	0.6
	Total	52	30.6
Total		170	100

* AFCF = Agentes facilitadores del cruce fronterizo.
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las entrevistas.

Los AFCF que reciben un salario o compensación de las organizaciones más complejas de las que forman parte no tienen un contacto directo con los empleadores; pero muchas de estas redes reciben dinero por suministrar migrantes indocumentados a agencias de colocación, a organizaciones de productores y a empleadores de

diversos sectores. Como señalaba Jaime: “pagan los patrones porque son mano de obra de trabajo de ellos; por eso los patrones pagan para que les lleven trabajadores”.

Únicamente cuarenta y cuatro entrevistados trabajaban para las redes sociales de los migrantes; pero sólo diecinueve carecían de cualquier tipo de contacto con empleadores estadounidenses (véase cuadro 5). En contraste, en 151 de los casos estudiados los empleadores estadounidenses presentaban algún tipo de participación, ya sea dando empleo a los migrantes conducidos hasta sus ranchos por agentes facilitadores del cruce fronterizo, ya sea realizando un pago a asociaciones de productores o a pseudoagencias de colocación que les suministraban trabajadores migratorios, o bien financiando una parte o todos los costos del traslado de los trabajadores migratorios hacia sus negocios, empresas o ranchos.

		<i>n</i>	%
AFCF* que trabajan únicamente para los migrantes, sin ningún tipo de contacto con empleadores estadounidenses		19	11.2
AFCF que tienen contactos con empleadores estadounidenses	Agricultura	89	52.4
	Prostitución	31	18.2
	Diferentes sectores económicos	16	9.4
	Construcción	11	6.5
	Hostelería y restauración	2	1.2
	Agroindustria	1	0.6
	Servicios	1	0.6
	Total		151
Total		170	100

*AFCF = Agentes facilitadores del cruce fronterizo.
Fuente: Elaboración propia.

La participación de los empleadores en esta actividad se traduce en un proceso de selección de los migrantes, cuyo perfil debe ajustarse a los rasgos demandados por los primeros, con el fin de maximizar el rendimiento laboral de los últimos. Por lo tanto, únicamente los trabajadores más aptos son conducidos hasta Estados Unidos. Las principales características demandadas por los empleadores estadounidenses son la ética del trabajo, las ganas de trabajar, la responsabilidad y la ausencia de vicios. Esto se refleja en expresiones como:

que sea gente que sepa trabajar en el campo, que no tenga vicios, que esté fuerte para el trabajo (Abel); fuertes, trabajadores, que sean de ranchos, que tengan ganas de trabajar (Adrián); la gente que yo llevo es seleccionada [...] el patrón me pide la gente y yo les tengo que leer la cartilla (Álvaro); son gente fuerte, con ganas de trabajar y con responsabilidad, que no les guste tomar (Amadeo); son más que nada gente de campo, de rancho, gente fuerte, que no toma (Benito); tienen que ser gente de preferencia del rancho [...] que no tomen (Benjamín); son gente que no tenga vicios [...] el patrón dice: borrachos no, nada de borrachos en mi gente (Cosme); son gentes trabajadoras las que van a trabajar y por eso son fuertes y sanos de salud (Emilio); deben de ser gente responsable y trabajadora, de preferencia que no tengan vicios (Enrique); deben ser personas como ya le dije: jóvenes, que no tengan vicios, que sea trabajadora, que terminen pronto el trabajo, y que no sean problemáticos, porque los patrones no quieren problemas (Esteban); deben de tener primero buen comportamiento para poder estar trabajando ahí donde vamos (Felipe); que sea fuerte, que sepa trabajar, que no les guste pasear porque eso sí, de ahí no salen [...]. También, que no tengan vicios, porque no se les permite tomar (Gerardo); tienen que ser gente que esté dispuesta a estar trabajando siempre y porque a veces, como te digo, se trabaja de noche y de día, también los días domingo (Gregorio); que sean trabajadores y que no tengan vicios (Horacio); o es gente buena, trabajadora, que no tiene vicios (Humberto).

Los migrantes trasladados hasta Estados Unidos suelen ser fieles a los empleadores que les ayudaron a ingresar al país. Esto obedece a tres factores: 1) un sentido de lealtad con el empleador que les ayudó a llegar al norte; 2) una falta de libertad de movimientos para quienes no pueden acreditar su estancia legal en Estados Unidos y 3) un conformismo con unos salarios superiores a los que reciben en sus comunidades de origen. En Estados Unidos, los migrantes indocumentados son férreamente escrutados y el número de deportaciones es cada vez mayor; por lo tanto, la opción de abandonar a un empleador y buscar trabajo por cuenta propia es arriesgada.

La ley migratoria coadyuva a que los migrantes permanezcan atados (en sentido figurado) durante prolongados periodos, al empleador que les ayudó a llegar al vecino país del norte. En ausencia de una persecución tan férrea hacia los indocumentados, los empleadores estadounidenses no participarían de modo tan decidido en el tráfico de migrantes, ya que sería más difícil obtener la lealtad de los trabajadores migratorios, pues ellos gozarían de más libertad y es más probable que abandonasen al empleador que los ayudó a cruzar la frontera, para trabajar para otro que les ofreciese salarios más elevados.

CONCLUSIÓN

En la última década ha habido una caída severa de la migración irregular a través de la frontera México-Estados Unidos. En 2004, la Patrulla Fronteriza aprehendió a 1 139 282 migrantes que trataban de cruzar la frontera suroeste. En cambio, en 2013 esta cifra se había contraído en casi un tercio, hasta 414 397 personas (USDHS, 2014: 95). La reducción de la migración irregular contrasta con el apetito de algunos sectores económicos estadounidenses por la mano de obra indocumentada. La desproporción entre la merma de la oferta de mano de obra y la robusta demanda de ésta ha conducido a que los empleadores asuman cada vez más un papel activo en la agilización de los procesos migratorios irregulares. El rol de la comunidad migrante en la facilitación de la emigración de un familiar o paisano de ha debilitado; así pues, los empleadores han adquirido un papel cada vez más visible y destacado. Esto ha alterado el perfil de los migrantes. Las personas que emigran no son necesariamente quienes disponen de un capital social para hacerlo; sino quienes reúnen los requisitos demandados por los empleadores. Hoy en día emigrar es más costoso porque el reforzamiento del control fronterizo ha elevado las tarifas cobradas por los polleros. Sin embargo, carecer de recursos económicos o de alguna forma de capital social no constituye un impedimento. Muchas personas que carecen de dicho capital pueden emigrar porque algunos empleadores financian la labor realizada por los AFCF.

El objetivo de estos últimos es transportar a los migrantes sanos y salvos hasta el lugar de destino; pero su principal compromiso no es con las redes sociales de los migrantes, sino con los empleadores estadounidenses. Para lograr que emigren las personas que reúnen las características demandadas por aquéllos, muchas veces los AFCF deben recurrir al encandilamiento o a verdades a medias para doblegar la reticencia de sus paisanos a emigrar. No obstante, esto no implica que los primeros utilicen la fuerza, abusen de los últimos, o que los migrantes carezcan de agencia. Las personas son engañadas e instadas a emigrar, pero no emigran forzosamente, porque, unas condiciones laborales desventajosas, desde la perspectiva del país de destino, no lo son así cuando se contemplan desde el prisma de las condiciones prevaletientes en la comunidad de origen.

El compromiso con los empleadores mantiene alejado el tráfico de migrantes del narcotráfico e incrementa la seguridad de los migrantes. Asimismo, este compromiso disminuye la probabilidad de que los AFCF se involucren en otras actividades ilegales, o de que abandonen o maltraten a las personas que guían, porque entonces perderían el favor de los empleadores estadounidenses.

ANEXO 1

ENTREVISTAS CITADAS EN EL TEXTO	
Abel	AFCF de Tamaulipas de 27 años de edad, entrevistado en octubre de 2008
Adrián	AFCF de Tamaulipas de 36 años de edad, entrevistado en enero de 2009
Álvaro	AFCF de Tamaulipas de 35 años de edad, entrevistado en mayo de 2011
Amadeo	AFCF de Veracruz de 39 años de edad, entrevistado en junio de 2011
Benito	AFCF de San Luis Potosí de 39 años de edad, entrevistado en octubre de 2011
Benjamín	AFCF de San Luis Potosí de 30 años de edad, entrevistado en octubre de 2011
Cosme	AFCF de Tamaulipas de 29 años de edad, entrevistado en diciembre de 2011
Emilio	AFCF de Tamaulipas de 40 años de edad, entrevistado en diciembre de 2011
Enrique	AFCF de Coahuila de 41 años de edad, entrevistado en enero de 2012
Esteban	AFCF de Tamaulipas de 33 años de edad, entrevistado en enero de 2012
Felipe	AFCF de Nuevo León de 39 años de edad, entrevistado en febrero de 2012
Gerardo	AFCF de San Luis Potosí de 45 años de edad, entrevistado en enero de 2012
Gregorio	AFCF de Tamaulipas de 35 años de edad, entrevistado en febrero de 2012
Horacio	AFCF de Tamaulipas de 41 años de edad, entrevistado en febrero de 2012
Humberto	AFCF de Tamaulipas de 48 años de edad, entrevistado en febrero de 2012
Ignacio	AFCF de San Luis Potosí de 36 años de edad, entrevistado en noviembre de 2012
Iván	AFCF de Chiapas de 38 años de edad, entrevistado en mayo de 2013
Jaime	AFCF de Tamaulipas de 40 años de edad, entrevistado en junio de 2013
Jorge	AFCF de Veracruz de 25 años de edad, entrevistado en julio de 2013
Juan	AFCF de Veracruz de 33 años de edad, entrevistado en julio de 2013
Leandro	AFCF de Veracruz de 42 años de edad, entrevistado en julio de 2013
Manuel	AFCF de Tamaulipas de 28 años de edad, entrevistado en noviembre de 2013
Marcelo	AFCF de Puebla de 35 años de edad, entrevistado en noviembre de 2013
Marcos	AFCF de Tamaulipas de 36 años de edad, entrevistado en diciembre de 2013
Martín	AFCF de Tamaulipas de 37 años de edad, entrevistado en diciembre de 2013
Miguel	AFCF de Tamaulipas de 40 años de edad, entrevistado en marzo de 2014
Narciso	AFCF de Tabasco de 45 años de edad, entrevistado en abril de 2014
Natalio	AFCF del Estado de México de 39 años de edad, entrevistado en abril de 2014
Pascual	AFCF de Veracruz de 45 años de edad, entrevistado en julio de 2014
Ramón	AFCF de Veracruz de 35 años de edad, entrevistado en julio de 2014
Raúl	AFCF de Tamaulipas de 36 años de edad, entrevistado en diciembre de 2014
Ricardo	AFCF de Nuevo León de 42 años de edad, entrevistado en marzo de 2015
Roberto	AFCF de Nuevo León de 33 años de edad, entrevistado en marzo de 2015
Zacarías	AFCF de Tabasco de 39 años de edad, entrevistado en julio de 2015

Nota: los nombres son pseudónimos. AFCF = Agentes facilitadores del cruce fronterizo.

FUENTES

ANDRADE RUBIO, KARLA LORENA

2016 “Víctimas de trata: mujeres migrantes, trabajo agrario y acoso sexual en Tamaulipas”, *Ciencia UAT*, vol. 11, no. 1, pp. 22-36.

BIBLER COUTIN, SUSAN

1995 “Smugglers or Samaritans in Tucson, Arizona: Producing and Contesting Legal Truth”, *American Ethnologist*, vol. 22, no. 3, pp. 549-571.

CARO BAROJA, JULIO

1965 “Honour and Shame. A Historical Account of Several Conflicts”, en J.G. Peristiany, ed., *Honour and Shame. The Values of Mediterranean Society*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, pp. 79-137.

CARRASCO GONZÁLEZ, GONZALO

2013 “La migración centroamericana en su tránsito por México hacia los Estados Unidos”, *Alegatos. Revista Jurídica de la Universidad Autónoma Metropolitana*, vol. 83, pp. 169-194.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

2011 *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, México, 22 de febrero de 2011, en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secnmigrantes.pdf>, consultada el 11 de junio de 2016.

2009 *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, México, 15 de junio de 2009, en <<http://www.cndh.org.mx/INFORMES/Especiales/infEspSecMigra.pdf>>, consultada el 11 de junio de 2016.

FUENTES, JAZMÍN y OLIVIA GARCÍA

2009 “Coyotaje: The Structure and Functioning of the People-Smuggling Industry”, en W.A. Cornelius, D. Fitzgerald y S. Berger, eds., *Four Generations of Norteños. New Research from the Cradle of Mexican Migration*, La Jolla, Calif., Centre for Comparative Immigration Studies, pp. 79-100.

GALLAGHER, ANNE

2002 “Trafficking, Smuggling and Human Rights: Tricks and Treaties”, *Forced Migration Review*, vol. 12, pp. 25-28.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO)

- 2010 "Alien Smuggling. DHS Needs to Better Leverage Investigative Resources and Measure Program Performance along the Southwest Border". United States Government Accountability Office. Report to Congressional Requesters GAO-10-328", en <<http://www.gao.gov/new.items/d10328.pdf>>, consultada el 27 de junio de 2016.

HERNÁNDEZ LEÓN, RUBÉN

- 2008 *Metropolitan Migrants: The Migration of Urban Mexicans to the United States*, Los Ángeles, University of California Press.

HOLMES, SETH M.

- 2013 *Fresh Fruit, Broken Bodies. Migrant Farmworkers in the United States*, Los Ángeles, University of California Press.

HOUSE COMMITTEE ON HOMELAND SECURITY (HCHS)

- 2006 "A Line in the Sand: Confronting the Threat at the Southwest Border", Michael T. McCaul, resp., Washington, D.C., Subcommittee on Investigations, HCHS, en <<http://www.colliersheriff.org/home/showdocument?id=13605>>.

IZCARA PALACIOS, SIMÓN PEDRO

- 2017a "El coyotaje visto desde la mirada de mujeres migrantes centroamericanas", *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 49, pp. 1-19.
- 2017b "La precarización extrema en el mercado de trabajo agrario en Estados Unidos", *Colombia Internacional*, no. 89, pp. 109-132, en <<http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint89.2017.04>>.
- 2017c "Los polleros que engañan a los migrantes: norma o excepción", *Convergencia*, vol. 24, no. 74, pp. 13-38.
- 2017d "Migrant Smuggling on Mexico's Gulf Route: The Actors Involved", *Latin American Perspectives*, vol. 20, no. 30, pp. 1-15 DOI: 10.1177/0094582X17699911.
- 2016 "Violencia postestructural: migrantes centroamericanos y cárteles de la droga en México", *Revista de Estudios Sociales*, no. 56, abril-junio, pp. 12-25, en <<https://res.uniandes.edu.co/view.php/1067/index.php?id=1067>>.
- 2015 "Coyotaje and Drugs: Two Different Businesses", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 34, no. 3, pp. 324-339.
- 2012 "Coyotaje y grupos delictivos en Tamaulipas", *Latin American Research Review*, vol. 47, no. 3, pp. 41-61.

- 2010a “La adicción a la mano de obra ilegal: jornaleros tamaulipecos en Estados Unidos”, *Latin American Research Review*, vol. 45, no. 1, pp. 55-75.
- 2010b “Migración irregular y aislamiento social. Los jornaleros tamaulipecos indocumentados en los Estados Unidos”, *Revista Internacional de Sociología*, vol. 68, no. 2, pp. 473-498.

IZCARA PALACIOS, SIMÓN PEDRO y YASUTAKA YAMAMOTO

- 2017 “Trafficking in US Agriculture”, *Antipode*, vol. 0, no. 0. DOI: 10.1111/anti.12330, en <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/anti.12330/epdf>>.

KYLE, DAVID y JOHN DALE

- 2011 “Smuggling the State Back in: Agents of Human Smuggling Reconsidered”, en David Kyle y R. Koslowski, eds., *Global Human Smuggling. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 33-59.

KYLE, DAVID y MARC SCARCELLI

- 2009 “Migrant Smuggling and the Violence Question: Evolving Illicit Migration Markets for Cuban and Haitian Refugees”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 52, no. 3, pp. 297-311.

LÓPEZ CASTRO, GUSTAVO

- 1997 “Coyotes and Alien Smuggling”, en Binational Study on Migration Project, *Binational Study Migration between Mexico and the United States*, vol. 3, Washington, D.C.: Mexican Ministry of Foreign Affairs-U.S. Commission on Immigration Reform, pp. 965-974.

MARTÍNEZ, DANIEL E.

- 2016 “Coyote Use in an Era of Heightened Border Enforcement: New Evidence from The Arizona-Sonora Border”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 42, no. 1, pp. 103-119.

MARTÍNEZ, DANIEL E. y RONALD WEITZER

- 2016 “Framing Human Trafficking: A Content Analysis of Recent U.S. Newspaper Articles”, *Journal of Human Trafficking*, vol. 2, no. 2, pp. 139-155.

MASSEY, DOUGLAS S., JORGE DURAND y NOLAN J. MALONE

- 2009 *Detrás de la trama. Políticas migratorias entre México y Estados Unidos*, México, Miguel Ángel Porrúa.

MENESES, GUILLERMO ALONSO

- 2015 *El desierto de los sueños rotos. Detenciones y muertes de migrantes en la frontera México-Estados Unidos 1993-2013*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

- 2004 “Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos”, Nueva York, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en <http://www.cinu.mx/minisitio/Trafico_migrantes/Conv_Delincuencia_Org.pdf>, consultada el 1º de agosto de 2016.

SALT, JOHN y JEREMY STEIN

- 1997 “Migration as a Business: The Case of Trafficking”, *International Migration*, vol. 35, no. 4, pp. 467-489.

SÁNCHEZ, GABRIELLA

- 2017 “Critical Perspectives on Clandestine Migration Facilitation: An Overview of Migrant Smuggling Research”, *Journal on Migration & Human Security*, vol. 5, no. 1, pp. 9-27.
- 2016 “Women’s Participation in the Facilitation of Human Smuggling: The Case of the US Southwest”, *Geopolitics*, vol. 21, no. 2, pp. 387-406.
- 2015 “Human Smuggling Facilitators in the US Southwest”, en S. Pickering y J. Ham, eds., *The Routledge Handbook on Crime and International Migration*, Nueva York, Routledge, pp. 275-286.

SANDOVAL, GERARDO FRANCISCO

- 2013 “Shadow Transnationalism: Cross-Border Networks and Planning Challenges of Transnational Unauthorized Immigrant Communities”, *Journal of Planning Education and Research*, vol. 33, no. 2, pp. 176-193.

SHARMA, NANDITA

- 2005 “Anti-Trafficking Rhetoric and the Making of a Global Apartheid”, *NWSA Journal*, vol. 17, no. 3, pp. 88-111.

SHELLEY, LOUISE

- 2012 “The Relationship of Drug and Human Trafficking: A Global Perspective”, *Eur. J. Crim. Policy Res.*, vol. 18, no. 241-253.

SLACK, JEREMY

2015 "Captive Bodies: Migrant Kidnapping and Deportation in Mexico", *Area*, vol. 48, no. 3, pp. 271-277.

SLACK, JEREMY y HOWARD CAMPBELL

2016 "On Narco-coyotaje: Illicit Regimes and Their Impacts on the US-Mexico Border", *Antipode*, vol. 48, no. 5, pp. 1380-1399. DOI: 10.1111/anti.12242, en <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/anti.12242/epdf>>.

SLACK, JEREMY y SCOTT WHITEFORD

2013 "Caught in the Middle. Undocumented Migrants' Experiences with Drug Violence", en T. Payan, K. Staudt y Z.A. Kruzewski, eds., *A War That Can't Be Won. Binational Perspectives on the War on Drugs*, Phoenix, The University of Arizona Press, pp. 193-213.

2011 "Violence and Migration on the Arizona-Sonora Border", *Human Organization*, vol. 70, no. 1, pp. 11-21.

SMALL, MARIO LUIS

2009 "'How Many Cases Do I Need?' On Science and the Logic of Case Selection in Field-Based Research", *Ethnography*, vol. 10, no. 1, pp. 5-38.

SPENER, DAVID

2009 *Clandestine Crossings: Migrants and Coyotes on the Texas-Mexico Border*, Nueva York, Cornell University Press.

2008 "El apartheid global, el coyotaje y el discurso de la migración clandestina: distinciones entre violencia personal, estructural y cultural", *Migración y Desarrollo*, no. 10, pp. 127-156.

2004 "Mexican Migrant-Smuggling: A Cross-Border Cottage Industry", *Journal of International Migration and Integration*, vol. 5, no. 3, pp. 295-320.

2001 "El contrabando de migrantes en la frontera de Texas con el nordeste de México: mecanismo para la integración del mercado laboral en América del norte", *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. 7, no. 21, pp. 201-247.

STEPHEN, L.

2008 "Vigilancia e invisibilidad en la vida de los inmigrantes indígenas mexicanos que trabajan en Estados Unidos", en L. Velasco Ortiz, ed., *Migración, fronteras e identidades étnicas transnacionales*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 197-238.

THOMPSON, ALBERT N.

1956 "The Mexican Immigrant Worker in Southwestern Agriculture", *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 16, no. 1, pp. 73-81.

UNITED STATES DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY (USDHS)

2014 *2013 Yearbook of Immigration Statistics*, Washington, D.C., USDHS, Office of Immigration Statistics.

VOGT, WENDY A.

2013 "Crossing Mexico: Structural Violence and the Commodification of Undocumented Central American Migrants", *American Ethnologist*, vol. 40, no. 4, pp. 764-780.

ZHANG, SHELDON y KO LIN CHIN

2002 "Enter the Dragon: Inside Chinese Human Smuggling Organizations", *Criminology*, vol. 40, no. 4, pp. 737-768.

ZHANG, SHELDON, KO LIN CHIN y JODY MILLER

2007 "Women's Participation in Chinese Transnational Human Smuggling: A Gendered Market Perspective", *Criminology*, vol. 5, no. 3, pp. 699-733.

Republicanism, liberalismo y excepcionalismo: Estados Unidos y la cuestión racial en el siglo XIX

Republicanism, Liberalism, and Exceptionalism: The United States and the Racial Question in the Nineteenth Century

MELODY FONSECA*

RESUMEN

El siglo XIX fue un periodo crucial para la expansión global del republicanismo y de la cultura política liberal y, con ello, de la modernidad/colonialidad. En este contexto, el surgimiento de Estados Unidos como nuevo actor de la política global conllevó la rearticulación de los imaginarios imperiales, coloniales y raciales. En este artículo se atiende el enraizamiento de la supremacía blanca en el imaginario republicano y liberal de la identidad estadounidense, y se discute cómo se sostuvo esto sobre la racialización y extranjerización de las poblaciones negras entendidas como la otredad interna.

Palabras clave: republicanismo, liberalismo, racialización, otredad.

ABSTRACT

The nineteenth century was crucial for the global expansion of republicanism and liberal political culture, and with them, modernity/coloniality. In this context, the rise of the United States as a new actor in global politics brought with it a re-composition of imperial, colonial, and racial imaginaries. This article looks at how white supremacy became rooted in the liberal republican imaginary of U.S. identity and discusses how this has been maintained on the basis of racializing black populations and making them seem foreign and understanding them as the domestic otherness.

Key words: republicanism, liberalism, racialization, otherness.

* UNAM. Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM. Becaria del Centro de Investigaciones y Estudios de Género (CIEG), <melody_fonseca@cieg.unam.mx>.

INTRODUCCIÓN

Las dinámicas de la política global en el siglo XIX, transformadas por las independencias en América, el surgimiento de Estados Unidos como nuevo actor de la cultura política liberal y la abolición de la esclavitud, develaron nuevas posibilidades de rearticulación de las relaciones de poder, entre éstas, de las prácticas identitarias racializadas y racistas. El racismo encontró en el liberalismo y republicanism un espacio e imaginario político desde el cual reproducirse en el tejido social y constituirse como régimen de saber/poder durante el siglo XIX.

De esta forma, tanto el racismo como las teorías racialistas de la filosofía occidental dieron contenido a lo que Arjun Appadurai ha planteado como identidades predatorias. Con esto se refiere, en términos generales, a las identidades que se construyen en relación con una diferencia, que ven la amenaza en la coexistencia de distintas identidades y que se sostienen sobre un imaginario de “angustia por lo incompleto” (Appadurai, 2007). Dicha angustia se genera al entender que la presencia del otro le sustrae una parte esencial de su identidad homogénea y completa, y que, por lo tanto, la diversidad es una amenaza para el cuerpo y el espacio de la nación (Ahmed, 2004).

En este sentido, la racialización cumple un papel fundamental en la construcción del otro como un enemigo interno/externo (Campbell, 1990), pero también en la proyección del cuerpo y espacio estadounidense, como uno excepcionalmente diverso y perfeccionado. El excepcionalismo estadounidense y su identidad predatoria –como señalo más adelante– se fortalecen con la construcción de un régimen de saber/poder sobre el cuerpo y el territorio, en el que ciertos extranjeros son interiorizados a través de la cultura política liberal compartida, y otros, sin embargo, son extranjerizados en relación con su supuesta condición de inferioridad racial.

Esto nos lleva a cuestionar, ¿cómo se construyó la imagen de Estados Unidos desde y para la cultura política liberal? ¿Cómo se reflexionó sobre las contradicciones que la esclavitud representaba para el liberalismo? ¿Cómo se extranjerizó al negro en Estados Unidos durante el siglo XIX? Para responder a estas interrogantes desde una perspectiva crítica, primeramente apunto al pensamiento de W.E.B. Du Bois como una posicionalidad otra, desde la cual reformular las complejidades de las construcciones identitarias estadounidenses, partiendo especialmente de su crítica a la “línea de color”. En segundo lugar, analizo algunos de los postulados de Constant, Chateaubriand, Tocqueville y Mill, entre otros, que muestran cómo, desde el liberalismo, se construyó una imagen de Estados Unidos en términos de cultura política liberal, “raza” excepcional y prácticas políticas expansivas, entendidas como de una civilización superior, que evidencian la construcción de una identidad predatoria. Por último,

discuto cómo estos autores analizaron las cuestiones de la esclavitud y del negro, fijándolos en una zona del no ser, al racializarlos biológica y culturalmente.

LA EXTRANJERIZACIÓN DEL NEGRO Y LA “LÍNEA DE COLOR”

En *The Souls of Black Folk* (1903), W.E.B. Du Bois planteó una reflexión crítica de lo que consideraba era la verdadera pregunta que permeaba a los afroamericanos de su época, oprimidos por el régimen del “Jim Crow”, y afectaba su sociabilidad en la sociedad estadounidense. Ésta era: “¿qué se siente ser un problema?”. Su reflexión pretendía develar diversas cuestiones, pero entre éstas hay cuatro que resultan fundamentales en el siglo XIX y que, como veremos, están relacionadas entre sí. En primer lugar, la incapacidad de los blancos de articular la cuestión racial en sus relaciones y muestras de empatía y compasión hacia los afroamericanos, de forma que terminaban silenciando la situación de opresión a la que estos últimos estaban sometidos discursiva y materialmente en su cotidianidad. Du Bois se refiere a ello en las primeras líneas de su obra cuando planteaba cómo entre él y el otro mundo siempre hubo “una pregunta sin formular”; cuando sus interlocutores optaban por contarle del “hombre de color excelente al que conocían en su pueblo”, o le preguntaban si “las crueldades del Sur no le hacían hervir la sangre”. La pregunta sobre el qué se sentía ser un problema, y que respondía a la construcción del afroamericano en dichos términos, nunca era formulada, sino atendida a través de las sutiles y compasivas preocupaciones que terminaban por evadir la cuestión fundamental del momento, lo que Du Bois plantearía como la “línea de color” (Du Bois, 1903: 1-2).

En este mismo escenario, Du Bois reflexiona sobre una segunda cuestión, esto es, el “gran velo” que separaba su realidad de la del blanco. Parte de su experiencia sobre ese día en que “la sombra se extendió sobre [sí]” y comprendió que entre él, o la experiencia de ser él, y la experiencia de ser los otros, había un “gran velo” que les dividía (Du Bois, 1903: 2). A través de su experiencia, al igual que haría Fanon al recordar al niño que gritaba aterrizado “¡Mamá, mira ese negro! ¡Tengo miedo!” (Fanon, 2009: 113), Du Bois permite comprender las prácticas de exclusión en su cotidianidad y contingencia, pero, a su vez, como un ente fijo y plasmado por el régimen de saber/poder que lo sostiene. Sus experiencias fueron particulares, pero los acontecimientos de éstas formaban parte de un imaginario más amplio proyectado desde la supremacía blanca: el negro y su diferencia y el negro como amenaza.

Dichas experiencias han sido entendidas desde la crítica decolonial como los momentos a partir de los cuales se conforma la existencia de un “sujeto producido por la colonialidad del ser” (Maldonado-Torres, 2009: 130). La colonialidad del ser es

el resultado del campo heterárquico conformado por la colonialidad del poder –conquista y colonización– (Quijano, 2000; Castro-Gómez, 2007) y de las herramientas empleadas por la colonialidad del saber –epistemicidio– (De Sousa, 2010), produciendo así al sujeto del no ser en el momento del encuentro como una “realidad” ahistórica (Fonseca, 2016: 152).

Otro término que propone Du Bois es la llamada “doble conciencia” del negro estadounidense:

[es] una sensación peculiar, esta doble conciencia, este sentido de estar siempre mirándose a uno mismo a través de los ojos de los otros, de medir su alma por la medida de un mundo que le mira con indiferencia y lástima. Uno incluso siente su dualidad, un estadounidense, un negro; dos almas, dos pensamientos, dos esfuerzos irreconciliables; dos ideales enfrentados en un cuerpo oscuro que solamente su fuerte persistencia le evita dividirse en dos partes (Du Bois, 1903: 3).

La problemática a la que se enfrenta Du Bois está influenciada por la idea generalizada que durante largo tiempo marcó la identidad de los afroamericanos a través de su extranjerización en la construcción de un imaginario común. El negro en las plantaciones no sólo fue construido como inferior al blanco, ni su posible emancipación sólo en términos de amenaza para la estabilidad de los blancos, sino que, además, éste fue consistentemente establecido como un extranjero, incluso si había nacido en suelo estadounidense.

Las referencias a los negros exclusivamente como africanos, los planes de deportación para mantener a la nación blanca, pero, sobre todo, la insistencia estadounidense de entenderse como un país al que sólo habían emigrado blancos, demuestran una ansiedad por extranjerizar la diferencia racializada o, como sostiene Appadurai, una angustia de lo incompleto ante la presencia de la diferencia (Appadurai, 2007).

En este sentido, la supremacía blanca imperante a lo largo del siglo XIX, no sólo supondrá la extranjerización del negro estadounidense, sino que proyectará en las amenazas externas su angustia por su “realidad” doméstica, como fue el caso de la Revolución haitiana y el imaginario de terror que ésta causó sobre los blancos estadounidenses.

Por último, Du Bois nos habla de la “línea de color”. Escribiendo sobre esta temática en los albores del siglo XX, él señaló que “el problema del siglo [sería] el problema de la línea de color” y con esto se refirió a lo que serían los conflictos entre las “razas claras” y las “razas oscuras” de los hombres de Asia, África, América y las islas (Du Bois, 1925).¹ Con este argumento, Du Bois no planteaba estos conflictos como

¹ Du Bois expuso esta idea por primera vez en su discurso ante la primera Convención Panafricanista, realizada el 25 de julio de 1900 en Londres.

“choque de razas”, sino que develaba cómo las divisiones raciales producidas desde la supremacía blanca devendrían en conflictos similares al que había ocurrido en la Guerra Civil de Estados Unidos.

El interés de Du Bois de proyectar la experiencia estadounidense como un conflicto a partir de la “línea de color” no debe interpretarse como un intento de establecer dicho acontecimiento como la normatividad de las relaciones “raciales”. Lo que su análisis permite es atender críticamente al hecho común que compartían distintas sociedades en el espacio global. Y esto era que la “línea de color” continuaba determinando las prácticas de poder desde la supremacía blanca, en términos discursivos y materiales.

En este sentido, conviene entender cómo la “línea de color” operaba en problemáticas como la abolición de la esclavitud que había; sin embargo, derivado en un sistema de exclusión racial segregacionista, así como en el colonialismo europeo en África y Asia, y el imperialismo estadounidense en las Américas y el Pacífico. Todo esto en un contexto dominado por el racismo científico, biológico y cultural (Fonseca, 2016).

Lo que he recogido de la obra de Du Bois refleja varias formas en las que habían sido establecidos los parámetros discursivos sobre los afroamericanos o las “razas oscuras”, como él las llama. Dichos parámetros son el “no ser” negro como problema en sí mismo y el “ser” blanco como sujeto civilizador; la diferencia del negro como una amenaza para la identidad de la nación blanca y, por último, la “línea de color” como una cuestión extendida de la supremacía blanca a través y desde la cultura política liberal. Ese “problema”, no obstante, no era sólo una creación de la época de Du Bois, ni una construcción doméstica del afroamericano, sino que también era el resultado de un proceso histórico de negación, configuración y resignificación ontológica de éste en términos de no ser, profundamente insertado en la construcción identitaria liberal de Estados Unidos.

LA “EXCEPCIONALIDAD” ESTADUNIDENSE COMO UNA CONSTRUCCIÓN IDENTITARIA DE LA CULTURA POLÍTICA LIBERAL

Tres revoluciones marcaron el final del siglo XVIII y abrieron una nueva visión del mundo para el siglo XIX: la independencia de Estados Unidos, la Revolución francesa y la Revolución de Haití. Es necesario señalar que, de estos tres acontecimientos, el tercero ha sido silenciado por la historiografía y las construcciones epistemológicas dominantes. Como han argumentado diversos autores, este silenciamiento se debe a un proceso de construcción epistemológico y ontológico desde Occidente en el que,

dadas las características que la Revolución haitiana exhibía, ésta tenía que ser excluida de la narrativa histórica universal (Castor, 2003; Dubois, 2004). Dicha exclusión, a su vez, permitió la construcción de una identidad compartida, europea y estadounidense, en términos de defensores de la civilización democrática liberal y que puede comprenderse como una cultura política liberal (Fonseca, 2016).

Desde luego, cabe recordar la diversidad de matices que dicha identidad compartida reflejó durante el siglo XIX, cuando el discurso estadounidense proyectó a los regímenes monárquicos en Europa como su “otro temporal” e insistió en desmarcarse de ese pasado, a través de su construcción propia en términos de excepcionalidad (Prozorov, 2011). No obstante, es posible argumentar que a ambos lados del Atlántico se fue articulando una cultura política liberal decimonónica, que se construyó sobre imaginarios y prácticas raciales que exhibieron las constantes de la exclusión, el tutelaje y el racismo en sus relaciones con la otredad. Estos imaginarios y prácticas se articularon a través de la “cultura de peligro”, es decir, entroncados en un discurso político en torno al debate entre seguridad y libertad; del ansia por la homogeneización identitaria –materializada a través del control y regulación de los cuerpos–; y del paralelismo y conjunción de la expansión de libertades a la vez que la extensión de las prácticas regulatorias (Foucault, 2008: 86-87).

A partir de estas ideas, resulta oportuno preguntarse: ¿cómo se articuló este común discurso de la cultura política liberal a los dos lados del Atlántico? ¿Cómo influyó el discurso republicano en este proceso? En su interpretación acerca de Maquiavelo y la importancia de su obra en la conformación del republicanismo europeo, John G.A. Pocock sostiene, por ejemplo, que durante los siglos XVII y XVIII se habría producido, en términos generales, un trasvase de las ideas republicanas de la Italia del siglo XV y XVI hacia Inglaterra (y Escocia), y de allí a las colonias norteamericanas donde, inicialmente, habría primado el eje discursivo del republicanismo sobre el del liberalismo (Pocock, 2002a). La idea y protección de la propiedad, privada e individual, primándola sobre la virtud, la costumbre o la expansión de la idea de comercio durante el siglo XVIII, supuso un hecho diferencial y de cambio entre los siglos XVIII y XIX (Pocock, 2002b). Así, la defensa de la libertad, que permitía una reconceptualización de la propiedad, posibilitó una primacía del liberalismo sobre el republicanismo en el siglo XIX.

En este sentido, es posible argumentar que el tránsito del republicanismo al liberalismo como un proceso de la configuración occidental de la cultura política liberal y gestado en la época de las revoluciones atlánticas (en las que también se deben incluir los procesos de independencias latinoamericanas), se produjo a través de una conjunción identitaria y política entre Estados Unidos y Europa. En el caso estadounidense, esta configuración partió tanto del pensamiento filosófico, como de las doctrinas

políticas que construyeron al “ser”, en tanto hombre blanco, pionero y emprendedor, y a la excepcionalidad estadounidense.

EL “EXCEPCIONALISMO” ESTADUNIDENSE EN CHATEAUBRIAND Y CONSTANT

Chateaubriand, en sus *Memorias de ultratumba* (1848-1850), ofrecía una intencionada pero esclarecedora visión de los peligros que, según él, afrontaba Estados Unidos:

Separada del Viejo Mundo, la población de los Estados Unidos vive todavía en la soledad; sus desiertos han sido su libertad: pero las condiciones de su existencia están ya cambiando.

La existencia de las democracias de México, de Colombia, de Perú, de Chile, de Buenos Aires, siendo como son tan agitadas, no deja de constituir un peligro. Cuando los Estados Unidos no tenían junto a ellos más que las colonias de un reino transatlántico, no resultaba probable ninguna guerra seria; pero ahora, ¿no son de temer rivalidades? Si por una y otra parte se corre a las armas, y el espíritu militar se apodera de los hijos de Washington, podría subir al trono un gran capitán: la gloria gusta a las coronas [...] (Chateaubriand, 2006: 347).

En este texto, Chateaubriand retoma tres cuestiones fundamentales para el análisis de cómo Estados Unidos fue construyendo (y se construyó sobre éste) un imaginario colectivo en términos de liberal, progresista, democrático y civilizado. En primer lugar, a través de la ruptura con las prácticas antiguas propias de Europa y su proyección moderna y futurista. En segundo lugar, a través de la cuestión geográfica que, desde la extensión del territorio, hasta la diversidad topográfica y climática, será un elemento recurrente en la autocomprensión estadounidense como pueblo elegido. En tercer lugar, y a partir de lo anterior, la importancia del tamaño y extensión de los estados y, por tanto, la cercanía con otros que afectará a la noción misma de democracia. Esto último –la globalización que achica al mundo y acrecienta, y acerca, las amenazas a Occidente–, será una de las razones a temer desde el racismo científico en el giro del siglo XIX al XX y desde el neorracismo contemporáneo.

Por su parte, en *Discurso sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos* (1819), Benjamin Constant introduce una firme defensa de la idea de libertad moderna, basada en lo que hoy definiríamos como libertad individual frente a la libertad colectiva de los antiguos, que era entendida, por el contrario, como un ejercicio de política tendente a lo absoluto, en tanto control y, acorde a su visión, restricción, sobre la capacidad individual del sujeto político. De esta forma, entendía que la libertad

moderna se articulaba en el ejercicio individual del libre albedrío respetando a los otros (Constant, 1995: 52-53). Sobre la posición de los estados, Constant consideraba que, en consecuencia del uso y puesta en práctica de la noción moderna de libertad y de las virtudes del comercio, que “da a la propiedad una nueva cualidad: la circulación; [pues] sin circulación, la propiedad no es sino usufructo”, los estados debían ser más extensos que en la Antigüedad, así como que se produciría una extensión de la paz, en tanto que en los estados se generaría una homogeneidad de los sujetos políticos (Constant, 1995: 55 y 65).

De esta forma, se refleja en el pensamiento de Constant la idea de libertad individual como eje constitutivo y articulador del imaginario político liberal, que se iba concretando en una determinada organización territorial de los estados, basado en el libre ejercicio y distribución de la propiedad como una extensión de la idea de comercio del siglo XVIII. Por último, sobre la democracia, si bien Constant no alude al término en sí, hace referencia a la forma de ejercer la libertad individual en términos políticos; es decir, a través del sistema representativo. Esta forma de gobierno “no es otra cosa que una organización con cuya ayuda una nación descarga en algunos individuos lo que ella no puede o no quiere hacer por sí misma” (Constant, 1995: 66).

El sistema representativo, por consiguiente, devenía en una necesidad y una ventaja del ejercicio de la libertad individual en todas y sus múltiples manifestaciones y consecuencias. El temor expresado por Chateaubriand, respecto de las democracias latinoamericanas, por lo tanto, provenía de los excesos tanto de la libertad moderna, como de la antigua. Comparando Atenas con Esparta, Constant entendía que existía un buen uso de los valores republicanos y otro negativo, siempre asociados a los usos de la libertad individual. En todo caso, con estos términos, republicanism y liberalismo, se construía una parte del discurso de la cultura política liberal a los dos lados del Atlántico norte. Así, establecida la coherencia entre la libertad individual y el modo representativo de gobierno, y planteado como muestra de civilización, esto comenzaría a articularse a través de las características ontológicas de los estados y los regímenes de soberanía (Donnelly, 2006).

En definitiva, en este ilustrativo texto de Constant, junto con el primero de Chateaubriand, aparece el eje de países (Francia, Inglaterra y Estados Unidos) que conformaban, para el liberalismo de principios del siglo XIX, la idea de progreso, es decir, que eran considerados civilizados y, por ende, responsables de la “misión civilizatoria” (Constant, 1995: 52 y 56). Más aún, no podemos olvidar que los estadounidenses eran entendidos como británicos que se convirtieron en estadounidenses para reivindicar sus derechos como británicos (Langley, 1996: 67-69). Se entendía que compartían una *virtù* y unas *manners* (que diría Pocock), una misma tradición republicana que les permitió establecer una identidad compartida con Europa. Tanto ontológica como

epistemológicamente, esta identidad estuvo marcada, atravesada y constituida, durante el siglo XIX, por el liberalismo.

TOCQUEVILLE Y *LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA*

En este proceso conjunto, no se puede obviar el papel fundamental desempeñado por Alexis de Tocqueville. Tras su visita a Estados Unidos, escribió la que ha sido considerada su obra principal, *La democracia en América* (1835-1840), si bien para este artículo resultan igualmente relevantes algunos de sus postulados en *El Antiguo Régimen y la Revolución* (1856). En ambas obras, el autor explica lo que entendía por una sociedad democrática, libre y defensora de la igualdad (de condiciones), y busca comprender el papel de las revoluciones con el interés, no obstante, de saber cómo evitarlas.

En la introducción de *La democracia en América*, Tocqueville indicaba, acerca del momento que le había tocado vivir y de los regímenes democráticos, que “una gran revolución democrática opera entre nosotros, todos la ven; sin embargo, no todos la juzgan de la misma manera” (Tocqueville, 1864: 2). Esta revolución democrática era una revolución atlántica y occidental. Su análisis de las formas democráticas en Estados Unidos partían, entonces, de un doble argumento: cómo la democracia marcaba un nuevo estado social y podía ser entendida como el principio que permitía comprender el surgimiento de una nueva sociedad (Manent, 1993: 12; Rodríguez e Ilivitzky, 2006: 79-81) y, al mismo tiempo, cómo esta democracia se basaba en la nueva idea de libertad y en la ciudadanía (Franzé, 1993: 109-115). Para Tocqueville, la democracia que surgía en Estados Unidos era una nueva forma de sociedad y de vida, no únicamente una forma de gobierno, puesto que era reservada a la soberanía popular (Mill, 1859: 22; Rodríguez y Ilivitzky, 2006: 81-84; Ros, 2001). Pero, al mismo tiempo, Estados Unidos era un espacio de experiencia fáctico, a partir del cual Tocqueville pudo desarrollar su horizonte de expectativa no revolucionario y de defensa de una libertad moderna, privada e individual, con su plasmación política expresada en la ciudadanía. Por tanto, Estados Unidos devenía para Tocqueville en un laboratorio experimental, al tiempo que era una muestra de una forma política y social del progreso, con su revolución y con independencia de ésta. La democracia, así plasmada, se proyectaba como una costumbre inherente al ser y a la identidad estadounidense.

Uno de los logros de la sociedad estadounidense, según Tocqueville, había sido generar, desde sus orígenes, las condiciones para una teórica igualdad de oportunidades, a partir de la cual sería posible desarrollar la libertad individual y privada. Así, “el desarrollo gradual de la igualdad de condiciones es, por tanto, un hecho providencial”, cuyas principales características serían la universalidad y la durabilidad

(Tocqueville, 1864: 7). Y esta igualdad de condiciones era la que convertía a la democracia en un Estado social y una forma de vida. Según dicho autor, los angloamericanos supieron generar esas condiciones construyendo un Estado social basado en leyes, costumbres e ideas que permitían marcar un determinado progreso de la nación.

De esta forma, la democracia se erigió en Estados Unidos sobre la *virtù* de los angloamericanos, sus costumbres (en el sentido de *manners* o *moeurs*), la edificación de una teórica igualdad de condiciones sociales, un sistema político representativo y, por supuesto, un sistema legal. Faltaba, entonces, “una ciencia política nueva para un mundo totalmente nuevo” (Tocqueville, 1864: 9), esto es, un sistema de pensamiento que construyese, al mismo tiempo que sustentase, el edificio democrático. El liberalismo fue esa nueva ciencia política, ese régimen de saber / poder que reclamaba y ayudaba a construir Tocqueville.

EL LIBERALISMO Y LA “CIENCIA POLÍTICA NUEVA”: MILL, MONROE Y O’SULLIVAN

El liberalismo, como señala Duncan Bell (2014: 686), es una típica construcción e interrelación de los significados de conceptos centrales como la libertad, la autoridad, la autonomía y la igualdad. Así, el liberalismo desarrolla un modo concreto de gestionar el espacio, el discurso, los cuerpos, la vida y la muerte que, partiendo de Foucault, entendemos como gubernamentalidad liberal.

En primer lugar, la gubernamentalidad es un modo concreto de gobierno y de gestión que, entre otras, regula las libertades y los deseos, así como institucionaliza las prácticas que sirven para administrar racionalmente el ejercicio del poder. En segundo lugar, el liberalismo, o el “arte liberal de gobernar”, se sostiene sobre una concepción frugal del Estado que, a su vez, conlleva el ansia de “llenarse” de las instituciones y de las prácticas racionales que establecen el orden de las cosas y, por tanto, garantizar su frugalidad. Y, en tercer lugar, el liberalismo también se sostiene sobre la cultura del miedo (Foucault, 2008: 87-89). Dicha cultura del miedo es la que opera para nombrar a la otredad en términos contrarios asimétricos (Koselleck, 1993). Estos modos de comprender el gobierno sobre los otros, desde una ética liberal, informaron extensamente el pensamiento político y social a lo largo del siglo XIX, tanto dentro de los estados occidentales, como en sus prácticas de proyección imperial y colonial.

Por su parte, John Stuart Mill, teniendo, como la mayoría de los pensadores del siglo XIX, una ambigua relación con la tradición (Bell, 2014: 687), defendía radicalmente la idea y ejercicio de la libertad. Esta libertad, al igual que los pensadores discutidos

anteriormente, era individual y privada. Esta defensa de la libertad, bajo la república democrática, era lo que debía protegerse y expandirse según el propio Mill. Si bien no era un defensor abierto de la intervención, debido a su defensa de la libertad individual y privada, sí reflexionó sobre los diversos escenarios en los que sería necesario debatir la posibilidad de intervenir para expandir las libertades y, con ello, el liberalismo. Para Mill, se debía intervenir para liberar a un pueblo de las manos de un tirano, ya que éste violaba la libertad individual y política. No obstante, esto no debía hacerse si el tirano era del mismo pueblo al que se quería liberar, dado que si “estos no aman suficientemente la libertad como para ser capaces de arrancársela a sus opresores nativos, la libertad que le otorguen otras manos distintas a las suyas no tendrá nada de real ni permanente. Ningún pueblo fue, ni se mantuvo, libre si no hubiese sido porque estaba determinado a serlo” (Mill, 1987: 6). Este discurso, proclive a la expansión de la cultura política liberal a través de la intervención y ocupación militar, no se explicaría sin tomar en cuenta las dos doctrinas políticas que reflejaron la autocomprensión estadounidense en distintos momentos del siglo XIX. Me refiero a la doctrina Monroe de 1823 y al Destino manifiesto de 1839.

La primera es el nombre por el que se conoce al discurso del presidente de Estados Unidos, James Monroe, dirigido al Senado de dicho país el 2 de diciembre de 1823. El presidente articuló su discurso de no intervención en torno a las excepciones a dicha práctica política; es decir, Estados Unidos sí intervendrá si “[sus] derechos son invadidos o amenazados seriamente, es [ahí] cuando nos sentimos ofendidos o nos preparamos para defendernos” (Monroe, 1823, en Watson, 1995). Su doctrina refleja, al menos, dos cuestiones relevantes para comprender el imaginario político estadounidense decimonónico: en primer lugar, su similar formulación sobre la excepción intervencionista, planteada posteriormente por Mill al decir que sólo si los países europeos intervienen en alguna de las repúblicas americanas, Estados Unidos se verá justificado a intervenir en aras de garantizar su propia estabilidad, paz y seguridad.

En segundo lugar, en la doctrina Monroe puede verse lo que ha sido interpretado como una proclama de “América para los americanos” (May, 1991). Esto es una aceptación fáctica de dos diferentes regímenes de soberanía; uno para los estados europeos y otro para los latinoamericanos. Esta diferenciación de regímenes, entre la soberanía absoluta europea y la soberanía relativa de las nuevas repúblicas de América, se percibe no en el acto del reconocimiento de la soberanía (que en el caso de las nuevas repúblicas latinoamericanas, reconoce tácitamente), sino en las posibilidades de intervención. Monroe declara abiertamente la no intervención estadounidense en asuntos internos europeos, lo que incluye los territorios americanos aún bajo dominio colonial, pues reconoce la soberanía absoluta de las “potencias aliadas”. Sin embargo,

al referirse a las actuaciones que Europa llevaría a cabo en las nuevas repúblicas americanas, sostiene que “las circunstancias son eminente y claramente diferentes” (Monroe, 1823, en Watson, 1995). Así, si dichas acciones fueran entendidas como una amenaza a la estabilidad estadounidense, entonces, podría intervenir.

La postura de no intervención en asuntos internos de otros estados tuvo su contrapartida expansionista en el ámbito considerado “doméstico”,² en el famoso “Destino Manifiesto”, proclamado por John O’Sullivan en 1839, siendo ambas conjugadas en una misma lógica civilizatoria desde la supremacía blanca. En su proclama, O’Sullivan, por entonces editor del *Democratic Review*, comienza desmarcando la historia estadounidense de su pasado, indicando que “[su] nacimiento nacional fue el comienzo de una nueva historia, la formación y progreso de un sistema político novedoso, que nos separa de nuestro pasado y nos conecta sólo con el futuro [...]” (O’Sullivan,). De esta forma, insiste en que el estadounidense no debe, ni puede, mirar atrás, sino sólo al porvenir, que será este mismo quien lo dirija. Esto es así, pues es la única nación en la que se ha dado “el desarrollo completo de los derechos naturales del hombre en lo moral, político y en la vida nacional [...]” (O’Sullivan, 1839). Él afirmaba que el principio de igualdad (que “es perfecto, es universal”) es el que organiza dicho destino, recurriendo a lo que podría interpretarse como una traslación de la ontología de la nación a la del ser y viceversa, al asumir que el principio de la igualdad opera en lo físico “y también, es la conciencia de la ley y el alma [...]” (O’Sullivan, 1839). Es decir, no sólo la nación estadounidense es la llamada a realizar su destino manifiesto, sino que son los hombres blancos estadounidenses quienes se rigen por “el dictado obvio de la moralidad, que define con exactitud el deber del hombre con el hombre, y consecuentemente los derechos del hombre como hombre”, y, por tanto, son los que pueden, y deben, llevarlo a cabo. Su visión futurística del “nuevo hombre estadounidense” aparece así construida sobre la reconstrucción historiográfica de su propia historia nacional en términos de excepcionalismo. De esta forma, “el nuevo hombre estadounidense”, en la “nación del progreso humano” se proyecta como uno sin límites en la construcción de su propia historia y “[e]n su dominio magnífico del espacio y el tiempo” (O’Sullivan, 1839). Así, es el estadounidense el espíritu que dirige el *telos* de la historia.

Como se ha planteado, a lo largo del siglo XIX surgió una cultura política liberal a ambos lados del Atlántico que, en su versión estadounidense, se configuró, además, sobre los imaginarios de la excepcionalidad de Estados Unidos y sus intrínsecos valores republicanos y liberales. Estos imaginarios, como se analiza en el siguiente apartado, también se articularon en contraposición a las identidades otras, racializadas en términos contrarios asimétricos.

² Con esto me refiero a cómo se entendió la expansión hacia el oeste.

EL “PROBLEMA DEL NEGRO” EN LA CULTURA POLÍTICA LIBERAL ESTADUNIDENSE

La cuestión de la gestión del negro, en tanto otredad interna, no fue sólo una problemática para la supremacía blanca ante el momento de la emancipación. Ya había ocupado desde antes (y junto a la esclavitud), las reflexiones de aquellos pensadores que construyeron la imagen compartida, republicana y liberal, de las sociedades autonombradas como civilizadas, progresistas y blancas a ambos lados del Atlántico. La democracia representativa, basada en la noción moderna de libertad, conllevó una necesaria reflexión sobre el “problema” de los negros, esclavos o emancipados, y sus posibilidades de integración en las sociedades con una cultura política liberal. El mismo planteamiento de esta cuestión, en términos de “problema” contribuyó a otrotizarlos y, por tanto, a posicionarlos en una situación de necesaria contención, conversión o tutelaje.

Retomando los autores liberales ya analizados antes, tanto Constant, como Tocqueville o Mill eran abiertamente abolicionistas y consideraban que la libertad moderna era incompatible con la esclavitud, aunque no existe entre ellos un cuestionamiento sistemático e intencionado de la situación del negro en la cultura política liberal. Es más, en cierta medida, silenciaron la presencia del negro en su objeto de estudio (la sociedad e instituciones estadounidenses) y, sobre todo, el problema de la esclavitud. En este sentido, Constant señaló que la esclavitud es inconciliable con el ejercicio de la libertad moderna (Constant, 1995: 57-60). No obstante, al mencionar a Francia, Inglaterra y Estados Unidos como los países donde se había puesto en práctica esa libertad a partir de un sistema representativo, no se cuestiona el mantenimiento de la esclavitud en los mismos, sino que únicamente critica la esclavitud al vincularla a las prácticas de libertad de los antiguos (Constant, 1995: 56).

Casos que ameritan un análisis más detallado por su impacto en el imaginario filosófico político estadounidense, son los de Tocqueville y Mill. Este último es, de los tres autores señalados, quien más abiertamente criticó el pensamiento esclavista vinculándolo a la “cuestión del negro”. En su respuesta a un artículo de Thomas Carlyle, en “The Negro Question” (Carlyle, 1849), Mill ofrecía, desde una óptica filantrópica, una visión con tintes paternalistas sobre el negro (Mill, 1984). Si bien no le negaba su agencia y consideraba que podían adquirir la civilización, entendía que no la poseían de por sí. Mill no sostenía que la falta de civilización fuese producto de cuestiones naturales, genéticas o hereditarias, sino resultado de la historia y, por tanto, el ser humano podía intervenir en la historia desde su propia libertad individual (Sullivan, 1983: 609-610). En este contexto, Mill abogaba por la abolición de la esclavitud, puesto que ésa era, en su opinión, la voluntad de su época; el momento que les correspondía, dado que en otras etapas del devenir histórico este hecho no habría sido posible (Mill, 1984: 95).

Esto permite plantear al menos dos reflexiones: por un lado, al entender la abolición como el “momento” histórico de su época, hacia de la esclavitud y del esclavo, hasta entonces, una necesidad histórica de la propia experiencia moderna; por el otro, la emancipación era, nuevamente, un acto que sólo podía hacerse desde la cultura política liberal: aquella que otorga, regula y constriñe las libertades por el bien mismo de la libertad. Así, por ejemplo, la emancipación a través de una revolución, como hicieran los antiguos esclavos de Santo Domingo medio siglo antes, no sería motivo de imitación, pues no pertenecía al “momento” histórico correcto marcado por la civilización (Fonseca, 2016).

Por su parte, en *La democracia en América*, Tocqueville sólo dedica un capítulo a la cuestión del negro, explicándolo en una de las notas de su introducción. En ésta, Tocqueville indica que su compañero de viaje a América (y con quien había redactado su estudio sobre el sistema penitenciario estadounidense), Gustave de Beaumont, al momento de publicar el primer volumen de esta obra estaba trabajando en su libro titulado *Marie, ou l'esclavage aux États-Unis* (1835). En palabras de Tocqueville, el principal objetivo de Beaumont era “poner de relieve y dar a conocer la situación de los negros en medio de la sociedad angloamericana. [Arrojando] una luz viva y nueva sobre la cuestión de la esclavitud, cuestión esencial para las repúblicas unidas” (Tocqueville, 1864: 21-22).

En esta obra, Beaumont indicaba que su objetivo era describir las costumbres (*moeurs*) de Estados Unidos (Beaumont, 1840: 2). Así, tanto Tocqueville como Beaumont consideraban que, para comprender la “realidad” estadounidense, resultaba necesario leer conjuntamente ambas obras: *La democracia en América* y *Marie, ou l'esclavage aux États-Unis*, siendo la primera una descripción de sus instituciones y la segunda, de su sociedad y costumbres.

Beaumont, en el prefacio de su obra, explicaba su experiencia la primera vez que asistía a un teatro en Estados Unidos. La segregación marcaba los espacios vinculándolos a las diferentes ontologías, generando al mismo tiempo una jerarquización en la población. Así, él señalaba que: “en la primera galería estaban los blancos; en la segunda, los mulatos; en la tercera los negros” (Beaumont, 1840: 4), y continuaba indicando su asombro al cuestionar a otro espectador blanco acerca de ciertas incongruencias en la diferenciación espacial acorde a la epidermis. Este autor le preguntaba a un estadounidense acerca del porqué en la galería de los mulatos había una mujer blanca. Tras indicarle dicho estadounidense que “la dignidad de la sangre blanca exigía esta clasificación”, le contestaba acerca de su pregunta que dicha mujer era de color, “la tradición del país establece su origen, y todo el mundo sabe que ella cuenta con un mulato entre sus abuelos” (Beaumont, 1840: 4).

Igualmente, Beaumont señala su cuestionamiento acerca de la persona “mitad negra” que había en la galería de los blancos. El mismo estadounidense le respondía que

dicha persona era blanca, dado que “la tradición del país constata que la sangre que circula por sus venas es española” (Beaumont, 1840: 4). Por lo tanto, lo que se constata es que la sangre, en tanto que origen familiar, atravesaba la epidermis. Sangre y piel devenían, en la tradición y costumbre del país (entendida ésta como el tercer pilar en cuestión), en elementos de jerarquización y exclusión social que, a su vez, estaban institucionalizados.

Esta descripción de las políticas de segregación racial y del racismo acorde a la sangre servía al autor para exponer y explicar uno de sus argumentos principales: el prejuicio (y la violencia inherente al mismo) existente entre negros y blancos, específicamente de los segundos hacia los primeros:

ningún lector ignora que todavía hay esclavos en Estados Unidos, su número se eleva a más de dos millones. Seguramente, es un hecho extraño que exista tanta servidumbre en medio de tanta libertad: pero lo que es quizá más extraordinario todavía, es la violencia del prejuicio que separa a la raza de esclavos de las de hombres libres, esto es, los negros de los blancos (Beaumont, 1840: 4).

La extrañeza a la que se refiere no era ni mucho menos una contradicción del orden liberal, sino parte inherente del mismo. Si el liberalismo y el republicanismo habían convertido la propiedad privada en uno de sus pilares y a la supremacía blanca como enunciado de su régimen de saber, y ambos construían la identidad de la cultura política liberal, tanto la construcción del negro como un objeto (propiedad), o su segregación a partir de la sangre y la epidermis, serían parte del orden natural de las cosas dentro de la cultura política liberal.

Tocqueville, por su parte, en el capítulo X del segundo volumen de *La democracia en América*, analiza “algunas consideraciones sobre el estado actual del probable porvenir de las tres razas que habitan el territorio de Estados Unidos”. Tocqueville diferencia la existencia de tres razas: negros, indios y blancos, indicando que, entre los hombres que vivían en Estados Unidos,

el primero que atrae las miradas, el primero en luz, en poderío, en felicidad, es el hombre blanco, el europeo, el hombre por excelencia; debajo de él aparecen el negro y el indio.

Estas dos razas desgraciadas no tienen en común ni el nacimiento, ni el rostro, ni el lenguaje, ni las costumbres, sólo sus desgracias son similares. Los dos ocupan una posición igualmente inferior en el país que habitan; ambos sufren los efectos de la tiranía; y si sus miserias son diferentes, pueden reconocer los mismos actores (Tocqueville, 1864: 262).

De esta forma, Tocqueville formula un pensamiento racista y racista, basándose en la supuesta desigualdad de las razas y la superioridad del “hombre por excelencia”. Él realiza una problematización concreta de los negros, a partir de la siguiente distinción: por un lado, la ontología del negro y, por el otro, la cuestión de la esclavitud, que no se vinculaba únicamente con el “problema del negro”, sino que, en alusión a las causas y los intereses en la abolición de la esclavitud, señalaba que la abolición “no está en el interés de los negros, sino en el del blanco, que ha destruido la esclavitud en los Estados Unidos” (Tocqueville, 1864: 309).

La ontología del negro se expresaba de forma dual, siempre comparada con la del blanco. Aquél es retratado como inferior por definición, naturaleza y costumbre al hombre blanco, posibilitándole preguntarse si no sería cierto, entonces, “¿que el europeo es a los hombres de otras razas lo que el hombre a los animales? Él los usa a su antojo, y cuando no los puede doblegar, los destruye” (Tocqueville, 1864: 262). Es indudable que existe un reconocimiento de un ejercicio de tiranía, en términos de Tocqueville, para expresar lo que suponía la esclavitud por parte del blanco sobre el negro.

Sin embargo, esto no debe leerse como una muestra del reconocimiento de una alteridad, sino, en todo caso, de la cosificación de dicha alteridad, especialmente si se atiende al orden discursivo en el que se formula la pregunta mencionada: la comparación entre el negro con los animales.

Su formulación supone asumir la inferioridad del negro, incluso su categorización como no humano. Más aún, su discurso recuerda las siguientes palabras de Frantz Fanon cuando señala: “el colono y el colonizado se conocen desde hace tiempo. Y, en realidad, tiene razón el colono cuando dice conocerlos. Es el colono el que ha hecho y sigue haciendo al colonizado” (Fanon, 2003: 31). El ser (supremacista, imperial o colonial) tendrá siempre la ventaja de nombrar, de devolverle al otro (racializado, colonizado) su identidad trastocada, teniendo ese otro que verse a través de sí, a la vez que, a través de la imagen que se le devuelve de sí.

Tocqueville no pierde, por tanto, en ningún momento, su posicionalidad de sujeto colonial y ahonda, con sus argumentos, en la herida colonial. Afirma que “el negro querría confundirse con el europeo, pero no lo consigue. El indio podría conseguirlo hasta un cierto punto, pero desdeña el intentarlo. La sumisión de uno le libra de la esclavitud y el orgullo del otro de la muerte” (Tocqueville, 1864: 267). Sus palabras vuelven a recordar la crítica de Fanon al sujeto colonial cuando señala:

A veces me pregunto si los inspectores de enseñanza y los jefes de servicio son conscientes de su papel en las colonias. Durante veinte años, se empeñan, con sus programas, en hacer del negro un blanco. Al final lo sueltan y dicen: Indudablemente, usted tiene un complejo de dependencia frente al blanco (Fanon, 2009: 179).

El negro, por consiguiente, no tendría prácticamente agencia o, cuanto menos, no le permitía llegar al grado de humanidad. Únicamente, dispondría de orgullo para no estar muerto. Afirma, además, que el negro “no tiene familia, no sabría ver en la mujer otra cosa que la compañía pasajera de los placeres y, al nacer, sus hijos son iguales” (Tocqueville, 1864: 263). Por tanto, estaba incapacitado para la vida en familia, entendida como uno de los pilares de la vida en sociedad. Asimismo, sus pésimas costumbres se transmitían biológicamente:

sumido en este abismo de males, el negro casi no siente su desgracia; la violencia lo ha colocado en la esclavitud, el uso de la servidumbre le ha conferido unos pensamientos y una ambición de esclavo; adora a sus tiranos, incluso más de lo que los odia, y encuentra su alegría y su orgullo en la servil imitación de los que lo oprimen.

Su inteligencia se redujo al nivel de su alma.

El negro entra al mismo tiempo en la servidumbre y en la vida. ¿Qué estoy diciendo? A menudo se lo compra desde el vientre de su madre, y comienza, por así decirlo, a ser esclavo antes de nacer (Tocqueville, 1864: 263).

De esta forma, su análisis vinculaba directamente al negro con la esclavitud, a pesar de ser contrario a la misma. Él consideraba que “los males inmediatos producidos por la esclavitud eran casi los mismos en los antiguos que lo son en los modernos” (Tocqueville, 1864: 303). Sin embargo, para el autor había una distinción: en los antiguos, tanto el esclavo como el amo pertenecían a la misma “raza”, mientras que, en la modernidad, la relación amo-esclavo se delimitaba a partir de la diferenciación racial. Por ende, Tocqueville señalaba que existía un “prejuicio natural” que hacía que los hombres despreciasen a los que habían considerado sus inferiores, incluso cuando estos ya habían devenido sus iguales (Tocqueville, 1864: 303).

Se establecía, por tanto, una diferenciación entre la normatividad de un determinado ordenamiento jurídico y las prácticas sociales, esto es, los usos y costumbres de una determinada sociedad. Tocqueville, además, mantenía una opinión contraria a la segregación, por no suponer un respeto de la igualdad en la sociedad (Tocqueville, 1864: 303). Para el liberalismo, empero, ésta devenía en un mal necesario ante la imposibilidad de convivencia entre distintas razas, reflejando así cómo la cultura política liberal mantenía sus constantes de exclusión, tutelaje y racismo sobre los otros.

Dichas prácticas convivían con la idea de la conversión. Tocqueville reconocía que los negros habían hecho muchos esfuerzos para introducirse en una sociedad que los rechazaba, asumiendo sus opiniones y gustos, y buscando imitar a sus opresores. Se debía a que siempre “se les ha dicho desde su nacimiento que su raza es naturalmente

inferior a la de los blancos, y como no están lejos de creerlo, se avergüenzan de sí mismos” (Tocqueville, 1864: 265-266).

La situación de fuerza, leyes y costumbres que analizó Tocqueville había generado, entonces, una determinada posición del negro en el conjunto de la sociedad: “el negro está colocado en los últimos bordes de la servidumbre [...]. El negro ha perdido hasta la propiedad de su persona, y no sabría disponer de su propia existencia sin cometer una suerte de robo” (Tocqueville, 1864: 265). Es decir, el negro, huérfano de subjetividad y existencia propia, tendría que absorber y asumir la identidad blanca para ser considerado un ser. Observaciones que, desde luego, partían de los prejuicios raciales que tenía Tocqueville sobre los negros en general y de los esclavos en particular, como se refleja cuando acota:

el esclavo moderno no difería solamente del amo por la libertad, sino también por el origen. Pueden dejar al negro libre, pero no sabrán hacer que él no esté, con respecto al europeo, en la posición de un extranjero. Esto no es todo, este hombre que nació en la mezquindad; este extranjero que la servidumbre ha introducido entre nosotros, apenas le reconocemos los rasgos generales de la humanidad. Su rostro nos parece horrible, su inteligencia nos parece limitada, sus gustos son bajos; poco hace que no lo tomemos como un ser intermedio entre la bestia y el hombre (Tocqueville, 1864: 304).

Por lo tanto, Tocqueville asumía, en términos normativos, una postura incierta frente a la cuestión del negro que, no obstante, profundizaba en su extranjerización. Su rechazo a la esclavitud como una forma impropia del ejercicio de la libertad de los modernos es abierto y manifiesto en lo relativo a Estados Unidos. Sin embargo, la ontología del negro le creaba problemas. Aunque asumiese la opresión que sufrían, el autor francés sentenciaba “las naciones salvajes [incluidos los negros] no son gobernadas más que por opiniones y costumbres” (Tocqueville, 1864: 264) y no por leyes, como parte sustantiva del ejercicio moderno de la libertad (individual y privada) de la democracia. En definitiva, el problema provenía del momento de la abolición de la esclavitud:

en el momento en que se admite que los blancos y los negros emancipados estén ubicados sobre el mismo suelo como dos pueblos extraños el uno al otro, se comprenderá sin pena que no hay más que dos posibilidades en el futuro: es necesario que los negros y los blancos se confundan enteramente o se separen.

Yo ya he expresado más arriba cuál era mi convicción sobre el primer medio. Yo no pienso que la raza blanca y la raza negra puedan vivir en condiciones de igualdad (Tocqueville, 1864: 329-330).³

³ La opinión de Tocqueville sobre esta cuestión la reforzaba, en la nota 1 de la página 330, con la cita de las

En todo este pensamiento racialista y racista subyace la idea de la absorción del otro (o su contención), desde el enunciado de la desigualdad de las razas, así como la idea de la extranjerización y deportación. Aunque no se le niega de forma absoluta la agencia (especialmente si estaba en contacto con determinadas “civilizaciones”), prevalece un pensamiento racialista que aboga por la existencia de unas razas definidas de forma epidérmica, sanguínea y cultural (en cuanto a las costumbres) que estarían diferenciadas jerárquicamente. Dicho pensamiento fue una constante de la cultura política liberal (como pensamiento hegemónico en Occidente), durante la segunda mitad del siglo XIX, e informó al imperialismo occidental durante las primeras décadas del XX.

EMANCIPACIÓN, EXTRANJERIZACIÓN, DEPORTACIÓN

Como ya lo mencioné, la problemática de la esclavitud, el sistema de plantaciones esclavistas y las posibilidades de emancipación de los negros continuaron develando las limitaciones de las proclamas universales de igualdad ante un contexto e imaginario político dominado por la idea de la supremacía blanca. En el caso del proceso constituyente estadounidense, la esclavitud tuvo dimensiones ideológicas, políticas y económicas. Las primeras estuvieron enmarcadas en la idea de que “contravenía los ideales de la Constitución y de la Declaración de Independencia, así como de determinadas formas de religiosidad cristiana” (De Salas, 2015: 96). Las políticas se debieron al sistema representativo que asumió contar a los esclavos como 3/5 de una persona y que dio así una relevante representación a los estados del sur en la Cámara de Representantes. Y, por último, el modelo de producción económico también estuvo marcado por el mantenimiento de esa institución en dichos estados, al fomentar los mismos una práctica agrícola y exportadora a gran escala, mientras que los del norte buscaban mantener el proteccionismo y el desarrollo industrial del país (De Salas, 2015: 96).

Desde luego, estas problemáticas referentes a la institución de la esclavitud no sólo resumen las implicaciones que ésta tuvo para la configuración de la nueva república, sino que, además, serán constantes en las discusiones sobre lo que conllevaría la abolición. Dichas discusiones, o más bien, los imaginarios que las construyeron y sostuvieron, permiten mostrar cómo se construyó la idea del negro como un “problema” y cómo, a su vez, articulaban la identidad supremacista blanca de la cultura política liberal.

memorias de Jefferson: “dos razas igualmente libres no podrían vivir bajo el mismo gobierno. La naturaleza, los hábitos y la opinión han establecido entre ellas barreras infranqueables”.

En este sentido, conviene recordar que uno de los padres fundadores de la nación estadounidense, Thomas Jefferson, en sus reflexiones, tituladas *Notes on the State of Virginia*, y en su *Autobiografía*, refleja una evidente ideología racista al entender no sólo que las razas en sí mismas existían y eran diferentes, sino que, además, había unas superiores y otras inferiores. La blanca era la raza superior, mientras que los indígenas y los negros eran inferiores. No obstante, para Jefferson, los indígenas podrían ser convertidos a través de la mezcla racial, pero los negros no. Más aún, según Winthrop Jordan, Jefferson defendía que el entorno estadounidense era, en sí mismo, dado para la civilización, y que la situación de inferioridad de los negros no era el resultado del mismo, asumiendo así una postura de rechazo relativo hacia los indígenas (es decir, para él eran inferiores, aun así convertibles) en tanto que procedían del mismo entorno que los blancos (Jordan, 1974: 192).

A pesar de que para Jefferson los negros eran inferiores mental y físicamente, él entendía que la esclavitud era contraria a la cultura política que se deseaba fomentar en la república y constantemente planteó su interés por deportarles fuera del territorio estadounidense (De Salas, 2015: 106-109). Desde 1802, Jefferson había escrito al embajador estadounidense en Reino Unido, Rufus King, sobre el plan que se había discutido en la legislatura del estado de Virginia para deportar a todos los negros que fuesen acusados de insurrección. Jefferson entendía que se debía actuar pronto pues de lo contrario terminarían por presenciar “los asesinatos de sus hijos”. En su carta dice:

[la] legislatura del estado [...] me ha comunicado a través del gobernador su deseo de que algún lugar fuera de Estados Unidos pueda ser provisto para transportar a los esclavos condenados por insurgencia, y han mirado particularmente a África ya que ofrece el receptáculo más deseable. Para este propósito deberemos entrar en negociaciones con los nativos en alguna parte de la costa, obtener una colonia y, establecer una Compañía Africana, combinado con operaciones comerciales que podrían no solo reponer los gastos sino también generar ganancias.⁴

Además de estas cuestiones, ya señaladas en diversos trabajos, hay dos que resultan fundamentales al momento de reflexionar sobre el imaginario que atravesaba a Jefferson y que lo trascendió en relación con lo que la abolición implicaría: en primer lugar, el miedo de que, después de las violencias de la esclavitud, la integración de los negros en la sociedad estadounidense fuera imposible. Al respecto, dijo:

⁴ Carta al embajador estadounidense en Reino Unido, Rufus King, 13 de julio de 1802.

si un esclavo puede tener un país en este mundo, será cualquiera antes que aquél donde nació para vivir y trabajar para otro, donde hubo de encadenar las facultades de su naturaleza, esforzarse hasta donde podía por borrar la raza humana, o asumir su propia condición miserable de las infinitas generaciones que le precedieron. [...]. ¿Y pueden considerarse aseguradas las libertades de una nación cuando suprimimos su única base firme, que es un convencimiento de que esas libertades son el don de Dios? (Jefferson, 1853: 174-175).

Para Jefferson el legado de la esclavitud solo podría ser negativo, tanto para el negro pero, más aún, para el blanco. El sometimiento al que estuvieron expuestos les impediría abrazar los ideales por los que los revolucionarios habían luchado y que ejemplificaban quienes se expandían al oeste. Así, ante el contexto de expansión y la problemática sobre si los nuevos estados podrían adoptar o no la esclavitud, para Jefferson lo que esto había develado era que tenían “el lobo sujetado por las orejas y que no podían ni sujetarle ni soltarle sin correr peligro” (Jefferson, citado por De Salas, 2015: 105). La cuestión de la esclavitud se volvió central en el debate sobre el proceso de expansión y generó fricciones que, más tarde, devendrían en las causas principales de la guerra civil.

Durante la guerra, el entonces presidente de la Unión, Abraham Lincoln, proclamó la abolición de la esclavitud y ésta, junto a la Decimocuarta y Decimoquinta enmiendas, pasaron a formar parte de las “enmiendas de reconstrucción” de la posguerra. Por la Decimotercera Enmienda de la Constitución se declaró la abolición de la esclavitud; mientras que la Decimocuarta Enmienda extendió las protecciones legales federales a todos los ciudadanos independientemente de su raza y con la Decimoquinta Enmienda se prohibieron las restricciones por cuestiones raciales para votar.

Otra de las cuestiones de mayor relevancia ocurridas durante la guerra fue el reconocimiento diplomático de Haití y Liberia en 1862 (Burin, 2005). Desde su independencia, Haití había sido declarado un Estado paria por Estados Unidos; incluso durante varios años se le aplicó un bloqueo económico (Graffenstein, 1988: 101). Sin duda, entre las razones que explican esa reacción, destacan las prácticas y políticas raciales dominantes dentro de Estados Unidos, como el mantenimiento de la esclavitud y la vulnerabilidad de los negros libres, debido a las inconsistencias del sistema legal. La cultura política liberal dominante volvía “impensable” el reconocimiento como Estado soberano a “miembros de esta raza” (Plummer, 1992: 37), manteniendo así, la “línea de color” tanto en lo doméstico como en lo global.

A pesar de la negativa a reconocer formalmente a Haití, durante dicho periodo ocurrió paralelamente un proceso de emigración de afroamericanos –tanto esporádico como sistemático– a la isla (Plummer, 1992: 49). Como ha documentado

Plummer, Lincoln también fomentó la migración de cultivadores negros a Ile à Vache, un islote perteneciente a Haití y de igual forma el mismo gobierno haitiano llegó a promover la migración sistemática e individual, como fue el caso del presidente Fabre Geffrard, aunque con fines de obtener mayor mano de obra para su modelo de plantaciones (Plummer, 1992: 49).

En los años sesenta del siglo XIX, el gobierno estadounidense promovió, asimismo, un programa por el que pagaba “cincuenta dólares por persona a un concesionario estadounidense por establecer unos 50 mil hombres libres en Haití” (Schmidt, 1995: 29). El denominado “proyecto haitiano” se detuvo; sin embargo, se descubrió que la compañía responsable del proyecto estaba explotando a los quinientos hombres enviados a Haití (Schmidt, 1995:29).

A pesar de estos proyectos fallidos y del constante uso de Haití como ejemplo de la barbarie tras la emancipación, en febrero de 1862 se presentó un proyecto de ley en el que solicitaban los reconocimientos de Haití y Liberia. Finalmente, el 5 de junio de 1862, la República de Haití fue reconocida. Este reconocimiento formal del Estado haitiano por parte de Estados Unidos y la abolición de la esclavitud en su territorio, normativamente cambió las prácticas republicanas con los negros dentro y fuera de la frontera.

No obstante, a partir de este momento surgirán nuevas formas de contención de la otredad negra, sostenidas sobre el ya establecido y consolidado “problema del negro” y producto de, al menos, dos cuestiones del momento: una sería la idea que desde sus *Notes* Jefferson ya había sostenido, en cuanto a que, si bien los negros estaban destinados a ser libres, ambas “razas” no podrían vivir bajo un mismo gobierno. Idea que trascendió y se mantuvo en el imaginario estadounidense segregacionista durante largo tiempo; la segunda sería la desposesión con la que los negros “nacieron” en libertad y que está sumamente ligada a los valores republicanos y liberales que definen a la identidad estadounidense (Gruffydd, 2008: 918).

Al respecto, Winthrop Jordan sostuvo que “la trinidad lockeana” de derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad, permitió que no se plantease la reparación, entendida en términos de extensión de derechos positivos a los afroamericanos (Jordan, 1974: 139). Es decir, “de acuerdo a los blancos estadounidenses, éstos tenían que buscar un fin a la esclavitud del negro y sentir que habían satisfecho su obligación en el momento en que dejaban de violar sus ‘derechos’ [la privación de la libertad individual]”. De esta forma, “la filosofía de los derechos naturales fue virtualmente silenciosa sobre cómo los negros deberían ser tratados cuando fuesen ‘libres’” (Jordan, 1974: 139). Así, como genealogía de la desigualdad entre blancos y negros en Estados Unidos, conviene recordar que, mientras los colonos y pioneros blancos tuvieron acceso a la propiedad a lo largo del proceso de construcción y expansión de

Estados Unidos, el negro “nació” en la desposesión material, reconfigurando su exclusión racial, social y económica tras la emancipación y en perfecta armonía con el republicanismo y el liberalismo.

CONCLUSIONES

En este artículo se ha intentado analizar cómo la cultura política liberal compartida, es decir, el republicanismo y el liberalismo, han sido, al menos en el caso estadounidense, profundamente racistas, sosteniéndose sobre el imaginario de la supremacía blanca. Como lo han discutido diversos autores, especialmente desde las teorías posestructuralistas y poscoloniales, el liberalismo conlleva prácticas de exclusión ontológica y epistemológica de la otredad, apunta al deseo de una sociedad homogénea y se considera a sí mismo inherentemente progresista (Mehta, 1990; 1999; Said, 2004; Bell, 2014).

Así, autores como Constant, Chateaubriand, Tocqueville y Mill, aportaron a la construcción del imaginario de excepcionalidad estadounidense, a la vez que ahondaron en la “problemática” racial, apuntando a la supremacía blanca y al negro estadounidense como un problema para dicho país. Estos imaginarios informaron también el discurso de política exterior, presentado en la doctrina Monroe, y dieron contenido a otras doctrinas expansionistas, como el Destino manifiesto y las implicaciones que esto tuvo para las repúblicas latinoamericanas y, esporádicamente, para el Caribe (Watson, 2001).

Si reflexionamos sobre las prácticas de deshumanización formal, como el régimen de esclavitud, o de segregación racial en los estados del sur, cabe argumentar que éstas no eran contradicciones internas de la cultura política liberal, sino que más bien eran ejes articuladores que sostenían los pilares de la propiedad privada, la civilización y el progreso. En este sentido, la otrificación y extranjerización del negro estadounidense buscaron resolver los problemas identitarios generados dentro de la cultura política liberal que, según los autores discutidos en este artículo, atentaban contra el progreso del “hombre por excelencia”. Esto implica que la cultura política liberal despliegue sus prácticas de racismo, exclusión y tutelaje, para contener o convertir la otredad dentro y fuera del territorio entendido como “doméstico”.

Ante la coyuntura global actual, es necesario tener en cuenta que la discusión sobre la construcción identitaria estadounidense y sus discursos *vis-à-vis* la otredad continúan siendo relevantes para entender la política exterior e interna de Estados Unidos. Por tanto, un acercamiento crítico que tome en cuenta la “línea de color” producida desde la supremacía blanca, su consecuente extranjerización de la otredad

y su capacidad para producir subjetividades deseables y subjetividades racializadas, resulta fundamental en el análisis de la historia del tiempo presente.

FUENTES

AHMED, SARA

2004 *The Cultural Politics of Emotions*, Edimburgo, Edinburgh University Press.

APPADURAI, ARJUN

2007 *El rechazo de las minorías. Ensayo sobre la geografía de la furia*, Barcelona, Tusquets.

BEAUMONT, GUSTAVE DE

1840 *Marie, ou l'esclavage aux États-Unis; tableau des mœurs américaines*, París, Charles Gosselin.

BELL, DUNCAN

2014 "What Is Liberalism?", *Political Theory*, vol. 42, no. 6, pp. 682-715.

BURIN, ERIC

2005 *Slavery and the Peculiar Solution: A History of the American Colonization Society*, Gainesville, University Press of Florida.

CAMPBELL, DAVID

1990 "Global Inscription: How Foreign Policy Constitutes the United States", *Alternatives*, vol. 15, no. 3, pp. 263-286.

CARLYLE, THOMAS

1849 "Occasional Discourse on the Negro Question", *Fraser's Magazine*, vol. 40, pp. 670-679.

CASTOR, SUZY

2003 "Significado histórico de la Revolución de Saint-Domingue", *Osal*, vol. 4, no. 12, pp. 205-215.

CASTRO-GÓMEZ, SANTIAGO

2007 "Michel Foucault y la colonialidad del poder", *Tabula Rasa*, no. 6, pp. 153-172.

CHATEAUBRIAND, FRANÇOIS RENÉ DE

2006 *Memorias de ultratumba*, vol. 1, Libro VIII, Barcelona, Acantilado [1848-1850].

CONSTANT, BENJAMIN

1995 “‘Discurso sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos’, Oscar Godoy Arcaya, *Selección de textos políticos de Benjamin Constant*”, *Revista de Estudios Públicos*, no. 59, pp. 1-68.

DONNELLY, JACK

2006 “Sovereign Inequalities and Hierarchy in Anarchy: American Power and International Society”, *European Journal of International Relations*, vol. 12, no. 2, pp. 139-170.

DUBOIS, LAURENT

2004 *Avengers of the New World. The Story of the Haitian Revolution*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University.

DU BOIS, W.E.B.

1996 *The Souls of the Black Folk*, Nueva York, Penguin Books [1903].

1925 “Worlds of Color”, *Foreign Affairs*, vol. 3, no. 3, pp. 423-444.

FANON, FRANTZ

2009 *Piel negra. Máscaras blancas*, Madrid, Akal.

2003 *Los condenados de la Tierra*, México, FCE.

FONSECA, MELODY

2016 “Raza, poder e identidad en las prácticas discursivas de Estados Unidos sobre Haití: una perspectiva decolonial”, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, tesis doctoral.

FOUCAULT, MICHEL

2008 *Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France, 1977-1979*, Madrid, Akal (Tres cantos).

FRANZÉ, JAVIER

1993 “Tocqueville y la ciudadanía como pilar de la libertad (apuntes sobre *El Antiguo Régimen y la Revolución*)”, *Sistema*, no. 117, pp. 109-115.

GRAFENSTEIN, JOHANNA VON

1988 *Haití, una historia breve*, Guadalajara, Instituto de Investigaciones “José María Luis Mora” / Alianza (Alianza Mexicana).

GRUFFYDD JONES, BRANWEN

2008 “Race in the Ontology of International Order”, *Political Studies*, vol. 56, no. 4, pp. 907-927.

JEFFERSON, THOMAS

1853 *Notes on the State of Virginia*, Richmond, J.W. Randolph.

JORDAN, WINTHROP D.

1974 *The White Man’s Burden. Historical Origins of Racism in the United States*, Nueva York, Oxford University Press.

KOSELLECK, REINHART

1993 *Futuro pasado. Por una semántica de los tiempos históricos*, Barcelona, Paidós.

LANGLEY, LESTER D.

1996 *The Americas in the Age of Revolution 1750-1850*, New Haven, Yale University Press.

MALDONADO-TORRES, NELSON

2007 “Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto”, en Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel, eds., *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Bogotá, Siglo del Hombre.

MANENT, PIERRE

1993 *Tocqueville et la nature de la démocratie, l’esprit de la cité*, París, Fayard.

MAY, ERNEST R.

1991 *Imperial Democracy: The Emergence of America as a Great Power*, Nueva York, Imprint.

MEHTA, UDAY S.

1999 *Liberalism and Empire*, Chicago, University of Chicago Press.

1990 “Liberal Strategies of Exclusion”, *Politics and Society*, vol. 18, no. 4, pp. 427-454.

MILL, JOHN STUART

- 1987 "A Few Words on Non-Intervention", *Foreign Policy Perspectives*, no. 8, pp. 1-6.
- 1984 "The Negro Question", en *Essays on Equality, Law, and Education*, Toronto, Toronto University Press, pp. 85-95.
- 1859 "M. de Tocqueville on Democracy in America", en *Dissertations and Discussions Political, Philosophical, and Historical*, Londres, John W. Parker and Son.

O'SULLIVAN, JOHN L.

- 1839 "Proclaims America's Manifest Destiny", "The Great Nation of Futurity", *The United States Magazine and Democratic Review* (Nueva York: Cornell University Library), vol. 6, no. 23, pp. 426-430.

PLUMMER, BRENDA GAYLE

- 1992 *Haiti and the United States. The Psychological Moment*, Athens, Ga., The Georgia University Press.

POCOCK, JOHN G.A.

- 2002a *El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*, Madrid, Tecnos.
- 2002b *Historia e Ilustración. Doce estudios*, Madrid, Marcial Pons.

PROZOROV, SERGEI

- 2011 "The Other as Past and Present: Beyond the Logic of 'Temporal Othering' in IR Theory", *Review of International Studies*, vol. 37, no. 3, pp. 1273-1293.

QUIJANO, ANÍBAL

- 2000 "Coloniality of Power, Eurocentrism and Latin America", *Nepantla: Views from South*, vol. 1, no. 3, pp. 533-580.

RODRÍGUEZ, GABRIELA y MATÍAS ESTEBAN ILIVITZKY

- 2006 "La 'Democracia' de Tocqueville: las potencialidades y los problemas de una palabra antigua para dar cuenta de una forma de vida "radicalmente nueva"", *Astrolabio. Revista Internacional de Filosofía*, no. 3, pp. 74-95.

ROS CHERTA, JUAN MANUEL

- 2001 *Los dilemas de la democracia liberal. Sociedad y democracia en Tocqueville*, Barcelona, Crítica.

RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, ITZIAR

2004 *La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista*, Madrid, La Catarata.

SAID, EDWARD W.

2004 *Cultura e imperialismo*, Barcelona, Anagrama.

SALAS ORTUETA, JAVIER DE

2016 “Ideales ilustrados y realidad histórica: Jefferson ante la esclavitud y los indios”, en María José Villaverde Rico y Gerardo López Sastre, eds., *Civilizados y salvajes. La mirada de los Ilustrados sobre el mundo no europeo*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

SCHMIDT, HANS

1995 *The United States Occupation of Haiti, 1915-1934*, New Brunswick, Rutgers University Press.

SOUSA SANTOS, BOAVENTURA DE

2010 *Para descolonizar occidente. Más allá del pensamiento abismal*, Buenos Aires, Clacso-Prometeo.

SULLIVAN, EILEEN P.

1983 “Liberalism and Imperialism: J.S. Mill’s Defense of the British Empire”, *Journal of the History of Ideas*, vol. 44, no. 4 (octubre-diciembre), pp. 599-617.

TOCQUEVILLE, ALEXIS DE

1864 *De la Démocratie en Amérique, Oeuvres Complètes* vol. 1 (publicadas por Mme. de Tocqueville y prefacio de Gustave de Beaumont), París, Michel Lévy Frères.

TROUILLOT, MICHEL-RALPH

1995 *Silencing the Past: Power and the Production of History*, Boston, Beacon Press.

WATSON, HILBOURNE

2006 “Carta al embajador estadounidense en Reino Unido, Rufus King, 13 de julio de 1802”, publicada en Laurent Dubois y John D. Garrigus, *Slave Revolution in the Caribbean 1789-1804, A Brief History with Documents*, Boston, Bedford/St. Martin’s.

- 2001 "Theorizing the Racialization of Global Politics and the Caribbean Experience", *Alternatives*, vol. 26, no. 4, pp. 449-483.
- 2000 "John L. O' Sullivan, Proclaims America's Manifest Destiny", en Dennis Merrill y Thomas G. Paterson, eds., *Major Problems in American Foreign Relations*, vol. 1, *To 1920*, 5ª ed., Boston, Houghton Mifflin.
- 1995 "Documento núm. 9: La doctrina Monroe: mensaje del presidente Monroe al Senado de los Estados Unidos (2 de diciembre de 1823)", en Pedro Martínez Lillo y Juan Carlos Pereira, comps., *Documentos básicos sobre historia de las relaciones internacionales 1851-1991*, Madrid, Universidad Complutense.

Paradiplomacy in North America: Canadian Provinces' Relations with Their U.S. and Mexican Counterparts

Paradiplomacia en Norteamérica: las relaciones de las provincias canadienses con sus contrapartes mexicanas y estadounidenses

ROBERTO ZEPEDA MARTÍNEZ*

ABSTRACT

Subnational governments have become increasingly relevant actors in North America. This article examines international relations between subnational governments and dynamics of governance in the region; specifically, the relations of Canadian provinces with their counterparts in the United States and Mexico. It suggests that factors such as economic globalization, federalism, and decentralization have triggered increased paradiplomatic activities by subnational units. It also shows that international relations between Canadian provinces and subnational units in the United States are more significant than those with Mexico and involve mainly issues of sustainable economic development, the environment, natural resources, security, culture, education, science, and technology. These regional subnational dynamics have been crucial to finding solutions to common global and regional problems through subnational avenues and to advancing new forms of multilateral cooperation.

Key words: North America, paradiplomacy, governance, subnational governments.

RESUMEN

Los gobiernos subnacionales se han convertido en actores cada vez más relevantes en Norteamérica. Este artículo examina las relaciones internacionales entre los gobiernos subnacionales y las dinámicas de gobernanza en la región; específicamente, las relaciones de las provincias canadienses con sus contrapartes en Estados Unidos y México. Se sugiere que el aumento en las actividades de paradiplomacia realizadas por las unidades subnacionales ha sido estimulado por factores como la globalización económica, el federalismo y la descentralización. Además, se demuestra que las relaciones internacionales entre las provincias canadienses y las unidades subnacionales en Estados Unidos son más significativas, y están vinculadas principalmente con temas como el desarrollo económico, el medio ambiente, los recursos naturales, el desarrollo sustentable, la seguridad, la cultura, así como la educación, la ciencia y la tecnología. Estas dinámicas subnacionales regionales han sido cruciales para encontrar soluciones a problemas en común mediante vías subnacionales y avanzar en nuevas formas de cooperación multilateral.

Palabras clave: Norteamérica, paradiplomacia, gobernanza, gobiernos subnacionales.

* Researcher at the Center for Research on North America (CISAN), UNAM, rzepeda@unam.mx.

INTRODUCTION

Subnational states have emerged as some of the most relevant actors of the twenty-first century in both the national and international arenas. Economic globalization and political democratization have generated unprecedented challenges, the solutions to which in many cases go beyond the national state's capacities. This has created new spaces of power and decision-making leading to global governance. In this context, sovereign states have been unable to solve major global problems, which are now finding avenues of solution at the supranational, regional, and sub-national levels.

Two major trends in international relations have emerged over the last two decades. The first, outward, has promoted integration among countries, creating regional and supranational blocs. Economic globalization has taken place through free-trade agreements and financial flows, as well as other forms of political cooperation among countries, which, in turn, form regions. The second trend, inward, has generated increased decentralization of federal governments, providing greater authority to non-central governments. Increasingly autonomous subnational governments participate more both within the national and international spheres, as demonstrated by their policy-making ability, mainly as a result of decentralization processes in countries with federal systems. These two trends are clear in North America. Subnational governments have become increasingly relevant owing to a series of developments, such as federalism, decentralization, and economic globalization, resulting in free-trade regions and the fragmentation of the central state's power. Against this background, subnational governments have created transnational political cooperation power-centers, generating spaces of governance in the region.

Several scholars have examined Canadian provinces' international relations using diverse approaches; for instance, exploring their international activities and foreign trade (Kukucha, 2008), their role in implementing international treaties (Paquin, 2010), and the specific motivations underlying Quebec's international relations (Balthazar, 1999). In the case of the United States, subnational governments' international role has been examined considering the importance of their international activities (Hocking, 1993; Fry, 2004; McMillan, 2012). Mexican states have also increased their international relations since the 1990s and these have been studied by several scholars (Schiavon, 2004; 2014; Velázquez, Fry, and Stéphane, eds., 2014). However, no one has proposed a regional, comparative perspective, considering the international relations among the subnational units of Canada, the United States, and Mexico.

This article deals with the following questions: What factors account for the emergence and development of international relations between Canadian provinces and their counterparts in the United States and Mexico? What kinds of cooperation have

evolved in relations between Canadian provinces and subnational governments in the U.S. and Mexico? How relevant are these relations in regional governance?

I will examine here the international relations between subnational states in North America, specifically relations between the Canadian provinces and subnational states of the United States and Mexico, as well as the role those relations play in the region's commercial, political, and social governance dynamics. These regional subnational dynamics have been crucial to finding new solutions to common global and regional problems through subnational avenues and to advancing new forms of multilateral cooperation in key areas.

The hypothesis outlined here assumes that Canadian provinces' international activities have increased within North America mainly as a result of the economic and commercial integration propelled by the Canada-United States Free Trade Agreement (CUSFTA), signed in 1988, and the North American Free Trade Agreement (NAFTA), which came into force on January 1, 1994. Similarly, it considers that federalism and decentralization have facilitated the development of subnational governments' international relations. Owing to these developments, Canadian provinces, as well as subnational states in the United States and Mexico, have gained greater autonomy to formulate their policies and conduct international activities.

The article is divided into two main sections. The first examines the conditions under which subnational governments have acquired international relevance in North America in order to identify their characteristics, dynamics, and the most important actors in regional governance. This section examines the increasing deterioration of the central state's power and the expansion of new centers of power or authority. The second section focuses on the definition and characteristics of paradiplomacy in North America; then, it assesses several cases of trans-border relations between subnational governments in the NAFTA region and, subsequently, the expansion of Canadian provinces' paradiplomacy. Finally, it explores the international relations between Canadian provinces and Mexican states, which cover diverse areas of cooperation.

THE EMERGENCE OF PARADIPLOMACY IN NORTH AMERICA

A group of factors can help explain the increasing role of subnational governments in the international sphere. First, federalism and decentralization have played an important role because in some federal countries with levels of decentralization, subnational governments have extensive constitutional capacities for designing and implementing policies, enabling them to be involved in international activities. Second,

one consequence of economic globalization has been a fragmentation of the state, leading to a new form of governance. In this context, subnational governments have gained more leverage and power, becoming some of the most important actors in the international system. Considering these developments, we can more accurately assess the international activities of subnational units, also known as paradiplomacy.

According to Kuznetsov (2014), paradiplomacy refers to the participation or involvement of the constituent units (regions) of national states in international affairs; for example, the provinces in Canada, the U.S. states, autonomous communities in Spain, the Länder in Germany, and the oblasts and constituent republics in Russia. Regional governments conduct various international affairs: "They open trade and cultural missions abroad, sign treaties and agreements with foreign state and non-state actors; they participate in international networks of regional cooperation, and they sometimes even challenge the official foreign policy of their central governments through their statements or actions" (Kuznetsov, 2014: 3).

FEDERALISM AND DECENTRALIZATION

It is relevant to examine the characteristics of federalism, since in several countries with federal systems, subnational governments have an extensive capacity to formulate policies in various areas, including international activities. The three NAFTA countries have federal systems; however, each has different levels of decentralization. Fry underlines that "Canada has the most decentralized system, with the 10 provincial governments exercising more policy-making latitude than either the 50 U.S. state governments or the 32 Mexican state governments" (2004: 4). Indeed, Canada can be regarded as one of the most decentralized countries in the world (Hague and Harrop, 2004: 232). In contrast, in the case of Mexico a centralist trend has dominated political life. The emergence and development of federalism differs in each country. For example, United States and Canada emerged as countries with states and provinces, respectively, which enjoyed certain autonomy with respect to the central government; whereas, in the case of Mexico, federalism was created by a centralist government.¹ Canada's federalism is multicultural, multinational, and bilingual (Burgess, 2006: 120); the federal government recognizes Canada's diversity, which explains the provinces' high level of decentralization and autonomy.

Decentralized governance, according to the United Nations Development Program (UNDP), when carefully planned, effectively implemented, and adequately managed, can lead to a notable improvement in the well-being of citizens at the local

¹ For more about the characteristics of federalism in Mexico, see Curzio (2000).

level, and its cumulative effect can strengthen human development. However, decentralized governance is neither a panacea nor a quick fix (UNDP, 2004: 2). This international organization also states that the key to decentralized governance favorable to human development is to assure that the demands and voices of the poor, especially women, contribute to its design, execution, and monitoring. In the same way, Fry (2011) argues that subnational governments are more receptive to their citizens' needs and more adapted to their problems and that transferring responsibilities to lower levels of government can therefore contribute to more effective and efficient policy-making.

In Canada, provinces manage the central government's health, education, and welfare systems; they also set labor policies, among others. In 2011, around 47 percent of Canada's public expenditures were made on the provincial level, the highest percentage at this level among countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), while local governments managed 20 percent and the federal government, 28 percent (OECD, 2015). These capacities of the provinces allow them to design the implementation of international treaties that affect the areas under their jurisdiction (Paquin, 2010). In the same way, the high levels of public spending controlled by the provinces enable them to conduct international activities.

In the United States, subnational states also have significant leverage in certain areas of policy-making. Indeed, the country's historic evolution demonstrates that federalism has solved the problems of order, uncertainty, and economic decline; it also shows that it is functional to have a strong central federal government and at the same time allow the subnational states to preserve their autonomy (Márquez-Padilla, 2014: 131-133). John Kincaid sustains that subnational states of the U.S. have "limited international competence derived from their 1) constitutional authority to engage the international arena in limited ways as states but not as nation-states; 2) political freedom to pursue state-local interests internationally; and 3) governmental capacity to act independently in the international arena" (1999: 111). This author underlines that these competencies increased over the last decades of the twentieth century as subnational states have sought to promote exports and attract foreign investment.

In the case of Mexico, according to a 2013 OECD report, by 2009 both state and municipal governments in this country controlled about 38 percent of total public spending, while the federal government concentrated just over 60 percent. In fact, the proportion of public expenditure controlled by subnational governments has increased in recent decades. For example, in 1990, subnational states and municipalities altogether accounted for 10 percent of public spending in Mexico: this percentage had reached almost 40 percent by 2009. According to this study, increased subnational

government spending coincided with higher federal transfers for specific purposes (contributions). Decentralization in Mexico has been especially outstanding in social spending, particularly in education, health, and poverty alleviation (OECD, 2013).

However, political decentralization processes do not necessarily lead to more efficient policies and governance—especially in those countries that have not become consolidated democracies, where authoritarian practices persist, especially at the subnational level. For example, in the case of Mexico, the decentralization of police forces started in the early 1990s, but it has not generated more security in some subnational states where violence has proliferated. Similarly, the educational system has not improved with its decentralization, begun in the late 1980s, especially at the primary and secondary levels.

GLOBALIZATION, GOVERNANCE, AND FRAGMENTATION OF THE STATE

According to Pierre (2013), the impact of globalization has been stronger on subnational economies and institutions, coinciding with significant domestic institutional change. During the 1980s and 1990s, economic policies prioritized neoliberal goals such as deregulation and reduction of the public sector. This left cities and regions less protected from international economic and political pressures. The combined effect of neoliberal policies and the reduction of subsidies from central to subnational governments forced many cities and regions to explore other sources of income and economic development, including international networks. Thus, globalization has generated processes such as subnational internationalization and the emergence of regional or transnational governance agreements.

Subnational governments have emerged as relevant international actors during the era of globalization. They have increasingly gained leverage in decision-making about the international agenda, participating in various transnational organizations with their counterparts abroad, leading to global and regional governance.

Governance is a process or a set of processes comprised mainly of markets, hierarchies, and networks, and is represented by a blurry distinction between the state and society—private organizations and institutions work jointly with public institutions—and the participation of a number of levels and layers (local, provincial, national, regional, and global); the processes through which international affairs are coordinated are increasingly identified as “global governance” (Heywood, 2010: 25). Governance has been defined as “the sum of regulations brought about by actors, processes as well as structures and justified with reference to a public problem” (Zürn, Wälti, and Enderlein, 2010: 6). Similarly, “governance encompasses the actors and processes

that make up a collective course of action, including the political negotiations, coalition building, lobbying, persuasion, and threats that accompany the policymaking and implementation process" (Zürn, Wälti, and Enderlein, 2010: 6). Multi-level governance involves a group of actors with important input to the policy-making process; one of them is subnational governments. In this context, the subnational levels are "polycentric" governance arrangements or "functional overlapping and competing jurisdictions" that play an important role within a multi-level context (Zürn, Wälti, and Enderlein, 2010: 7).

Some authors have observed that national governments are increasingly constrained by a system of multilevel governance—local, national, regional, and global—which can barely be controlled, or at least, monitored. For example, Rosenau argues that global problems are addressed through a bifurcated system, in which there are two universes of world politics: the first is "an interstate system of states and their national governments that has long dominated the course of events"; the second is "a multicentric system of diverse types of other collectivities that has lately emerged as a rival source of authority with actors that sometimes cooperate with, often compete with, and endlessly interact with the state-centric system" (Rosenau, 2003: 225).

According to Scholte, governance comprises "suprastate (regional and trans-world) regimes that operate with some autonomy from the state." Furthermore, "many substate (municipal and provincial) governments today engage directly with spheres beyond their state" (2005: 186). In other words, governance in a globalized world has become distinctly multi-layered and intertwined. Regulation occurs at—and through interconnections among—municipal, provincial, national, regional, and global sites. In this context, no level prevails over the others, as was the case in the past with central state supremacy over the substate spheres. Accordingly, society in the contemporary globalized world is regulated in a "polycentric way," in which "governance tends to be diffuse, emanating from multiple locales at once, with points and lines of authority that are not always clear" (Scholte, 2005: 186).

The nation-state has deteriorated or fragmented worldwide in a decentralizing trend that gives more leverage to subnational governments to operate in both the national and international arenas. The sources of authority in the multi-centric world, identified by Rosenau, include the subnational governments, among many other actors, which become centers of power and authority in different ways. Thus, increasing activity of subnational actors in the international sphere has taken place mainly because of the restructuring of the nation-state within a context of economic globalization and political democratization.

As described below, North America is regarded as a polycentric region because governance is generated by several levels of government but also by diverse centers

of power (local, subnational, national, and supranational), as well as by a variety of actors. As mentioned above, NAFTA gathered Mexico, the United States, and Canada into a common free-trade area in 1994.

Economic integration has advanced during the NAFTA period. It is pertinent to underline that Canada's largest trade partner is the United States. Around three-quarters of Canadian exports go to the U.S., and two-thirds of Canadian imports come from there. Ontario is the Canadian province most dependent on the U.S. market, as approximately 90 percent of its exports go there. It is followed by Alberta, New Brunswick, Prince Edward Island, and Quebec, all with more than 80 percent of their exports going to the United States (Lecours, 2009). Alberta has been a prominent province in Canada-U.S. trade, since it is linked to priority issues on the U.S. agenda such as energy and oil.

Around 80 percent of Mexico's exports go to the United States, while approximately 50 percent of its imports come from there. Furthermore, "40 cents out of every dollar of goods exported by Mexico to the United States is Made in the USA. For Canadian exports to the United States, 25 percent of goods' added value originated in the United States" (Goujon, 2017). Since NAFTA was enacted, Mexico's exports to the U.S. and Canada have grown more than five-fold from US\$53 billion to US\$319 billion in 2015 (Wharton, 2016). In contrast, trade between Mexico and Canada is less significant.

At the same time, every NAFTA member has democratic and political systems as well as federal governments and, to a greater or lesser extent, a certain degree of autonomy for subnational governments. This autonomy enables them to perform various activities and establish relations with their counterparts throughout the region.

In this political and economic context, subnational governments have emerged as one of the more relevant actors in regional governance, manifested in diverse forms of transnational cooperation. The following sections examine the role of subnational governments in North America as international actors.

PARADIPLMACY IN NORTH AMERICA

As mentioned above, subnational governments' power and leverage have increased amidst the decentralization and the fragmentation of the state, which has created new forms of regional governance. It is precisely in these conditions that subnational governments have increased their international activities or paradiplomacy.

Ivo Duchacek (1990), one of the first scholars to use the term, identifies three different forms of paradiplomacy: transborder regional paradiplomacy, transregional (or macroregional) paradiplomacy, and global paradiplomacy. Firstly, "transborder

regional paradiplomacy refers to transborder contacts –institutional, formal, and, above all, informal–, which are predominantly conditioned by geographic proximity and the resulting similarity in the nature of common problems and their possible solutions.” Secondly, “transregional paradiplomacy refers to the connections and negotiations between non-central governments that are not neighbors (in contrast to transborder regional paradiplomacy) but whose national governments are.” Finally, “global paradiplomacy consists of political-functional contacts with distant nations that bring non-central governments into contact not only with trade, industrial, or cultural centers on other continents but also with the various branches or agencies of foreign national governments” (Duchacek, 1990: 18-27).²

With regard to Canada, Vengroff and Rich contend that increased paradiplomacy is the result of diverse key factors, such as “increasing globalization, international (including continental) trade agreements, the on-going impact of federalism, nationalism, decentralization, existing (but somewhat ambiguous) constitutional provisions, and the expansion of international activity into spheres heretofore reserved for sub-national units” (2006: 106-107). Paradiplomacy has created important avenues of solution for the most serious and difficult global problems of the early twenty-first century, which traditional diplomatic activities, conducted by national governments, have been unsuccessful at resolving. This is the case in North America, where the relationships between these countries’ subnational governments have in some cases become institutionalized, creating forums and conferences that become permanent transnational spaces for cooperation. The following sections analyze various instances of transnational cooperation between bordering states of the region and examine the global issues that paradiplomatic avenues are focusing on in the region.

TRANS-BORDER RELATIONS BETWEEN SUBNATIONAL GOVERNMENTS IN THE NAFTA REGION

In a political context characterized by decentralized federal systems, NAFTA has contributed to strengthening political and institutional links among Canada’s 10 provinces, Mexico’s 32 states, and the United States’ 50 states. Several cross-border bodies have been created to facilitate greater regional cooperation between subnational governments.

² Duchacek also refers to protodiplomacy “to describe those initiatives and activities of a non-central government abroad that graft a more or less separatist message on to its economic, social, and cultural links with foreign nations.” In this context, “the regional/provincial parent authority uses its trade/cultural missions abroad to prepare the international ground for a future secession and recognition of a new sovereign unit” (Duchacek, 1990: 27), as is the case of Quebec in Canada.

Several border states in North America facing common challenges have constituted forums and permanent working groups; for example, four south-western U.S. states (California, Arizona, New Mexico, and Texas) and the six northern Mexican states (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, and Nuevo León) have met periodically to create and sign cooperation agreements on such diverse topics as economic development, commercial ports, education, and health and security, among others. These meetings are known as the Border Governors' Conference. The first conference convened in Cd. Juárez, Chihuahua, Mexico, in 1980 and began the formal process of opening lines of communication among the 10 U.S. and Mexican border states. The conference is held each year, alternating locations between the United States and Mexico (Arizona Government, 2016). Apart from the Border Governors' Conference, other examples of relations between subnational governments in the United States and Mexico include the Arizona-Mexico Commission, the Border Legislative Conference, the Chihuahua-New Mexico Border Commission, and the Commission of the Californias (McMillan, 2012).

Similarly, several spaces exist in which relations between subnational governments in the United States, Canada, and Mexico have become institutionalized. Samuel McMillan observes that economic globalization led to the creation of cross-border organizations in U.S. states that border on Canada or Mexico, "drawing them into issues involving trade, border security, immigration, and environmental concerns" (2012: 78). These cross-border organizations include the Conference of New England Governors and Eastern Canadian Premiers, the Council of Great Lakes Governors (CGLG), the Idaho-Alberta Task Force, the Montana-Alberta Bilateral Advisory Council, the Pacific Northwest Economic Region, and the Western Canadian Premiers and Western Governors Association (McMillan, 2012). These and other similar regional organizations are described in the next section.

The Conference of Great Lakes and St. Lawrence Governors and Premiers (CGLSLGP)

This conference was founded in 1983 and is comprised of the following members: the states of Illinois, Indiana, Michigan, Minnesota, New York, Ohio, Pennsylvania, and Wisconsin in the United States, and the provinces of Ontario and Quebec in Canada. Through the conference, governors and premiers work together to promote economic growth in the region, estimated at US\$5 billion, but also to protect the world's largest fresh-water system (CGLSLGP, 2016).³ The conference is the result of

³ For more specific information about this organization, see <http://www.cglslgp.org>.

over 30 years' work by the Council of the Great Lakes to encourage and facilitate environmentally responsible economic development.

The Conference of New England Governors And Eastern Canadian Premiers (NEG/ECP)

This conference covers a significant part of the transnational activity in the region. One of the most enduring trans-border, regional mechanisms, it was established in 1976 and has paid especial attention to issues such as sustainable development and the environment. Similarly, the member states have formulated a series of actions to reduce air pollution and greenhouse gas emissions.⁴ The founding members are 11 subnational governments: 5 provinces in Canada (New Brunswick, Newfoundland and Labrador, Nova Scotia, Prince Edward Island, and Quebec) and 6 states in the United States (Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island, and Vermont).

The Southeastern US-Canadian Provinces Alliance (SEUS-CP)

This strategic alliance between the southeastern U.S. states and Canada's provinces was established in 2007 in Montreal, Quebec, to promote trade and investment opportunities between and among its members. U.S. member states include Alabama, Georgia, Mississippi, North Carolina, South Carolina, and Tennessee; whereas Canadian members are the provinces of Manitoba, New Brunswick, Newfoundland and Labrador, Nova Scotia, Ontario, Prince Edward Island, and Quebec. This alliance holds an annual conference headed by the governors of each state, and the Canadian premiers or their representatives (business and industrial leaders). It enables the leaders of southeastern U.S. states and Canadian provinces to negotiate with a network of leaders from both the public and private sectors. The most relevant issues addressed are new communications technologies, advanced manufacturing, and clean technology (SEUS-CP, 2016).

⁴ For more details about this conference, see Healy, Van Nunatten, and López-Vallejo (2014).

Council of State Governments-Eastern Regional Conference (CSG/ERC)

The purpose of the Council of State Governments-Eastern Regional Conference (CSG-ERC) is to facilitate the exchange of ideas among policymakers, business leaders, and the academic community of the 18 member states. These subnational governments include the 11 northeastern U.S. states, from Maine to Maryland, Puerto Rico, and the Virgin Islands; and Canada's provinces of Quebec, New Brunswick, Ontario, Nova Scotia, and Prince Edward Island. The conference headquarters has been located in New York City since 1937. For more than 70 years, its members have concentrated on training public officials regarding the problems and challenges facing the region. By facilitating cooperation among its members, this forum promotes multi-state or regional solutions to common problems. Similarly, it conducts research and policy analysis; holds seminars and conferences; and periodically publishes newsletters related to various topics such as agriculture, energy/environment, health, transportation and regional trends.

The Pacific NorthWest Economic Region (PNWER)

Founded in 1991, the Pacific NorthWest Economic Region (PNWER) is a public-private, non-profit organization whose members are the U.S. states of Alaska, Idaho, Oregon, Montana, and Washington, and the Canadian provinces of British Columbia, Alberta, and Saskatchewan, plus the Yukon and Northwest Territories. Its mission is to increase the economic well-being and quality of life of the region's citizens, while maintaining and improving the environment. Among its goals are to coordinate provincial and state policies throughout the region; identify and promote "models of success"; promote greater regional collaboration; enhance the region's competitiveness in both domestic and international markets; leverage regional influence in Ottawa and Washington, D.C.; and achieve continued economic growth while preserving the region's natural resources (PNWER, 2016). This organization was born out of the original vision of establishing a collaborative body in the region to face the common problems and promote the interests of the Canadian provinces and U.S. states.

Summit of North American Governors and Premiers

In late October 2015, Canadian premiers met with the governors of the United States and Mexico at the very first Summit of North American Governors and Premiers in

Colorado. This summit boasted the participation of a total of seven U.S. governors, six Mexican governors, and two Canadian premiers. The aim was to promote cross-border dialogue and seek joint opportunities in the economy, politics, energy, sustainable development, and the environment. The six Mexican governors who attended the summit were from the states of Hidalgo, Jalisco, Puebla, Quintana Roo, Yucatán, and México and came as representatives of Mexico's National Conference of Governors (Conago). The U.S. governors of Colorado, Utah, Michigan, South Dakota, New Mexico, the Virgin Islands, and Illinois participated in the summit as members of the National Governors Association (NGA); and the Canadian premiers of the Yukon and New Brunswick participated as representatives of the Council of the Federation (COF) (NGA, 2015). It was a cooperative meeting of the three national associations that brought together subnational authorities of the three North American countries.

Considering all of the above, the involvement of subnational governments at the international level in North America is significant and diverse. I have detected the three forms of paradiplomacy identified by Duchacek (1990). We can say that subnational relations are not only limited to bordering states (transborder regional paradiplomacy), but that cooperation organizations and forums between distant subnational states in neighboring countries have also been created (regional paradiplomacy). Cases of international relations between subnational states of distant countries also exist (global paradiplomacy). Recently, the number of international offices of Canadian provinces in Asia has increased, especially in China. Nevertheless, it is evident that transborder regional paradiplomacy predominates in the case of Canadian provinces and U.S. states.

DIMENSIONS OF CANADIAN PROVINCES' PARADIPLMACY

Canadian provinces have developed transnational relations with their counterparts in the United States to solve common problems and manage resources, as well as to promote economic exchanges and attract investment. In other regions of the world, similar dynamics are taking place. Fry (2011) underlines that the Flanders region (Belgium), Catalonia and the Basque Country (Spain), and Quebec (Canada) have the most active foreign relations programs in terms of money spent and personnel devoted to international activities. The Canadian province with the most extensive international relations is Quebec, followed by Alberta, Ontario, and British Columbia. According to Lecours, Canada's provinces' motivation for international activity "is primarily functional," as "it serves to further economic interests through the

facilitation of exports and the attraction of foreign investment as well as to share information, and sometimes coordinate policy, with neighboring U.S. states” (2009: 127). Similarly, some Canadian cities such as Montreal (Quebec), Vancouver (British Columbia) and Toronto (Ontario) “have also developed an international dimension” (Lecours, 2009: 127).

In Canada, provincial governments are free to act internationally within their areas of jurisdiction, laid out in the Canadian Constitution. The federal government is expected to consult the provinces before signing an international treaty that affect provinces in their areas of jurisdiction (Fry, 2011).

Vengroff and Rich point out that “Quebec has been the most active province when it comes to paradiplomatic activity” (2006: 119). They highlight the dimension of Quebec’s paradiplomacy: “It has a fully staffed ministry solely dedicated to international relations. Since 1964, Quebec has signed more than 550 international agreements, of which more than 300 are still in effect, with 79 different countries.” The same authors also remark that this province has a considerable presence overseas, with a network of 28 separate offices abroad in 17 countries, including the United States, Latin America, Europe, and Asia (2006: 119). Furthermore, Quebec has created its own Ministry of International Relations with more than 550 personnel and an annual budget exceeding US\$100 million (Fry, 2011).

While most paradiplomatic activities of Canadian provinces are directed at the United States, their focus differs notably according to the provinces’ economic, social, and geographic characteristics. Thus, British Columbia’s activities have concentrated on issues such as forestry and salmon, Alberta has focused on oil and cattle. These differences reflect each province’s economic strengths. In terms of regional cooperation, British Columbia has directed important paradiplomatic efforts to forging links with its neighboring states of the U.S. Pacific Northwest; and the Atlantic provinces have directed most of their efforts to developing relations with the nearby states of New England in the United States (Petter, 2006). Considering all this, economic interest is one of the main factors explaining the expansion of Canadian provinces’ international relations in recent decades.

During this era of economic globalization, characterized by an increasing interconnection between countries, many subnational governments under federal systems have decided to be more dynamic in international relations. “Think globally and act locally” has become predominant “in an era of globalization as local and regional levels of government attempt to implement policies that will assist their local constituents to take advantage of the positive features of globalization while mitigating the negative effects” (Fry, 2004: 9).

INTERNATIONAL RELATIONS BETWEEN CANADIAN PROVINCES AND MEXICAN STATES

International activities of subnational states in Mexico have expanded over the last two decades or so in various areas, such as the economy and trade, and also in the political realm. Several subnational governments in Mexico have an office or, in some cases, a ministry, assigned to managing international relations, and several states have representative offices in the United States, in regions with important immigrant populations originating from their jurisdictions (Parks, 2012).

Mexico's Ministry of Foreign Affairs (SRE) has labeled the external actions and the increasing participation of sub-states and municipalities in international affairs as "federative diplomacy," "paradiplomacy," and "local diplomacy" (SRE, 2014a). According to the SRE, this kind of diplomacy is an effective tool for inserting local governments and their communities into the globalization processes and economic integration taking place in the international sphere. The subnational states face challenges that require greater competitiveness and efficiency, such as attracting foreign investment, promoting their interests abroad, participating in international cooperation projects, and establishing ongoing connections with their migrant communities abroad (SRE, 2014a).

Mexican subnational states have increased their international activities since the early 1990s, due mainly to the economic globalization started in the 1980s and the political democratization achieved in 2000. According to Schiavon (2004), Mexican states' international activities have taken place in at least six ways: 1) establishing representative offices by the subnational states in other countries' capitals or cities; 2) organizing highly advertised journeys of state governors to other countries; 3) sending missions of local officials abroad; 4) hosting international trade fairs for local products; 5) deepening relations between subnational states at the regional level (specifically between border states); and 6) local officials participating in meetings of international organizations.

Mexican subnational governments and Canadian provinces signed 23 mutual cooperation agreements between 1998 and 2009 (Parks, 2012). The areas covered included trade, agriculture, forestry, and the environment. Moreover, the number of agreements between Mexican states and Canadian provinces has significantly increased since 2006, mainly between a small number of non-central governments (Quebec, Alberta, Ontario, Manitoba, and British Columbia) and the Mexican states of Nuevo León, Jalisco, Campeche, Mexico City, and Veracruz (Parks, 2012).

By 2016, specific cooperation agreements between Mexican states and Canadian provinces had increased to 25 (SRE, 2016). Most of these were signed by Jalisco and Manitoba; Jalisco and Alberta; Jalisco and Quebec; Nuevo León and British Columbia;

Nuevo León and Quebec; Nuevo León and Quebec-Americas Office for Youth; Campeche and Nova Scotia; Guanajuato and Quebec; and Mexico City and the International Centre for Research and Development Canada. The main areas of cooperation were health, education, science and technology, training, sports, environment, pollution, the economy, industry, trade, tourism, culture, technology, and agriculture, among others. The Mexican states that signed the most agreements with Canadian provinces were Jalisco and Nuevo León, while the most active Canadian provinces in this regard were Alberta and Quebec.

Some Mexican states have international relations offices. Jalisco is the state with the highest level of international activities. It has established twinning agreements with 11 states and provinces in six countries. These agreements cover various topics, including education, health, tourism, culture, commerce, and environmental protection, as well as science and technology, among others. Jalisco established these agreements with Alberta and Manitoba in Canada; and with Wisconsin, Maryland, Missouri, Idaho, and Washington in the United States. The majority of agreements reached with U.S. states concerned migrants' needs. The accord with Alberta included a temporary worker program promoting safe, legal, well-structured migration (Gobierno de Jalisco, 2013).

Furthermore, Jalisco has established international agreements of specific cooperation in different areas with two subnational states and two countries. It signed specific cooperation agreement with Quebec in 2009 regarding such diverse themes as education, cultural industries, animation, economics, tourism, and information technology (Gobierno de Jalisco, 2013). In the educational field, Jalisco has an impressive list of international cooperation accords, including more than 170 agreements with partners in over 30 countries.

For its part, the Mexico City government has recently established the International Affairs Office (CGAI), responsible for managing the process of internationalizing Mexico City. It has implemented several programs to promote trade, tourism, and cultural exchange to advance Mexico City's attractiveness internationally and to strengthen ties of friendship and cooperation with cities and countries across the hemisphere and the world. The case of Mexico City is important because it is not only the capital of the country but also the social and economic center of a metropolitan area of more than 20 million people. The CGAI is responsible for directing and coordinating official efforts to position Mexico City as a global actor, one that addresses strategic issues for the city through dialogue and international cooperation, while achieving its objectives for growth and development (CGAI, 2015). Mexico City has signed specific international cooperation agreements with Quebec in Canada but also with other subnational entities in the U.S. (Chicago and Los Angeles).

Nuevo León is another important subnational state in Mexico in terms of international activities. It has forged international relations through twinning and cooperation agreements with several countries, subnational governments, and international organizations. In North America, Nuevo León has established agreements with British Columbia and Quebec in Canada and with Texas in the United States. The areas covered by these agreements are diverse: with British Columbia, technology and forestry; in Quebec, education, culture, and the economy; and with Texas, education.

As shown, several subnational states have increased their international activities in order to promote their interests abroad, mainly trade and attracting foreign investment but also exchanges in areas such as the environment and sustainable development, as well as education, science, and technology, among others. The specific forms of cooperation range from twinning agreements to more specific collaboration and the establishment of representative offices abroad, to mention but a few. These international activities undertaken by subnational governments are crucial, as many local problems are being tackled in these transnational spaces of collaboration between subnational actors from different countries.

CONCLUSIONS

Increasing economic integration in North America has facilitated other forms of integration through the actions undertaken by subnational governments. This has occurred due to the fragmentation of the central state's power, which has led to the emergence of various sources of authority both at the national and international levels.

This article has examined subnational governments' international relations, especially within the North American region. It has found that the levels of interaction between Canadian provinces and U.S. states are very significant, as can be seen in the various forms of cooperation examined here. Relations between Canadian provinces and Mexican states are less significant, as they are limited to a small number of cooperation agreements. This can be explained by the high levels of decentralization in both Canada and the United States, where subnational governments have more capacity to formulate policies and control public spending, especially in Canada. Therefore, federalism and centralization proved to be more relevant factors accounting for the development of paradiplomacy in the region. This is confirmed by the high levels of international activities of Canadian provinces with their counterparts in the United States.

The participation of subnational governments contributes to the governance of the region through spaces of transnational cooperation with other subnational units,

which in most cases become institutional forums. These forums have brought together several Canadian provinces and U.S. states to coordinate endeavors to address common challenges in different areas, such as the environment, natural resources, sustainable development, security, culture, as well as education, science, and technology. Most of these agreements and policies are circumscribed to the jurisdictional areas of subnational governments, but at the same time, they reveal a certain degree of autonomy with regard to the central government.

Accordingly, subnational governments contribute significantly to North America's governance through the formulation of regional policies to address the common regional challenges mentioned above. In this way, subnational governments are increasingly important actors in the region's governance, mainly through their international relations with their counterparts as well as other international actors.

As has been shown, paradiplomatic activities are highly diverse and have different motivations, making it difficult to encapsulate such activities within the single concept of paradiplomacy, particularly considering the characteristics and aims of the subnational actors. In further studies, it will be necessary to distinguish the different kinds of paradiplomacy.

BIBLIOGRAPHY

ARIZONA GOVERNMENT

2016 "Border Governors Conference," <https://tourism.az.gov/border-governors-conference>.

BALTHAZAR, L.

1999 "The Quebec Experience: Success or Failure?" *Regional & Federal Studies*, vol. 9, no. 1, pp. 153-169.

BÉLANGER, C.

2008 "Canadian Federalism—Division of Powers (ss. 91-95 of the Constitution Act 1867)," Marianopolis College, November 14, <http://faculty.marianopolis.edu/c.belanger/QuebecHistory/readings/Canadadivisionofpowers.html>.

BURGESS, M.

2006 *Comparative Federalism: Theory and Practice*, New York, Routledge.

CGAI (COORDINACIÓN GENERAL DE ASUNTOS INTERNACIONALES)

2015 *Ciudad de México Internacional, 2012-2015*, Mexico City, Gobierno de la Ciudad de México.

CGLSLGP (CONFERENCE OF GREAT LAKES AND ST. LAWRENCE GOVERNORS AND PREMIERS)

2016 <http://www.cgslslgp.org/>.

CSG/ERC (COUNCIL OF STATE GOVERNMENTS EASTERN REGIONAL CONFERENCE)

2016 <http://www.csg-erc.org/>.

CURZIO, L.

2000 "El federalismo mexicano: balance y perspectivas," in G. Ibarra and A. L. Ruelas, eds., *México y Canadá en la globalización: fronteras tensionadas en América del Norte*, Mexico City, Porrúa.

DUCHACEK, I.

1990 "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations," in H. J. Michelmann and P. Soldatos, eds., *Federalism and International Relations: The Role of Sub-national Units*, Oxford, Clarendon Press.

EMBAJADA DE MÉXICO EN ESTADOS UNIDOS

2012 "El embajador Arturo Sarukhán participa en XXX Conferencia de Gobernadores Fronterizos en Albuquerque, Nuevo Mexico," October 3, <http://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/es/comunicados2012/591-el-embajador-arturo-sarukhan-participa-en-xxx-conferencia-de-gobernadores-fronterizos-en-albuquerque-nuevo-mexico>.

FRY, E. H.

2011 "Federalism and Foreign Relations," in G. T. Kurian, J. E. Alt, S. Chambers, G. Garret, M. Levi, and P. D. McClain, eds., *The Encyclopedia of Political Science*, Washington, D.C., CQPress.

2004 "The Role of Sub-National Governments in North American Integration. Thinking North America," Ottawa, Institute for Research on Public Policy.

GOBIERNO DE JALISCO

2013 *Relaciones internacionales de Jalisco. La estrategia de la Dirección de Asuntos Internacionales del despacho del C. Gobernador*, Guadalajara, Gobierno de Jalisco.

GOUJON, R.

2017 "Preserving Order amid Change in NAFTA," Stratfor, March 14, <https://www.stratfor.com/weekly/preserving-order-amid-change-nafta>, accessed March 21, 2017.

HAGUE, R., and M. HARROP

2004 *Comparative Government and Politics*, New York, Palgrave Macmillan.

HEALY, R. G., D. VAN NIJNATTEN, and M. LÓPEZ-VALLEJO

2014 *Environmental Policy in North America: Approaches, Capacity, and the Management of Transboundary Issues*, Toronto, University of Toronto Press.

HEYWOOD, A.

2010 *Global Politics*, New York, Palgrave Macmillan.

HOCKING, B.

1993 *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, London, St. Martin's Press.

KINCAID, J.

1999 "The International Competence of US States and Their Local Governments," in Francisco Aldecoa, ed., *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, New York, Routledge.

KUKUCHA, C. J.

2008 *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*, Vancouver, UBC Press.

KUZNETSOV, A.

2014 *Theory and Practice of Paradiplomacy*, New York, Routledge.

LECOURS, A.

2009 "Canada," *Foreign Relations in Federal Countries*, in H. Michelmann, ed., Montreal, McGill-Queen's University Press / Forum of Federations.

MÁRQUEZ-PADILLA, P. C.

2014 *Justicia internacional. Ideas y reflexiones*, Mexico City, CISAN, UNAM.

McMILLAN, S. L.

2012 *The Involvement of State Governments in U.S. Foreign Relations*, New York, Palgrave Macmillan.

NAÍM, M.

2013 *El fin del poder*, Bogota, Debate.

NGA (NATIONAL GOVERNORS ASSOCIATION)

2015 "North American Leaders Meet for First-Ever Summit," October 31, <http://www.nga.org/cms/home/news-room/news-releases/2015--news-releases/col2-content/north-american-leaders-summit.html>.

OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT)

2015 *Government at a Glance 2015*, Paris, OECD.

2013 *Estudios Económicos de la OCDE: México 2013*, Mexico City, Centro de la OCDE para América Latina.

PAQUIN, S.

2010 "Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared," *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, nos. 1-2, pp. 173-197.

PARKS, D.

2012 "Nuevos polos de poder e influencia," in A. Bugailiskis and A. Rozental, eds., *México y Canadá: la agenda pendiente*, Mexico City, CISAN, UNAM.

PETTER, A.

2006 "Canadian Paradiplomacy in Practice: Confessions of a Paradiplomat," paper presented at the conference "The International Relations of the Regions: Subnational Actors, Paradiplomacy and Multi-Level Governance," Zaragoza, October.

PIERRE, J.

2013 *Globalization and Governance*, London, Edward Elgar.

PNWER (PACIFIC NORTHWEST ECONOMIC REGION)

2016 "Background and History," <http://www.pnwer.org/about-us.html>.

ROSENAU, J. N.

- 2006 *The Study of World Politics: Globalization and Governance*, vol. 2, New York, Routledge.
- 2003 "Governance in a New Global Order," in D. Held and A. McGrew, eds., *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Cambridge, UK, Polity Press.

SCHIAVON, J.

- 2014 "Mexico's Substate Diplomacy Vis-a-Vis North America," in R. Velázquez, E. H. Fry, and S. Paquin, eds., *The External Relations of Local Governments in North America after NAFTA: Trends and Perspectives*, Mexicali, Mexico, Universidad Autónoma de Baja California.
- 2013 "Prólogo," *Relaciones Internacionales de Jalisco*, Guadalajara, Gobierno de Jalisco.
- 2004 "La política externa de las entidades federativas mexicanas: un estudio comparativo con seis federaciones," *Integración & comercio*, vol. 21.

SCHOLTE, J. A.

- 2005 *Globalization: A Critical Introduction*, Houndmills Basingstoke, UK, Palgrave MacMillan.

SEUS-CP (SOUTHEASTERN UNITED STATES-CANADIAN PROVINCES ALLIANCE)

- 2016 <http://seuscp.com/us/>.

SRE (SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES)

- 2016 "Coordinación política," www.coordinacionpolitica.sre.gob.mx/.
- 2014a "América del Norte del siglo XXI: construyendo la región más dinámica y competitiva del mundo," <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/3728-050>.
- 2014b "Gobiernos locales," <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/diplomacia-local>.
- n.d. www.coordinacionpolitica.sre.gob.mx/.

UNDP (UNITED NATIONS FOR DEVELOPMENT PROGRAMME)

- 2004 *Decentralized Governance for development. A Combined Practice Note on Decentralization, Local Governance and Urban/Rural Development*, New York, UNDP.

UNITED STATES EMBASSY IN MEXICO

2014 "Bilateral Trade Fact-Sheet," July, http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/july2014/2014_07_Bilateral%20Trade.pdf.

VELÁZQUEZ, R., EARL H. FRY, and P. STÉPHANE, eds.

2014 *The External Relations of Local Governments in North America after NAFTA: Trends and Perspectives*, Mexicali, Mexico, Universidad Autónoma de Baja California.

VENGROFF, R., and J. RICH

2006 "Foreign Policy by Other Means: Paradiplomacy and the Canadian provinces," in P. James, N. Michaud, and M. J. O'Reilly, eds., *Handbook of Canadian Policy*, Toronto, Lexington Books.

WHARTON, UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA

2016 "The Hidden Costs of a Possible U.S.–Mexico Trade War," August 5, <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/hidden-costs-possible-u-s-mexico-trade-war/>, accessed in August 2017.

ZÜRN, MICHAEL, SONIA WÄLTI, and HENRIK ENDERLEIN

2010 "Introduction," in H. Enderlein, S. Wälti and M. Zürn, eds., *Handbook on Multi-Level Governance*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.



ANÁLISIS DE ACTUALIDAD / CONTEMPORARY ISSUES

*Agua subterránea y soberanía interdependiente:
el caso de los sistemas acuíferos transfronterizos
en la región binacional de Paso del Norte*
Gonzalo Hatch Kuri

*De la no intervención a la institucionalización
del cabildeo del gobierno mexicano en Estados Unidos*
José de Jesús López Almejo

*Intercandidate Facebook Agenda-Building Effect
Of Webb County Judge Election Campaigns
On the US-Mexico Border*
María de los Ángeles Flores

*Realidad frente a hechos alternativos: la migración irregular
hacia Estados Unidos y las deportaciones de población
mexicana durante la administración de Trump*
Jesús Peña

Agua subterránea y soberanía interdependiente: el caso de los sistemas acuíferos transfronterizos en la región binacional de Paso del Norte

Groundwater and Interdependent Sovereignty: The Case of the Transborder Aquifer Systems In the Paso del Norte Binational Region

GONZALO HATCH KURI*

RESUMEN

México y Estados Unidos tienen una relación histórica en la distribución política de sus aguas transfronterizas. No obstante, con la profundización e importancia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), emergen los sistemas acuíferos transfronterizos (SAT) como reservorios estratégicos en el proceso de la construcción de la seguridad hídrica de la frontera compartida por ambas naciones. Este trabajo examina el caso de Paso del Norte y los detalles relativos a la competencia por el acceso y apropiación del agua subterránea transfronteriza suscitada en las últimas décadas, a partir de procesos y mecanismos institucionales asimétricos que han derivado en tensiones políticas locales. Asimismo analiza las implicaciones y los retos que México debe asumir respecto a los vacíos legales e institucionales que regulan los SAT, y reflexiona sobre la pertinencia del diseño de una política hídrica soberana e interdependiente que fomente la cooperación en la distribución equitativa de las aguas subterráneas transfronterizas.

Palabras clave: acuíferos transfronterizos, cooperación, seguridad hídrica, soberanía, escasez hídrica.

ABSTRACT

Mexico and the United States have a historic relationship in the political distribution of their transborder water. Nevertheless, with the deepening and importance of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), transborder aquifer systems emerge as strategic reservoirs in the process of building water security on the border shared by the two nations. This article examines the case of Paso del Norte and the details of the competition for access and appropriation of transborder groundwater in recent decades based on asymmetrical institutional processes and mechanisms that have led to local political tensions. It also analyzes the implications and challenges Mexico must take on regarding the legal and institutional vacuums regulating these systems and reflects on the importance of designing a sovereign, interdependent water policy to foster cooperation for equitable distribution of transborder groundwater.

Key words: transborder aquifers, cooperation, water security, sovereignty, water scarcity.

* UNAM. Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM. Becario del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), <ghatch@comunidad.unam.mx>. El autor agradece el invaluable apoyo del Programa y del CISAN para llevar a cabo la presente investigación.

INTRODUCCIÓN

El agua subterránea es, por lo menos desde el siglo xx, un insumo fundamental para todas las actividades económicas y es el principal reservorio hídrico del planeta (el 97 por ciento de agua dulce no congelada) (Zektser *et al.*, 2004; Burchi *et al.*, 2005; Puri *et al.*, 2009; Villar, 2012; Wada *et al.*, 2013, Fox, 2014). Según los cálculos de Rivera (2008), el total de agua dulce superficial físicamente accesible es de 40 000 kilómetros cúbicos; de este total, los glaciares, las nieves perpetuas y *permafrost* ascienden a 27 760 kilómetros cúbicos (el 69.40 por ciento), cantidad que en realidad *no es del todo accesible hoy en día*. De los restantes, 12 112 kilómetros cúbicos (un 30.28 por ciento) es agua dulce potable que se encuentra alojada como agua subterránea y el resto son aguas superficiales (un 0.1 por ciento). La UNESCO (2014) estima que casi la mitad de la humanidad (3 500 millones de habitantes) se abastece directamente del agua subterránea y que los sectores que más la consumen son el doméstico (el 67 por ciento), la industria (un 22 por ciento) y la irrigación (el 11 por ciento). Finalmente, Rivera (2008) advierte que el promedio de extracción de agua subterránea anual en el mundo en la última década asciende por lo menos a $4\,500 \times 10^3$ kilómetros cúbicos; así, la cantidad estimada de $5\,191 \times 10^3$ kilómetros cúbicos usados en el mundo durante el año 2000 apenas representaría un .05 por ciento de la cantidad total global de agua subterránea, es decir, unos $10\,500 \times 10^6$ kilómetros cúbicos. Finalmente, el *World Water Report 2014* de la UNESCO señala que dentro de los diez principales países consumidores de agua subterránea figuran Estados Unidos y México, con una diferencia muy significativa entre ellos, pues el primero consume en promedio un 386 por ciento más que el segundo.

Así, el proceso de identificación de los sistemas acuíferos transfronterizos (SAT) por el Centro Internacional de Evaluación de Recursos Acuíferos Subterráneos (International Groundwater Resources Assessment Centre, IGRAC, 2015) reporta el inventariado y el mapeo de un total de quinientos noventa y dos SAT existentes en el orbe, y en el caso del continente americano se identificaron setenta y tres. Además, la UNESCO (2015) identificó veintiún SAT en América del Norte y once en la frontera México-Estados Unidos: Tijuana-San Diego, Cuenca Baja del Colorado, Sonoyta-Pápagos, Nogales, Santa Cruz, San Pedro, Conejos Médanos, Bolsón del Hueco, Edwards-Trinity-El Burro y Cuenca Baja del Río Bravo, y Los Mimbres-Palmas. A la par del Programa UNESCO/OEA-ISARM, el Congreso Federal estadounidense aprobó una ley y un programa federal de caracterización de los SAT (ley federal Ley de Evaluación de Acuíferos Transfronterizos Estados Unidos-México / *U.S.-Mexico Transboundary Aquifer Assessment Act*, ley pública número 109-448), que entró en vigor en 2006 y permitió estudiar los acuíferos Santa Cruz, San Pedro, Conejos Médanos y Bolsón del Hueco en conjunto con la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA / IBWC International Boundary and

Water Commission) Sección Mexicana y la Comisión Nacional del Agua (Conagua). A pesar de avances registrados tales como la creación de bases de datos binacionales relativas a los principales indicadores del agua subterránea transfronteriza, así como los modelos numéricos de los acuíferos en cuestión, queda aún pendiente el diseño de una política binacional e integral de los SAT, pues en detrimento para ambas naciones, prevalece hasta la fecha sólo un instrumento (sin carácter vinculante), el Acta 242 de la CILA/IBWC (1973) México-Estados Unidos.

El caso de la región binacional de Paso del Norte (Ciudad Juárez, Chihuahua; El Paso, Texas; Doña Ana, Nuevo México) es apenas un microcosmos que ilustra el peso de la asimetría institucional y de infraestructura, así como de las consecuencias de los vacíos jurídicos existentes entre ambos países en el proceso de la construcción de la seguridad hídrica transfronteriza, a partir de la gran dependencia de agua subterránea (el 90 por ciento en promedio) que se registra en toda esa región, con respecto con los SAT Bolsón del Hueco y Bolsón de la Mesilla/Conejos-Médanos (Chávez, 2000; Cervera, 2007; Bustillos, 2009; UNESCO, 2014). Esta situación constituye un punto histórico de tensión binacional, pues tanto las ciudades como los estados involucrados (Texas, Nuevo México y Chihuahua), en su búsqueda por garantizar el abasto hídrico, han demostrado capacidades diferentes para resolver los conflictos por el acceso a las aguas subterráneas transfronterizas. Los resultados del programa federal estadounidense de Evaluación de Acuíferos Transfronterizos (Transboundary Aquifer Assessment Program, TAAP), revelan que aún se encuentran sin resolver los mecanismos encaminados a la formulación de una política de soberanía interdependiente en el proceso de la distribución política de las aguas subterráneas transfronterizas.

El presente trabajo está conformado por cuatro apartados. En el primero se discute la relación existente entre el proceso de la construcción de la seguridad hídrica y lo que esto implica en términos de la distribución equitativa de las aguas subterráneas transfronterizas, considerando que las aportaciones de los especialistas al respecto señalan que es necesario dimensionar los elementos físico-sociales que caracterizan a los SAT, con la finalidad de asumir responsabilidades compartidas por medio del diseño de una política hídrica soberana, pero interdependiente a su vez, buscando con ello fomentar los procesos de cooperación internacional en el tema.

El segundo apartado describe y analiza dos conflictos emblemáticos en Paso del Norte por la disputa en el acceso y apropiación de las aguas subterráneas transfronterizas. En ellos, Nuevo México ha sido un actor importante en términos regionales por su capacidad política y jurídica en el proceso de la construcción de su seguridad hídrica. El tercer apartado revela los resultados más importantes de la ley estadounidense de caracterización de los SAT situados en Paso del Norte, y el cuarto apartado analiza las implicaciones que para México representa la asimetría imperante en

términos de los pendientes y vacíos existentes en el proceso de la distribución política de las aguas subterráneas México-Estados Unidos.

SEGURIDAD HÍDRICA Y SOBERANÍA INTERDEPENDIENTE

La *soberanía* y la *seguridad hídrica* son parte de un debate importante en la agenda de investigación contemporánea de la geografía política, en la medida en que emergen conflictos políticos transfronterizos que cobran dimensiones diferenciadas por su ubicación geográfica y por la naturaleza de los intereses involucrados (Uribe, 1996; Elias de Castro, 2005; Messias da Costa, 2008). Este es el caso del curso de las aguas internacionales o transfronterizas.

A finales del siglo XIX se registraron los primeros conflictos relativos a la distribución política de las aguas superficiales. Quizás uno de los casos más emblemáticos es el de México y Estados Unidos y la distribución de las cuencas de los ríos Bravo, Colorado y Tijuana, concluido con la firma del Tratado de Aguas de 1944. De ese proceso se han desdoblado una serie de interpretaciones jurídicas y políticas, tales como la tesis de la soberanía territorial absoluta que defiende el poder que ejercen los Estados en relación con sus aguas compartidas, en donde los países localizados cuenca arriba no tendrían responsabilidad alguna sobre el curso de las aguas cuenca abajo (McIntyre, 2010: 61). Frente a un mundo globalizado y conectado en redes es correcto considerar que esa tesis constituye de cierta manera un anacronismo y que, aunque países como Estados Unidos, Austria y Alemania, por mencionar algunos, la hayan utilizado para firmar tratados sobre aguas fronterizas, como bien señala McCaffrey (2001), en realidad prevalece la cooperación como el medio que facilita la distribución política de las aguas internacionales. Así, la antítesis de la anterior doctrina es la teoría del uso equitativo, que reconoce que los cursos de agua superficiales e internacionales son compartidos y, en consecuencia, debe prevalecer un uso equitativo y racional (Villar, 2015: 59). Sin embargo, como bien señala esta autora, en el caso de las aguas subterráneas transfronterizas no se han creado doctrinas específicas que se puedan equiparar a las de las aguas superficiales.

Más allá de las tesis citadas, en la actualidad se refuerza la idea de la seguridad hídrica como un concepto que intenta conciliar conflictos y tensiones en pro del bienestar común y permite insertar la temática más fácilmente en las políticas públicas, además de que vincula múltiples dimensiones y aborda la totalidad de la relación del agua con la sociedad (Peña, 2016).

Existen diversas definiciones de seguridad hídrica. En el caso de las aguas internacionales, destaca la de ONU-Agua (2013) que se refiere a “la capacidad de una

población para resguardar el acceso sostenible a cantidades adecuadas de agua de calidad aceptable para el sustento, bienestar y desarrollo socioeconómico sostenible; para asegurar la protección contra la contaminación transmitida por el agua y los desastres relacionados con ella, y para preservar los ecosistemas, en un clima de paz y estabilidad política". Si se considera, tal y como se mencionó en el acápite introductorio, que aproximadamente el 40 por ciento de la población mundial habita en cuencas transfronterizas, esta definición claramente vincula la dimensión geopolítica con una serie de conflictos que genera la distribución de los cursos de agua internacionales en un escenario altamente competitivo por el acceso al agua, como bien señala Peña (2016).

A diferencia de las cuencas transfronterizas superficiales, el tratamiento del tema de las aguas subterráneas transfronterizas es mucho más reciente y paulatinamente ha dejado de tener un estatus de "invisibilidad" (Jiménez-Cisneros, 2015; Hatch e Ibarra, 2015). El proceso de la construcción hídrica es complejo, por la cantidad de variables y elementos que inciden en el mismo; por ello, hablar de una metodología definida, tal y como sugieren los autores Van Beek y Arriens (2014) es todavía prematuro. El propio caso de la distribución política de las aguas subterráneas transfronterizas lo ilustra; por ello, valdría la pena reflexionar, como marco inicial, sobre la emergencia de puntos de conflicto (y de entendimiento) entre los estados ribereños en este tema.

Autores como Robins y Fergusson (2014) plantean un modelo de gobernanza para dicho recurso, a partir de algunos casos de estudio de la zona de Medio Oriente (Siria, Turquía, Líbano), del norte de África (Somalia), de Europa (acuífero transfronterizo genovés) y de Sudamérica (acuífero guaraní), en donde es posible observar un rango de situaciones que se desplazan entre dos polos opuestos antagónicos: un marco de franca competencia por el agua subterránea (sociedad anárquica), caracterizado por una pobre gobernanza, una gestión ineficiente del recurso y una infraestructura disfuncional; mientras que en el polo opuesto priva la asignación equitativa de las aguas subterráneas (sociedad gobernada), caracterizada por elementos como la buena gobernanza, un eficiente esquema de gestión del agua, mantenimiento y tarifas adecuadas (Robins y Fergusson, 2014: 4). Este trabajo defiende que la situación que priva en el caso México-Estados Unidos, considerando el caso de Paso del Norte, se encuentra en un punto intermedio de los polos opuestos, en función de las asimetrías que prevalecen en el tema.

Lo novedoso de este modelo es que, desde una escala global de análisis, sitúa aquellos puntos de conflicto internacional con respecto a las aguas subterráneas transfronterizas en los que, por una parte, destacan aquellos escenarios en los que la falta de infraestructura que limita el acceso al agua crea un marco de competencia,

situación que favorece en algunos casos el riesgo de la gestación de tensiones bélicas, como es el caso de Yemen o Somalia, mientras que por otra, existen ejemplos de cooperación en los que privan los acuerdos bilaterales, o los marcos de entendimiento entre los Estados-parte para esas aguas, tales como el acuífero guaraní, el acuífero franco-genovés y los acuíferos evaluados por Estados Unidos y México a la fecha.

Lo cierto es que, de acuerdo con lo que plantea la ONU Agua (2013), la existencia de mecanismos de entendimiento bilaterales y el fortalecimiento de elementos que tiendan a la asignación equitativa del agua subterránea transfronteriza coadyuvan a la construcción de la seguridad hídrica de las naciones y a la construcción de un ambiente de paz y estabilidad política. Como afirman el geógrafo político Wagner Costa Ribeiro *et al.* (2013: 78), el proceso de la construcción de la seguridad hídrica deberá basarse siempre en un ejercicio de soberanía interdependiente, la cual debe entenderse como un elemento de relación entre las partes en la perspectiva de garantizar el acceso y uso del agua sin conflicto. Se debe trabajar, por lo tanto, hacia la prevención del conflicto y la búsqueda de la estabilidad entre los países vecinos.¹

Para Wagner Costa, el diseño de una soberanía interdependiente es uno de los instrumentos más efectivos que coadyuvan al reconocimiento de la dimensión política de las aguas transfronterizas, toda vez que ésta resulta de los problemas transfronterizos y, por lo tanto, exige una actuación conjunta de los países limítrofes. En ese sentido, el tratamiento y estudio de las aguas subterráneas transfronterizas debe ser interdisciplinario, porque como lo han planteado los hidrogeólogos en su formulación de la teoría de los sistemas de flujo (Tóth, 1970; Carrillo-Rivera y Cardona, 2012) estas gestiones exigen responsabilidades compartidas en las que es prioritario identificar y reconocer los componentes verticales y horizontales hídricos que las fronteras atraviesan, y que tienen una relación directa con las zonas de descarga y recarga situadas de forma indistinta en cada uno de los territorios fronterizos de los estados que comparten las aguas subterráneas situadas en los acuíferos transfronterizos.² Ésta es la base de las recomendaciones que la UNESCO (2015) plantea en su Estrategia regional para la evaluación y gestión de los Sistemas Acuíferos Transfronterizos en las Américas, así como el proyecto de la Resolución 63/124 de Naciones Unidas “El derecho a los acuíferos transfronterizos” (2009); ambos documentos sugieren

¹ Conviene recordar que la propia Declaración Ministerial de La Haya del año 2000 señala que para lograr una seguridad hídrica, la humanidad deberá enfrentar retos como compartir los recursos hídricos mediante el desarrollo de la cooperación a todos los niveles, dentro y entre Estados, a través del manejo del agua por cuencas; y *gobernar el agua adecuadamente*, para lo cual señala la acción de asegurar una gobernabilidad adecuada de tal modo que se garantice la participación del pueblo y los intereses de todos los actores en el manejo de los recursos hídricos. Ambos retos deben encuadrarse dentro de una política diplomática de alto nivel encaminada a prevenir conflictos.

² Un modelo hipotético sobre los SAT y su relación con el derecho internacional puede hallarse en Eckstein y Eckstein (2005).

priorizar el conocimiento científico de los SAT, como herramienta clave para establecer negociaciones de paz entre los estados ribereños, así como la formulación de un derecho internacional específico para las aguas subterráneas transfronterizas. En el caso México-Estados Unidos, es posible identificar avances al respecto, pero también puntos de conflicto en relación con las capacidades asimétricas que existen entre ambos países para efectuar un trabajo coordinado, bilateral y simétrico en el tema de los SAT, situación que los coloca aún distantes de un panorama de asignación equitativa de las aguas subterráneas transfronterizas (sociedad gobernada) como sostienen en su modelo Robins y Fergusson (2014).

LOS CONFLICTOS POR EL AGUA SUBTERRÁNEA TRANSFRONTERIZA EN PASO DEL NORTE: ANTECEDENTES

La importancia del crecimiento económico actual en esa región binacional derivado del actual proceso de integración económica del TLCAN genera una presión constante sobre las fuentes de abastecimiento hídrico disponibles que, vistas desde la dicotomía aguas superficiales/subterráneas, las primeras fundamentalmente están constreñidas al Río Bravo/Grande, lo cual ha sido fundamental en la historia local y de ambas naciones, y las segundas a los SAT Bolsón del Hueco y Bolsón de la Mesilla/Conejos-Médanos (véase figura 1).

Los siguientes dos conflictos ilustran algunas de las implicaciones políticas y económicas más importantes en el proceso de la construcción de la seguridad hídrica en cada una de las ciudades que conforman esa región binacional. En ambos conflictos, los objetos de disputa política son los citados SAT.

Sunbelt Water War: la disputa por el abasto hídrico entre El Paso, Texas y Doña Ana, Nuevo México

Este conflicto data de la década de 1980 por la apropiación de agua subterránea entre El Paso, Texas y el estado de Nuevo México. Objeto de la Convención de Aguas de 1906, la parte correspondiente del Río Bravo/Grande que corre desde la presa Elefante Butte, Nuevo México hasta Ciudad Juárez, tramo de doscientos setenta y siete kilómetros de los cuales treinta cuatro constituyen la frontera interestatal entre Texas y Nuevo México, una importante cantidad de esas aguas ($74\ 008\ 910.25\ \text{m}^3/\text{año}$) pertenecen a México (Lanz, 1982; Earl y Czerniak, 1996; Aboites, 1998; Hundley Jr., 2000). Según los cálculos de Earl y Czerniak en 1996, el resto de esas aguas ($345\ 374\ 400\ \text{m}^3$) se

utilizaban para regar los distritos Elephant Butte Irrigation District (366 000 metros cuadrados) y el El Paso County Water Improvement District (279 000 metros cuadrados).

Históricamente, el condado de Doña Ana en el sur de Nuevo México, junto con El Paso, se han dedicado a la agricultura y su fuente de abasto más importante son las aguas subterráneas transfronterizas. Los estudios indican que las primeras perforaciones para extraer agua del Bolsón del Hueco datan del año de 1892 para El Paso (con un pozo de catorce metros de profundidad), y del año de 1912 en el caso de Ciudad Juárez (Turner, Hamlyn e Ibáñez, 2003; Luján, Garza y Quevedo, 2005). El Paso inició una búsqueda activa de otras fuentes de abastecimiento hídrico desde 1960, en función de su crecimiento demográfico y urbano (véase cuadro 1), por medio del aprovechamiento de los SAT Bolsón del Hueco y Bolsón de la Mesilla.

Cuadro 1
CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO DE PASO DEL NORTE

Año	Ciudad Juárez	El Paso, Texas	Doña Ana, N.M.	Total regional
1950	131 308	194 968	35 688	361 964
1960	276 995	314 070	55 509	646 574
1970	424 135	337 471	65 633	827 239
1980	567 365	479 899	94 051	1 141 315
1990	798 499	591 610	135 510	1 525 619
2000	1 218 131	679 568	174 880	2 073 260
2010	1 332 131	800 647	209 233	2 304 011
2015	1 391 180	835 593	214 295	2 441 068

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas del INEGI y el U.S. Bureau of Census.

A inicios de la década de 1980, la disponibilidad de agua subterránea en el Bolsón de la Mesilla ascendía a más de 37 004 400 000 metros cúbicos, mientras que las porciones del Bolsón del Hueco localizadas en la parte del estado de Nuevo México se estimaban en 12 334 818 550 metros cúbicos; así, desde el punto de vista de la disponibilidad del agua, el Bolsón de la Mesilla era la opción más viable para cubrir la demanda de agua de El Paso (Earl y Czerniak, 1996). A partir de la modificación de la Ley del Agua Nuevomexicana (*New Mexico Water Act*) en 1953, que prohibía la exportación de agua a otros estados, El Paso demandó en 1980 a Nuevo México³

³ A esta demanda se le conoce también con el nombre de El Paso vs. Reynolds (“El Paso I” y “El Paso II”). Steve Reynolds era el ingeniero en jefe de la Oficina de Aguas del Estado de Nuevo México (Davis y Pappas, 2012).

ante la Corte Federal de Distrito argumentando que el agua es considerada un bien comerciable y por lo tanto la prohibición citada violaba la cláusula de comercio interestatal prevista en la Constitución Federal de ese país. Nuevo México argumentó que reconocer lo anterior implicaba la pérdida inmediata de la soberanía estatal sobre el agua, lo que comprometería así el bienestar de sus ciudadanos.⁴ Esa ciudad solicitó la perforación de docientos sesenta y seis pozos en el Bolsón de la Mesilla y la extracción de 6 966 metros cúbicos por año; presionó, además, para que el caso fuera tratado a partir de un laudo judicial que había sentado jurisprudencia ese mismo año en Nebraska, estado que tenía una ley semejante a la nuevomexicana (Earl y Czerniak, 1996). De forma paralela, Nuevo México modificó la *New Mexico Water Act* en 1985 flexibilizando su política para permitir la exportación de agua a otros estados, siempre y cuando se sustentaran requerimientos de agua por al menos cuarenta años, lo cual no comprometería la violación a la cláusula de comercio interestatal y permitiría, a su vez, la creación de mercados de agua interestatales. Con base en ello, El Paso volvió a demandar en ese mismo año, pues argumentó que el agua era un *commodity* en el comercio interestatal.⁵

Uno de los laudos emitidos por la corte para este caso resolvió que aunque Nuevo México tenía el derecho de defender el agua en pro del bienestar social, en realidad todas las reclamaciones de propiedad estatal son ficciones jurídicas, independientemente de las particularidades de la ley o la práctica estatal. El tribunal razonó que “un estado puede discriminar a favor de sus ciudadanos en la medida en que el agua es esencial para la supervivencia humana. Fuera de esa categoría, el agua es un ‘recurso económico’” (Davis y Pappas, 2012: 197). Se sentenció también que no existían problemas de falta de agua que pudieran comprometer la salud y la seguridad, para desestimar los argumentos vertidos por algunos de los grupos interesados del sur

⁴ En Estados Unidos prevalece la doctrina del *common law*, es decir, el sistema que se basa más en la jurisprudencia como fuente del derecho, que en las mismas leyes. En consecuencia, cada uno de los estados de ese país posee legislaciones estatales diferenciadas en materia de soberanía política sobre sus recursos naturales, como el agua subterránea. En el trabajo de Clark (1987) se identifican tres doctrinas legales muy diferentes entre sí que se usan para legislar sobre el agua subterránea en ese país: la *doctrina de la propiedad absoluta*, que reconoce el derecho del propietario sobre todo aquello que se encuentre dentro de su propiedad, lo que incluye las aguas, los minerales y otros elementos componentes del subsuelo (regla inglesa); esta doctrina priva en Texas. La *doctrina del uso razonable* (regla estadounidense): el consumo de agua está limitado por el reconocimiento a partir del uso razonable de la misma, lo cual no impide que se pueda causar daños a terceros; esta doctrina priva en Nuevo México. Y la *doctrina de los derechos correlativos*, que señala el uso equitativo al agua subterránea proveniente de una misma fuente en común para todos los propietarios (Clark, 1987: 234). Nótese, en ese sentido, que el estado de Texas puede comprar derechos de agua y con ello establecer mercados dentro de su propio territorio; en cambio, en Nuevo México, los derechos privados del agua están regulados por el estado, de ahí el papel clave del jefe de la Oficina de Aguas de dicho estado.

⁵ Para ello, El Paso se basó en la doctrina *Sporhase*, sentada en un precedente judicial entre Nebraska y un particular asentado en Colorado (1989), que establece que el agua es un bien y que el imponer restricciones a sus exportaciones, sin la autorización federal por medio de argumentos pocos razonables, era una situación no aceptable. Véase el análisis del caso en Davis y Pappas (2012).

de Nuevo México (Davis y Pappas, 2012: 197). El conflicto se solucionó cuando ambas partes firmaron en el año de 1991 un acuerdo que creó una comisión conjunta que instrumentó, entre otras cosas, las medidas necesarias para satisfacer la demanda de agua de El Paso.

En este conflicto, los precedentes judiciales que consideran al agua como bien económico (*commodity*), junto con la cláusula de comercio interestatal federal, facilitaron la creación de mercados de agua transfronterizos (pero vistos desde una perspectiva de fronteras internas), y ayudaron a resolver el proceso de construcción de la seguridad hídrica de la ciudad de El Paso. Este hecho podría convertirse, además, en un precedente para otras ciudades estadounidenses con ritmos de crecimiento elevado como Las Vegas, Tucson, Denver, entre otras, concluyen Earl y Czerniak (1996).

En vista de la configuración espacial de Paso del Norte, es decir, la confluencia de una frontera interestatal (Texas-Nuevo México), así como de la internacional (México-Estados Unidos), este conflicto, con base en las disposiciones de las legislaciones locales estadounidenses, sienta un precedente en los problemas de abastecimiento hídrico en dicha región. Si bien este mecanismo no es aplicable en México, donde no se contempla jurídicamente el establecimiento de mercados de agua, sí ilustra los mecanismos jurídico-políticos utilizados en la construcción de la seguridad hídrica de Texas y Nuevo México.

San Jerónimo-Santa Teresa: el conflicto por el agua Chihuahua-Nuevo México

En México, el agua subterránea es de estricta competencia del Poder Ejecutivo Federal. Así, Ciudad Juárez depende de la intervención del Estado para garantizar el acceso al agua potable. A diferencia de Texas y Nuevo México, el agua no es un *commodity*, a pesar del interés de los organismos supranacionales y las inercias del libre mercado inscritas en el TLCAN.⁶

⁶ Aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señale en el párrafo 5° del Artículo 27 que todas las aguas son propiedad de la nación, subyace una especie de contradicción, toda vez que en el Código Civil Federal en sus artículos 933 al 937, se otorgan las garantías necesarias para que aquel que haya perforado un pozo o haya efectuado obras de captación de agua subterránea en su predio o terreno tendrá todo el derecho de disponer de las mismas de forma ilimitada, siempre y cuando éstas no pasen de una finca a otra, pues su aprovechamiento se considerará de utilidad pública. En suma, como bien señala en su análisis jurídico Simental (2015: 59), cuando se habla de concesiones en materia de aguas nacionales, apenas es una forma técnica para referirse de un modo especial al uso privado de los bienes que son originariamente nacionales, lo cual sin duda alguna facilita otros procesos económicos actuales en los que el agua se perfila como una mercancía-recurso.

Al igual que El Paso, Juárez registra un acentuado crecimiento demográfico y de conurbación con la primera después de 1960, gracias, entre otras causas, al impulso de actividades económicas como la industria maquiladora de exportación (IME). En la década de los noventa, el crecimiento económico de Juárez se debió al apuntalamiento de ese sector; debe recordarse que el proyecto inicial de la IME se dio a partir de las plantas gemelas o *twin plants* entre Juárez-El Paso, con base fundamentalmente en su situación geográfica; a pesar de ello, no logró consolidarse (Schmidt, 2013). En el año 2007, el 22.5 por ciento de las maquiladoras en México, y el 20.6 por ciento de los empleos del total nacional concentrados en la IME se situaban en Juárez; en el año de 1990, se registraron doscientas treinta y ocho maquiladoras y en el 2000, ese dato ascendió a trecientos ocho, con doscientas cincuenta mil personas empleadas, lo que generaba cerca del 31 por ciento de todo el empleo de esa ciudad (Stern, 2007). En México, las ciudades fronterizas del norte atrajeron a finales del siglo pasado el 72.5 por ciento de la inversión extranjera directa y Juárez captó el mayor porcentaje: el 34.86 por ciento; en el año 2000, recibió cuatrocientos veintiocho millones de dólares, esto es, el 75 por ciento de toda la inversión extranjera en maquiladoras del estado de Chihuahua (Fuentes, 2005). Este mismo autor indica que en Juárez el valor de los insumos que requería la IME ascendía a casi trece millones de dólares en el año 2000; El Paso se benefició con uno punto seis mil millones de dólares en ese mismo año, por ese concepto de pago (Fuentes, 2005). Las cifras anteriores sirven para ilustrar la importancia económica entre Juárez-El Paso, y además reflejan la dinámica económica del TLCAN.

Durante la última década, Nuevo México ha intentado posicionarse política y económicamente dentro de la dinámica económica anteriormente descrita; un ejemplo muy ilustrativo es el proyecto industrial transfronterizo “San Jerónimo-Santa Teresa”, conocido también como “The New Mexico Borderplex”, en el que juegan un papel clave los SAT descritos.⁷

La puesta en marcha del clúster industrial binacional San Jerónimo-Santa Teresa se sitúa en medio de un álgida competencia económica en la que la producción de la infraestructura, la extracción de los recursos naturales, el desarrollo tecnológico y la presencia y explotación de la fuerza de trabajo acaban posicionando no sólo capitales,

⁷ San Jerónimo se sitúa en el poniente de Ciudad Juárez y Santa Teresa en el condado de Doña Ana, Nuevo México; lo único que los separa es una valla de metal. Un análisis mucho más profundo del origen del proyecto industrial y su implicación para la configuración económica de Paso del Norte se encuentra en el trabajo de Hatch (2011). No obstante, debe señalarse que en el año 2016, ese proyecto se fortaleció con la llegada de nuevas industrias maquiladoras en ambos lados de la frontera y mejoró la infraestructura (destaca el reciente nodo de ferrocarril de la compañía Union Pacific), además de que se crearon acuerdos de cooperación entre los gobiernos de Chihuahua y Nuevo México. Véanse los últimos cuatro reportes oficiales anuales del estado de la economía nuevomexicana emitidos por New Mexico Economic Development Department (2012, 2013, 2014).

sino a las propias ciudades y estados situados en el espacio fronterizo México-Estados Unidos.

Por medio de ese proyecto, Nuevo México manifiesta sus intereses económicos en la frontera mexicana, a pesar de sus escasos vínculos económicos con México en los últimos ciento cincuenta años.⁸ En la geografía económica nuevomexicana destacan principalmente los sectores de producción armamentista y el de los grandes complejos militares (Sandia National Laboratories, Los Alamos National Laboratory; y en El Paso, Texas, Fort Bliss),⁹ así como otras actividades como la ganadería y la minería; todo esto impulsó el crecimiento de ciudades como Santa Fe, Albuquerque, Alamogordo, entre otras, desde la época de la posguerra hasta la fecha. No obstante este desarrollo científico-militar, la porción sur de Nuevo México colindante con México (Las Cruces, Santa Teresa, Sunland Park) no corrió con la misma suerte. Nuevo México desea desarrollar proyectos en la frontera con México, como San Jerónimo-Santa Teresa, que le permitirán consolidar el modelo maquilador de exportación, tener el control de recursos tecnológicos, infraestructura y fuerza de trabajo barata del lado mexicano, todo lo cual le producirá un crecimiento económico mucho más acelerado en el contexto de la región Paso del Norte (Hatch, 2011).

El *borderplex* San Jerónimo-Santa Teresa conjuga un conflicto entre grupos de poder locales y regionales, en el que el discurso político de la falta de agua y, en consecuencia, la seguridad hídrica a corto plazo, tuvo un papel preponderante para intentar evitar su concreción inmediata. En el año 2006, grupos políticos como el Frente Ciudadano por Juárez,¹⁰ posicionado en contra del proyecto, enfrentaron a la alcaldía de Juárez, responsable del cambio de uso de suelo necesario para el avance del clúster, el cual incluía un programa de perforación de una batería de pozos para extracción de agua subterránea en el Bolsón de La Mesilla/Conejos-Médanos.

A pesar de que el Frente utilizó la figura jurídico-política del referéndum previsto en la legislación electoral del estado de Chihuahua, no se pudo abrogar el Plan Parcial de Desarrollo Urbano (el cual contenía el cambio de uso de suelo) (Municipio de Cd. Juárez, Chih., 2001), debido a que los argumentos que se esgrimieron en con-

⁸ Esta tesis se sostiene a partir de los trabajos desarrollados por los autores Roberts y Roberts (2004), y Bramwell, Dickey y Pacheco (2005).

⁹ La relación entre la construcción y operación de los grandes complejos militares (*sunbelt*) localizados en el suroeste de Estados Unidos próximos a la frontera con México y su relación con el proceso de profundización económica, el libre comercio y la reconfiguración espacial después de 1981 son objeto de revisión profunda en Sandoval Palacios (2009).

¹⁰ Este bloque de resistencia civil, según la propaganda que entregaron en los momentos de la movilización social por la ciudad (marzo de 2006), así como el oficio no. IEE/REF/1/2006, con fecha del 8 de mayo de 2006, que hizo público el Instituto Electoral del Estado de Chihuahua, señala que el Frente Ciudadano por Juárez es una organización de la sociedad civil en la que participan más de cuarenta organizaciones no gubernamentales.

tra del proyecto se encontraban básicamente dentro del terreno de las especulaciones, como los relativos a la cantidad y calidad del agua disponible en el acuífero citado, lo que produjo una campaña agresiva en medios masivos de comunicación en el que imperaba una visión neomalthusiana, pues el Bolsón de La Mesilla / Conejos-Médanos era la única opción para asegurar el agua de la ciudad y de los habitantes, mas no así de San Jerónimo-Santa Teresa.

La evidente falta de infraestructura hídrica, así como de un plan consolidado que abonara a la construcción de la seguridad hídrica de Ciudad Juárez, tuvo un fuerte impacto en los sectores sociales carentes de agua potable; el estudio de Almada (2007) señala que un número significativo de colonias de esa ciudad aún carece de infraestructura hídrica, lo cual por sí solo constituye un indicador más de la marginación y pobreza en esa ciudad. Los estudios de Almada (2007: 54) indican que son las zonas noroeste, oeste y suroeste las más afectadas; la primera en el 2008 registró el 30 por ciento de falta de agua potable y drenaje toda la ciudad. Precisamente, el complejo industrial binacional se sitúa en la porción adyacente a esa zona.

En contraste, el Bolsón de La Mesilla en su porción estadounidense, como se evidenció en el caso del *Sunbelt Water War Conflict*, era aprovechado intensamente desde hacía varios años para la irrigación de los distritos agrícolas del condado de Doña Ana y de El Paso, por lo que era evidente que el problema del lado mexicano es la falta de recursos económicos, infraestructura y voluntad política. A pesar de ello, de lograrse, se proyecta que dicho clúster industrial poseerá una extensión territorial que alcanzará proporciones similares o equivalentes a la mancha urbana de Ciudad Juárez, es decir, más de veinte mil hectáreas, en menos de veinte años;¹¹ Nuevo México estaría aprovechando las ventajas del proceso de integración del TLCAN, además de la transferencia de los costes hídricos en la producción manufacturera que se plantea desarrollar en el clúster, es decir, agua virtual de origen subterráneo.

EL PESO DE LA ASIMETRÍA POLÍTICA A TRAVÉS DE LA LEY DE EVALUACIÓN DE ACUÍFEROS TRANSFRONTERIZOS ESTADOS UNIDOS-MÉXICO (*U.S.-MEXICO TRANSBOUNDARY AQUIFER ASSESSMENT ACT*)

El proceso de la distribución política de las tres cuencas hídricas transfronterizas: la del Río Bravo/Grande, el río Colorado y el río Tijuana es un referente fundamental para entender la relación asimétrica en el tema. El Tratado de Aguas de 1944,

¹¹ Se sugiere revisar el sitio web de la compañía público-estatal nuevomexicana *The International Business Accelerator* (s. a.), responsable de la promoción y desarrollo económico del clúster en la parte correspondiente a Santa Teresa.

producto de una larga negociación entre ambos países, para Hundley (2000), manifiesta la esencia de la tesis de la soberanía territorial absoluta. En la repartición del agua del Río Bravo/Grande con Estados Unidos en 1895 por medio de la Convención de Aguas del 21 de mayo de 1906 de Ciudad Juárez, por la cual Estados Unidos cedió la cantidad de 74 000 000 metros cúbicos al año de agua del Río Bravo/Grande a México (máximo utilizado en ese entonces por los agricultores del Valle de Juárez/El Paso), aparentemente dicha tesis quedó demostrada, toda vez que México renunció a toda reclamación de más agua en el futuro. No obstante, para autores como Samaniego (2004), esta tesis que derivó de la interpretación y opinión del exprocurador estadounidense Judson Harmon en 1895, en realidad nunca se aplicó, puesto que sí existieron las negociaciones necesarias para la distribución del agua de forma equitativa, situación que derivó en un embargo a los estados de Colorado y Nuevo México (1906-1925) y que limitaba sus aprovechamientos y desarrollo, situación que, a la postre, generó malestar y los obligó a plantear mediante diversas acciones la tesis de Harmon sobre la soberanía territorial absoluta.

En la actualidad, existen sectores en México que reclaman la renegociación del tratado porque prevalece la idea de que representa sólo un gesto amistoso o de concesión de agua hacia México por parte de Estados Unidos (Hundley, 2000: 54). Además, el Tratado de Aguas de 1944 no considera a los SAT, pues es reflejo de las condiciones socioespaciales de aquel tiempo, donde predominaban poblaciones rurales y las actividades económicas agrícolas.

Empero, el reconocimiento político de los SAT México-Estados Unidos se debe, entre otros factores, al problema registrado con la salinidad del Río Colorado en el periodo de 1961 a 1973 que descargó en México altas concentraciones de sales superiores a las 1210 partes por millón (p.p.m.). En ese periodo, agricultores mexicanos perforaron cerca de seiscientos pozos para compensar la degradación de las aguas provenientes del Río Colorado provenientes de Estados Unidos (Mumme, 2000: 80). Esta situación alarmó a los agricultores estadounidenses de Arizona y de la Mesa de San Luis, dado que ellos también usaban las aguas subterráneas transfronterizas. Este problema derivó en la firma bilateral del Acta/Minuta 242 de la CILA/IBWC el 30 de agosto de 1973, en la que se reconocía la solución “permanente y definitiva” al problema de la salinidad por medio de diversas acciones.¹²

A pesar de la vigencia de esta acta/minuta, hasta la fecha permanece un debate abierto en el seno de la CILA/IBWC por si la solución tomada en ese momento resolvió el problema citado, sobre todo porque la extracción de agua ha ido en aumento, y el

¹² Una de ellas fue evitar el bombeo de agua subterránea en un límite no mayor a ocho kilómetros en ambos lados de la frontera (CILA, 1973).

revestimiento del Canal Todo Americano ha alterado las infiltraciones al acuífero; la postura de Estados Unidos es desconocer la existencia de una conexión hidrológica entre las filtraciones de agua y el revestimiento del canal, por lo que ese país considera que no tiene ninguna obligación de mitigar los daños causados por esta obra. En contraposición, la parte mexicana argumenta que las condiciones del agua subterránea de base no se establecieron antes de la construcción del canal y tampoco se dividió formalmente el agua subterránea entre los dos países (Mumme, 2000 : 23).

Por otra parte, la firma y ejecución del Acta 242 sirvió para que un grupo de profesores estadounidenses, dirigidos por Albert E. Utton y R.D. Hayton, formularan el Anteproyecto de Tratado de Bellagio para las Aguas Transfronterizas (*International Water Law*, 1989), trabajo que quedó detenido por el fallecimiento del primero en 1998. Dicho documento constituye un antecedente académico¹³ en la resolución del tema de las aguas subterráneas transfronterizas, pues se pretendía que llegara a ser, en su momento, en un instrumento “modelo” para crear acuerdos relativos al acceso, uso y protección de las aguas subterráneas transfronterizas en el mundo, partiendo de las particularidades propias que caracterizan al espacio fronterizo México-Estados Unidos. El documento fue presentado en la Conferencia de Bellagio, Italia, en 1987; no obstante, quedó varado, pero es un referente importante en el fortalecimiento del derecho internacional para el manejo de estas aguas.

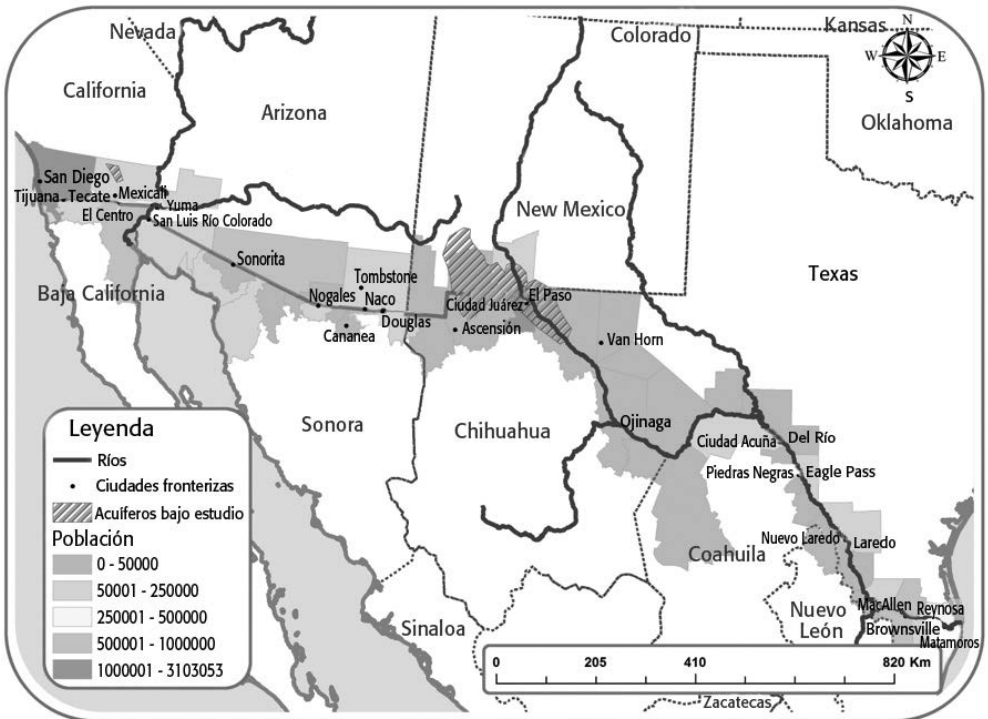
A la par de esta problemática, el Congreso federal estadounidense creó un programa de caracterización hidrogeológica de los SAT Santa Cruz, San Pedro, Bolsón del Hueco y Bolsón de La Mesilla/Conejos-Médanos (véase figura 1), por medio de la ley federal Ley de Evaluación de Acuíferos Transfronterizos Estados Unidos-México (*U.S.-Mexico Transboundary Aquifer Assessment Act*) (U.S. 109th Congress, 2006). Los responsables intelectuales y políticos de la formulación institucional de esta ley son los exsenadores demócratas por el estado de Nuevo México, Jeff Bingaman (1983-2012) y Pete Domenici (1973-2009), y la firmó el entonces presidente George W. Bush (2001-2009) a finales del año 2006. Esa ley establece las bases para una política institucional de lucha por el agua subterránea transfronteriza, pues no sólo están involucrados los estados fronterizos estadounidenses, México también lo está. Incluso, cabe agregar que, según los estudios de Scott *et al.* (2008), se sugiere el rol clave que jugaron el exsenador republicano por Arizona, Jon Kyl (1995-2012) y el excongresista republicano por ese mismo estado (distritos 5 y 8), James Thomas Kolbe (1985-2003) por haber cabildeado y apoyado políticamente la inserción de los SAT localizados entre Arizona y

¹³ De los veintinueve académicos en el grupo de trabajo la mayoría eran de nacionalidad estadounidense y con adscripción a universidades de ese país con sede en Nuevo México, Arizona y Texas, mientras que se restringió a que México sólo tuviera dos participantes, uno de El Colegio de México y otro de El Colegio de la Frontera Norte (Rodgers y Utton, 1985).

Sonora: Río San Pedro y Río Santa Cruz, para que éstos adquirieran un estatus privilegiado (evaluación y caracterización prioritaria) en el cuerpo de la ley, lo cual sugiere que también Arizona considera el agua como un elemento clave para su inserción y desarrollo económico dentro de todo el espacio fronterizo México-Estados Unidos.

Se asignó a esta ley un fondo de hasta cincuenta millones de dólares para que en un periodo de diez años (2006-2016) se caracterizaran y evaluaran las condiciones hidrogeológicas de los citados SAT, al mando del Servicio Geológico Estadunidense (USGS, por sus siglas en inglés), el Departamento de Estado y con la cooperación obligada de los estados fronterizos involucrados (Texas, Nuevo México y Arizona), así como de los centros de investigación científica del sur de Estados Unidos, entre los que destacan la Universidad de Arizona y la Universidad de Nuevo México. Asimismo, es muy importante también la colaboración de la IBWC y de otros interesados en el tema; resalta, además, el hecho de que en el punto "D" de la Sección 4 de esa Ley se mandata colaborar de forma activa con México.

Figura 1
SISTEMAS ACUÍFEROS TRANSFRONTERIZOS PRIORITARIOS EN LA LEY 109-448
United States-Mexico Transboundary Aquifer Assessment Act, 2006



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 109-448.

Derivado de la ley, se creó el programa federal de Evaluación de Acuíferos Transfronterizos (*Transboundary Aquifer Assessment Program*, TAAP), que tiene por objeto: 1) desarrollar información binacional y compartir bases de datos de la calidad y cantidad de agua subterránea transfronteriza; 2) evaluar la asequibilidad y el movimiento del agua subterránea transfronteriza y su interacción con las aguas superficiales; 3) desarrollar y mejorar la información relacionada con los sistemas de flujo del agua subterránea de los acuíferos binacionales para facilitar un acuerdo y la planeación del recurso; 4) proveer de información útil a quienes toman las decisiones, incluidas las evaluaciones de las instituciones y de las políticas de la gestión de aguas subterráneas (Alley, 2013).

El 50 por ciento de los recursos económicos se puso a disposición del USGS; el resto se colocó en varios institutos de investigación sobre recursos hídricos (Water Resources Research Institute, WRRI) de Texas, Nuevo México y Arizona; sin embargo, en el caso de la caracterización de los SAT del lado mexicano, se condicionó a que la Conagua aportara el 50 por ciento de los recursos destinados a la investigación y el otro tanto Estados Unidos (U.S. 109th Congress, 2006; Scott *et al.*, 2008; Alley, 2013). Según los reportes emitidos (Scott *et al.*, 2008; Environmental Advisors Across Borders, 2010; Alley, 2013), de los cincuenta millones de dólares disponibles se usaron hasta el año 2015 aproximadamente dos millones.

En el caso de la colaboración mexicana, se realizó por medio de la Conagua y el Servicio Geológico Mexicano (SGM), con la información de las publicaciones relativas a los informes de la ley; sin embargo, como se afirma en el documento elaborado por el Servicio de Investigación del Congreso Estadunidense, titulado *U.S. Mexico Water Sharing: Background and Recent Developments*, no se sabe con exactitud a cuánto ascienden los recursos financieros aportados por México. Los resultados del TAAP se encuentran de forma general en el documento emitido por la UNESCO (2015); en lo relativo a los SAT situados en Paso del Norte, destacan los siguientes resultados (que son de carácter público):

Para el SAT Bolsón de La Mesilla/Conejos-Médanos se instaló un comité técnico binacional en 2008, que llevaría a cabo el trabajo de caracterización en el que la CILA/IBWC fungió como facilitadora de los trabajos; el comité estuvo integrado por el USGS, los WRRI, el SGM y la Conagua. Del trabajo efectuado, el documento *U.S. Mexico Water Sharing: Background and Recent Developments* informa que se revisaron más de ochocientas publicaciones relativas al agua subterránea y sus condiciones en la zona de estudio; se creó una base de datos geoespacial, se analizaron trescientos pozos del lado estadounidense y se recolectaron cuarenta y cuatro muestras de agua para su análisis geoquímico. Del lado mexicano, se procedió de la misma manera en una batería de veintitrés pozos en los que se recolectaron cincuenta muestras de agua para

análisis geoquímico, realizado por el SGM y la CILA/IBWC, mediante un convenio de colaboración. Gracias a ello, se identificó el comportamiento del acuífero, la definición de sus principales unidades estratigráficas, la geometría y el funcionamiento del sistema, así como los rasgos indicadores y redes de flujo; los resultados se publicaron en el informe titulado “Actividades hidrogeológicas del acuífero Conejos-Médanos, Estado de Chihuahua. Primera etapa” (2011).

En ambos informes, sobresale el incremento de la extracción de agua subterránea; por medio de un censo realizado en 2010 se calculó que este acuífero tiene un extensión de 6 150 kilómetros cuadrados en su porción mexicana, se encontraron ciento treinta y dos aprovechamientos, de los cuales ciento veintiséis corresponden a pozos, cincuenta y ocho activos y setenta y cuatro inactivos, así como seis norias. En el año 2007, se calculaba que la extracción del lado estadounidense (Bolsón de La Mesilla) ascendía a un promedio diario de sesenta y cinco hectómetros cúbicos (Hm^3), mientras que de la porción mexicana (Bolsón Conejos-Médanos) se calculaban unos $0.59 \text{ Hm}^3/\text{año}$, principalmente para uso doméstico y pecuario. En ese mismo año, del lado mexicano se verificó un incremento bastante alto por la construcción del Acueducto Conejos-Médanos de la empresa Carso Infraestructura y Construcción S.A. de C.V., por lo que se perforó una batería de veintitrés pozos para abastecer con mil litros/segundo de agua a la zona urbana de Juárez a cincuenta kilómetros de distancia del acuífero, la cual entrega el agua a la Junta Municipal de Aguas y Saneamiento de dicha ciudad, con lo que se incrementó un abasto potencial del 20 por ciento para Juárez. Del lado estadounidense, se calculó una extracción anual de ochenta y siete millones de litros, con lo que aumentó de un 2 por ciento de uso urbano público en 2007 a un 16 por ciento en el año 2010; además, descendió el número de pozos inactivos del 44 por ciento en 2007 al 17 por ciento en 2010.

De las conclusiones que plantean estos informes sobre el Bolsón de La Mesilla/ Conejos-Médanos, el reporte mexicano destaca que la tasa de extracción calculada del acuífero Conejos-Médanos fue de 18.31 Hm^3 en el año 2010, de los cuales el 87.51 por ciento se obtuvo de la batería de veintitrés pozos localizada en su porción extrema norte (aquellos que construyó la empresa Carso), y que se localizan próximos a la franja fronteriza con Nuevo México, lugar donde se encuentra el proyecto industrial de San Jerónimo; se proyectó para el 2011 un aumento del volumen de extracción a $33.8 \text{ Hm}^3/\text{año}$, con el plan de extraer sólo $2.3 \text{ Hm}^3/\text{año}$ de pozos diferentes a los mencionados. Si bien la batería de pozos construida por la empresa Carso inició operaciones en mayo de 2010, para el mes de noviembre del mismo año, fecha en la que se llevó a cabo el estudio referido, ya se mostraba un abatimiento freático de cinco metros en once pozos, lo que sugiere la intensidad con la que se está extrayendo el agua.

Del reporte estadounidense, es posible destacar el hallazgo de la sección de interconectividad (área de intercambio) de los acuíferos Bolsón de La Mesilla y Bolsón del Hueco en el área colindante a Fillmore Pass, por lo que se sugiere la intervención de la fuerza militar de Fort Bliss para caracterizar los flujos de agua subterránea de dicha zona y terminar de recopilar la información y las muestras correspondientes a la parte mexicana (Conejos-Médanos) en pozos “clave”.

Si bien esta ley establece las condiciones necesarias por la vía jurídica para la producción del conocimiento científico de los SAT ya indicados, puede decirse que el trasfondo político es la definición de los mecanismos idóneos para crear las reglas del acceso, uso y consumo irrestricto a dichas fuentes de abastecimiento hídrico por parte de Estados Unidos. Aunque la postura de esta ley y la del programa TAAP no plantea abiertamente en ningún apartado alguna especie de postura política, dado que su idea es generar conocimiento científico, es posible pensar que todo el conjunto de la información generada por dicha ley podrá ser, en primera instancia, utilizada en beneficio de la nación vecina, sobre todo en términos del impacto que esa información representa para los fines de la construcción de su seguridad hídrica, por lo que se abre una serie de interrogantes sobre si esta información podría ser compartida con México en un futuro o ser usada en detrimento de sus intereses. Al respecto, el trabajo de Hatch (2016) evidencia los problemas que la CILA ha enfrentado con su contraparte, la IBWC, en el proceso de intercambio de información proveniente de las bases de datos, dentro del marco de entendimiento y cooperación suscrito a raíz de la citada ley estadounidense. Claramente, existe una tensión diplomática al respecto que, de no resolverse exitosamente, fortalecerá la asimetría imperante entre ambos países en el tema de las aguas transfronterizas.

LOS RETOS JURÍDICO-POLÍTICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SOBERANÍA INTERDEPENDIENTE EN MATERIA DE ACUÍFEROS TRANSFRONTERIZOS

En términos generales, la literatura especializada sobre el tema reconoce los vacíos jurídico-políticos e institucionales en el ejercicio de la soberanía política en los SAT México-Estados Unidos (Hayton *et al.*, 1992; Chávez, 2000; Mumme, 2000; 2005; Hume, 2007; Bustillos, 2009); además predominan las perspectivas técnicas e ingenieriles alrededor del tema, así como el conjunto de determinadas soluciones al mismo (Luján *et al.*, 2005; Megdal *et al.*, 2010; Megdal y Sctott, 2011), lo cual dificulta dimensionar la relación asimétrica existente entre México y Estados Unidos respecto a las aguas transfronterizas, ilustrada claramente por casos como el de Paso del Norte.

Los marcos regulatorios del agua subterránea entre Estados Unidos y México son incompatibles,¹⁴ por lo que asumir un acuerdo general, inicialmente, podría ser muy complicado. En ese sentido, si el gobierno federal estadounidense quisiera formalizar con México un acuerdo general sobre los SAT, en principio tendría que negociar de forma directa con los poseedores de los derechos de agua adquiridos sobre los SAT, lo que conllevaría violar la soberanía jurídica y política de cada una de las entidades políticas fronterizas de ese país, pero también de los derechos de los particulares y privados, en el caso de aquellos situados en Texas. Es, sin duda alguna, un reto demasiado complejo para ese gobierno.

En México, prácticamente priva la misma situación que en Estados Unidos en relación con aquellos privados que han creado derechos en la extracción de agua; además, se debe considerar que es necesario efectuar una serie de reformas políticas, jurídicas y técnicas a la actual Ley de Aguas Nacionales (LAN) para plantear en un futuro las bases necesarias con las que se cree un marco de entendimiento binacional en el tema, pues como se ha evidenciado, la Ley de Evaluación de Acuíferos Transfronterizos Estados Unidos-México fue creada para evaluar y caracterizar los SAT, no para incentivar o promover un arreglo legal sobre estas aguas entre ambos países.

Frente a estas características complejas, el Proyecto de Resolución 63/124 emitido por Naciones Unidas "El derecho a los acuíferos transfronterizos" de 2009 abre una posibilidad, como un marco de referencia para iniciar procesos de cooperación mucho más efectivos. El modelo de gobernanza de aguas subterráneas de Robins y Fergusson (2014) revela que los recientes procesos de cooperación internacional en esta materia han tomado como referencia la citada resolución; es el caso de los acuíferos del Sahara africano. La resolución recomienda, por medio de diecinueve artículos, los Estados-parte concerten los arreglos correspondientes para la adecuada gestión de sus acuíferos transfronterizos por medio de la creación de marcos regulatorios armonizados con las legislaciones locales y regionales.

Debe mencionarse que mucho antes de la formulación de esta resolución, algunas de sus recomendaciones estaban ya previstas tanto en el Acta 242¹⁵ como en la Ley de Evaluación de Acuíferos Transfronterizos Estados Unidos-México. De la

¹⁴ Debe recordarse que en Estados Unidos, cada uno de sus estados ejerce una soberanía política y jurídica sobre sus recursos naturales de forma diferenciada, mientras que en México prevalece el control del Poder Ejecutivo Federal sobre las aguas del subsuelo. A ese marco, por ejemplo, debe agregarse la aprobación en septiembre de 2014 de una ley específica sobre aguas subterráneas para el estado de California, resultado de la fuerte sequía. La ley establece los mecanismos para investigar, catalogar, ordenar y controlar políticamente el acceso y las formas de uso de dichas aguas, aunque cabe señalar que en dicho marco jurídico no se hace mención alguna a las aguas subterráneas transfronterizas con México o SAT. State of California (s. f.).

¹⁵ Si hay algo además que destacar de esta Acta es que, como bien señala el estudio de la UNESCO (2015: 105), proporciona al menos una medida tendiente a fijar una extracción equitativa de aguas subterráneas transfronterizas entre ambas naciones, a reserva de los estudios exhaustivos que se puedan realizar en el futuro.

primera, el contenido que se plantea en el Artículo 4º “Utilización equitativa y razonable” se encuentra presente en el cuerpo de dicha Acta: “Consultarse de forma recíproca antes de emprender algún proyecto en materia de aguas subterráneas transfronterizas, hasta no llegar a un acuerdo general en materia de dichas aguas”. De la segunda, de forma implícita se encuentran los contenidos de los siguientes artículos: 8º “Intercambio regular de datos e información”; 11º “Zonas de recarga y descarga” y 13º “Vigilancia”. De cierta manera, es posible considerar un avance el Acta 242 en materia de cooperación de aguas subterráneas transfronterizas, toda vez que su contenido se contemplaría en el proyecto de Resolución 63/124.

Por otra parte, el Artículo 19º “Datos en información vitales para la defensa o la seguridad nacionales”, aunque reconoce que los Estados tienen el derecho soberano de salvaguardar la información que consideren vital en el ejercicio de su defensa, ciertamente este artículo podría romper con la lógica de todo proceso de cooperación. En caso de que Estados Unidos se adhiriera a la Resolución 63/124, este país podría ampararse bajo ese artículo explícitamente, en detrimento de los pequeños avances registrados en materia de cooperación de aguas transfronterizas. Es por ello que la *hidrodiplomacia* debe ser la clave para prevenir que el conflicto se vuelva mucho más complejo.¹⁶ Es así como el Proyecto de Resolución 63/124 “El derecho a los acuíferos transfronterizos” supone esa dualidad entre cooperación-conflicto y no termina de constituirse en una herramienta efectiva de resolución de los problemas de cooperación hídrica transfronteriza.

Un referente que merece mención especial es el caso de la Comisión Conjunta Internacional Estados Unidos-Canadá, derivada de los múltiples tratados sobre aguas fronterizas que han suscrito esas dos naciones en los años de 1909, 1950, 1961, 1964 y 1984. El “Informe sobre el manejo de aguas interiores fronterizas y transfronterizas de América del Norte” (2001) emitido por la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), efectuó un diagnóstico detallado sobre la cooperación entre ese país y Estados Unidos en el tema de la repartición de los “recursos acuíferos”, y señala que dicha comisión ha tenido una influencia considerable en el manejo de los recursos acuíferos binacionales en tres áreas operativas: 1) supervisión del reparto de agua; 2) manejo de los niveles de agua y 3) supervisión de la calidad de las aguas transfronterizas (Comisión para Cooperación Ambiental, 2001: 125).

Considerando la existencia de esta comisión, a pesar de la vigencia del Acuerdo de La Paz de 1983 entre México y Estados Unidos para resolver y encauzar temas ambientales, se debe tomar en cuenta que este instrumento tiene el potencial de

¹⁶ Sobre el significado del término *hidrodiplomacia*, se sugiere revisar la propuesta de Úrsula Oswald Spring (2011).

convertirse en un vehículo ideal para crear una especie de grupo binacional de trabajo sobre el agua subterránea (a semejanza de la Comisión Conjunta Internacional); no obstante, como bien señalan Mumme *et al.* (2012), en la realidad prevalece la debilidad del propio Acuerdo de La Paz por su falta de compromisos y el establecimiento de prioridades. Aunque es muy deseable que el grupo de trabajo se forme, no puede pasar desapercibido el peso político de Estados Unidos como potencia líder en capacidades financieras, tecnológicas, científicas e infraestructura hídrica, lo cual podría convertirse en un elemento de constante tensión diplomática que reflejaría nuevamente las asimetrías entre ambas naciones.

En ese sentido, una opción viable para México es recuperar el contenido del proyecto de resolución 63/124 e incorporarlo en un capítulo o título específico relativo a los acuíferos transfronterizos en la actual LAN,¹⁷ donde se especifique la creación de una comisión conjunta de acuíferos transfronterizos en la que instituciones como la CILA/IBWC y un ente técnico y público especializado en hidrogeología¹⁸ coordinen los trabajos de caracterización y evaluación hidrogeológica por medio de un programa de gestión conjunta por cada uno de los SAT México-Estados Unidos. El trabajo de dicha comisión deberá recuperar e interpretar, para cada acuífero, los lineamientos que plantean instrumentos como las “Directrices sobre seguimiento y evaluación de aguas subterráneas transfronterizas” (2000),¹⁹ así como el estudio publicado de la UNESCO (2015) sobre acuíferos transfronterizos, considerando que los puntos que se deben identificar y conocer con precisión en este tema son: 1) el aporte de cada país a la recarga del SAT; 2) las características del SAT; 3) la magnitud de los requerimientos actuales y futuros de agua SAT; 4) la distribución espacial de su reserva de agua almacenada SAT; 5) la capacidad económica y tecnológica del SAT (véase figura 2).

En suma, el objetivo principal de la citada comisión podría ser el establecimiento de medidas de control para los aprovechamientos transfronterizos, así como para la protección y preservación de los SAT, lo que incluye la limitación de obras o actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo en esos acuíferos. Asimismo,

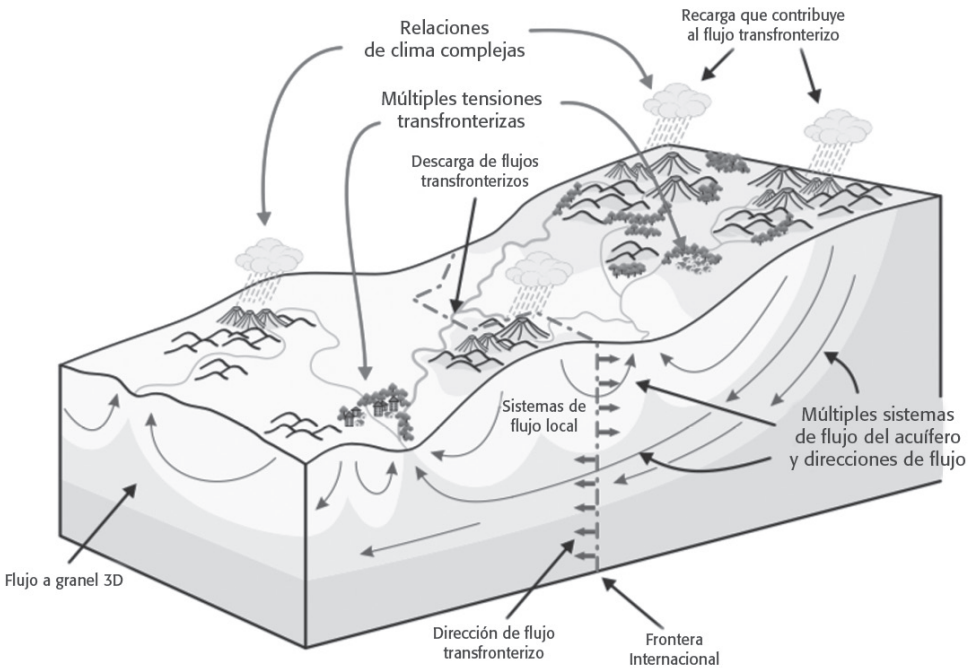
¹⁷ En México, en el año 2015 el Ejecutivo Federal envió al Poder Legislativo una iniciativa para reformar la actual LAN (Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2015). En dicha iniciativa, no existe ni una mención específica a las aguas subterráneas transfronterizas o a los acuíferos transfronterizos, lo cual inicialmente puede evidenciar que el tema no es prioritario para México. Considerando que la relación con Estados Unidos es estratégica por ser el principal socio comercial, debería efectuarse una propuesta como la aquí sustentada, en la que sea evidente la valoración del papel estratégico de las aguas subterráneas transfronterizas, tal y como lo ha hecho ya Estados Unidos por medio de la Ley de Evaluación de Acuíferos Transfronterizos Estados Unidos-México.

¹⁸ Por ejemplo, Carmona Lara (2008) menciona que los acuíferos mexicanos abastecían a finales de la década pasada a cerca de setenta y dos millones de habitantes, el 80 por ciento de los cuales viven en ciudades. Ese esfuerzo por lo menos pondría a México en materia jurídica de agua subterránea a la par que el estado de California.

¹⁹ Véase <http://www.iwacportal.org/File/downloads/groundwater_spanish.pdf>.

para el uso equitativo y razonable de los SAT, se atenderán los principios de soberanía interdependiente, de integridad territorial y desarrollo sustentable, así como de elevar al máximo los beneficios mutuos, derivados del uso dichas fuentes hídricas a corto, mediano y largo plazos.

Figura 2
SISTEMA HIDROLÓGICO REGIONAL TRANSFRONTERIZO,
SEGÚN PURI Y ARNOLD (2002)



Fuente: Informe de la UNESCO (2015: 86).

Una reforma de esta naturaleza a la LAN propiciará que México posea los elementos necesarios para el diseño de una política hídrica soberana e interdependiente y un esquema integral en materia de aguas subterráneas transfronterizas. En consecuencia, este país podrá negociar no sólo con Estados Unidos, sino con Guatemala y Belice, el tema aquí revisado.

CONCLUSIONES

Es claro cómo los SAT México-Estados Unidos, aunque invisibles para el ojo humano, son una fuente estratégica de abastecimiento hídrico que facilita no sólo el crecimiento de las ciudades fronterizas con más recursos e infraestructura para su aprovechamiento, sino que la información derivada de su conocimiento impulsará actividades económicas que requieren como insumo fundamental el agua subterránea. La importancia de la región binacional de Paso del Norte y los conflictos por la construcción de la seguridad hídrica de las ciudades y entidades que la conforman revelan el peso político que implica el control de estos reservorios hídricos.

Quizás desde esa perspectiva pueda entenderse el interés estadounidense en el impulso de la ley y programa TAAP, pues es evidente que los resultados se encuentran orientados a la cuantificación y mapeo del vital líquido en relación con la necesidad de garantizar la seguridad hídrica de las ciudades fronterizas situadas en ese país, así como del conjunto de actividades económicas que caracterizan todo el espacio fronterizo México-Estados Unidos. En ese marco, es evidente que el punto de conflicto principal está estrechamente relacionado con las asimetrías existentes en el proceso de la generación del conocimiento científico de los SAT, pues la caracterización, evaluación y cuantificación de los caudales de los sistemas de flujo de agua subterránea transfronteriza implican la erogación de grandes sumas financieras; de ahí que el Congreso estadounidense haya dispuesto de un fondo mayor para ese trabajo. En México, las condiciones son distintas; prácticamente en los últimos dos sexenios se ha reducido drásticamente el presupuesto federal para la Conagua. ¿De qué manera México enfrentará las condiciones de asimetría en el tema? Debe recordarse que en México se reconoce constitucionalmente el derecho humano al agua, por lo cual es un imperativo que, buscando garantizar este derecho, el Estado mexicano diseñe políticas efectivas para la construcción de la seguridad hídrica de sus ciudades fronterizas.

Por otra parte, el conflicto del Canal Todo Americano revela diferencias y tensiones en torno a la posesión y el manejo de la información hidrogeológica entre ambas naciones y, si bien requiere de un estudio mucho más profundo, es un ejemplo de las disputas políticas no resueltas todavía en materia de aguas subterráneas transfronterizas.

México tiene las posibilidades de diseñar de forma interna las bases para un esquema de gestión integrado de sus SAT, partiendo de la formulación de mecanismos en los que prive el sentido de una soberanía interdependiente por medio de responsabilidades compartidas en términos de protección, cuidado y, por supuesto, de acceso y uso equitativo y razonable del agua, situación que coadyuvaría a plantear una

cooperación mucho más efectiva en el tema, no sólo con Estados Unidos, sino con el resto de los países vecinos.

FUENTES

ABOITES AGUILAR, LUIS

1998 *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, México, CIESAS.

ALLEY, WILLIAM

2013 *Five-Year Interim Report of the United States-Mexico Transboundary Aquifer Assessment Program: 2007-2012*, Reston, U.S. Geological Survey.

ALMADA, HÉCTOR

2007 *La realidad social de Ciudad Juárez*, vol. 2, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

BEEK, EELCO VAN y WOUTER LINCKLAEN ARRIENS

2014 "Water Security: Putting the Concept into Practice", *TEC Background Papers*, no. 20, Global Water Partnership (GWP).

BRAMWELL, LINCOLN, SONIA DICKEY y LISA PACHECO

2005 *Our New Mexico. A Twentieth Century History*, Albuquerque, University of New Mexico Press.

BURCHI, STEFANO y KERSTIN MECHLEM

2005 *Groundwater in International Law. Compilation of Treaties and Other Legal Instruments*, Roma, UNESCO/FAO, vol. FAO Legislative Study 86.

BUSTILLOS DURÁN, SANDRA

2009 *Juárez: la ciudad y el reto del agua*, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

CÁMARA DE DIPUTADOS, LXII LEGISLATURA

2015 "De las Comisiones Unidas de Agua Potable y Saneamiento, y de Recursos Hidráulicos, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Aguas", *Gaceta Parlamentaria* (4228-II), México, Poder Legislativo Federal, p. 119.

CARMONA LARA, MARÍA DEL CARMEN

2008 "La Constitución y el agua: apuntes para la gobernabilidad en el caso del agua en México", en Emilio O. Rabasa y Carol B. Arriaga García, coords., *Agua: aspectos constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 83-140.

CARRILLO-RIVERA, JOSÉ JOEL y ANTONIO CARDONA BENAVIDES

2012 "Groundwater Flow Systems and Their Response to Climate Change: A Need for a Water-System View Approach", *American Journal of Environmental Sciences*, pp. 220-235.

CERVERA, LUIS

2007 "Indicadores de uso sustentable del agua en Ciudad Juárez, Chihuahua", *Estudios Fronterizos*, vol. 8, no. 16, pp. 9-41.

CHÁVEZ, OCTAVIO

2000 "Mining of Internationally Shared Aquifers: The El Paso-Juárez Case", *Natural Resources Journal*, vol. 40, no. 2, pp. 239-260.

CLARK, IRA

1987 *Water in New Mexico. A History of its Management and Use*, Albuquerque, University of New Mexico Press.

COMISIÓN INTERNACIONAL DE LÍMITES Y AGUAS ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS (CILA)

1973 "Acta no. 242 Solución permanente y definitiva del problema internacional de la salinidad del Río Colorado", Ciudad Juárez, en <<http://cila.sre.gob.mx/cilanorte/imagenes/stories/pdf/242.pdf>>, consultada el 1 de septiembre de 2016.

COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL (CCA)

2001 *Informe sobre el manejo de aguas interiores fronterizas y transfronterizas en América del Norte*, Montreal, Comisión para la Cooperación Ambiental.

COSTA RIBEIRO, WAGNER

2010 "Geografía Política e gestão internacional dos recursos naturais", *Estudos Avançados*, vol. 24, no. 68, pp. 69-80.

COSTA RIBEIRO, WAGNER, PILAR CAROLINA VILLAR y FERNANDA MELLO SANT'ANNA

2013 "Desafios para a cooperação internacional nas águas transfronteiriças na

América do Sul”, en Wagner Costa Ribeiro, comp., *Conflitos e cooperação pela água na América Latina*, São Paulo, PPGH/ Annablume, pp. 77-100.

DAVIS, MARK y MICHAEL PAPPAS

2012 “Escaping the Sporhase Maze: Protecting State Waters within the Commerce Clause”, *Louisiana Law Review*, vol. 73, no. 1, pp. 175-218.

EARL, RICHARD y ROBERT CZERNIAK

1996 “Sunbelt Water War: The El Paso-New Mexico Water Conflict”, *The Social Science Journal*, vol. 33, no.4, pp. 359-379.

ECKSTEIN, YORAM y GABRIEL ECKSTEIN

2005 “Transboundary Aquifers: Conceptual Models for Development of International”, *Law. Ground Water*, vol. 43, no. 5, pp. 679-690.

ELIAS DE CASTRO, ENA

2005 *Geografia e Política*, Río de Janeiro, Bertrand Brasil.

ENVIRONMENTAL ADVISORS ACROSS BORDERS

2010 “Plan de acción para la frontera México-Estados Unidos. Decimotercer Informe de la Junta Ambiental del Buen Vecino al Presidente y al Congreso de los Estados Unidos”, US Environmental Protection Agency, en <<http://www.epa.gov/ocem/gneb/gneb13threport/espanol-gneb-13th-report.pdf>>, consultada el 30 de agosto de 2016.

FOX, ALAN

2014 “Evaluating International Support for Transboundary Aquifer Management Programmes”, en Juha Uitto, ed., *Evaluating Environment in International Development*, Nueva York, UNDP-Routledge, pp. 208-218.

FUENTES FLORES, CÉSAR

2005 “Integración económica y planeación industrial transfronteriza entre México y Estados Unidos: el caso de Ciudad Juárez-El Paso”, en César M. Fuentes Flores y Sergio Peña Medina, *Planeación binacional y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos*, Tijuana, El Colef/Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, pp. 217-241.

HATCH KURI, GONZALO

- 2016 “Conflictos jurídico-políticos por apropiación de aguas subterráneas en la región de Paso del Norte”, tesis de doctorado en Geografía, México, UNAM.
- 2011 “La producción espacial de San Jerónimo-Santa Teresa: conflictos y tensiones de poder en la región de Paso del Norte”, tesis de maestría en Geografía, México, UNAM.

HATCH KURI, GONZALO y VERÓNICA IBARRA

- 2015 “Las aguas subterráneas transfronterizas México-Estados Unidos: importancia e invisibilidad dentro del contexto del TLCAN”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 69, no. 1, pp. 75-93.

HAYTON, ROBERT y ALBERT UTTON

- 1992 “Aguas subterráneas transfronterizas: Anteproyecto de Tratado Bellagio”, *Natural Resources Journal*, vol. 32, pp. 245-414.

HUME, BILL

- 2007 “Water in the U.S.-Mexico Border Area”, *Natural Resources Journal*, vol. 40, no. 2, pp. 189-197.

HUNDLEY JR., NORRIS

- 2000 *Las aguas divididas. Un siglo de controversia entre México y Estados Unidos*, Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California/Comisión Nacional del Agua.

INTERNATIONAL GROUNDWATER RESOURCES ASSESSMENT CENTRE (IGRAC)

- 2015 <<https://www.un-igrac.org/resource/transboundary-aquifers-world-map-2015>>.
- 2009 “Transboundary Aquifers map of the world, update 2009”, en <www.un-igrac.org/publications/320>, consultada el 30 de agosto de 2016.

INTERNATIONAL WATER LAW

- 1989 <http://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/Bellagio_Draft_Treaty.pdf>, consultada el 10 de enero de 2013.

JIMÉNEZ-CISNEROS, BLANCA

- 2015 “Seguridad hídrica: retos y respuestas, la fase VIII del Programa Hidrológico Internacional de la UNESCO (2014-2021)”, *Aqua-Lac*, vol. 7, no. 1, pp. 20-27.

LANZ CÁRDENAS, JOSÉ

1982 *Legislación de aguas en México (Estudios histórico-legislativos de 1521 a 1981)*, Villahermosa, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco.

LEE, ERIK *et al.*

2013 *The State of the Border Report. A Comprehensive Analysis of the U.S.-Mexico Border*, Washington, D.C., Wilson Center Mexico Institute / El Colef / ASU.

LUJÁN, RAMIRO, VICTORIANO GARZA ALMANZA y HÉCTOR QUEVEDO URÍAS

2005 "Tecnologías alternas de desalinización del Acuífero del Bolsón del Huevo para el abastecimiento de agua potable a Ciudad Juárez, Chih., México", *CULCYT*, vol. 2, no. 8, pp. 4-15.

McCAFFREY, STEPHEN

2001 *The Law of International Watercourses*, Nueva York, Oxford University Press.

McINTYRE, OWEN

2010 "International Water Law: Concepts, Evolution and Development", en A. Earle, A. Jagerskoj y J. Öjendal, *Transboundary Water Management. Principles and Practice*, Washington, D.C., Earthscan, pp. 59-72.

MEGDAL, SHARON *et al.*

2010 "Evaluación institucional de los acuíferos transfronterizos Santa Cruz y San Pedro en la frontera México-Estados Unidos", *Memorias de la UNESCO-IAH-UNEP Conference*, París, 6-8 de diciembre de 2010.

MEGDAL, SHARON y CHRISTOPHER SCOTT

2011 "The Importance of Institutional Asymmetries to the Development of Binational Aquifer Assessment Programs: The Arizona-Sonora Experience", *Water*, no. 3, pp. 949-963.

MESSIAS DA COSTA, WANDERLEY

2008 *Geografia Política e Geopolítica*, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

MUMME, STEPHEN

2000 "Minute 242 and Beyond: Challenges and Opportunities for Managing Transboundary Groundwater in the Mexico-U.S. Border", *Natural Resources Journal*, vol. 40, no. 2, pp. 341-378.

MUMME, STEPHEN, OSCAR IBÁÑEZ y SUZANNE TILL

2012 “Multilevel Governance of Water on the U.S.-Mexico Border”, *Regions & Cohesion*, vol. 2, no. 2, pp. 6-29.

MUNICIPIO DE CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA

2001 “Plan Parcial de Desarrollo Urbano de San Jerónimo, Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua”, *Periódico Oficial del Libre y Soberano Estado de Chihuahua*, no. 81, diciembre.

NEW MEXICO ECONOMIC DEVELOPMENT DEPARTMENT

2014 *New Mexico Economic Development Annual Report*, <<http://gonm.biz/publications/>>.

2013 *New Mexico Economic Development Annual Report*, <<http://gonm.biz/publications/>>.

2012 *New Mexico Economic Development Annual Report*, <<http://gonm.biz/publications/>>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

2008 “Resolución 63/124. El derecho de los acuíferos transfronterizos”, en <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/124&Lang=S>, consultada el 15 de agosto de 2016.

OSWALD SPRING, ÚRSULA

2011 “Seguridad del agua, conflictos e hidrodiploacia”, en Úrsula Oswald Spring ed., *Retos de la investigación del agua en México*, Cuernavaca, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM)-UNAM, pp. 441-454.

PEÑA, HUGO

2016 *Desafíos de la seguridad hídrica en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL-ONU.

PURI, SHAMINDER y ALICE AURELI

2009 *Atlas of Transboundary Aquifers. Global Maps, Regional Cooperation and Local Inventories*, París, UNESCO.

RIVERA, ALFONSO

2008 “Groundwater Sustainable Development in Canada. Emerging Issues”, en *Geoscience Canada*, pp. 73-87.

ROBERTS, SUSANA y CALVIN A. ROBERTS

2004 *A History of New Mexico*, 3ª ed., Albuquerque, University of New Mexico Press.

ROBINS, NICHOLAS y JAMES FERGUSSON

2014 “Groundwater Scarcity and Conflict – Managing Hotspots”, *Earth Perspectives. A Springer Open Journal*, vol. 1, no. 6, pp. 1-9.

RODGERS, ANN BERKELEY y ALBERT E. UTTON

1985 *The Ixtapa Draft Agreement Relating to the Use of Transboundary Groundwaters*, en <http://lawschool.unm.edu/nrj/volumes/25/3/08_rodgers_ixtapa.pdf>, consultada el 10 de enero de 2013.

SAMANIEGO LÓPEZ, MARCO ANTONIO

2004 “Ríos internacionales entre México y Estados Unidos. Los tratados de 1906 y 1944”, tesis de doctorado en Historia, México, Centro de Estudios Históricos-El Colegio de México.

SANDOVAL PALACIOS, JUAN MANUEL

2009 “Libre comercio y seguridad regional. TLCAN, ASPAN, ALCA y CPA (Caminos hacia la Prosperidad de las Américas): proyectos geoestratégicos de la seguridad nacional estadounidense para el Continente Americano” en *Densidades*, Buenos Aires (4), pp. 35-89.

SCHMIDT NEDVEDOVICH, SAMUEL

2013 *En busca de la decisión: la industria maquiladora en Ciudad Juárez*, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez / University of Texas El Paso.

SCOTT, CHRISTOPHER *et al.*

2008 “Building Shared Vision: Assessment of Transboundary Aquifers along the United States – Mexico Border”, International Conference on Water Scarcity, Global Changes, and Groundwater: Management Responses, Irvine, University of California, Irvine y USGS.

SERVICIO GEOLÓGICO MEXICANO / COMISIÓN INTERNACIONAL DE LÍMITES Y AGUAS (SGM-CILA)

2011 *Actividades hidrogeológicas del acuífero Conejos-Médanos, Estado de Chihuahua, Primera etapa*, Ciudad Juárez, SGM-CILA.

SIMENTAL FRANCO, VÍCTOR AMAURY

- 2015 “Derecho humano al agua: pendientes del Estado mexicano”, en María del Carmen A. Carmona Lara y Ana Laura Acuña Hernández, coords., *La Constitución y los derechos ambientales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 53-65.

STATE OF CALIFORNIA

- 2015 “California Groundwater”. Sacramento: Legislation, en <<http://groundwater.ca.gov/legislation.cfm>>, consultada el 26 de agosto de 2016.
- s. f. <<http://groundwater.ca.gov/legislation.cfm>>, consultada el 10 de enero de 2015.

STEPHAN, RAYA MARINA

- 2009 *Transboundary Aquifers: Managing a Vital Resource. The UNILC Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers*, París, UNESCO.

STERN, ANA

- 2007 “Industria maquiladora de exportación”, en Clara Jusidman, *La realidad social de Ciudad Juárez*, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, pp. 99-138.

THE INTERNATIONAL BUSINESS ACCELERATOR

- s. a. *The International Business Accelerator*. New Mexico’s International Trade Experts, <www.nmiba.com>.

TÓTH, JOSEPH

- 1970 “A Conceptual Model of the Groundwater Regime and the Hydrogeologic Environment”, *Journal of Hydrology*, vol. 10, no. 2, pp. 164-176.

TURNER, CHARLES, EDWIN HAMLIN y ÓSCAR IBÁÑEZ HERNÁNDEZ

- 2003 “El reto de equilibrar el abastecimiento y demanda de agua en el Paso del Norte”, *The U.S.-Mexican Border Environment: Binational Water Management Planning*, vol. 8, pp. 185-246.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO)

- 2015 *Estrategia regional para la evaluación y gestión de los Sistemas Acuíferos Transfronterizos en las Américas*, Montevideo, UNESCO/Serie ISARM Américas.
- 2014 *The United Nations World Water Development Report 2014*, París, UNESCO.

2008 *Marco legal e institucional en la gestión de los Sistemas Acuíferos Transfronterizos de las Américas*, Montevideo, UNESCO/Serie ISARM Américas.

UNITED NATIONS-WATER (UN-WATER)

2013 *Water Security & the Global Water Agenda. A UN-Water Analytical Brief*, United Nations University.

URIBE ORTEGA, GRACIELA

1996 *Geografía política. Verdades y falacias del fin de milenio*, México, Nuestro Tiempo.

U.S. 109TH CONGRESS

2006 *United-States-Mexico Transboundary Aquifer Assessment Act. Public Law 109-448*, Washington, D.C., U.S. 109th Congress, en <<https://www.congress.gov/109/plaws/publ448/PLAW-109publ448.pdf>>.

VILLAR, PILAR CAROLINA

2015 “A busca pela soberania compartilhada dos aquíferos transfronteiriços”, en José Esteban Castro, ed., *Transboundary Water: Cooperation and Conflict at Different Levels of Government*, Waterlat-Gobacit Network Working Papers, vol. 2, no. 3, pp. 55-65.

2012 “A busca pela governança dos aquíferos transfronteiriços e o caso do Aquífero Guaraní”, tesis de doctorado en Ciencia Ambiental, São Paulo, Universidade de São Paulo.

WADA, YOSHIHIDE y LENA HEINRICH

2013 “Assessment of Transboundary Aquifers of the World-vulnerability Arising from Human Water Use”, *Environmental Research Letters*, vol. 8, no. 2, pp. 1-13.

ZEKTSEY, IGOR y LORNE EVERETT

2004 *Groundwater. Resources of the World and their Use*, vol. 6, París, UNESCO.

De la no intervención a la institucionalización del cabildeo del gobierno mexicano en Estados Unidos

From Non-intervention to the Institutionalization Of Mexican Government Lobbying in the United States

JOSÉ DE JESÚS LÓPEZ ALMEJO*

RESUMEN

El objetivo general de este artículo es documentar el cambio de episteme dominante en la postura oficial del gobierno mexicano, respecto del cabildeo en Estados Unidos, el cual pasó de la negación del uso de esa herramienta, bajo la sombra del principio de no intervención, a incorporarla como práctica de uso constante en sus estrategias de presión. El cabildeo mexicano en Washington fue una antigua pero discreta práctica de la política exterior mexicana hasta 1990, cuando se retomó e institucionalizó abiertamente, en la medida que se volvió necesario para influir en algunas decisiones políticas estadounidenses que le afectaban a México. En conclusión, si en la administración de Salinas se inició este cambio de visión de la política exterior mexicana, en la de Vicente Fox se reconoció públicamente su necesidad y en la de Felipe Calderón se mantuvo e, incluso, se consolidó.

Palabras clave: no intervención, cabildeo, gobierno mexicano, sistema político estadounidense, institucionalización.

ABSTRACT

This article's main objective is to document the change in the Mexican government's dominant, accepted view of lobbying in the U.S., which went from refusing to use it, following the principle of non-intervention, to its institutionalization and constant use as pressure strategies. Mexican lobbying in Washington was an old but discreet Mexican foreign policy practice until 1990; that was when it began to be used and openly institutionalized when it became necessary to influence certain decisions of our northern neighbor that affected Mexico. In conclusion, Salinas's administration began this change in Mexican foreign policy; Vicente Fox publicly acknowledged the need for it; and Felipe Calderon continued and even consolidated it.

Key words: non-intervention, lobbying, Mexican government, U.S. political system, institutionalization.

* Profesor-investigador de tiempo completo, Facultad de Economía y Relaciones Internacionales (FEYRI), Universidad Autónoma de Baja California (UABC), <jose.de.jesus.lopez.almejo@uabc.edu.mx>.

INTRODUCCIÓN

Históricamente, el gobierno mexicano ha manejado la versión oficial de que en sus relaciones internacionales con el resto del mundo mantiene una postura no injerentista en la política interna de otros países. La narrativa dominante ha sostenido que México conduce su política exterior con base en siete principios, los cuales alcanzaron el rango constitucional a finales de los ochenta: 1) la no intervención, 2) la autodeterminación de los pueblos, 3) la solución pacífica de controversias internacionales, 4) la proscripción de amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, 5) la igualdad jurídica de los estados, 6) la cooperación internacional para el desarrollo y 7) la lucha por la paz y la seguridad internacionales (Rabasa, 2005).

El primero de los principios, el de “no intervención”, marcó en mayor medida que los demás la manera como México manejaría sus relaciones internacionales en el siglo xx –por lo menos, de forma oficial– tanto en el ámbito bilateral, como en el multilateral, por considerar que la injerencia en los asuntos de otros estados era violatoria de la autodeterminación de los pueblos (Green, 1999). Analistas como Antonio Carillo Flores (1978) consideran que la importancia de este principio está directamente relacionada con las experiencias traumáticas de intervenciones sufridas por México durante el siglo xix, debido al asedio de países como Estados Unidos, España y Francia, así como por compañías petroleras británicas y estadounidenses (Carillo, 1978: 121). Otros autores como Guadalupe González González (2007), sostienen que el conservadurismo oficialista mexicano respondía más a una lógica presidencialista que todo lo controlaba, en lo referente a que, entre menos se interviniera en los asuntos internos de otras naciones, más se reduciría la posibilidad de que otros gobiernos lo hicieran en México (González, 2007: 25-26).

Bajo esta idea, el rechazo oficial mexicano a recurrir al cabildeo para influir las decisiones estadounidenses traía consigo esta lógica autoproteccionista, a pesar de que en Estados Unidos esa práctica política no es mal vista. Esto cambió a inicios de los noventa, cuando Carlos Salinas de Gortari incorporó abiertamente el cabildeo a las estrategias de presión mexicana para lograr que se aprobara el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en el Congreso estadounidense.

En ese contexto, el objetivo general del presente artículo es documentar el cambio de episteme dominante en la postura oficial del gobierno mexicano respecto del cabildeo en Estados Unidos, la cual pasó de la negación del uso de esa herramienta para influir en las decisiones estadounidenses, a tomarla como práctica de uso constante en sus estrategias de presión. Para apuntalar este objetivo, la pregunta rectora que se plantea es, ¿qué factores propiciaron que el gobierno mexicano cambiara de posición, y pasara de la negación del uso del cabildeo a su institucionalización como

estrategia para influir en la política estadounidense? Como hipótesis de trabajo se sostiene que, aunque el gobierno mexicano negara oficialmente que recurría al cabildeo, debido a su principio de no intervención, tuvo que institucionalizar la práctica, al tiempo que se percató de su efectividad respecto de otras estrategias de presión, y de que esa opción no necesariamente representaba intervenir de manera injerencista, porque el marco legal estadounidense así lo permite: el TLCAN sólo fue el punto de partida.

La relevancia y pertinencia de un enfoque como el aquí propuesto consiste en aportar nuevos elementos de análisis respecto de las opciones del gobierno mexicano para recurrir a una práctica que no necesariamente viola o contradice sus principios constitucionales de política exterior, como el de la no intervención y el de la autodeterminación de los pueblos. Se parte aquí de la idea de que no hay injerencia si el mismo marco jurídico estadounidense permite el cabildeo y hay una regulación estricta al respecto que, incluso, contempla que los grupos de interés extranjeros, incluyendo los gobiernos, recurran a esa estrategia. Además, cuando se consultan las fuentes primarias, es posible observar el proceso evolutivo de la institucionalización del cabildeo del gobierno mexicano en Washington para impulsar sus intereses; de ahí la pertinencia de documentar que la práctica tiene lugar de manera permanente y que trasciende los sexenios, independientemente del partido en el poder en México.

La estrategia de investigación utilizada en este trabajo incorpora una búsqueda exhaustiva de información en fuentes primarias, como entrevistas a cabilderos profesionales, a diplomáticos, a congresistas y ex congresistas estadounidenses en Washington, así como los reportes semestrales de cabildeo que administra el Departamento de Justicia de Estados Unidos. Cada firma de cabildeo que representa intereses de gobiernos extranjeros está obligada, por ley, a reportar ante esa institución los montos económicos que perciben por sus servicios, qué grupos de interés las contratan (corporaciones, sindicatos, individuos o gobiernos extranjeros) y cuánto duran los periodos en los que realizan sus gestiones.

En este orden de ideas, en la primera sección del trabajo se presenta el marco conceptual del cabildeo y se revisa un antecedente histórico mexicano; es decir, el de la administración de Álvaro Obregón para obtener el reconocimiento diplomático estadounidense en el periodo posrevolucionario a principios del siglo xx, el cual representa una evidencia de que la actividad no era totalmente ajena en el pasado. Después de esta experiencia, el cabildeo quedó olvidado, al menos oficialmente, en el accionar de los gobiernos mexicanos hasta 1990. Debido a ello, se documentan los casos de cabildeo mexicano de los sexenios de Carlos Salinas de Gortari, Vicente Fox y Felipe Calderón, en razón de que son los tres presidentes que abiertamente anunciaron un interés por apuntalarlo como una estrategia que acompañaría su política exterior en Estados Unidos: estos tres presidentes tomaron una postura abierta, que

llevó el accionar del gobierno mexicano de la no intervención a la institucionalización del cabildeo en Estados Unidos.

MARCO CONCEPTUAL

El cabildeo en Estados Unidos se concibe como una práctica de presión a la que recurren los grupos de interés para influir en la administración pública sobre decisiones que le afectan a un individuo, a un grupo de empresarios o a gobiernos extranjeros (Lowery, 2007: 31). Dicha actividad tiene una larga tradición histórica en este país, donde goza de protección legal al más alto nivel, pues la Primera Enmienda Constitucional otorga el derecho de petición al pueblo sobre sus gobernantes (Enmiendas Constitucionales de Estados Unidos, 1992).

De acuerdo con Jeffrey H. Birnbaum (2005: 319), el término cabildeo fue utilizado por primera vez en Estados Unidos en 1829, durante la administración del presidente Andrew Jackson, para referirse a la actividad de los grupos de presión que buscaban privilegios en favor de importantes banqueros neoyorquinos. Su primera regulación normativa se dio en 1876, cuando la Cámara Baja exigió, mediante una resolución, que los cabilderos registraran su actividad ante su secretariado (Clive, 1998: 504).

El nombre genérico de esta actividad proviene de Gran Bretaña, en cuyo Parlamento, principalmente en los vestíbulos o *lobbies* del edificio, tanto periodistas como representantes de grupos de interés esperaban a los legisladores para externarles sus intereses y ejercer presión sobre ellos (Birnbaum, 2005: 319). Debido a este origen conceptual, al cabildeo también se le conoce como *lobbying* o “hacer lobby”, y a quienes llevan a cabo esa actividad se les identifica en inglés como *lobistas* (cabilderos). En 1946, se creó la *Federal Regulation of Lobbying Act*, para normar el cabildeo en asuntos internos en el nivel parlamentario. No fue sino hasta 1995, en la época de Bill Clinton, cuando se aprobó la *Lobbying Disclosure Act* (LDA, por sus siglas en inglés), la cual incluía también las actividades de presión dirigidas hacia casi todos los funcionarios del Congreso, más allá de los congresistas.¹

Gracias a la ampliación de la regulación del cabildeo, plasmada en la *Lobbying Disclosure Technical Amendments Act* de 1998, la *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007, y la *Lobbying Disclosure Act Guidance* de 2010, el marco legal se extendió para incluir también la presión que ejercían los *lobbies* sobre el Poder Ejecutivo en distintos niveles de gobierno (U. S. House of Representatives, 2010).

Un aspecto importante de la regulación del cabildeo en Estados Unidos es que también permite que los grupos de interés extranjeros (gobiernos, sindicatos, empresas)

¹ 2. U.S.C. 1602 (4), véase la sección completa de la ley, en lo referente a la rama legislativa.

promuevan sus agendas en ese país, por medio del contrato de *lobbies* o de agencias de relaciones públicas estadounidenses. El marco legal para los cabilderos que representan o quieren promover los intereses de grupos extranjeros, especialmente los de otros gobiernos, es la *Foreign Agents Registration Act* (FARA), creada en 1938 (U.S. Government, 2010: 252). Estos agentes deben registrarse ante el Departamento de Justicia.² Tienen la obligación de presentar informes sobre su actividad financiera y comercial.³ Lógicamente, estos cabilderos deben estar disponibles y sujetos a la inspección que les requiera el Departamento de Justicia en cualquier momento.⁴ El trabajo principal de estos grupos de presión será realizar cabildeo en pro de los gobiernos extranjeros.

Bajo esta ley, el Departamento de Justicia de Estados Unidos emite un reporte semestral el último día de junio y diciembre de cada año (en adelante, Reporte de la FARA), en el que publica qué firmas de cabildeo representan a qué grupos de interés extranjeros, cuánto dinero perciben por sus servicios, la duración de dicha relación laboral, así como las actividades específicas que realizan para promover los intereses de sus presentados. En caso de que una firma no registre sus actividades, ésta recibiría sanciones económicas y penales muy altas, incluso sería acusada de traición a la patria; de ahí la importancia de que los cabilderos que promueven intereses extranjeros cumplan estrictamente con la FARA (Atieh, 2010: 1054).

Debido a este factor, el gobierno estadounidense no considera como intervencionistas a otros gobiernos que intentan influir sus decisiones, pues la FARA provee el marco legal e institucional para que la práctica tenga lugar abiertamente. A pesar de ello y de que hubo a inicios del siglo xx un antecedente histórico de cómo incidir desde adentro en las decisiones políticas estadounidenses que le afectaban a México (el cabildeo de Obregón), a las élites políticas mexicanas les costó mucho trabajo entender esta apertura del vecino del norte hasta los años noventa. A partir de entonces, las diferentes administraciones del gobierno mexicano pasaron de la episteme dominante de la no intervención, a la institucionalización del cabildeo en Estados Unidos, como a continuación se documenta.

LA POSICIÓN MEXICANA FRENTE A ESTADOS UNIDOS

Históricamente, la mayoría de los análisis de la relación bilateral destacan lo que en principio es obvio: que es asimétrica, pues la balanza de fuerzas favorece a Estados

² 22. U.S.C. 611 (b) y (c).

³ 22. U.S.C. 612.

⁴ 22. U.S.C. 615.

Unidos por ser la superpotencia mundial, por sus capacidades materiales y por el alcance de sus decisiones en el planeta. Sin embargo, estudiosos como Mario Ojeda sostienen que, a pesar de la asimetría, Estados Unidos reconocía y aceptaba la necesidad de México a disentir de la política estadounidense en todo lo que le resultara fundamental a México, siendo importante, mas no imprescindible para Estados Unidos, a cambio de que México cooperara con ese país en todo lo que, siendo fundamental o importante para el vecino del norte, no lo fuera para México (Ojeda, 2010: 93).

Coexistir y convivir con un vecino tan poderoso, expansivo, hostil y que marca diferentes pautas en la relación bilateral ha sido complejo, pues las concepciones del mundo que ambos actores tienen son muy diferentes, y eso ha orillado a México a desarrollar una conducta defensiva y reactiva frente a Estados Unidos. Por citar un ejemplo, México ha sido invadido militarmente en tres ocasiones por su vecino del norte, siendo la de 1846-1848 la más traumática para la narrativa histórica mexicana, pues al concluir esta guerra con el Tratado de Guadalupe Hidalgo, México perdió más de la mitad de su territorio (Krauze, 2002: 96).

A la postre, Estados Unidos ocupó militarmente el puerto de Veracruz, con el argumento de que ayudaría a los revolucionarios a derrocar a Victoriano Huerta en 1914 y se quedó durante seis meses, a pesar del rechazo de Venustiano Carranza (jefe revolucionario). Nuevamente, en 1916, con la Expedición Punitiva, el ejército estadounidense ingresó a territorio mexicano para saldar cuentas con Pancho Villa, el revolucionario que cruzó la frontera para atacar Columbus, en respuesta a que el gobierno de Woodrow Wilson había reconocido a Venustiano Carranza y no a él como el jefe del ejército constitucionalista, pero nunca lo encontró (Aguilar y Meyer, 1989).

Esos vaivenes en la historia de la relación bilateral hicieron que México mantuviera una actuación de recato y precaución frente a Estados Unidos, en la que decidió apegarse a principios conservadores de política exterior que lo llevaron a mantener una posición defensiva frente a cualquier amenaza proveniente del vecino del norte, durante la mayor parte del siglo xx. Todos y cada uno de ellos emergieron históricamente de la narrativa construida en torno a hitos de soberanía y seguridad nacional.

En este contexto, temas como la migración, la seguridad y, principalmente, el comercio, sobre todo desde 1994 con el TLCAN, han marcado la agenda bilateral y motivaron la opción de recurrir al cabildeo en Washington para apuntalarlos. Al explorar esto, conviene subrayar que, si bien el gobierno mexicano antepuso durante la mayor parte del siglo xx el principio de no intervención y decidió llevar sus relaciones bilaterales sin intermediarios a través de sus diplomáticos, cuando ha decidido recurrir al cabildeo en Washington lo ha hecho con efectividad, lo que motivó que institucionalizara esa práctica.

ANTECEDENTE HISTÓRICO: CABILDEO MEXICANO EN LA ÉPOCA DE ÁLVARO OBREGÓN

De acuerdo con Alan Knight (1997), el cabildeo en Washington ha sido una antigua pero olvidada práctica de la tradición mexicana del siglo xx hasta la década de los noventa, cuando se retomó públicamente, debido al auge de los asuntos bilaterales *intermésticos*, como la migración, el narcotráfico y la sociedad comercial, en la medida en que la participación mexicana se volvió necesaria en el contexto político interno del vecino del norte. Uno de esos momentos históricos se vivió precisamente al inicio del proceso posrevolucionario, justo cuando Álvaro Obregón se convirtió en presidente de la República, al inicio de los años veinte, pero se dio cuenta que necesitaba dos cosas vinculadas entre sí para consolidar su gobierno: por un lado, el reconocimiento oficial de Estados Unidos a su administración y, por el otro, el acceso a recursos económicos para adquirir armamento, en aras de apaciguar al México que el periodista estadounidense John Kenneth Turner (1908) había definido como “bárbaro”.

Como Estados Unidos era una fuente de acceso al armamento para los grupos políticos que se enfrentaron en la Revolución mexicana, su reconocimiento diplomático era muy importante para evitar que se convirtiera en aliado o proveedor de armas de los enemigos del gobierno emergente (Hall, 2000). Consciente de ello, el presidente estadounidense Woodrow Wilson aprovechó el contexto histórico para presionar a Álvaro Obregón, con la finalidad de revertir los temas sensibles para la opinión pública y las empresas estadounidenses, como evitar la aplicación del artículo 27 constitucional en lo relacionado a la cuestión agraria y del subsuelo que afectaban sus intereses petroleros; y los reclamos de pagos a sus nacionales por los conflictos bélicos mexicanos, no sólo desde la Revolución mexicana, sino desde 1868 (Serrano, 2012).

El panorama interno era complicado para lograr que las demandas estadounidenses tuvieran respaldo legislativo en el Congreso mexicano, en un momento en el que se necesitaban reformas constitucionales para lograrlo. Justo en ese contexto, Obregón tuvo que recurrir a otras estrategias para obtener el reconocimiento diplomático del vecino del norte, sin otorgar dolorosas concesiones a cambio: entiéndase cabildeo, aunque en aquella época aún no estaba tan regulado. Jesús Velasco (1999) propone que la salida más viable que encontró Obregón para lograrlo –a pesar de las duras condiciones que le imponía el gobierno estadounidense y del sentimiento anti-mexicano reinante en Estados Unidos en esa época– fue cultivar las buenas relaciones que se tenían desde la administración de Carranza con los intelectuales liberales de la izquierda de ese país, como el novelista John Dos Passos; el filósofo, John Dewey; el experto en asuntos hispanos Waldo Frank; el poeta Joseph Freeman; el periodista y gobernador de Alaska Ernest Gruening; el activista Robert Haberman;

la periodista Katherine Anne Porter; el historiador Frank Tannenbaum; el periodista Bertram Wolfe y su esposa, la escritora Ella Wolfe, por citar a los más destacados (Velasco, 1999). Para ellos, el México posrevolucionario era un caso de estudio que probaba sus puntos de vista y compromisos ideológicos, en el que se observarían las transformaciones y reformas sociales que podrían ser implementadas en Estados Unidos sin una revolución; por lo tanto, ellos eran los principales interesados en que a México le fuera bien (Montfort, 2006).

En ese contexto, Obregón diseñó una estrategia de cinco puntos para influir en la política de Estados Unidos: 1) llevar a cabo una campaña de relaciones públicas a través de la Agencia Financiera del Gobierno de México en Nueva York (FAMNY); 2) formar coaliciones con grupos de interés nacionales, 3) recurrir a intermediarios estadounidenses para promover intereses mexicanos (léase intelectuales), 4) promover los intereses de México a través de los consulados mexicanos y 5) fortalecer las relaciones con los mexicanos y mexicoamericanos del otro lado de la frontera (Velasco, 1999: 643). Como el reto era mayúsculo, el mejor canal para lograrlo eran, principalmente, los intelectuales estadounidenses radicados en México, quienes, a través de su infraestructura de comunicación (revistas y periódicos, audiencias, círculos sociales, clubes organizados y acceso a funcionarios del gobierno estadounidense de alto nivel) influirían a la opinión pública en favor de México (Velasco, 1999: 644).

El caso más relevante al respecto lo representa Robert Haberman, quien cabildeó en favor de México ante el movimiento sindical, que contaba entre sus filas con figuras políticas radicales y liberales (Velasco, 1999: 649). Para Velasco es importante destacar el trabajo de Haberman, ya que fue él quien vinculó a la Confederación Obrera Mexicana (CROM) con la Federación Americana del Trabajo (AFL), lo cual fue trascendente para Obregón, porque desde el siglo XIX la AFL se opuso permanentemente al intervencionismo estadounidense, y porque sus líderes fueron los intermediarios ineludibles entre el gobierno mexicano y su contraparte (Andrews, 1991).

Velasco subraya que Haberman conectó a México con Estados Unidos en, al menos, cuatro diferentes maneras: 1) asesoró a los políticos mexicanos sobre la implementación de ciertas políticas gestadas en su país, 2) escribió numerosos artículos de apoyo a la administración de Obregón y de rechazo al intervencionismo estadounidense, 3) ayudó a establecer vínculos entre movimientos obrero-sindicales de ambos países y 4) defendió los intereses mexicanos en Estados Unidos, al mismo tiempo que surtió de información al Departamento de Justicia y al movimiento obrero estadounidense acerca de México (Velasco, 1999: 652).

Al respecto, la historiadora Bárbara Tanenbaum señala que “la ventaja para Obregón de aliarse con los intelectuales para lograr el reconocimiento estadounidense a su gobierno era el prestigio de éstos en Estados Unidos, lo que legitimaba la

postura mexicana, su buena disposición hacia México y el conocimiento profundo que tenían acerca de cómo se manejaban en la época los asuntos políticos en Washington".⁵ Irónicamente, a pesar del éxito de esta experiencia histórica, los gobiernos mexicanos sucesores no recurrieron de nuevo, al menos no de manera oficial, al cabildeo ni pública ni abiertamente durante casi todo el siglo xx. En su lugar, las autoridades mexicanas otorgaron mayor importancia a manejar las relaciones bilaterales con Estados Unidos sólo entre funcionarios de alto nivel, a través de los cuerpos diplomáticos. Fue la necesidad de lograr la aprobación del TLCAN en el Congreso estadounidense, décadas más tarde, lo que motivó al gobierno mexicano a recurrir nuevamente a esta herramienta.

EL CABILDEO MEXICANO (CONTRATADO CON *LOBBIES*)

Cabildeo en el sexenio de Carlos Salinas

Después de ese antecedente histórico, difícilmente se encuentra en el siglo xx otro ejemplo de cabildeo más agresivo y mejor diseñado que el de la administración de Carlos Salinas de Gortari para impulsar, en el Congreso del país vecino, la autorización al presidente Bush para negociar el TLCAN con México por la vía rápida (Bertrab, 1997). En palabras de Todd Eisenstadt (1992: 181), reconocido experto en el tema, "México contrató los servicios de políticos estadounidenses avezados de ambos partidos, de consultores especializados en cuestiones comerciales y legales, y de la importante firma de relaciones públicas Burson-Marstellers para que encabezaran la campaña multimillonaria dirigida a la opinión pública estadounidense".

Para Bertrab, Salinas de Gortari aplicó la política del revisionismo diplomático o, dicho de otra manera, la reinterpretación del principio de no intervención, y al ser consciente de la asimetría de poderes frente al vecino del norte, decidió sacarle el mayor provecho posible en el marco permitido por el mismo sistema estadounidense. Habría entonces un vuelco mexicano en la interpretación del principio de no intervención para intervenir en las decisiones internas de Estados Unidos (Bertrab, 1997: 181-182).

El temor mexicano a cabildear abiertamente en Estados Unidos se había incrementado en los años ochenta, con el escándalo del caso Deaver (Tolchin, 1986). De acuerdo con Todd Eisenstadt, Michael K. Deaver había sido socio de Hannaford (líder de una de las primeras firmas contratadas por el presidente Miguel de la Madrid

⁵ Bárbara Tanenbaum, especialista en historia de México de la División de Estudios Hispánicos en la Biblioteca del Congreso (entrevista del autor, Washington, D.C., 5 de mayo de 2014).

para el cabildeo de bajo perfil en pro de México acerca de asuntos fronterizos en el Congreso estadounidense), así como ex jefe adjunto de personal de la Casa Blanca. Por sus credenciales, Deaver fue contratado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) por 62 500 dólares para monitorear asuntos económicos, como la adhesión de México al General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), las tarifas por importación de petróleo y los préstamos del Banco Mundial (Eisenstadt, 1992: 681).

Deaver fue detenido en 1987 por las autoridades estadounidenses acusado de perjurio contra su gobierno en favor de Canadá y por mentir a los subcomités del Congreso acerca de las actividades que realizaba en nombre de sus clientes; México era uno de ellos (Eisenstadt, 1992: 682). El suceso generó dudas entre los diplomáticos mexicanos y funcionarios de alto nivel sobre la pertinencia de recurrir a esa práctica por temor a represalias del gobierno estadounidense, y porque además había pagado una cantidad importante sin recibir un beneficio tangente (Hijuelos, 1988: 462).

El panorama cambió, dos años después, con la llegada de Carlos Salinas, pues él echaría a andar el programa más ambicioso de la historia mexicana para influir en la política estadounidense. Salinas inició con una gran campaña de relaciones públicas para revertir los efectos negativos existentes en ese país acerca de la imagen de México, campaña que encabezó la firma Burson-Marsteller. Además, fue Salinas quien promovió para tal efecto una reingeniería institucional a la Embajada de México en Washington, al crear una oficina dedicada exclusivamente a promover el TLCAN, por lo que elevaría al jefe de esa oficina para las relaciones con el Congreso a rango de ministro.⁶

Al amparo del ambicioso programa de “modernización” de México, Salinas se anticipó a las acusaciones que le pudieran hacer los medios estadounidenses al momento de impulsar el TLCAN, al atender desde 1989 los temas del tráfico de drogas; al poner fin a la reforma agraria tras la modificación de los artículos 27 y 28 constitucionales; al establecer mecanismos para la protección de los delfines, en aras de resolver el bloqueo del atún; al arrancar el Programa Nacional de Solidaridad y al acercarse a la Iglesia católica (de la que sus antecesores se habían distanciado).⁷

De acuerdo con Richard Moore, vicepresidente de Burson-Marsteller y administrador de la cuenta México, no hubiera habido una campaña de relaciones públicas exitosa, por ambiciosa que ésta fuera, si los cambios que promovió Salinas no tuvieran algo de la legitimidad para respaldar su cabildeo en Estados Unidos, pues de ahí se partió para cambiar las percepciones del público estadounidense antes de abordar a los congresistas para la aprobación del TLCAN (Eisenstadt, 1992: 690). Este mismo

⁶ Miguel Eduardo Rea, exconsejero de la Embajada de México en Washington, D.C., y secretario de la Jefatura de Cancillería (entrevista del autor, Washington, D.C., 5 de enero de 2014).

⁷ Bárbara Tanenbaum, especialista en historia de México de la División de Estudios Hispánicos en la Biblioteca del Congreso (entrevista del autor, Washington, D.C., 5 de mayo de 2014).

interlocutor señaló que el trabajo de su firma, además de coordinar las relaciones públicas de México, era ayudar a los funcionarios mexicanos a identificar a los personajes clave en Washington, a determinar qué tipo de reuniones necesitaban y a darles la información requerida sobre cada paso a realizar, a través de memoranda, en la que se desglosaban los posibles efectos de los diferentes caminos que se eligieran. Una vez orientado, el gobierno mexicano determinaba qué acciones tomar (Eisenstadt, 1992: 693).

Patricia Escamilla Hamm (2001: 89) identifica tres etapas para la consecución del TLCAN: la primera va de enero de 1990 a mayo de 1991, e implica pláticas y procesos preliminares antes de que las negociaciones empezaran. Durante esta fase, la controversia política era si el Congreso estadounidense permitiría o no al presidente Bush la autoridad del *fast track* para negociar el TLCAN con sus contrapartes canadiense y mexicana; objetivo que se logró gracias al cabildeo mexicano, pues Bush lo había solicitado desde marzo de 1991, pero el Congreso lo aceptó hasta mayo de 1991, bajo intensas presiones. La segunda fase que Escamilla identifica es la que va de junio de 1991 a diciembre de 1992, que tuvo lugar en el contexto del proceso electoral presidencial de 1992 (Escamilla, 2001: 90). Ésta involucra negociaciones formales entre ambos líderes, Salinas-Bush. La tercera etapa va de enero a noviembre de 1993, la cual implicó el proceso de ratificación del TLCAN por parte del Congreso para que se implementara en la legislación (Escamilla, 2001: 91). De acuerdo con esta autora, en dicha etapa se dio la batalla madre entre quienes apoyaban el tratado y sus detractores (Escamilla, 2001: 91).

Una de las acciones del gobierno mexicano fue la de hacer uso de los cuarenta y un consulados que tenía en esa época en Estados Unidos, para que activamente difundieran entre la población de origen mexicano la importancia de apoyar el TLCAN, lo que, a juicio de Eisenstadt, le dio un carácter étnico a la promoción (Eisenstadt, 1992: 695). La campaña tuvo un costo total de entre setenta y cinco y cien millones de dólares, según cálculos de Eisenstadt, de los cuales sólo alrededor de ocho millones provinieron del gobierno mexicano en 1991 para cabildeo (Eisenstadt, 1992: 697). El resto fue asignado en la promoción de imagen, proyección de los negocios en ambos países y, principalmente, al turismo, sector que históricamente cuenta con un avezado grupo de promotores por la importancia del turismo proveniente de Estados Unidos hacia México (Eisenstadt, 1992).

Arturo Santamaría (1998: 276) señala, por su parte, que la suma ascendió a trece millones de dólares, 25 por ciento de los cuales se destinaron a cabildeo, 50 por ciento al pago a los abogados que redactaron las dos mil páginas del TLCAN y el otro 25 por ciento a la campaña de relaciones públicas. Santamaría subraya también que Antonio Argüelles, quien era oficial mayor de la Secofi, reportó en su comparecencia

ante la Cámara de Diputados que el gasto total del gobierno mexicano para que se aprobara el TLCAN había sido de 97.6 millones entre 1990 y 1993 (Santamaría, 1998: 276). Al respecto, Jorge I. Domínguez señala que buena parte de esa cantidad también fue financiada por el sector empresarial mexicano bajo la coordinación del Estado, pues los empresarios serían principalmente los beneficiados con la aprobación del TLCAN (Dominguez, 1997: 191).

Consciente de que los procesos comunicativos y las pautas institucionales son muy importantes en Estados Unidos, el gobierno salinista se centró, primero, en reducir los puntos negativos que se tuvieran sobre México en aquel país para combatir de manera anticipada el golpeteo mediático que habría durante la negociación del TLCAN, tanto en México, como en Estados Unidos, que era donde más importaba reducir las objeciones al mismo. La idea era jugar con entendimientos compartidos en los mismos términos estadounidenses para adquirir el estatus de una contraparte legítima, y para que se percibiera al gobierno mexicano como un jugador que estaba ya a la altura de las circunstancias.⁸

Recuperando las palabras de Eisenstadt, es notorio que “el cabildeo institucionalizado de México surgió, en gran medida, como producto de circunstancias económicas más que políticas, y sigue siendo el agente de la transformación económica del país, el cual no se ha complementado totalmente en la esfera política” (Eisenstadt, 1992: 700).

Otros resultados importantes del cabildeo mexicano, además del TLCAN, fueron los cambios estructurales en la manera de acercarse al gobierno de Estados Unidos mediante firmas profesionales de cabildeo y relaciones públicas. El gobierno mexicano ganó experiencia también en el acercamiento a la diáspora a través de programas que encabezó la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo que implicó tener una presencia activa en Estados Unidos.

Al respecto, Jesús Silva-Herzog (2005: 38) subraya que la década de los noventa no sólo fue el momento en que el gobierno mexicano descubrió cómo hacer cabildeo en Washington al negociar con éxito el TLCAN, sino también cuando México se percató de que había también otros aliados importantes en ese país entre corporativos, medios de comunicación y *think tanks* estadounidenses. De ahí que la administración zedillista mantuviera también las estructuras de cabildeo del sexenio salinista para darle continuidad a sus proyectos, aunque con menor intensidad, en un contexto político de problemas internos, como la crisis económica de 1994, la pérdida de control de su partido en el Congreso en 1997 y los problemas de seguridad en los estados

⁸ Karen Antebi, exconsejera de Asuntos Económicos de la embajada mexicana en Washington, D.C. Antebi fue miembro del grupo negociador del gobierno mexicano para las negociaciones del TLCAN entre 1991-1993 (entrevista del autor, Washington, D.C., 1º de mayo de 2014).

sureños de México; sucesos que llevaron al gobierno de Zedillo a volcar su atención en la política interna. En conjunto, “fueron problemas que distrajerón nuestra atención y perdimos continuidad en la formación y mantenimiento de las redes de cabildeo que habíamos logrado con Salinas durante el proceso de gestión para la aprobación del TLCAN”.⁹

De acuerdo con los reportes de la FARA, entre 1995 y 2000, México destinó casi veintisiete millones de dólares durante todo el sexenio, siendo 1997 el de mayor inversión (6.2 millones) y 1999 el de menor gasto en ese rubro (2.4 millones) (U.S. Department of Justice, 2014). La administración zedillista mantuvo el contrato hasta con el 20 por ciento de las firmas de la administración de Salinas, aunque conviene señalar que esos grupos mantendrían su relación laboral con México también durante las administraciones panistas (U.S. Department of Justice, 2014).

Cabildeo en el sexenio de Vicente Fox

El entonces presidente Vicente Fox declaró abiertamente en 2000 que impulsaría un cambio en la concepción e interpretación de los principios de política exterior de México, dos de los cuales se refieren a la “no intervención” y “autodeterminación de los pueblos”.¹⁰ Así, se reinterpretaría la manera clásica de interactuar con el mundo a partir de estos principios, y se asumiría una actitud más fuerte para plantear los temas de interés de México en la relación bilateral con Estados Unidos, en la que históricamente había sido renuente a cabildear de manera abierta.

El contexto era favorable para este gobierno, ya que se había logrado la transición partidista, que terminó después de setenta y un años de continuas administraciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo que le dio el “bono democrático” para promover una imagen diferente del México del nuevo siglo (Ojeda, 2007: 868). En el discurso, los tres ejes de su propuesta para América del Norte fueron el fortalecimiento de la relación con Estados Unidos en materia comercial, el impulso de una reforma migratoria en favor de la comunidad de origen mexicano y la seguridad fronteriza.

La reinterpretación de los principios de dicha política consistía en que, a partir de ese momento, se tomaría una postura más activa para influir el proceso de toma de decisiones en Estados Unidos en todo lo referente a México. Dicho de otra manera,

⁹ Embajador Enrique Berruga Filloy, subsecretario de Relaciones Exteriores para América del Norte (2000-2003) (entrevista del autor, Washington, D.C., 7 de enero de 2014).

¹⁰ Discurso inaugural como presidente en la Cámara de Diputados, 1° de diciembre de 2000.

se desarrollaría un cabildeo activo dentro del marco que la ley estadounidense permite (directa e indirectamente) apuntalar los intereses de cada actor. Además, este enfoque tenía sentido porque Vicente Fox reconocía públicamente la necesidad de virar hacia esta estrategia.

El reporte de la FARA de 2001 evidencia que la Embajada de México en Washington, así como la empresa petrolera paraestatal Pemex y el Senado mexicano, invirtieron recursos en cabildeo para promover el fortalecimiento de la relación bilateral, inversión extranjera directa en México y la implementación paulatina de las diversas cláusulas comerciales provenientes del TLCAN (U.S. Department of Justice, 2014). Derivado de ello, los temas del transporte transfronterizo, la implementación de la Ley de Promoción e Investigación sobre los beneficios o perjuicios del aguacate hass, la importación del aguacate mexicano y el proyecto de ley del Trabajo HI-IH de asignaciones de ayuda externa, así como la detención de camiones mexicanos con mercancía perecedera, a manos de autoridades estadounidenses que incumplían con los acuerdos del TLCAN, ocuparon buena parte de las atenciones del cabildeo mexicano a partir de este año (U.S. Department of Justice, 2015).

En general, el gasto total sexenal proveniente directamente de partidas del gobierno foxista para cabildeo en Estados Unidos, según los reportes de la FARA, fue de poco más de 17.8 millones de dólares. Esto, en cierta medida, muestra que no hubo proporcionalidad entre el reconocimiento público del presidente Fox de la necesidad de recurrir permanentemente al cabildeo como estrategia de su política exterior frente a su vecino del norte y su materialización en los hechos.

Tres bloques temáticos fueron los más promovidos o defendidos: el tema principal fue la supervisión de proyectos que afectarían a la agricultura mexicana, y la Iniciativa sobre Seguridad Alimentaria y cuestiones de comercio agrícola en el contexto del TLCAN. El gasto en cabildeo en este rubro representó el 36.5 por ciento del total del sexenio. Complementario a esto, se pidió a los bufetes de cabildeo que gestionaran encuentros frecuentes entre los funcionarios de ambos países para mantener una comunicación directa constante en torno al impulsar de un comercio justo recíproco y que se respetaran todas las cláusulas del acuerdo comercial (U.S. Department of Justice, 2015).

Otro de los datos interesantes que arrojan los informes es que el gobierno mexicano mantuvo relaciones duraderas con sus firmas contratadas para los sectores de mayor interés. La Sagarpa trabajó con Manatt, Phelps & Phillips, en los cinco primeros años, aunque en 2006 estableció contrato con Greenberg Traurig, LLP, la cual continuaría durante todo el sexenio de Felipe Calderón. En esta firma se invirtió un poco más de 5.4 millones de dólares y los temas que más se cabildearon fueron el comercio justo del aguacate, la ley agrícola de Estados Unidos, el transporte transfronterizo y el impulso del comercio agrícola mexicano (U.S. Department of Justice, 2015).

La Embajada de México trabajó, por lo general, con Public Strategies Washington, Inc., para cabildar la política comercial de Estados Unidos en lo referente a la implementación de acuerdos pertenecientes a TLCAN, en la que invirtió hasta 1.1 millón de dólares. Por su parte, el Senado estableció una relación permanente con DLA Piper Rudnick US LLP para la promoción del fortalecimiento de la relación bilateral, mientras que la Secofi, aunque recurrió a varias firmas, en la que más invirtió fue en Shaw Pittman LLP, en la que gastó cerca de 3.4 millones de dólares en ese sexenio (U.S. Department of Justice, 2015).

Aunque el cabildeo en Estados Unidos no empezó con Vicente Fox como acción recurrente, cabe destacar que en su gestión se dio un proceso de institucionalización de la práctica por la continuidad que hubo, y que también se registró un aumento en el número de secretarías y gobiernos estatales, incluido el Senado mexicano, que recurrieron más a menudo al cabildeo para acercarse al Congreso estadounidense. Sin embargo, lo que los reportes de la FARA permiten observar también es que la realidad se impuso. El dinero invertido fue mínimo y aquello en lo que mayormente se enfocó el cabildeo fue en la supervisión de proyectos que afectarían a la agricultura mexicana en el contexto del TLCAN, en el fortalecimiento de la relación bilateral en materia política y, en menor medida, en la reforma migratoria.

Cabildeo en el sexenio de Felipe Calderón

En cuanto a la política exterior mexicana en el sexenio de Felipe Calderón, plasmada en el quinto eje del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, “Democracia efectiva y política exterior responsable” (Presidencia de la República, 2012) se pusieron cuatro temas como prioridad: la política exterior como palanca para el desarrollo nacional, el papel activo de México en la construcción del orden mundial, la diversificación de la agenda de la política exterior y la atención a los mexicanos en el exterior y migración. Estos dos últimos fueron ligados directamente a la relación bilateral con Estados Unidos.

De hecho, en su segundo informe de gobierno, presentado en diciembre de 2008, Felipe Calderón aseguró que se habían establecido estrategias orientadas a aprovechar las oportunidades del proceso de globalización de manera congruente con los intereses de la nación y respetuosa de las obligaciones del Estado mexicano con la comunidad internacional (Presidencia de la República, 2012). De acuerdo con esta lógica, habría más México en el mundo y más mundo en México. Ése fue su grito de “guerra” para apuntalar no sólo el perfil de su política exterior, sino también el comercio internacional, la promoción del turismo y la atracción de nuevas tecnologías,

así como inversiones productivas que permitieran la generación de más empleos mejor remunerados (Presidencia de la República, 2012).

En ese contexto, lejos de frenar las inversiones que iniciaron durante el mandato de Vicente Fox en materia de cabildeo, Felipe Calderón las continuó e, incluso, triplicó en diversos rubros; es decir, mantuvo la reinterpretación de los principios de política exterior que Fox había anunciado seis años antes, y la postura de influir el proceso de toma de decisiones en Estados Unidos respecto de México a través del cabildeo. Aunque el promedio anual de dinero invertido en cabildeo entre 2006-2008 había sido de dos y medio millones de dólares, la cifra aumentó en 2009 a poco más de 3.4 millones de dólares y, por primera vez, la Embajada de México en Washington se colocó entre las tres primeras agencias del gobierno mexicano que más invirtieron en cabildeo durante ese año, sólo por debajo de la Sagarpa.

Una novedad que apareció a partir de 2009, y que en adelante acompañaría al resto de los temas que se cabildaron por parte del gobierno mexicano, fue el cumplimiento del fallo *Avena* por parte de las autoridades estadounidenses, por medio de la firma *Kuykendall & Associates*. (U.S. Department of Justice, 2014). El fallo *Avena* se refiere a la sentencia de la Corte Internacional de Justicia favorable a México, dictado el 31 de marzo de 2004, el cual puso fin a un litigio que inició el gobierno mexicano contra el de Estados Unidos el 9 de enero de 2003, por el incumplimiento estadounidense de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, al condenar a cincuenta y dos mexicanos a pena de muerte, sin el debido proceso de la notificación consular, cuatro de los cuales han sido ejecutados hasta 2015. Con ello se violó el artículo 36 de esta Convención, el cual establece la prerrogativa de todos los detenidos extranjeros a ser informados de su derecho a la protección y asistencia consular (Gómez, 2005).

Por otro lado, para fortalecer el cabildeo contra las alertas de viaje a México, emitidas por el Departamento de Estado, el gobierno mexicano incrementó diametralmente la inversión en relaciones públicas para posicionar positivamente la imagen de México en medios de comunicación estadounidense y en el monitoreo de las alertas como parte de la campaña para atraer a una mayor cantidad de turismo, como una forma de contrarrestar los efectos negativos de las imágenes que circularon por todo el mundo en el contexto de la guerra contra el narcotráfico. La idea fue anticipar dichas alertas para detenerlas y reducir daños al turismo en México con su mediatización.

Nuevamente, entre 1991 y 1993, cuando se cabildeó con intensidad el TLCAN, la inversión calderonista tan sólo en 2011 rebasó los treinta y cinco millones de dólares. Desde 1993 no se invertía esa cantidad en materia de cabildeo y relaciones públicas para contrarrestar los efectos negativos en la imagen del país (U.S. Department of Justice, 2011). Cabe señalar también que el segundo tema en el que se invirtió de nuevo otra cantidad que rebasaba el promedio anual de ambos sexenios, fue la implementación

del caso Avena, pues de nueva cuenta casi se alcanzó la cantidad de cuatro millones de dólares (U.S. Department of Justice, 2011). En general, el gasto total sexenal proveniente directamente de partidas del gobierno de Calderón para cabildeo en Estados Unidos entre 2007 y 2012 fue de 57.1 millones de dólares, tres veces más que la suma invertida en este mismo rubro que durante la administración de Vicente Fox (U.S. Department of Justice, 2012).

Tres bloques temáticos fueron los más promovidos o defendidos por la administración de Calderón: el primero fue fortalecer las relaciones públicas, con presencia en medios y monitoreo de las actividades del Congreso o del Departamento de Estado, en torno a las alertas emitidas para no visitar sitios mexicanos afectados por el crimen organizado, para lo cual se destinaron 26.7 millones de dólares, 47 por ciento del gasto total del sexenio.

El segundo bloque fue impulsar el respeto al fallo Avena, pues México no redujo la presión para lograr que Estados Unidos obligara a Texas a cumplir con la resolución. El gasto total publicado en el Reporte de la FARA hasta junio de 2012 fue de 11.9 millones de dólares, lo que representa un 21 por ciento del total del sexenio para cabildeo. Al respecto, existen dudas entre algunos críticos acerca de si el cabildeo ha sido efectivo o no en el caso Avena, puesto que, a pesar de haberse ganado el litigio, las ejecuciones siguen, debido a que los estados de Texas, California y Florida, entre otros, no reconocen la resolución de la Corte Internacional de Justicia, pues apelan a su autonomía como entidades federativas, autónomas del gobierno federal estadounidense.

El tercer bloque que ocupó espacio en las preocupaciones del gobierno mexicano fue el monitoreo de proyectos que afectaran a la agricultura mexicana en el contexto de la implementación del TLCAN. El gasto en cabildeo en este rubro fue de 8.5 millones de dólares y representó el 13.64 por ciento del total del sexenio. La estrategia de supervisar para anticipar siguió siendo central (U.S. Department of Justice, 2012).

Otro de los datos importantes que arrojan los reportes de la FARA es que el gobierno mexicano volvió a mantener relaciones duraderas con sus firmas contratadas para los sectores de mayor interés y reforzó otras relaciones mediante firmas para ampliar la cobertura de los temas de manera transexenal. Un ejemplo es el de la Embajada de México que, por lo general, había trabajado con Public Strategies Washington, Inc., y la mantuvo para cabildear la política comercial de Estados Unidos sobre la implementación de acuerdos pertenecientes al TLCAN, no sólo desde el sexenio previo, sino desde el mandato de Carlos Salinas de Gortari. En ese orden de ideas, el gobierno mexicano tuvo que recurrir también de manera fija a los servicios de Kuykendall & Associates para coordinar la estrategia de cabildeo y representación legal en el caso Avena. Ésta, a su vez, se encarga de subcontratar a otras firmas de cabildeo gestionar ante los gobiernos y las cortes estatales (U.S. Department of Justice, 2012).

Aunque Felipe Calderón no hizo tanto alarde como Vicente Fox sobre la reinterpretación de los principios de política exterior para recurrir al cabildeo tradicional e influir en las decisiones del gobierno estadounidense en temas específicos, lo cierto es que triplicó el gasto de su antecesor en ese rubro. La razón de este incremento obedece al hecho de haber dado continuidad a temas que ya se cabildeaban desde los mandatos de Salinas, Zedillo y Fox, y porque también Calderón impulsó los de su propia agenda.

Cabe destacar que, a pesar de que Calderón apareció constantemente en los medios de comunicación demandando a Estados Unidos que regulara la venta de armas o que asumiera su responsabilidad en la lucha contra el narco como país consumidor de drogas, México no destinó recursos a cabildear esos temas o, al menos, no aparece en la información publicada en el reporte de la FARA. Con excepción de una sola mención en ese reporte –el de cabildeo por la Iniciativa Mérida– que no recuperamos aquí porque ni consta el monto pagado, la estrategia en ese rubro se dirigió sobre todo a los funcionarios de la Casa Blanca, a quienes se acercó directamente a través de los canales formales que existen entre gobiernos.

CONSIDERACIONES FINALES

Como se apreció a lo largo de este artículo, se presenta evidencia basada en fuentes primarias, lo que permite concluir que la hipótesis de trabajo se demuestra, pues, aunque el gobierno mexicano se negó oficialmente a recurrir al cabildeo, debido a su principio de no intervención, debió institucionalizar esa práctica, al tiempo que se percató de su efectividad respecto de otras estrategias de presión, y de que esa opción no necesariamente representaba intervenir de manera injerencista, porque el marco legal estadounidense así lo permite: el TLCAN fue tan sólo el punto de partida durante la administración salinista.

En el caso de Vicente Fox, el tema en el cual se concentraron los esfuerzos de cabildeo fue asegurar que en Estados Unidos se aplicaran las cláusulas del TLCAN. Por otro lado, para la administración calderonista los temas centrales por impulsar fueron el respeto estadounidense al fallo Avena y disminuir las alertas de viaje a México que emitió el Departamento de Estado.

Después del antecedente histórico de un caso de éxito de cabildeo –el de Obregón por el reconocimiento a su gobierno a través de los intelectuales estadounidenses–, México se negó oficialmente durante el siglo XX a recurrir a esta práctica de influir en las decisiones del vecino del norte para no ser calificado de injerencista. Sin embargo, en la campaña para el TLCAN, el gobierno mexicano mostró que tiene la

capacidad de incidir en las decisiones del vecino del norte cuando se lo propone en serio. A pesar de contar con experiencias de éxito que le permitieron lograr el reconocimiento diplomático –a Álvaro Obregón– y la apertura del mercado estadounidense –Carlos Salinas–, las administraciones sucesoras implementaron la estrategia, mas no con la misma intensidad.

Chris Wilson, analista del Woodrow Wilson Center en Washington, sugiere que los tres grandes temas que han sido los ejes rectores de la relación bilateral son el comercio, la migración y la seguridad, e identifica un gran triunfo, un gran fracaso y un triunfo relativo del cabildeo del gobierno mexicano en Estados Unidos (Wilson, 2010: 2): 1) la aprobación e implementación del TLCAN en 1994, 2) el fracaso se notó en el rechazo total de la reforma migratoria en 2001 y 3) el triunfo medio fue en materia de apoyo a las agencias de seguridad mexicanas mediante la Iniciativa Mérida en 2008.¹¹ Así, la práctica llegó para quedarse permanente entre las estrategias mexicanas de presión.

El revisionismo diplomático de la época de Carlos Salinas, quien reinterpretó los principios de política exterior mexicana, en particular el de “no intervención”, para incidir en las decisiones de política interna estadounidense que más afectaban a México, sobre todo el ámbito comercial, representa un parteaguas en términos de lo que Jeffrey Legro denomina como el cambio de una episteme dominante o de la estructura ideacional dentro de la cual se lleva a cabo la deliberación para que éste tenga lugar (Legro, 2009: 432). A partir del cabildeo por el TLCAN, se dio un cambio estructural en la mentalidad de los funcionarios mexicanos en la manera de acercarse al gobierno estadounidense a través de bufetes de cabildeo para la gestionar de ciertos intereses.

México gasta en cabildeo cantidades de dinero muy limitadas en proporción al tamaño de su economía y a su importancia geoestratégica, lo que convierte su inversión en algo simbólico. No obstante, éste ha logrado más cuando ha gestionado sus intereses a través del cabildeo que cuando todo lo hacía solamente a través de canales intergubernamentales sin intermediarios.

Así pues, el cabildeo parece ganar cada vez más simpatías entre los políticos mexicanos como una estrategia permanente, aunque en el discurso oficial sean reacios a reconocer sus beneficios. Una revisión somera de los reportes de la FARA nos

¹¹ La Iniciativa Mérida es un acuerdo en materia de seguridad que inició en diciembre de 2008, consistente en apoyo económico, tecnológico y de capacitación a las instancias de seguridad mexicanas por parte de Estados Unidos. El Congreso estadounidense aprobó una asignación presupuestaria de 1 900 millones de dólares, de los cuales 1 100 millones le fueron entregados a la administración de Felipe Calderón en equipo y capacitación, bajo el marco de cuatro pilares: 1) desarticulación de la capacidad de las organizaciones delictivas, 2) fortalecimiento de las instituciones públicas, 3) desarrollo de una frontera segura del siglo XXI, 4) fortalecimiento de la cohesión social (para un análisis más detallado del tema, véase Embajada de Estados Unidos en México, 2012).

permite observar que el cabildeo mexicano en Estados Unidos se convirtió en una herramienta de política exterior permanente, que se ha institucionalizado para impulsar los intereses mexicanos en Washington.

La necesidad del gobierno mexicano de asegurar la aprobación del TLCAN en el Congreso estadounidense obedecía a la importancia que ese tratado tenía para detonar la economía y el comercio en México. Esa urgencia salinista fue la circunstancia crítica que socavó la ortodoxia política mexicana centrada en la no intervención durante el siglo xx. El cambio de la episteme no intervencionista por una estrategia mexicana que sí recurre al cabildeo para intervenir en la política interna estadounidense, se dio por los factores que Legro denomina como de cambio; es decir, 1) la coincidencia entre expectativas sociales y acontecimientos y 2) lo socialmente deseable de una experiencia subsecuente que resulta del cambio (Legro, 2009: 434).

En el caso mexicano es posible identificar cuatro ejes de cabildeo: 1) asegurar la implementación de las cláusulas del TLCAN, 2) lograr que las autoridades estadounidenses respeten en su territorio los intereses del sector agrícola mexicano, 3) lograr que se respete el fallo Avena de la Corte Internacional de Justicia y que cesen las ejecuciones contra mexicanos, sentenciados a muerte sin el debido proceso, y 4) monitorear para contrarrestar las alertas de viaje que emitió el Departamento de Estado, en las que recomendaba a los turistas estadounidenses no viajar a México en situaciones de inseguridad o desastres naturales. Estos cuatro temas se han convertido en la punta de lanza de la estrategia mexicana para los cuales se contratan de forma permanente firmas profesionales de cabildeo, en aras de que funjan como intermediarias en la relación bilateral.

Si en la administración de Carlos Salinas de Gortari se inició este cambio de visión de la política exterior mexicana, en la de Vicente Fox se reconoció públicamente su necesidad y en la de Felipe Calderón se mantuvo e, incluso, se consolidó. A pesar de ello, el cabildeo tradicional mexicano necesita mayor impulso, inversión y cuidado en la selección de los temas de mayor urgencia. Sin embargo, México lleva al menos dos décadas y media internalizando la práctica de cabildeo, perdiendo el miedo a participar en la política interna estadounidense en los temas que más le afectan y depurando sus estrategias, en la medida que incrementa su conocimiento del sistema político estadounidense.

FUENTES

AGUILAR CAMÍN, HÉCTOR y LORENZO MEYER

1989 *A la sombra de la Revolución mexicana*, México, Cal y Arena.

ANDREWS, GREGG

1991 *Shoulder to Shoulder? The American Federation of Labor, The United States, and the Mexican Revolution, 1910-1924*, Berkeley, University of California Press.

ATIEH, JAHAD

2010 "Foreign Agents: Updating FARA to Protect American Democracy", *Journal of International Law*, vol. 31, no. 2 (noviembre).

BERTRAB, HERMANN VAN

1997 "Negotiating NAFTA: A Mexican Envoy's Account", *The Washington Papers*, vol. 2, no. 1.

BIRNBAUM, JEFFREY H.

2005 "Lobbyists-Why the Bad Rap?", en A.C. Loomis, ed., *American Politics, Classic and Contemporary Readings*, Nueva York: Houghton Mifflin.

CARRILLO FLORES, ANTONIO

1978 Conferencia dictada en la Casa Naval de Morelos, en *Memoria de El Colegio Nacional*, Morelia. El Colegio Nacional.

CLIVE, S. THOMAS

1998 "Interest Group Regulation Across the United States: Rationale, Development and Consequences", *Parliamentary Affairs Review*, vol. 51, no. 4 (octubre), pp. 500-551.

DOMÍNGUEZ, JORGE I.

1997 "Mexico's New Foreign Policy: States, Societies, and Institutions", en Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velasco, eds., *Bridging the Border, Transforming Mexico-US Relations*, Oxford, Rowman and Littlefield.

EISENSTADT, TODD

1992 "Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas (1986-1991)", *Foro Internacional*, vol. 32, no. 5 (octubre-diciembre), pp. 667-702.

EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN MÉXICO

2012 “Información histórica, Iniciativa Mérida. Entregas principales al 30 de noviembre de 2012”, en <<http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/agosto2013/fs-majordelvs%20-200813-esp.pdf>>, consultada el 26 de diciembre de 2013.

ENMIENDAS CONSTITUCIONALES DE ESTADOS UNIDOS

1992 “Primera Enmienda Constitucional”, en <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-CONAN-1992/pdf/GPO-CONAN-1992-10-2.pdf>>, consultada el 16 de noviembre de 2015.

ESCAMILLA-HAMM, PATRICIA

2001 “How Mexico Built Support for the Negotiation of the North American Free Trade Agreement: Targeting the Mexican Diaspora in the United States”, Irvine, Calif., University of California, tesis doctoral en Ciencias Políticas.

FRANCO HIJUELOS, CLAUDIA

1988 “El cabildeo en Washington”, *Foro Internacional*, vol. 28, no. 3 (enero-marzo).

GÓMEZ ROBLEDO, JUAN MANUEL

2005 “El caso Avena y otros nacionales mexicanos (México C. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 5, pp. 173-220.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, GUADALUPE

2007 *Democratización y política exterior: ¿el fin del predominio presidencial?*, México, CIDE.

GREEN, ROSARIO

1999 “Intervención de la embajadora Rosario Green en el 54^{vo} periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas”, en Naciones Unidas, *54^{vo} periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas*, Nueva York, ONU.

HALL, LINDA B.

2000 *Alvaro Obregón: Power and Revolution in Mexico, 1911-1920*, Austin, Texas, A&M University Press.

KNIGHT, ALAN

1997 "Dealing with the American Political System: An Historical Overview 1910-1995", en Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velasco, eds., *Bridging the Border, Transforming Mexico-US Relations*, Oxford, Rowman and Littlefield.

KRAUZE, ENRIQUE

2002 *Siglo de caudillos: biografía política de México 1810-1910*, 1ª ed., México, Fábula.

LEGRO, JEFFREY W.

2009 "¿De dónde viene el internacionalismo estadounidense?", en A.S. Cruz, ed., *El constructivismo y las relaciones internacionales*, México, CIDE.

LOWERY, DAVID

2007 "Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying", *Polity*, vol. 39, no. 1 (enero).

OJEDA, MARIO

2010 *Alcances y límites de la política Exterior de México*, México, El Colegio de México.

2007 "Vicente Fox: el rompimiento de facto con Cuba", *Foro Internacional*, vol. 47, no. 4, pp. 868-894.

PÉREZ MONTFORT, RICARDO

2006 *Down Mexico Way. Estereotipos y turismo norteamericano en el México de 1922*, México, CIESAS.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

2012 *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Presidencia de la República, en <<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>>, consultada el 23 de diciembre de 2013.

RABASA, EMILIO

2005 *Los siete principios básicos de la política*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

SANTAMARÍA, ARTURO

1998 "Los lobbies como instrumentos de política exterior de México y Cuba frente a Estados Unidos", en Maya, coord., *México en América*, vol. 1, Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa/Plaza y Valdés.

SERRANO ÁLVAREZ, PABLO

2012 *Los tratados de Bucareli y la rebelión delahuertista*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

SILVA-HERZOG, JESÚS

2005 "Democracy and the International Press", en Andrew Selee, ed., *Perceptions and Misconceptions in U.S.-Mexico Relations*, Washington, D.C., The Woodrow Wilson Center-Letras Libres.

TOLCHIN, MARTIN

1986 "Conservatives Say Deaver Case Hurts Reagan", *The New York Times*, 1º de mayo, en <<http://www.nytimes.com/1986/05/01/us/conservatives-say-deaver-case-hurts-reagan.html>>, consultada el 26 de diciembre de 2013.

TURNER, JOHN KENNETH

1908 *México bárbaro*, 55ª ed., México, Costa Amic.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE

2014 "FARA First Semi-Annual Report-2014", Foreign Agents Registration Act (FARA), en <<http://www.fara.gov/annualrpts.html>>, consultada el 7 de enero de 2014.

2011 "FARA Second Semi-Annual Report - 2011", *Foreign Agents Registration Act (FARA) Reports*, en <http://www.fara.gov/reports/FARA_SAR_12312011.pdf>, consultada el 15 de noviembre de 2014.

U. S. GOVERNMENT

2010 *Foreign Relations and Intercourse: Tittle 22*, Washington, D.C., Authenticated U. S. Government Information.

U. S. HOUSE OF REPRESENTATIVES

2010 *Lobbying Disclosure Act Guidance*. Washington, D.C., U. S. House of Representatives, Secretaría de la Cámara de Representantes del Gobierno de Estados Unidos, en <http://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html>, consultada el 24 de julio de 2013.

VELASCO, JESÚS

1999 "Reading Mexico, Understanding the United States: American Transnational Intellectuals in the 1920s and 1990", *The Journal of American History*, vol. 86,

no. 2, Rethinking History and the Nation-State: Mexico and the United States as a Case Study: A Special Issue (septiembre), pp. 641-667.

WILSON, CHRIS

2010 "Mexico in the Transnationalization of U.S. Politics: Exploring the Limited Success of the Mexico Lobby", Washington, D.C., American University, en <<http://www.american.edu/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=1806031>>.

Intercandidate Facebook Agenda-Building Effect Of Webb County Judge Election Campaigns On the US-Mexico Border

Efectos de la construcción de agendas en Facebook
para las campañas electorales de los candidatos a jueces
del Condado de Webb en la frontera México-Estados Unidos

MARÍA DE LOS ÁNGELES FLORES*

ABSTRACT

Maxwell McCombs proposed a hypothesis that required testing in the digital media. McCombs predicted that the correlation between new media agendas would need to be greatly opposing rather than greatly redundant, like those typically found in traditional media agendas. This study tested McCombs' hypothesis and provides evidence that confirms it. The research examines the Facebook (FB) agenda-building effect between two Democratic candidates, Danny Valdez and Tano Tijerina, who ran for the Webb County judge seat during the 2014 Texas primary. The census sample included a total of 246 FB posts, 73 percent from Valdez and 27 percent from Tijerina. The FB agenda-building effect of election issues showed a slight positive correlation ($\rho = + 0.286$) between the two Democratic candidates. Similar behavior was observed in the FB agenda-building effect of positive personal attributes, showing a slight positive correlation ($\rho = + 0.386$). These results show that both FB agenda-building effects have a weak degree of interdependence, indicating that the Democratic candidates' agendas were independent of each other.

Key words: agenda-setting theory, agenda-building effect, Facebook, political communication, Webb County, U.S.-Mexico Border.

RESUMEN

Maxwell McCombs propuso una hipótesis que requiere ser probada en los medios digitales. McCombs predijo que la relación entre las agendas de los medios digitales tendría necesariamente que ser enormemente opuesta en lugar de enormemente redundante, como las que típicamente se encuentran en las agendas mediáticas de los medios tradicionales. El presente estudio pone

* Assistant professor of communication, University of Texas at El Paso; mdelosangelesflores@utep.edu. The author would like to express her gratitude to *Norteamérica, Revista Académica's* anonymous reviewers for their comments. In addition, she wishes to thank Dr. Maxwell McCombs (UT-Austin), Dr. Manuel Chávez (Michigan State University), and Dr. Juan Homero Hinojosa (Texas A&M International University) for their suggestions about earlier drafts of this article. Special thanks go to research assistants Jonathan Brosig, Leonardo Hernández, and Diana Medina, all communication undergraduate students at Texas A&M International University.

a prueba la hipótesis de McCombs y aporta evidencia que la confirma. Esta investigación analiza el efecto del agenda-*building* en Facebook (FB) entre dos candidatos demócratas –Danny Valdez y Tano Tijerina– contendientes por la posición de juez del Condado de Webb durante las elecciones primarias del 2014 en Texas. La muestra tipo censo consta de un total de 246 FB posts, un 73 por ciento de Valdez y un 27 por ciento de Tijerina. El efecto del agenda-*building* en FB en relación con los temas de la campaña demostró en la correlación una ligera tendencia positiva ($\rho = + 0.286$) entre los dos candidatos demócratas. Un similar comportamiento fue observado en el efecto de FB en relación con las características personales positivas de los candidatos que mostró una correlación ligeramente positiva ($\rho = + 0.386$). Estos resultados mostraron que los efectos de agenda-*building* en FB son débiles en relación con su grado de interdependencia, indicando que las agendas de los candidatos demócratas fueron independientes una de la otra.

Palabras clave: comunicación política, condado de Webb, efecto de *agenda-building*, Facebook, frontera Estados Unidos-México y teoría del *agenda-setting*.

INTRODUCTION

In 2008, Barack Obama's presidential campaign team introduced the groundbreaking use of social media in politics. It functioned as a direct digital communication connection from the presidential candidate to U.S. American voters and vice versa. James Burnes, a member of Obama's social media team, explained that Obama used social media for two main purposes: fundraising and grassroots outreach. He indicated that Obama's team used three strategies during his 2008 campaign: first, to integrate the use of the Internet into the activities of the whole campaign; and second, to implement an innovative fundraising strategy. The team did fundraising online with the notion that there was no such thing as a small contribution. Obama supporters could donate online starting at US\$5; the campaign received 3 million online donations, generating US\$6.5 million. The third strategy was an innovative grassroots online movement keeping the individual perspective to make voters realize that their opinions mattered to Obama. The campaign concentrated on people, their stories, their problems, and their opinions, not on Obama's. The social media strategy was not "candidate-centered," but "voter-centered," with the purpose of creating regular connections between the Obama campaign and its supporters to make voters feel part of the Obama team (Burnes, 2008).

Sam Graham-Felsen, a member of Obama's Internet team, stated, "Social media gives ordinary people an extraordinary power. It gives you a megaphone to broadcast your views and opinions to thousands of people instantaneously. It gives you the ability to immediately find other people that share your values and reach out to them and see if they would like to organize with you for change" (2012: 1). That is,

social media is a two-way dynamic, not just one-way; the model is interactive with a constant exchange of ideas. Graham-Felsen remembers that about 100 individuals were devoted to producing social media in 2008.

Joe Rospars, Obama's main digital strategist, explained the type of social content that individuals favored, "People like more pictures, people like videos, and people will pass it around to demonstrate that there is a value proposition.... They like to see the behind the scenes of all this stuff happen" (2013: at 1 min., 30 sec.). In all, Obama had 2 319 102 friends on FB; 833 161 friends on My Space; 141 044 followers on Twitter; and a YouTube channel, known as "Barack Obama Channel," created in September 2006. The site had approximately 115 000 subscribers, accessing the 1 792 videos uploaded by the Obama campaign. Also, the campaign incorporated mobile devices into their strategy by creating an iPhone application, several cell-phone ring tones, and by sending mass text messages to voters (Burnes, 2008).

Generally, few voters had the opportunity to get to know candidates first-hand, mainly through grassroots activities specifically designed to reach out to them, such as rallies, block-walking, knocking on doors, fundraiser luncheons and dinners, speeches at important organizations, school visits, and attending public debates, among others. Nevertheless, social media allows voters to directly participate in the candidate's campaign, a constant first-hand experience, and to create a digital community. In 2008, for the first time, voters had access to a technological platform that allowed them to voice their concerns directly to politicians, to comment and participate in discussions, as well as to have access to a political candidate at any time of the day or night. This innovative Web 2.0 digital tool is free, easy to access, massive, interactive, and non-stop 24/7.

Social networking sites (SNS) are a technological tool that gives voice to the voiceless. Another important factor is that SNS are an innovative way to disseminate political information. Anyone in the world can have access to social media; the candidate's interaction with audiences is not limited to voters, but a global link to people, an instant internationalization of the candidate's reach. Several election officials running for office at the federal, state, county, and local levels rapidly adopted SNS in their campaigns to reach out to voters. The political communication dynamic has changed with the integration of SNS, which include features such as massive instant information delivery, direct interactivity between candidates and voters, as well as the ability to merge across several platforms.

However, in traditional forms of political communication like face-to-face speeches at town hall meetings and campaign events, among others, candidates depended on journalists to massively deliver their message to voters. With SNS, journalists have no role in this innovative flow of communication. As of March 2014, FB reported having

1.28 billion active users per month worldwide. As the literature review below illustrates, several national studies have examined the use of FB as a campaign tool. However, only a limited number of research projects have observed this dynamic in the local political arena.

The purpose of this study is to test the hypothesis of one of the founding fathers of agenda setting theory, Maxwell McCombs, regarding the digital media. McCombs stated that the correlation between new (Internet-based) media agendas would need to be negative, showing a weak correlation between agendas, and suggesting that the agendas are independent of each other. In other words, McCombs hypothesizes that the new media agendas would not be redundant like those typically found in traditional media agendas (newspapers, TV, and radio), and which typically present a strong positive correlation between agendas, implying an interdependence between them (McCombs, 2004).

This research examines the utilization of social media in a U.S.-Mexico border-county judgeship political race by analyzing the public image that two Texas political candidates presented to voters on FB.¹ Two Democratic candidates were running in their party's primary election and no Republican candidate registered for this position. They were Daniel "Danny" Valdez, 61, and Cayetano "Tano" Tijerina, 40. For the first time in his political career, Valdez hired an out-of-town political consultant who encouraged him to use social media. However, 2014 was the second time that Valdez used social media for campaigning purposes. To him, social media is more about gossip and can injure a candidate more than assist him as a communication resource. As he recently explained, "I learned [during the 2010 campaign] that social media does not get the vote out" (Valdez, 2014). In addition, Valdez's son, a graduate student at Texas A&M University in College Station, advised him that social media does not work in Webb County. Traditionally, the method of campaign operation that Valdez had liked was grassroots activity, such as block-walking, door-knocking, and dances, among others.

In 2010, Tijerina was the first candidate in Webb County to incorporate social media into his campaign.² He believed that his county was ready for political communication through social media. In an interview, Tijerina stated that social media worked for his campaign and that it was fun for him. He strongly believed that FB

¹ The Constitution of the State of Texas declares that the governing body for each county is the Commissioners' Court, which, in the case of Webb County, consists of a county judge and four commissioners representing each of the four precincts, the county's political administration subdivision representatives. The Commissioners' Court is responsible for the county's administrative and judicial affairs.

² Webb County is located in the southern United States, in Southeast Texas on the U.S.-Mexico border. The state government is divided into 254 counties; a county is a local political administration geographically larger than a city or town. The city of Laredo, Texas, is the county seat, and Webb County is the largest in South Texas, with a territory of 3 375.6 square miles. It was created on January 28, 1848 by the Second Texas Legislature.

can get the vote out (Tijerina, 2014). On Election Day, Tijerina encouraged his FB followers and friends to get out and vote. He also encouraged them to motivate their friends and relatives who did not have a FB account to vote as well.

This study examined Valdez's and Tijerina's agenda-building processes by identifying a set of issues and the candidates' personal attributes as presented to their FB friends and followers. This article examines the role that FB had in the 2014 Webb County judgeship primary election. In light of agenda-setting theory, I document the FB agenda-building effect of Democratic candidates in a local election. The distinguishing factor in the use of SNS in this border community is the requirement that political messages disseminated on FB must satisfy the demands of a bicultural and bilingual (English and Spanish) voter base.³

THEORETICAL FRAMEWORK

Agenda-setting theory explains relationships among the mass media, the public, and policymakers, providing an understanding of the degree of similarities or differences in their interconnection (McCombs and Shaw, 1972). Berelson, Lazarsfeld, and McPhee (1954) note that political behavior emerges from how political events are covered by the media, which have the potential to impact electoral results. To them, the news media influences voters by focusing on coverage of a particular list of issues over others and by providing more exposure in the news of certain policy domains but not others. Likewise, B. C. Cohen stated that the mass media "may not be successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think about" (1963: 13).

Agenda-setting theory lays out three major areas of research: the media, the public, and policymakers (Rogers and Dearing, 1988). Usually, agenda-setting research consists of a comparison between the issues that the media most frequently presents to voters (the media's agenda) and the issues that those voters consider important to them (the public's agenda). Soroka, Farnsworth, Lawlor, and Young (2015) argue that the media matters throughout the whole policy process, because it can help to set an agenda that can be recognized by politicians, policymakers, and other actors. They suggest that media can create by their very nature a sense of urgency, drawing

³ According to the 2010 Census, the county's total population was 250 340, the great majority (162 146) over 18 years of age, and more females (128 816) than males (121 488); the median age is 28 (Agnew, 2012; U.S. Census Bureau, 2010b). The vast majority of the population (95.4 percent) consider themselves Hispanic or Latino, while the breakdown of the rest is Asian, 0.7 percent; Native American, 0.6 percent; African-American, 0.6 percent; and white, 3.6 percent. The 2010 census cited the median income for households at US\$37,868 and the poverty rate at 30.6 percent (U.S. Census Bureau, 2010a).

attention to key players, using them as sources as well as stressing their role in the conversation. They further argue that the media can focus its attention on the consequences of policies and on the different types of policy solutions, functioning as a communications bridge between government officials and the public. "Indeed, mass media are in the unique position of having a regular, marked impact on policy, but from outside the formal political sphere, often without even being recognized as a policy player" (Soroka et al., 2015: 1).

However, media effects are limited by politicians' media consumption patterns. For instance, Walgrave, Soroka, and Nuytemans conducted a longitudinal study of media, Parliament, and the Belgium government from 1993 to 2000, in which they examined whether the media determines or codetermines the political agenda, focusing on political institutional agendas, media outlets, and issues. The researchers defined political agenda as a list of issues to which political actors pay attention. The results indicated that media effects vary depending on the type of political agenda analyzed, the type of media examined, and the types of issues covered in a particular given time: "Newspapers exert more influence than does television, Parliament is somewhat more likely to follow media than government, and media effects are larger for certain issues (law and order, environment) than for others (foreign policy, economic issues)" (2008: 814). The researchers documented that Belgium has a closed political system and that politicians have diverse forms of media consumption.

Furthermore, agenda-setting theory has developed in other areas such as the inter-media agenda-setting effect, focusing on the comparison of how journalists from different news organizations cover the same election/event/topic/issue. Aruguete (2015) argues that the media is not neutral or independent of the political arena. She believes that the media is a political actor in and of itself with special interests and a particular set of goals that narrates events from its own perspectives, seeking that the public and politicians mirror their points of view. She suggests that the media's editorial process, in which a few issues are selected for journalistic coverage, as well as the degree of importance that those particular issues will receive when distributed to audiences, marks a particular political position that the media takes. This part of the process is known as "agenda sender," where the media highlights some issues and hides others. To Aruguete, the agenda process centers on the construction of news and the elements that influence this news-gathering process.

For example, Flores and McCombs (2008) investigated the inter-media, agenda-setting effect between two Spanish-language television network national newscasts regarding their coverage of the 2004 U.S. presidential election. The results indicated that Univision generated 139 election news items, 55 percent of which concentrated on general election coverage such as voting procedures, polls, debate, and voter edu-

cation, while 45 percent of its news stories covered issues such as terrorism, immigration, education, and taxes, among others. Telemundo produced 57 news stories; 79 percent were general election coverage and 21 percent were about issues. The inter-media, agenda-setting effect between Univision and Telemundo was strong with a correlation of $\rho = +0.750$, indicating that the topics presented on both newscasts were very similar, creating an interdependency with one another. Flores and McCombs also examined the agenda-setting effect between both Spanish TV newscasts and Latino voters, finding a strong correlation of $\rho = +0.720$ between them. This indicated that the information presented in the news stories was very similar to the election information that Latino voters considered significant.

Another area of agenda-setting theory is the policymaker's agenda-setting effect, also known as the agenda-building effect, which focuses on the study of how the public creates a social movement to attract politicians' attention in order to get them to introduce a topic into their legislative agendas. Agenda-building effects also allow for the study of how politicians build their own public images by having complete control of the information they release to voters. The process of the agenda-building effect can be examined from two perspectives: the public-generated agenda and the politically-generated agenda.

The public's agenda is described in the following statement: "The process by which demands of various groups in the population are translated into items vying for the serious attention of public officials can appropriately be called agenda building" (Cobb, Ross, and Ross, 1976). The agenda-building process consists of the study of social and grassroots movements, such as protests, marches, boycotts, and speeches by social leaders to observe how a group of people raises awareness in their community about a particular issue or politician. When the public generates awareness about an issue, three steps in the agenda-building process can be observed: issue creation (a triggering event), issue expansion (public support), and agenda entrance (attention from policymakers). Once an issue makes it to the policymakers' agenda, several characteristics can be noticed: the degree of specificity, complexity, categorical precedence, temporal relevance, and social impact (Cobb and Elder, 1972).

For instance, during the 2004 U.S. presidential Bush-Kerry election, Flores, Adams-Means, and McCombs (2017) studied, how the Hip-Hop Summit Action Network (HSAN) organized a political activism campaign through hip-hop music to motivate young people aged 18 to 35 to vote. The non-partisan HSAN was comprised of hip-hop music industry leaders, performers, political leaders, activists, academicians, and hip-hop music followers. HSAN organized 26 summits across the nation to promote voter education, voter registration, and voting. In addition, hip-hop fans had the opportunity to express themselves through the Play Station 2 survey distributed

at HSN's summits. The research outcomes determined that the degree of correlation between HSN's agenda and hip-hop fans' agenda was not significant ($\rho = +0.113$), indicating that the agendas were independent of each other.

On the other hand, the study of politician-generated agendas encompasses those communication strategies to shape the media's and public's perception of a particular issue or candidate (Cobb, Ross, and Ross, 1976). The agenda-building process takes place in press releases, press conferences, TV and radio ads, newspaper ads, speeches, personal interviews with the media, SNS, websites, and apps, among others. In each of those favorable messages, candidates build up a particular news agenda by selecting a list of topics they want to present to the public; each of those topics has a set of perspectives or issue positions. In addition, the candidates, through those favorable messages, highlight an individual public image or corporate public image by building a set of positive attributes.

The present study focuses on the politician-generated agenda, documenting how two Democratic candidates produce their own political campaign messages on FB. The digital world has presented a new medium to be examined, inquiring if the agenda-building effect detected in traditional media can also be observed in SNS. The agenda-building process in SNS can be noted in websites, YouTube videos, photo galleries, Twitter, FB, Instagram, and e-mails, among other digital means of disseminating information that politicians use to influence voters. These innovative digital tools have created a perfect opportunity to examine the role of FB in local political campaigns. FB can reach a great number of individuals simultaneously, and it is free. Consequently, every candidate can use it.

Johnson and Perlmutter (2010) argued that the Internet has equaled the print media as people's top choice for information; in this context, there is no longer a single media agenda. From their perspective, traditional political campaigns with centralized power and planning are not dead; on the contrary, they co-exist with digital platforms because this is a new political era. Indeed, the SNS's particular 2.0 characteristics, such as instantaneous mass distribution and simultaneous interaction between account holders and their followers, are the main features in this innovative political period. SNS has changed the way political candidates set their agendas.

Plotkowiak, Grubenmann, and Stanoevska-Slabeva (2011) argued that the way SNS forms an agenda is based on two activities: 1) actions performed by the social media account holder; and, 2) reactions from their followers who comment on the particular information presented by the account holder in his/her virtual space. Nevertheless, the same authors acknowledge that account holders act as gatekeepers by accepting or not accepting a particular person/organization as their friend/follower because, in a way, those friends define the relevance of information posted on the holder's

account by commenting on it, recommending it, and sharing it. This interactive digital process among account holder, friends, and followers can be in the form of public messages (public timeline), reply to public messages (comments/feedback), and private messages (only the account holder has access to them), facilitating online dialogue.

In September 2006, FB invited candidates registered to run in the midterm congressional races for U.S. Senate and House of Representatives to create and host profiles in their system that allowed candidates to have friends and to have a space for people to post comments. Sweetser and Lariscy (2008) documented that 88 candidates (32 senators and 56 House representatives) from 18 states accepted the invitation. They considered FB's offer "the greatest dialogic move to date in strategic communication online" (Sweetser and Lariscy, 2008: 176). The outcomes showed that in the House, Democrats' followers were more engaged in dialogue (54 percent) than Republican followers (46 percent). In the Senate races, FB users were very involved with both parties' candidates: Republicans (51 percent) and Democrats (49 percent). The researchers indicated that FB users perceive themselves to be "friends" of the political candidate by writing supportive and positive messages. However, their findings showed that candidates rarely respond to FB comments, suggesting that candidates are not perceiving FB as a two-way, symmetrical, relationship-building process.

FB was created to facilitate social ties among people, generating a sense of digital community. Anyone in the world with a valid e-mail address can join the FB community by creating a personal profile that presents information about him- or herself. Also, FB is a social networking digital space where users can create a FB group that can be public (open) or private (by invitation only), where members who share similar interests can engage in dialogue. For example, Woolley, Limperos, and Olivier (2010) analyzed the content of the top four user-generated FB groups of the 2008 U.S. presidential candidates, Barack Obama (D) and John McCain (R), to understand how they were portrayed across those FB groups. The results showed that Obama's groups had a higher membership rate, as well as higher levels of activity than McCain's. In addition, the Democratic candidate was showcased in a more positive way than the Republican.

Likewise, Fernandes, Giurcanu, Bowers, and Neely (2010) analyzed the content of the FB groups of nine college students supporting the 2008 presidential candidates in seven battleground states (Colorado, Florida, Indiana, Missouri, Nevada, North Carolina, and Ohio). The outcomes showed that students used FB to encourage civic involvement and discussion regarding the political process, issues, campaign information, candidates, and merchandise. In addition, students used FB groups to organize local events and display their support for the candidate. As in the previous study, Obama's groups reported more activity than McCain's.

Robertson, Vatrappu, and Medina (2010) examined two years of FB comments posted on the FB pages of Barack Obama, John McCain, and Hillary Clinton, focusing on participation patterns of usage. The results indicated that FB users spent their time interacting on a single candidate's wall; of the three candidates, Obama prompted the most traffic and comments. Nonetheless, the study also documented that some FB users like to post on multiple candidates' walls. Those people tend to be more verbose, provide more outside links, be engaged for a longer period, and refer more often directly to candidates.

In that same election period, other groups of researchers observed the FB group "Join the Coffee Party Movement," founded in January 2010 by filmmaker Annabel Park to create resistance to the national Tea Party movement. Mascaro, Novak, and Goggins (2012) documented that this FB group had 355 000 followers across the nation. Their research analyzed the organization's posts made by administrators as well as the comments made by their group members. The outcome pointed out that the FB group's structure, centralization, and leadership fluctuated greatly over time. They also showed that the FB group administrators acted as gatekeepers by choosing to include specific information only, and they also affected the group's structure by playing different roles, such as administrators, participants, and discussion moderators.

Age is an important factor in the use of SNS. According to the Pew Research Internet Project, social media played a significant role in promoting the vote during the 2012 U.S. presidential election, particularly among voters aged 18-49. The research results indicated that registered voters used social media such as FB and Twitter to let others know how they voted, encourage their friends to vote, and become inspired to vote by their social media friends (Rainie, 2012).

In the 2012 election, the presidential candidates were Barack Obama (D) and Mitt Romney (R). Bronstein (2013) evaluated the FB content of the 2012 candidates, demonstrating that both contenders used FB to gain social and economic capital in the form of donations and volunteer work, and by asking supporters to share their posts with their friends. In addition, Bronstein found that the most frequent type of language of persuasion present on the FB posts of both candidates' profiles was emotional, aiming to create some kind of association or bond with their viewers.

Another study on the use of FB during the 2012 election period, conducted by Shafi and Vultee (2016), also focused on the FB posts of presidential candidates during the general election phase (October 1 to November 6, Election Day). The results indicated that 66 percent of the FB posts came from Romney and 34 percent from Obama, with a non-significant positive correlation ($\rho = + 0.460$) between their FB agendas. For both candidates, the "no specific issue" category ranked at the top with 65 percent for Romney and 46 percent for Obama. This category encapsulated no

issue-related information, but only messages about campaign activities, seeking campaign volunteers, voting information, and encouraging citizens to get out and vote. The economy ranked second for both candidates, Obama with 26 percent and Romney with 23 percent. On the FB agenda, Obama had a tie between education, health, and women issues for third place, with 6 percent for each issue; for Romney, third place was government, with 3 percent.

A separate study that collected data from Labor Day to Election Day, covering 30 more days than the previous study, also scrutinized the presidential candidates' FB pages. Santana and Camaj (2015) determined that FB issue agenda results pointed to a significant positive correlation ($\rho = + 0.718$) between both candidates' FB pages. The top issue for Obama was "living standards," and for Romney, it was "unemployment." In addition, the study explored the relationship between the candidates' FB agenda and FB commentators' agendas, showing a positive correlation for both Obama ($\rho = + 0.707$) and for Romney ($\rho = + 0.594$), documenting a successful transfer of issues from the presidential candidates' FB pages to their FB followers. So far, the results of those studies have documented both a significant correlation of interdependency and a weak correlation of interdependency. Nevertheless, both studies examined the dynamics of political candidates in a national setting. The present research, however, attempts to document the behavior of political candidates in a local setting.

This study contributes to the agenda-building body of knowledge from two perspectives: first, by testing McCombs's hypothesis, which predicted that the correlation between new media agendas would need to be negative, showing a weak correlation between agendas, and suggesting that the agendas are independent of each other, offering a diversification of content. The second perspective is that, while the predominant research regarding the FB agenda in the digital political communications dynamic has examined international and national settings, considerably less attention has been paid to the study of local FB agenda interaction. Not much evidence exists of the FB agenda applicability in local elections of communities located on the U.S.-Mexico border. This research was conducted in a unique bicultural and bilingual site, the southern border. This article documents how border political candidates competing at the local level integrate and implement FB as a campaign communications tool to disseminate their political messages to voters.

Furthermore, this research determines the FB political agendas of two Democratic candidates running for the position of Webb County judge during the March 2014 primary election. In addition, it measures the agenda-building effect of those FB agendas to determine the degree of similarity or difference between them in order to identify the degree of interdependency or independence between those FB agendas. In other words, this study identifies whether or not Valdez's and Tijerina's political

messages to voters were different or alike. Five research questions guided this inter-candidate FB agenda-building investigation: first, what were the FB election issues agendas for Valdez and Tijerina? Second, what were Valdez's and Tijerina's FB personal attributes agendas? Third, what was the inter-candidate FB agenda-building effect of Valdez's and Tijerina's election issue agendas? Fourth, what was the inter-candidate FB agenda-building effect of Valdez's and Tijerina's personal attributes agendas? And fifth, does the inter-candidate FB agenda-building effect of Valdez's and Tijerina's FB agendas confirm or reject McCombs's digital media hypothesis? The next section presents the particulars of this research design.

METHODOLOGY

The methodology for the present study consists of a two-step process. The first determines Valdez's and Tijerina's FB issues agendas as well as their FB personal attributes agendas. In order to identify those agendas, I conducted a content analysis of Valdez's and Tijerina's FB pages. I captured a census sample of each post that appeared on both candidates' FB pages for 90 consecutive days, from December 5, 2013 to March 4, 2014, the official time frame for political campaigning. The unit of analysis was every FB post. This examination yielded a total of 246 FB posts, 73 percent (180 posts) from Valdez and 27 percent (66 posts) from Tijerina.

The variables "general issues" and "campaign issues" were used to establish the candidates' issue agendas. The first variable measures all FB posts that discussed a particular issue such as education, economy, health, and immigration, among others. However, no general issues were found,⁴ and only seven campaign issues were identified:⁵ voting procedures, rallies, political TV ads, block-walking, endorsements, debate, and fundraising.

In addition, I used two more variables to establish the candidates' personal attributes. The variable "positive" measures favorable personal attributes, and the variable "negative" measures damaging personal attributes. Positive and negative personal attributes were coded into seven categories: family, intelligence, leadership, experience, integrity, socializing, and other. Coders carefully examined each FB post and performed the inter-coder reliability test, resulting in a 95 percent coefficient of reliability among coders.

⁴ General issues are topics that have a direct impact on voters' lives, such as education, immigration, taxes, economy, and health, among others.

⁵ Campaign issues are topics that have no direct impact on voters' lives such as rallies, dances, voter education, political ads, and block-walking, among others.

The second methodological step determined Valdez's and Tijerina's agenda-building effect of FB election-issue agendas and their FB personal-attributes agendas. A statistical analysis was conducted to determine the degree of similarity or difference between FB agendas. Specifically, I used the Spearman's rank-order correlation coefficient (ρ) to assess the degree of correlation. A correlation coefficient of +1.0 would indicate perfect agreement; a correlation coefficient of 0.0, no agreement; and a correlation coefficient of -1.0 would indicate perfect inverse agreement.

The ρ statistic requires that each category analyzed be ranked in order of importance, and the importance of each category was determined by the frequency of posts. Therefore, the categories within the "campaign issues" variable were ranked from first to last separately for each candidate. Specifically, within the "campaign issues" variable, the categories of voting procedures, rallies, political TV ads, block-walking, endorsements, debate, and fundraising were ranked. The same procedure was followed within the "personal-attributes" variable, ranking the categories of family, intelligence, leadership, experience, integrity, social skills, and other. Negative candidate personal attributes were found to be very few in number for both candidates; therefore, it was not possible to perform a statistical analysis of them.

RESULTS AND DISCUSSION

This article examines the role that FB played in the 2014 primary election for judge of Webb County. This section presents the outcomes for each of the five research questions that guided this inter-candidate agenda-building investigation, beginning with the FB campaign-issue agendas for each of the Democratic candidates. At the time of the election, the incumbent Webb County judge, the Honorable Judge Valdez, was the twenty-second judge to serve in office. He had served two consecutive three-year terms since January 1, 2007, and was reelected in 2010. After finishing his high school education, Valdez decided to join the Navy for four years, subsequently enrolling in Laredo Junior College.

Valdez started his 32-year public service career as justice of the peace, holding that position for 24 years. Under his leadership, the county established a working partnership with the City of Laredo, formed the County Legislative Committee, supported alternative ways of generating electricity using wind farms, and completed water and sewage improvements for homes, as well as sewage improvements in the rural towns of Rio Bravo and El Cenizo. Also, Valdez supported Texas House Bill 136 (2007) to limit school district taxes on the elderly as well as the disabled, and completed the county's Youth Village for juvenile offenders, among other things. The 2014

election was the third time that Valdez ran for county judge. His campaign motto was “Experience money can’t buy.”

Valdez had a personal FB account to promote his campaign. A personal account is a personal timeline that lets the user connect with friends, post his/her thoughts, pictures, videos, and view friends’ posts through their news feed. Advertising on a timeline is prohibited. At the time of this study, Valdez had 4 989 FB friends and 219 followers. Valdez did not manage his own FB page, but was assisted in this task by his campaign team. The results indicate that 180 posts were uploaded over the 90-day campaign period. The source of the majority of the posts (53 percent) was the candidate himself; however, 47 percent came from his FB friends by means of posting directly on his wall and tagging him with text, photo, or text and photo. This means that the candidate was able to build a political agenda on his FB wall, but the high volume of FB friends’ activity created noise, or a distraction, on his page. The most frequent type of post was 31 percent plain text, followed by 26 percent text and photo gallery, 20 percent text and photo, 12 percent only photo, 4 percent text and video, 4 percent only video, 1 percent photo gallery, and 1 percent other. The videos were campaign ads, debates, rallies, and endorsements linked to his YouTube account, which stored all his audio/visual information.⁶

Of Valdez’s 180 posts, only 33 percent (60) presented election information. Furthermore, an in-depth examination of the campaign-issues variable, as shown in Table 1, produced the following: 22 percent rally activities, 20 percent block-walking activities, 18 percent debates, 18 percent voting procedures, 12 percent fundraising events, 5 percent endorsements, and 5 percent presenting his political TV ads. The remaining 67 percent (120 posts) of the time, topics presented on FB were not related to the election process. The outcomes indicate that those non-election topics were 32 percent social events, 26 percent work-related activities, 21 percent voters expressing their support for Valdez, 14 percent FB friends paying their respects to Valdez because his father passed away during the first month of the campaign, and 8 percent other.

The challenger was Tijerina, a wealthy rancher, businessman, and former professional baseball player with the Milwaukee Brewers. In 2002, he earned a bachelor’s degree in kinesiology with a minor in criminal justice from Texas A&M International University. In 2010, the first time that Tijerina ran for county judge, two of his campaign managers wanted him to change his personal image from wearing a cowboy-like outfit (boots, jeans, cowboy belt buckle, knife on the side of his pocket, and white cowboy hat) to a more urban look (blue-collar shirt, slacks, and shoes). Tijerina decided to let them go because he wanted to stay true to himself, a true cowboy, because that

⁶ https://www.youtube.com/channel/UC_alLCBqwjFu4P167rUbjGQ.

is who he is. Tijerina loves to be challenged; as he said, "Tell me that I cannot do something and I will prove to you that I can; that is who I am. It's engraved in me!" (Tijerina, 2013). Consequently, the night of Election Day 2010, when Tijerina lost the political race, he decided to run for office again in 2014. Tijerina's campaign colors were red and yellow on both occasions, not the patriotic approach of red, white, and blue. His political campaign slogan was "What time is it?"

According to Tijerina's political website,⁷ his political platform consisted of three main topics: public safety, public health, and public service. Tijerina planned to incorporate a couple of first responders' services, such as fire and emergency medical services, and to build a new correctional facility. He also intended to restore health services, to establish an adult drug rehabilitation program, to provide a clean water supply for the county, and to establish an effective leadership strategy that "puts public service above self-service."

Tijerina's social media campaign strategy consisted of a website and Twitter, YouTube,⁸ and FB accounts. Tijerina had three FB accounts: one personal, known as "Tano Tijerina" that he kept for his family and friends, and two FB business pages known as "Tano for County Judge" for his campaign. The FB personal page is a personal, private communication venue where people make friend requests to the account owner, who can accept or reject them. Once someone becomes a friend, they can post information on Tijerina's wall. The owner of the FB account can have friends and followers.

On the other hand, FB business pages are created to help connect people to business and/or non-profit organizations. FB business pages allow advertisements. Usually, users can "like" the page and immediately start receiving messages from the account owner, but only the owner can post on his/her wall. Consequently, the owner can only have followers, not friends. At the time of this study, Tijerina's FB campaign pages had about 4 983 followers on each business page and another 4 000 on his personal page. Tijerina could reach about 14 000 people from his computer or smart phone, not counting the multiplier effect of his followers' friends and his friends' friends. He likes to manage his own social media accounts; every morning he likes to go on FB to congratulate people who are celebrating their birthdays.

Of the 90-day campaign cycle, Tijerina had activity on his FB page for 39 days (43 percent), but for 51 days (57 percent), he did not: so, the number of days that reported no FB activity was higher than those with activity. Tijerina was the source of all 66 posts due to the technological nature of his FB business page. The type of content most frequently used was 31 percent text and photo; followed by 22 percent, only text; 18 per-

⁷ www.tanoforcountyjudge.com.

⁸ <https://www.youtube.com/channel/UCHhtKyHsummD738rPg7mrzA>.

cent, text and video; 12 percent, only photo; 9 percent, text and photo gallery; 6 percent, text with photo and link; and 2 percent photo gallery. Of Tijerina’s 66 posts on FB, the majority (77 percent, or 51 posts) disseminated election information, and 23 percent (15 posts) were about other topics such as social life, family, and voters’ support. Further examination of the type of campaign issues that Tijerina presented on FB indicated that 41 percent were about voting procedures; 25 percent, rally activities; 20 percent, presentation of political TV ads; 6 percent, block-walking activities; 6 percent endorsements; and 2 percent, debates (see Table 1).

Table 1
INTER-CANDIDATE FACEBOOK AGENDA-BUILDING EFFECT, CAMPAIGN ISSUES

Campaign Issues	Danny Valdez N=60			Tano Tijerina N=51		
	Frequency	Percentage	Ranking	Frequency	Percentage	Ranking
Voting procedures	11	18	(3.5)	21	41	(1)
Rally	13	22	(1)	13	25	(2)
Political TV ad	3	5	(6.5)	10	20	(3)
Block-walking	12	20	(2)	3	6	(4.5)
Endorsement	3	5	(6.5)	3	6	(4.5)
Debate	11	18	(3.5)	1	2	(6)
Fundraising	7	12	(5)	0	0	(7)

Spearman’s rho correlation = +0.286

Valdez’s and Tijerina’s FB Positive Personal-Attributes Agendas

The second research question inquired about Valdez’s and Tijerina’s FB personal-attributes agendas. The target audience for each FB post was determined by analyzing the post’s word choice, syntax, and tone. The outcomes show that 50 percent of Valdez’s FB posts targeted his FB friends; 29 percent were posts by friends and followers to get the candidate’s attention; 11 percent were for Team Valdez (supporters and volunteers helping out on his campaign); and 9 percent, for all voters in the county. The border electorate is bilingual; political candidates should be able to communicate fluently in two languages. Of Valdez’s 180 posts, 72 percent were in English, Valdez’s language of preference; over 6 percent, Spanish; 6 percent bilingual; and 16

percent had no text. The term bilingual in this context indicates a typical border form of communication that, in the same message, sentences/phrases/words in English are mixed with sentences/phrases/words in Spanish.

Of Valdez’s 180 FB posts, only 37 percent (67 posts) contained information directly related to his positive personal attributes, as Table 2 illustrates, including 51 percent, very social individual; 25 percent, leadership; 19 percent, experience; 1 percent, for family; 1 percent, integrity; and 1 percent, other. Out of all 180 FB posts, only 4 mentioned negative personal attributes for Valdez: for lack of integrity, lack of leadership, and lack of intelligence. The remaining 109 contained no candidate personal-attribute information.

Table 2 INTER-CANDIDATE FACEBOOK AGENDA-BUILDING EFFECT, CANDIDATE’S POSITIVE PERSONAL ATTRIBUTES						
Positive Personal Attributes	Danny Valdez			Tano Tijerina		
	N=67			N=46		
	Frequency	Percentage*	Ranking	Frequency	Percentage*	Ranking
Leadership	17	25	(2)	29	63	(1)
Family	1	1	(5)	8	17	(2)
Social skills	34	51	(1)	5	11	(3)
Integrity	1	1	(5)	2	4	(4)
Experience	13	19	(3)	1	2	(5.5)
Other	1	1	(5)	1	2	(5.5)
Spearman’s rho correlation = +0.386						
* The total percentage does not add up to 100 percent due to rounding off.						

In contrast, the results indicate that the type of audience that Tijerina’s FB posts targeted, according to their word choice, syntax, and tone, was 61 percent, all voters; 28 percent, friends; and 11 percent, Team Tano (supporters and volunteers). Tijerina prefers to communicate 90 percent in English, then 8 percent in Spanish, and 2 percent in both languages. In terms of his personal attributes (see Table 2), the results show that out of the 66 FB posts, 70 percent (46) promoted a positive personal attribute. The item ranking at the top of the list was 63 percent for leadership, followed by 17 percent for family; 11 percent, social skills; 4 percent, integrity; 2 percent, experience; and 2 percent, other. The results indicate that out of the 66 FB posts, Tijerina received

only one negative personal attribute opinion, regarding his lack of experience. The remaining 19 posts contained no candidate personal-attribute information.

Agenda-building Effect of Valdez's and Tijerina's FB Campaign Issues and Positive Personal-Attributes Agendas

The third and fourth research questions (campaign issues and positive personal attributes, respectively) asked about the agenda-building effect of Valdez's and Tijerina's FB agendas. In terms of the campaign issues, the results indicate that both candidates used FB to disseminate predominantly election campaign issues, demonstrating that FB could be used at the local level for electoral purposes. As Table 1 illustrates, the FB agenda-building effect of campaign issues indicates a slight positive correlation ($\rho = +0.286$). That is, Valdez's campaign issues were not interconnected with Tijerina's, and *vice versa*. Each candidate presented his own independent FB campaign issues agenda. The results indicate that both political candidates concentrated their efforts on presenting campaign issues, not on discussing general electoral issues.

Furthermore, in terms of Valdez's and Tijerina's FB personal attributes, Table 2 shows that the FB agenda-building effects of the candidates' positive personal attributes were not associated. A Spearman's rho correlation coefficient was calculated to determine the relationship between Valdez's and Tijerina's positive personal attributes, resulting in a weak positive correlation ($\rho = +0.386$). Consequently, Valdez's positive personal-attributes agenda was not related to Tijerina's, and *vice versa*. FB political messages generated by each candidate to highlight his positive personal attributes were independent of each other because each one presented a completely different political public image to the voters, offering greater content diversity.

McCombs's Hypothesis Regarding Digital Media Was Confirmed or Rejected

The last research question inquired about McCombs's hypothesis about digital media. He states that the correlation between online agendas would need to be greatly opposed rather than greatly redundant, like those typically found in traditional news media outlets (McCombs, 2004). The results confirm McCombs's hypothesis, because the evidence determined that Valdez's and Tijerina's FB agenda-building dynamics were independent of each other by showing a weak positive correlation in both cases (see Tables 1 and 2). This research provides evidence that confirms that FB agendas

for political candidates can be independent of each other, resulting in enhanced content diversity. Also, the outcomes confirm that FB posts can function as an agenda builder for local candidates on which to promote their political platforms.

CONCLUSION

In summary, FB builds a specific political agenda for closed/private group(s) with their personal page, as well as a semi-private group with their business page. Communication between candidates and voters is direct because political messages instantly appear on people's smartphones and is nearly unavoidable by FB users because FB posts appear on their smartphone's home screen. FB has a two-level flow of communication to circulate content, making this social media outlet an important direct digital communications channel between candidates and voters. FB has the power to disseminate political messages not only to Valdez's and Tijerina's followers and friends (first-level flow of communication), but to their followers' friends as well as their friends' friends (second-level flow of communication), creating a multiplier effect.

Although Valdez reported a higher number of FB posts than Tijerina, his posts were not as effective as Tijerina's. The latter's messages were very clear, specific, and targeted all county voters, not just FB friends, as Valdez did. Political messages should be carefully written to capture the interest of all voters. Therefore, careful construction of FB posts content is more important than the actual number of FB posts. Tijerina used a FB business page, which allows for additional control over the content, lowering the risks of negative campaigning. In contrast, Valdez's FB personal page allowed his friends to post content that had the potential to jeopardize his political message or to distract voters by creating noise/interference. His target audience was his FB friends instead of voters in general. The type of FB content that Tijerina most frequently used was text and photo, and for Valdez, it was only text. According to the Obama campaign experts, voters prefer a combination of text and photo, as in the case of Tijerina's FB content.

The results of this study indicate that the top FB campaign issues for Valdez were rallies, block-walking, debates, and voting procedures. For Tijerina, they were voting procedures, rallies, and presentation of political TV ads. No general issues were presented/posted on FB by either candidate. The inter-candidate FB agenda-building effect of campaign issues showed a slight positive correlation ($\rho = +0.286$). These outcomes indicate that each candidate presented a completely different campaign-issue agenda to voters because the degree of interdependency between agendas was weak. A parallel result was observed regarding the inter-candidate FB agenda-building effect of positive personal attributes, showing a slight positive correlation ($\rho = +0.386$) and dem-

onstrating that there was no similarity in the construction of Valdez's and Tijerina's FB public images. The top two personal attributes emphasized on FB posts for Valdez were social skills and leadership, while for Tijerina, they were leadership and family.

The 2014 primary election was the second time that Valdez and Tijerina had faced each other in the local political arena. Back in 2010, on the day of the primary election, 105 995 Webb County residents were registered to vote, but only 26 percent actually cast their ballots. The Webb County Elections Administration Democratic Primary Runoff report indicated that the difference between the candidates was about 2 percent; it was a very close race: 51 percent supported Valdez and 49 percent supported Tijerina (Webb County Department of Elections Administration, 2010). Four years later, the Webb County 2014 Primary Election Results indicated that 112 130 residents were registered to vote, but again only 26 percent went out to cast their ballots. The primary election results indicated that 65 percent voted for Tijerina and 35 percent voted for Valdez (Webb County Department of Elections Administration, 2014).

This study's limitation was that it did not measure the comments FB friends made after a post. It would be instructive to know the reactions that individuals had to those comments. Suggestions for future research would be a comparative agenda-building study of Valdez's and Tijerina's FB political agendas and their political ads placed on traditional media outlets to discover the transfer of issues and personal attributes among them. Since Obama's 2008 presidential campaign, SNS have been used for political campaign promotional purposes, specifically to promote a political candidate, for fundraising, and to reach out to /for voters. This research project contributes to the field of political communication by testing the role of FB in a local election. It also documents evidence confirming McCombs's hypothesis indicating that the correlation between digital media agendas is opposing and they are independent of each other rather than redundant and interdependent, like those found in traditional media agendas. By extension, this study also contributes to the field of communication studies by examining the development of digital political communication in the U.S.-Mexico border region.

BIBLIOGRAPHY

AGNEW, R.

2012 "Census: Total and Minority Newsroom Employment Declines in 2011 But Loss Continues to Stabilize," Columbia, Missouri, American Society of Newspaper Editors, <http://asne.org/content.asp?pl=121&sl=122&contentid=122>, accessed September 28, 2013.

ARUGUETE, NATALIA

2015 "Fase IV: El proceso de construcción de la agenda mediática," in N. Aruguete, ed., *El poder de la agenda: Política, medios y público*, Buenos Aires, Biblos.

BERELSON, B. R., P. F. LAZARSFELD, and W. N. MCPHEE

1954 *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Chicago, University of Chicago Press.

BRONSTEIN, JENNY

2013 "Like Me! Analyzing the 2012 Presidential Candidates' Facebook Pages," *Online Information Review*, no. 37, pp. 173-192.

BURNES, JAMES

2008 "How Obama Won Using Digital and Social Media," <https://www.youtube.com/watch?v=pFB5FtMfwNo>, <https://www.youtube.com/watch?v=fVBc7ttlCSA>, <https://www.youtube.com/watch?v=TBpDwgiM5kl>, <https://www.youtube.com/watch?v=nDdEG4PCQ4E>.

COBB, R., and C. D. ELDER

1972 *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, Maryland, John Hopkins University Press.

COBB, R., J. K. ROSS, and M. H. ROSS

1976 "Agenda Building as a Comparative Political Process," *The American Political Science Review*, no. 70, pp. 126-138.

COHEN, B. C.

1963 *The Press and Foreign Policy*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

COUNTY INFORMATION PROGRAM

2013 Webb County Profile, Austin, Texas, Texas Association of Counties, <http://www.txcip.org/tac/census/profile.php?FIPS=48479>, accessed July 29, 2013.

FERNANDES, J., M. GIURCANU, K. W. BOWERS, and J. C. NEELY

2010 "The Writing on the Wall: A Content Analysis of College Students' Facebook Groups for the 2008 Presidential Election," *Mass Communication and Society*, no. 13, pp. 653-675.

FLORES, MARÍA

- 2012 "Latino Agenda-Setting Effect on the 2008 Presidential Election Latino Research," Siglo XXI Conference: Forging the Future of Latinos in Time of Crisis, February 23-25, New York.

FLORES, MARÍA, C. ADAMS-MEANS, and M. McCOMBS

- 2017 "Inter-public Agenda-Setting Effect through Political Activism: The Role of Hip Hop Music in the 2004 Presidential Election," in W. Raussert and O. Kaltmeier, eds., *Music and Social Movements in the Americas*, Routledge.

FLORES, MARÍA, and M. McCOMBS

- 2008 "Latino Agenda-Setting Effect on the 2004 Presidential Election," in Federico Subervi-Vélez, ed., *The Mass Media and Latino Politics*, New York, Taylor and Francis Group.

GRAHAM-FELSEN, S.

- 2012 "Internet Pioneer Sam Graham Felsen on How Social Media Is Changing Politics and Business in America," and "Global Perspectives: Social Media and Politics," <https://www.youtube.com/watch?v=GITa8FGTTnU>.

JOHNSON, T. J., and D. D. PERLMUTTER

- 2010 "Introduction: The Facebook Election," *Mass Communication and Society*, no. 13, pp. 554-559.

MASCARO, C. M., A. N. NOVAK, and S. P. GOGGINS

- 2012 "The Daily Brew: The Structural Evolution of the Coffee Party on Facebook during the 2010 United States Midterm Election Season," *Journal of Information Technology and Politics*, no. 9, pp. 234-253.

McCOMBS, M.

- 2004 *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*, Malden, Massachusetts, Polity Press.

McCOMBS, M., and D. L. SHAW

- 1972 "The Agenda-Setting Function of the Mass Media," *Public Opinion Quarterly*, no. 36, pp. 176-187.

PLOTKOWIAK, T., S. GRUBENMANN, and K. STANOEVSKA-SLABEVA

- 2011 "Social Network Based Individualized Agenda Setting: An Approach towards Developing a Social Network Based Agenda Setting," paper presented at the 8th International Conference on Applications of Social Network Analysis (ASNA), September 9, Zurich.

RAINIE, L.

- 2012 *Social Media and Voting*, Digital ed., Washington, D.C., Pew Research.

ROBERTSON, S. P., R. K. VATRAPU, and R. MEDINA

- 2010 "Off the Wall Political Discourse: Facebook Use in the 2008 U.S. Presidential Election," *Information Polity*, no. 15, pp. 11-31.

ROGERS, E. M., and J. W. DEARING

- 1988 "Agenda-Setting Research: Where Has It Been, Where Is It Going?" *Communication Yearbook*, no. 11, pp. 555-594.

ROSPARS, J., producer

- 2013 *Obama's Social Media Mastermind*, video, YouTube-Sunriseon7<https://www.youtube.com/watch?v=8gs1ZJnrjgs>.

SANTANA, A. D., and L. CAMAJ

- 2015 "Facebook as Campaign Tool during the 2012 Elections: A New Dimension to Agenda Setting Discourse," *Journal of Social Media and Society*, no. 4, pp. 106-197.

SHAFL, A., and F. VULTEE

- 2016 "One of Many Tools to Win the Election: A Study of Facebook Posts by Presidential Candidates in the 2012 Election," in T. Dezelan and I. Vobic, eds., *(R)evolutionizing Political Communication through Social Media*, Hershey, Pennsylvania, IGI Global.

SOROKA, S., S. FARNSWORTH, A. LAWLOR, and L. YOUNG

- 2015 "Mass Media and Policy-Making," in E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, and X. Wu, eds., *Routledge Handbook of Public Policy*, New York, Routledge.

SWEETSER, K. D., and R. WEAVER LARISCY

- 2008 "Candidates Make Good Friends: An Analysis of Candidates' Uses of Facebook," *International Journal of Strategic Communication*, no. 2, pp. 175-198.

TIJERINA, C.

- 2014 "Our Plan: Serve the Public!" November 5, interview with student reporter Leonardo Hernández, Laredo, Texas, http://tanoforcountyjudge.com/?page_id=62, accessed May 28, 2014.
- 2013 "Tano Tijerina Visits His Alma Matter—TAMIU," November 5, interview with the author in her classroom.

U.S. CENSUS BUREAU

- 2010a American Fact Finder Webb County, Texas, http://factfinder2.census.gov/faces/nav/jsf/pages/community_facts.xhtml#none, accessed July 29, 2013.
- 2010b Webb County, Texas, <http://quickfacts.census.gov/qfd/states/48/48479.html>, accessed July 29, 2013.

VALDES, D. D.

- 2014 Interview with student reporter J. Brosig about the role of social media in political campaigns, March.

WALGRAVE, S., S. SOROKA, and M. NUYTEMANS

- 2008 "The Mass Media's Political Agenda-Setting Power: A Longitudinal Analysis of Media, Parliament, and Government in Belgium (1993 to 2000)," *Comparative Political Studies*, no. 4, pp. 814-836.

WEBB COUNTY DEPARTMENT OF ELECTIONS ADMINISTRATION

- 2014 "Election Results March 4, 2014 Final Totals," online ed., Laredo, Webb County, Texas, <http://www.webbcountytx.gov/ElectionsAdministration/ArchivedResults/ArchiveResultFiles/03-04-14-D.pdf>.
- 2010 "Democratic Primary Runoff," digital ed., Laredo, Webb County, Texas, <http://www.webbcountytx.gov/ElectionsAdministration/ArchivedResults/ArchiveResultFiles/04-13-10-D.pdf>.

WEBB COUNTY OFFICE OF PUBLIC INFORMATION

- 2014 "Judge Danny Valdez Bio," Laredo, Texas, <http://www.webbcountytx.gov/CountyJudge/AboutJudgeValdez/>, accessed May 28, 2014.

WOOLLEY, J. K., A. M. LIMPEROS, and M. B. OLIVER

- 2010 "The 2008 Presidential Election 2.0: A Content Analysis of User-Generated Political Facebook Groups," *Mass Communication and Society*, no. 13, pp. 631-652.

Realidad frente a hechos alternativos: la migración irregular hacia Estados Unidos y las deportaciones de población mexicana durante la administración de Trump

Reality in the Face of Alternative Facts: Irregular Migration to the United States and the Deportations of Mexicans under the Trump Administration

JESÚS PEÑA*

RESUMEN

Analizamos cinco ideas sobre la migración mexicana hacia Estados Unidos que impulsan la política migratoria de Trump y se contrastan con datos recabados de fuentes oficiales y la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte. Concluimos que: 1) no hay fundamentos en los datos que justifiquen el contenido de las órdenes ejecutivas de Trump; 2) las órdenes ejecutivas de Trump tienen sentido como estrategias de control poblacional orientadas a inhibir el crecimiento de la población mexicana en Estados Unidos; 3) el principal reto para México no es la cantidad de deportaciones, sino la diversidad de necesidades de esta población.

Palabras clave: migración mexicana, deportaciones, política migratoria, Donald Trump.

ABSTRACT

This article analyzes five ideas about Mexican migration toward the United States that drive Trump's immigration policy and contrasts them with official data from the Survey on Migration on the Northern Border. The author concludes that 1) the data do not justify the content of Trump's executive orders; 2) Trump's executive orders make sense as population control strategies to inhibit the growth of Mexican population in the United States; and, 3) Mexico's main challenge is not the number of deportations, but the diversity of deportees' needs.

Key words: Mexican migration, deportations, immigration policy, Donald Trump.

* Investigador del Departamento de Estudios de Población, El Colegio de la Frontera Norte, <jesuspna@colef.mx>.

INTRODUCCIÓN

Las órdenes ejecutivas firmadas por Donald Trump durante los primeros treinta días de su administración indican que, en lo sucesivo, se intenta adoptar una ambiciosa estrategia de control migratoria de doble enfoque: por un lado, el 25 de enero firmó una orden ejecutiva enfocada a mejorar la seguridad en la frontera México-Estados Unidos (“Border Security and Immigration Enforcement Improvements”). Ésta busca asegurar los recursos necesarios para expandir la capacidad de detención por parte de las autoridades migratorias que operan en la frontera. Se incluye, por supuesto, la construcción inmediata de más de dos mil kilómetros de un muro fronterizo, con un costo calculado en 21 000 000 000 de dólares y una fecha de conclusión pero el 2020 (The White House Office of the Press Secretary, 2017a).

Por otro lado, ese mismo 25 de enero, Trump firmó otra orden ejecutiva orientada a expandir las capacidades de control migratorio más allá de la frontera con México (“Enhancing Public Safety in the Interior of the United States”). Bajo el manto de cuestiones de seguridad pública, esta orden contiene provisiones para agilizar el proceso de detención y deportación de migrantes irregulares que han cometido algún tipo de ofensa, sin importar su gravedad, e incluye también la delegación de funciones de control migratorio a todas las agencias encargadas de la seguridad pública (The White House Office of the Press Secretary, 2017b).

La estrategia de doble enfoque que postula estas órdenes ejecutivas tiene sentido dentro de la narrativa que Trump impulsó durante su campaña y que confirma la creencia de muchos de sus seguidores: los inmigrantes indocumentados, las drogas, los criminales y los terroristas entran a nuestro país por la falta de límites fronterizos fuertes y de políticas migratorias laxas. Sobre esta postura, preocupa el hecho de que se apoya en datos y hechos poco fundamentados en la realidad, incluso en información completamente errónea o fabricada. La manipulación de la información y el uso de datos manipulados se ha convertido en algo tan rutinario en el modus operandi de Trump, que hasta su propio equipo le ha dado un nombre a este tipo de información: hechos alternativos.

La situación en México no es tan diferente, donde, tanto el gobierno como la sociedad por igual, buscan enfrentar las consecuencias de las órdenes ejecutivas de Trump desde la desinformación y la ignorancia. Esta falta de conocimiento sobre el estado actual de la migración mexicana hacia Estados Unidos desemboca en imaginarios catastróficos que comparan a la frontera norte de México con una bomba de tiempo hacia una región destinada al colapso total, provocado por el aumento de las deportaciones de la población mexicana en Estados Unidos.

Sin duda, en materia de migración, una de las principales incertidumbres para la frontera norte de México que la doble estrategia de control migratorio impone es

el posible aumento en las deportaciones de connacionales mexicanos. No obstante, antes de aventurarnos a hacer predicciones sobre próximos escenarios, es fundamental conocer primero el punto en que se encuentra la migración mexicana hacia Estados Unidos.

A continuación se presentan cinco hechos alternativos que impulsan la política migratoria de Trump y se analiza su veracidad con datos reales recabados de la U.S. Border Patrol, el Instituto Nacional de Migración y la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte. Con base en este análisis, se proponen tres tesis: 1) no hay fundamentos en el estado actual de la migración mexicana hacia Estados que justifiquen el contenido de las órdenes ejecutivas de Trump del 25 de enero; 2) el principal reto para los gobiernos y sociedades en la frontera norte de México, respecto de la deportación de mexicanos no se encuentra en la cantidad de personas, sino en la diversidad de perfiles y necesidades de esta población y 3) las órdenes ejecutivas de Trump sólo tienen sentido si se entienden como estrategias de control población orientadas a inhibir el crecimiento de la población mexicana en Estados Unidos, en vez de acciones para el control de la migración irregular.

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

El proyecto de la EMIF Norte inició sus operaciones en 1993, con la intención de ofrecer datos confiables sobre el volumen y la dinámica del fenómeno migratorio de los mexicanos que se desplazan a la frontera norte de México y a Estados Unidos. A diferencia de la mayoría de las encuestas que identifican a los inmigrantes y emigrantes en las viviendas donde residen o de donde partieron, la EMIF Norte tiene la particularidad de observar directamente los flujos migratorios a lo largo de la frontera norte de México, captándolos en distintos puntos del país donde se concentran los desplazamientos migratorios, como la puerta de llegada y salida de las centrales de autobuses y aeropuertos, o en aduanas y garitas de inspección de documentos migratorios.

Uno de los principales objetivos de la metodología de la EMIF Norte es aprehender la heterogeneidad de los flujos migratorios que transitan por la frontera norte de México. Para ello, actualmente la EMIF Norte divide al flujo migratorio en tres grupos:

- 1) *Migrantes procedentes del sur*: personas de quince años o más, nacidas y residentes en México, que no viven en la ciudad de la entrevista y que no tienen fecha comprometida de regreso a la localidad de residencia anterior en México. Este flujo se clasifica según el lugar de destino: migrantes procedentes del

sur con destino a la frontera norte de México y migrantes procedentes del sur con destino a Estados Unidos.

- 2) *Migrantes procedentes del norte*: personas de quince años o más, nacidas en México y residentes en México o Estados Unidos, que no viven en la ciudad de la entrevista y que proceden de la frontera norte de México o de Estados Unidos, cuyo desplazamiento se debe a motivos laborales, cambio de residencia u otra razón, siempre y cuando su estancia haya sido superior a un mes. Según el lugar donde más tiempo haya permanecido el individuo, el flujo se clasifica en uno de los dos siguientes grupos: migrantes procedentes de la frontera norte de México y migrantes procedentes de Estados Unidos. A su vez, el flujo procedente de Estados Unidos se divide en residentes en México o Estados Unidos, distinción que se realiza con base en el país que el encuestado declara como su principal lugar de residencia.
- 3) *Migrantes devueltos por autoridades migratorias de Estados Unidos*: personas de quince años o más nacidas en México, que se encontraban cruzando o residiendo, de manera indocumentada, en territorio estadounidense y que fueron aprehendidas por autoridades migratorias de ese país y entregadas a las autoridades migratorias de México. Los migrantes devueltos también se dividen por país de residencia. Para este flujo esta distinción se realiza combinando dos criterios: 1) el tiempo de permanencia en Estados Unidos de la persona encuestada al momento de la deportación, o 2) el país que el encuestado declara como su principal país de residencia.

En este trabajo, se hace uso de datos de los tres flujos y para algunos casos se presentan utilizando los criterios de país de residencia de la EMIF Norte.

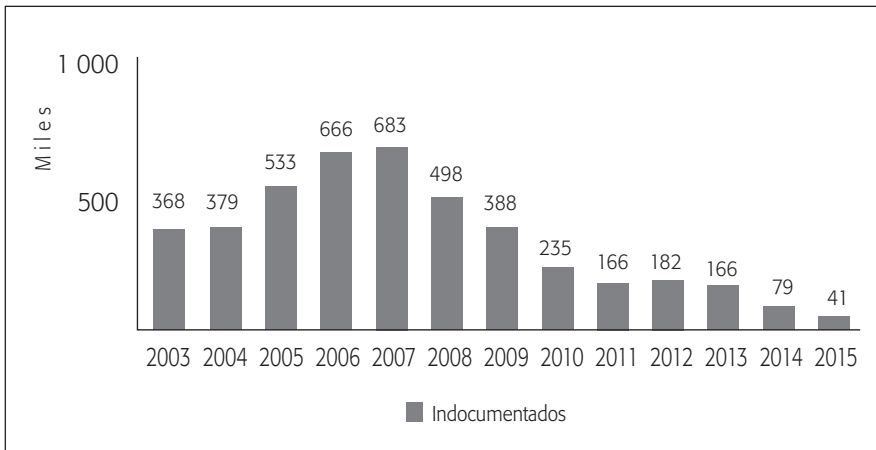
CINCO HECHOS ALTERNATIVOS SOBRE LA MIGRACIÓN MEXICANA HACIA ESTADOS UNIDOS Y SU REALIDAD

Primer hecho alternativo

El cruce irregular hacia Estados Unidos de la población mexicana es cada vez mayor. Realidad: el cruce irregular de migrantes mexicanos hacia Estados Unidos registra niveles bajos históricos. El monto de migrantes mexicanos que llega a la frontera norte de México, con intenciones de cruzar de manera irregular hacia Estados Unidos, es el más bajo desde 2003. Desde entonces, el único aumento de intentos de cruce tuvo lugar durante 2007, justo antes del colapso del sistema financiero en Estados

Unidos. En 2015, la EMIF Norte registró 41 184 desplazamientos de este tipo, cifra que representa 641 376 desplazamientos menos que en 2007 (véase gráfica 1).

Gráfica 1
FLUJO DE MIGRANTES PROCEDENTES DEL SUR QUE LLEGAN
A LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO CON INTENCIONES DE INGRESAR
A ESTADOS UNIDOS SIN DOCUMENTOS (2003-2015)



Fuente: EMIF Norte (2003-2015).

Cabe señalar una diversidad de razones detrás de este descenso: por un lado, es el resultado de décadas de políticas migratorias del gobierno estadounidense orientadas a la disuasión de los intentos de cruce; políticas rastreables hasta principios de los noventa, cuando se comenzó a construir el muro fronterizo para evitar el cruce indocumentado cerca de las principales ciudades de la frontera sur estadounidense. Desde entonces, el cruce indocumentado se ha vuelto más caro y más peligroso.

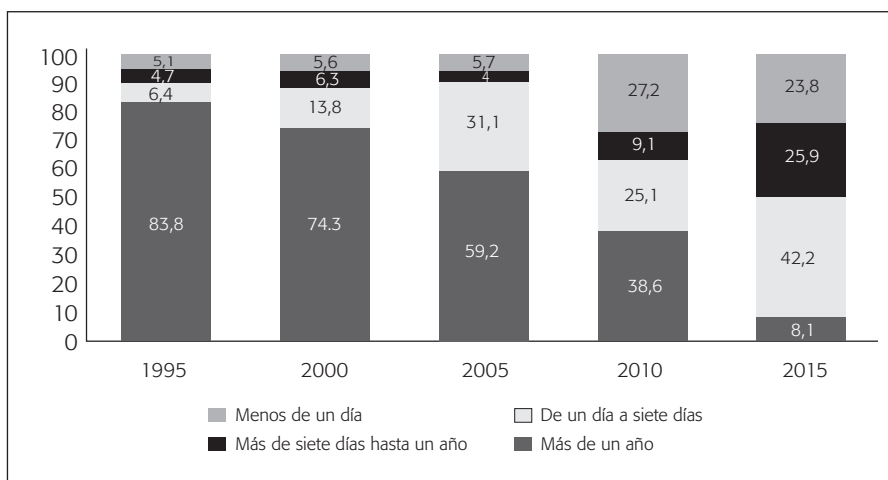
Por otro lado, el descenso de la masa crítica de migrantes es producto de cambios demográficos en la población mexicana, tanto en México como en Estados Unidos. En conjunto, estos factores han tenido como resultado un menor dinamismo de lo que se conoce como la migración circular, para referirse al constante ir y venir entre México y Estados Unidos de la población migrante.

Segundo hecho alternativo

Las políticas de control migratorio del gobierno estadounidense se concentran en detener la entrada a Estados Unidos de migración mexicana indocumentada. Realidad: las políticas de control migratorio se han enfocado principalmente en expulsar de Estados Unidos a la población mexicana establecida de manera permanente en ese país.

Los ataques terroristas perpetrados en territorio estadounidense en 2001 contribuyeron a impulsar severos cambios en la política migratoria de Estados Unidos. Desde entonces, la presencia de migrantes irregulares en territorio estadounidense ha pasado de ser una preocupación meramente económica, asociada a la pérdida de empleos y salarios bajos para la fuerza laboral nativa, a ser una cuestión de seguridad nacional. Este cambio de enfoque contribuyó a la creación, en 2003, del Bureau of Immigration and Customs Enforcement (ICE), una agencia dedicada a investigar y atender actividades criminales de extranjeros dentro de territorio estadounidense.

Gráfica 2
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL FLUJO DE POBLACIÓN MIGRANTE
(RESIDENTE EN ESTADOS UNIDOS), DEVUELTA POR AUTORIDADES MIGRATORIAS
ESTADUNIDENSES, SEGÚN SU PERMANENCIA EN ESE PAÍS (1995-2015)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la EMIF Norte (1995; 2000; 2005; 2010; 2015).

En 2012, el ICE registró el mayor número de detenciones desde su creación, con 409 849 eventos, cifra que en 2016 descendió a 240 255 (U.S. ICE, 2017). En cuanto a la migración mexicana, la estrategia de buscar y detener a migrantes más allá de la región

fronteriza tuvo como consecuencia la deportación de personas que se encontraban establecidas de manera permanente en Estados Unidos por largos periodos. La deportación de estas personas desembocó en la llegada a la frontera norte de México de migrantes con largas estancias de residencia en Estados Unidos, en algunos casos de hasta diez años. En 1995, el 83.8 por ciento de las personas mexicanas no permanecieron ni un día en territorio estadounidense. En 2005, este porcentaje ya mostraba un descenso notable, registrando un 59.2 por ciento. Hacia 2015, se revirtieron los tiempos de estancias de las personas deportadas en relación con 1995, siendo el tiempo de estancia de menos de un día el de menor porcentaje con un 8.1 por ciento (véase gráfica 2).

Para los migrantes con largas estancias en Estados Unidos, la deportación significa más que la pérdida de un ingreso en dólares. En muchos casos, la deportación conlleva la pérdida de patrimonio y la separación de familias con estatus migratorios mixtos, siendo común la separación de padres indocumentados de sus hijos menores de dieciocho años nacidos en Estados Unidos.

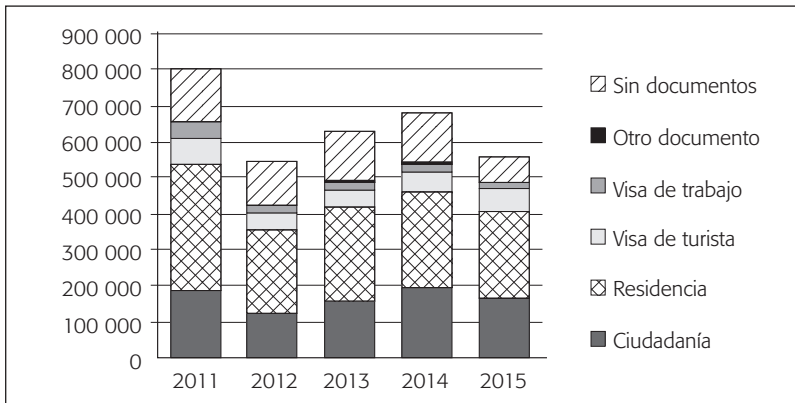
Tercer hecho alternativo

La población de origen mexicano que vive en Estados Unidos es en su mayoría indocumentada y está en constante crecimiento. Realidad: la población de origen mexicano residente en Estados Unidos es en su mayoría documentada y la proporción de personas indocumentadas está en descenso. Si bien el mayor número de personas indocumentadas que viven en Estados Unidos es de origen mexicano, en los últimos diez años el crecimiento de esta población en Estados Unidos proviene de migración documentada y población nacida en ese país.

La migración irregular ha dejado de ser un factor importante de crecimiento. Junto con la disminución del cruce irregular hacia Estados Unidos, otro dato de la EMIF Norte que permite confirmar esto es el tipo de estatus migratorio de la población de origen mexicano procedente de Estados Unidos y que visita México. Desde 2011, se observa una disminución en la cantidad de personas de origen mexicano que viven o vivían en Estados Unidos sin ningún tipo de documento migratorio.

En 2015, 69 778 de los desplazamientos a México fueron realizados por personas que se encontraban en Estados Unidos de manera irregular, cifra menor en comparación con los 165 241 desplazamientos realizados por personas con ciudadanía estadounidense y los 242 904 realizados por personas con residencia (véase gráfica 3).

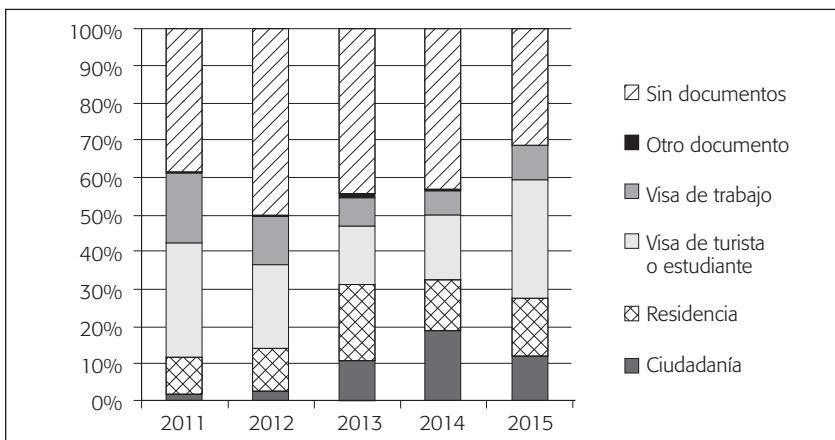
Gráfica 3
FLUJO DE MIGRACIÓN MEXICANA PROCEDENTE DE ESTADOS UNIDOS,
SEGÚN DOCUMENTO MIGRATORIO ACTUAL (2011-2015)



Fuente: EMIF Norte (2011-2015).

Tiene sentido que, en un flujo que mide el retorno voluntario a México, se registre poca cantidad de personas que se desplacen sin una certeza de poder reingresar a Estados Unidos, debido a la falta de documentos migratorios. Sin embargo, observar este flujo migratorio por país de residencia permite ver con mayor claridad la situación migratoria de las personas de origen mexicano en Estados Unidos.

Gráfica 4
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE POBLACIÓN MEXICANA
PROCEDENTE DE ESTADOS UNIDOS RESIDENTES EN MÉXICO,
POR DOCUMENTO MIGRATORIO ACTUAL (2011-2015)

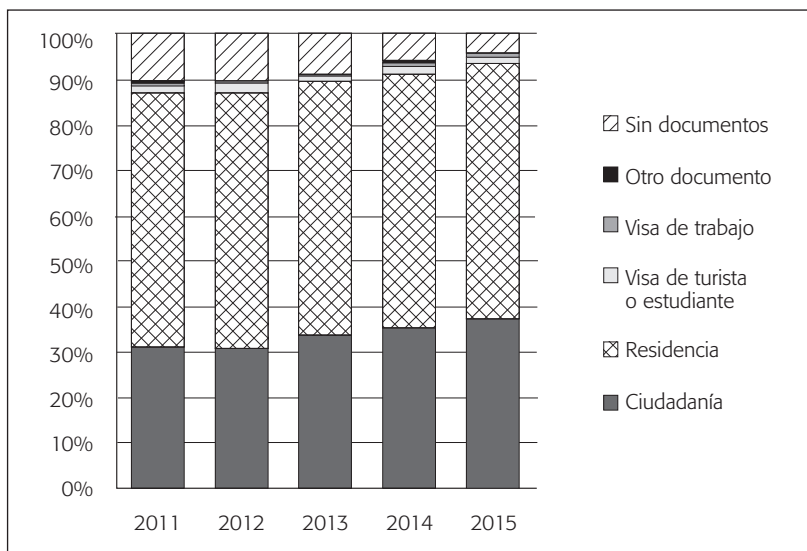


Fuente: Elaboración propia, con base en la EMIF Norte (2015).

El mayor porcentaje de personas que permanecieron en Estados Unidos, sin ningún tipo de documento migratorio, se encuentra en los migrantes cuyo principal país de residencia es México. No obstante, incluso en este flujo, menos de la mitad de los desplazamientos registrados desde 2011 fueron realizados por personas que vivieron en Estados Unidos sin documentos. En 2015, se registró el menor porcentaje (31.1) de esta población desde 2011 (véase gráfica 4).

Pasando a los migrantes que declaran vivir en Estados Unidos de manera permanente y que se desplazan a México sólo por visitas cortas, el porcentaje de indocumentados en 2015 es notablemente menor, e incluso registra una tendencia a la baja desde 2011. En 2015, un 4 por ciento de los desplazamientos a México desde Estados Unidos de población de origen mexicano fue realizado por personas sin ningún tipo de documento migratorio. El descenso en dicho porcentaje estuvo acompañado por un aumento del porcentaje de desplazamientos realizados por personas con ciudadanía estadounidense durante ese periodo. En 2015, solamente un 37.5 por ciento de las personas mexicanas residentes en Estados Unidos que se desplazaron a México tenía la ciudadanía estadounidense; otro 56.3 por ciento contaba con residencia (véase gráfica 5).

Gráfica 5
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE POBLACIÓN MEXICANA PROCEDENTE DE ESTADOS UNIDOS QUE RESIDE EN ESE PAÍS, POR DOCUMENTO MIGRATORIO ACTUAL, 2011-2015



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte, 2015.

Cuarto hecho alternativo

Se deporta a personas con antecedentes criminales, lo que representa un peligro para las ciudades de la frontera Norte. Realidad: se deporta a personas que han cometido delitos menores. La acción ejecutiva de seguridad interna restaura el “Secure Communities Program” (SCP), el cual concluyó y fue reemplazado por otro programa similar durante la administración de Obama. Este programa otorga mayor discrecionalidad y capacidad de acción para determinar si una persona migrante representa un peligro de seguridad nacional, por lo que, en vez de buscar mejorar la capacidad de identificar y detener a criminales que han cometido ofensas graves, la reactivación del SCP pretende que la etiqueta de “criminal” se amplíe, con la finalidad de aumentar el rango de población deportable dentro de esta categoría.

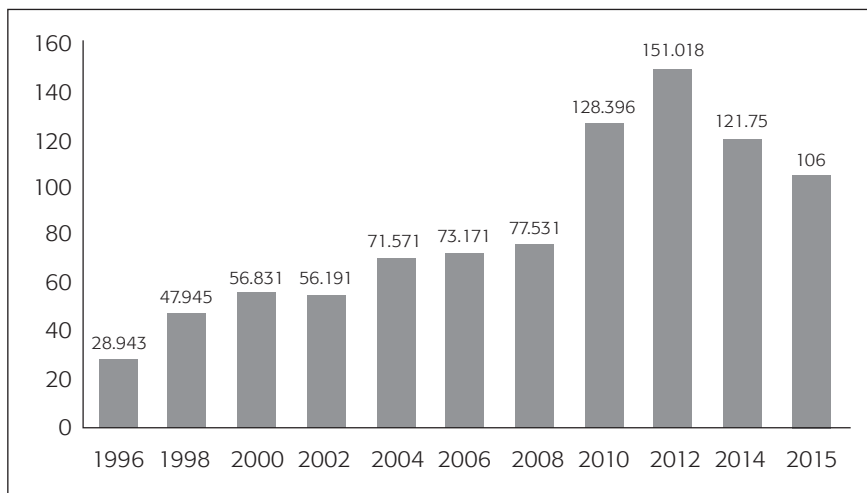
La deportación de migrantes mexicanos con estatus criminal no es algo nuevo. Ya en 1996 se registraban 28 943 hechos de este tipo. No obstante, en 2004, un año después de la creación del ICE, se observó un aumento en las cifras de población mexicana expulsada de Estados Unidos con estatus criminal. En 2012, se alcanzó la cifra más alta con 151 018 detenciones, para luego reducirse tres años más tarde a 106 193¹ (véase gráfica 6).

El aumento del monto de personas deportadas con la etiqueta de criminales conlleva preocupaciones sobre la seguridad en las comunidades de la frontera norte de México. No obstante, la realidad es que son pocos los migrantes deportados que han cometido crímenes graves en Estados Unidos. Para las autoridades estadounidenses, el concepto de lo que abarca una ofensa criminal aplicada para detener y deportar a migrantes mexicanos, bajo la etiqueta de criminales, es muy amplia; en su mayoría se trata de faltas menores que incluso en México son de carácter administrativo y no penal.

La gran mayoría de las personas deportadas con estancias de un año o más en Estados Unidos es detenida cuando su situación migratoria irregular es detectada por cometer infracciones de tránsito, por cometer delitos menores o durante inspecciones policiacas rutinarias. Durante 2015, el 24 por ciento fue deportado después de ser detenido por la policía como parte de una inspección rutinaria. Ese año, haber manejado en estado de intoxicación fue el crimen de mayor recurrencia para los deportados mexicanos (véase gráfica 7).

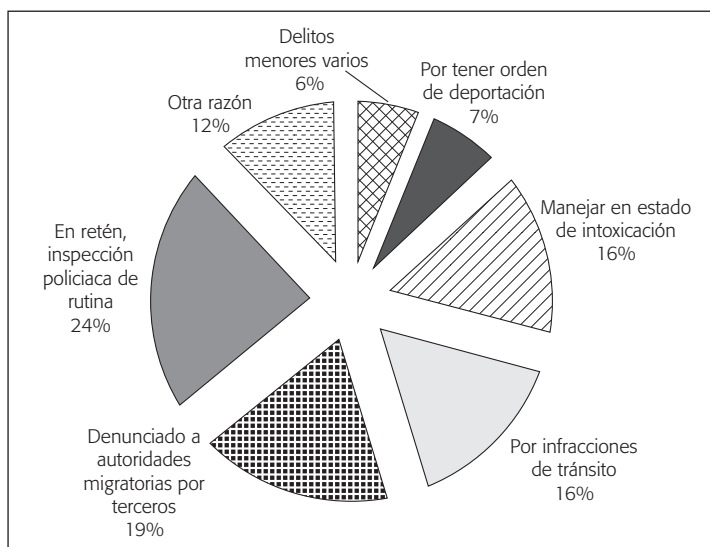
¹ Cabe puntualizar que estas cifras no reflejan el total de población migrante mexicana detenida por el ICE por haber cometido algún crimen. También se debe subrayar que estas detenciones aplican igualmente a migrantes documentados. En la gráfica 6 se muestran sólo las detenciones que culminaron en deportación tanto de personas documentadas como indocumentadas. Del total de detenciones realizadas por el ICE, no todos los procesos terminan en la expulsión de la persona de Estados Unidos. El ICE tiene la facultad de aplicar cierta discrecionalidad, no proceder con un proceso de deportación a personas que han cometido crímenes menores o con base en una orden de un juez de migración. Justamente esta discrecionalidad de las órdenes ejecutivas de Trump pretenden ajustarse en favor de una postura de cero tolerancia para cualquier persona extranjera que ha cometido algún crimen, sin importar su gravedad o circunstancia.

Gráfica 6
DEPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS DE MIGRANTES
MEXICANOS CON ESTATUS CRIMINAL (1996-2015)



Fuente: Elaboración propia, con datos del U.S. DHS (2015) y U.S ICE (2016).

Gráfica 7
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL FLUJO DE PERSONAS DEPORTADAS
POR AUTORIDADES ESTADUNIDENSES QUE RESIDEN EN ESE PAÍS,
POR PRINCIPAL MOTIVO DE DETENCIÓN (2015)



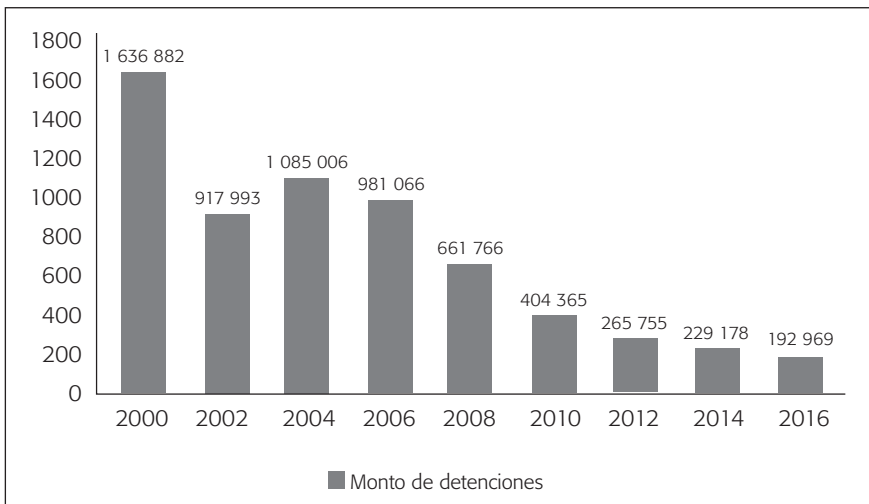
Fuente: Elaboración propia, con base en la EMIF Norte (2015).

Otro dato relevante es que un 19 por ciento fue detenido al ser denunciado a las autoridades migratorias, y en estos casos es común que las denuncias provengan de familiares o conocidos de la persona deportada y que se deban a problemas personales entre ellos.

Quinto hecho alternativo

El aumento en el número de deportaciones de migrantes mexicanos traerá consecuencias graves nunca antes experimentadas en la frontera norte. Realidad: el aumento en el número de deportaciones de mexicanos tendría que alcanzar niveles nunca antes registrados para generar una situación inédita en la frontera. Cualquier escenario de aumento en las deportaciones y su impacto en la frontera norte debe partir del hecho de que el monto de deportaciones de migrantes mexicanos se encuentra en su nivel más bajo desde hace quince años. Mientras que, a principios de los dos mil, las detenciones de migrantes mexicanos irregulares rebasaban el millón y medio de éstas, en 2016, la Patrulla Fronteriza estadounidense reportó 192 969 deportaciones de migrantes mexicanos. Esto representa una reducción de más del 85 por ciento (véase gráfica 8).

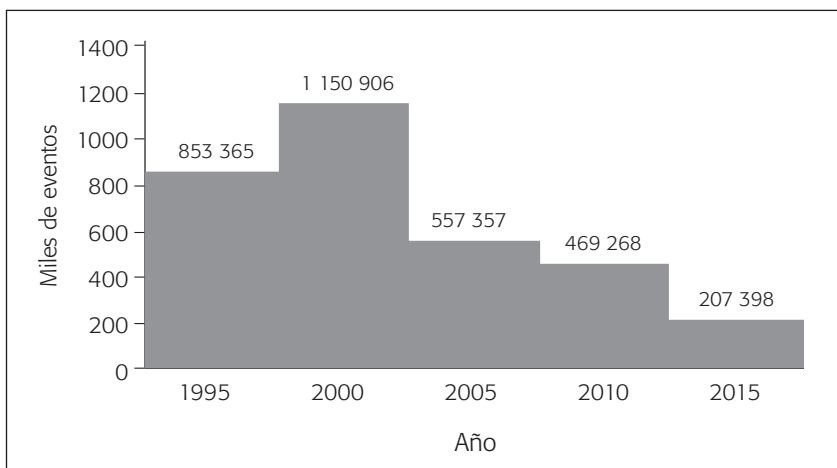
Gráfica 8
MONTO DE DETENCIONES DE MIGRANTES MEXICANOS
REALIZADAS POR LA PATRULLA FRONTERIZA (2000-2016)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la U.S. BP (2000; 2002; 2004; 2006; 2008; 2010; 2012; 2014; 2016).

El descenso en el retorno no voluntario de la población mexicana migrante es aún más contundente si tomamos como referencia los hechos de repatriación realizados por el Instituto Nacional de Migración (INM). Encontramos que las repatriaciones de 2015 son las menores en veinte años (véase gráfica 9). En 1995, el INM registró 853 365 repatriaciones, descendiendo en 2015 a 207 398. El aumento en las redadas del ICE y la agilización legal del proceso de deportación indican que sugieren que se suscitaría un aumento en las deportaciones de población mexicana. No obstante, este aumento tendría que darse drásticamente y sostenidamente para alcanzar niveles que hace dos décadas eran considerados “normales”.

Gráfica 9
REPATRIACIÓN DE MEXICANOS DESDE ESTADOS UNIDOS (1995-2015)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Segob (1995; 2000; 2005; 2010; 2015a; 2015b).

CONCLUSIÓN

La estrategia de control migratorio de la administración de Trump no presenta elementos nuevos en relación con lo que se ha visto en las últimas dos décadas. Por el contrario, representa un retroceso hasta los años de la administración de George W. Bush. Como en ese entonces, se vuelve a pensar en los migrantes como amenazas para la paz y la seguridad del pueblo estadounidense. No obstante, la intención de crear una agencia especializada en atender a víctimas “americanas” de crímenes cometidos por inmigrantes, llamada Victims of Immigration Crime Engagement, sugiere

una profundización de la conexión entre seguridad pública y migración. Dentro de la doble estrategia de control migratorio de la administración de Trump, algo que sí es diferente en cuanto a las pasadas estrategias de control migratorio de otras administraciones, y que ha quedado claro desde los inicios de la campaña de Trump, es el señalamiento específico de la población mexicana como un factor de riesgo para la seguridad nacional.

Sin duda, un posible aumento en las deportaciones de migrantes mexicanos representará retos importantes para la frontera norte de México y el país en general. No obstante, difícilmente alcanzará cifras de deportaciones que no se haya registrado en décadas anteriores. Incluso, es más probable que la tendencia a la baja continúe durante la administración de Trump, pues se espera que los intentos de cruce indocumentado hacia Estados Unidos de población mexicana disminuyan aún más.

Sin importar cuánto aumente el número de agentes de la Patrulla Fronteriza, o qué tan alto sea el muro fronterizo, poco contribuirá al aumento en las deportaciones sin la presencia de migrantes a quién deportar. Cualquier aumento sustancial en las deportaciones será a costa de la población mexicana que ya se encuentra establecida en Estados Unidos durante años.

Las consecuencias de la doble estrategia que la administración de Trump realiza de la actual política migratoria, rebasa cuestiones de control migratorio orientadas a detener la entrada a Estados Unidos de un flujo migratorio en pleno descenso, para acercarse peligrosamente a estrategias de control poblacional, lo anterior con un objetivo en mente: la inhibición del crecimiento de la población de origen mexicano en Estados Unidos. Por lo tanto, el desafío para México es reorientar su política migratoria en relación con las necesidades particulares de los diferentes sectores que conforman a la población deportada. En particular, se debe trabajar con las comunidades mexicanas establecidas en Estados Unidos, para idear maneras de apoyarlos en la protección de su vida, patrimonio y familia en Estados Unidos.

Esto se extiende a la atención de la población repatriada connacional en los puntos de repatriación. El reto no se encuentra exactamente en la cantidad de deportaciones, sino en reconocer los cambios que la migración mexicana irregular ha experimentado. Las personas deportadas durante los años noventa muestran diferencias marcadas en cuestión de trayectoria migratoria y perfil demográfico con las personas aprehendidas por el ICE en las afueras de sus casas diez años más tarde. Estas últimas estarán regresando a México en números cada vez mayores durante la administración de Trump.

FUENTES

EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE *et al.*

2016 “Encuesta sobre migración en la frontera norte de México”, México, El Colegio de la Frontera Norte/Secretaría del Trabajo y Previsión Social/Consejo Nacional de Población/Unidad de Política Migratoria/Secretaría de Relaciones Exteriores/Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación/Secretaría de Desarrollo Social, en <www.colef.mx/emif>, consultada el 22 de febrero de 2017.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (SEGOB), UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA

2015a “Evento de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa y punto de recepción, 1995-2015”, México, Segob.

THE WHITE HOUSE OFFICE OF THE PRESS SECRETARY

2017a “Executive Order: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States”, en <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/presidential-executive-order-enhancing-public-safety-interior-united>>, consultada el 27 de febrero de 2017.

2017b Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements”, en <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/executive-order-border-security-and-immigration-enforcement-improvements>>, consultada el 27 de febrero de 2017.

UNITED STATES BORDER PATROL (U.S. BP)

2016 Illegal Alien Apprehensions from Mexico by fiscal year, en <www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2016Oct/BP/%20Apps%2C%20Mexico%2C%20OTM%20FY2000-FY2016.pdf>, consultada el 24 de febrero de 2017.

UNITED STATES DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY (U.S. DHS)

2016 “Illegal Alien Apprehensions from Mexico by Fiscal Year”, en <www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2016-Oct/BP%20Total%20Apps%2C%20Mexico%2C%20OTM%20FY2000-FY2016.pdf>, consultada el 24 de febrero de 2017.

2015 *Yearbook of Immigration Statistics 2014*, Washington, D.C., U.S. Department of Home Land Security, Office of Immigration Statistics.

UNITED STATES IMMIGRATION AND CUSTOMS ENFORCEMENT (U.S. ICE)

2016 “FY2016 ICE Immigration Removals”, en <www.ice.gov/removal-statistics/2016>, consultada el 1º de marzo de 2017.



**CONTRIBUCIÓN ESPECIAL /
SPECIAL CONTRIBUTION**

Walter Dean Burnham: An American Clockmaker
Jesus Velasco

Walter Dean Burnham: An American Clockmaker

JESUS VELASCO*

The eminent writer and thinker Elias Canetti published *The Secret Heart of the Clock* in 1985. His book of aphorisms suggested to me the image of a curious antiquarian clockmaker who finds an old but functional clock that he carefully takes apart. After analyzing the different components of the timepiece, the clockmaker decides to reassemble the device. When he finishes, the clock is in a good working order, ticking and elegant, but different.

Dean Burnham has done something similar in his long career. Throughout his decades in academia, Professor Burnham has immersed himself in the past, searching for facts, for data, which he has assembled according to his own viewpoint and theoretical framework. The raw facts were there even before Dean was acquainted with them, but they needed a political scientist like him to give them life and meaning, to construct a new explanatory narrative. In doing exactly that, Dean reconstructed the United States' past, creating a new vision, a new history –in short, a new timepiece. Walter Dean Burnham has been an U.S. American clockmaker.

The purpose of this article is to study the life, work, and influences of this prominent political scientist. My goal is threefold. The first is to analyze Professor Burnham's work, concentrating on two aspects: realignment theory and his contribution to the field of U.S. American political development ([U.S.]APD). The second is to show how the kind of macro analysis advanced by Burnham has essentially "Gone with the Wind." The new trend of [U.S.]APD, with its emphasis on the micro-foundation of politics, has changed the discipline to become more scientific but less political. The third goal is to reconsider how Dean's work is important for exploring and understanding the beginnings of [U.S.]APD. In fact, [U.S.]APD specialists use the main features of his work to this day.

* Jesus Velasco holds the Joe and Teresa Long Endowed Chair in Social Sciences, Tarleton State University. gvelasco@tarleton.edu.

To achieve these goals, this article will be divided into three main sections. First, I will explore Walter Dean Burnham as a young boy interested in politics and collecting data, or, as Burnham has called it, a “hobby.” In the second section, I will talk about Dean’s contributions to political science. And finally, I will present some concluding remarks.

DISCOVERING POLITICS, SEARCHING FOR DATA

“Three days I am a political scientist, three days an historian, and on the remaining day, I do not know who I am,” Professor Burnham told Nicole Mellow and me in the summer of 2002 (Mellow and Velasco, 2002). Dean is a scholar whose love of history, politics, and data is both time-honored and widely renowned. But Burnham is also a curious intellectual, a person interested in geography, geology, meteorology, and evolutionary biology, disciplines not commonly associated with the curiosities and work of political scientists. Burnham is above all an intellectual; he enjoys mental activities and works constantly with his intellect. He is a true believer in the convergence of knowledge that one can find in other disciplines and creating theoretical frameworks and ideas to explain political phenomena. In this regard, he is following not only a deep tradition in political science—the applications of law, psychology, or economics to the study of politics—but also of the hard sciences. Burnham’s passion for interdisciplinary analysis has helped him develop his work.

Dean grew up in Pittsburgh in a middle-class Republican family and in the midst of acute world disorder. At the age of ten, he was already interested in politics, collecting buttons and attending meetings. At fourteen, he joined a crowd supporting the election of Dewey over Roosevelt. In those days, he expressed interest in historical data, and in particular, the question of where votes came from. This is how, in his own manner, during his adolescence he discovered the “clock.”

Professor Burnham, like any other human being, was shaped by his historical time. He was deeply impressed and politicized by three key historical events: the Great Depression; World War II, in particular the Nazi invasion of Norway; and the Korean War. Dean’s mother was the granddaughter of a Norwegian immigrant. His mother maintained strong ties with her relatives in Europe. When the Nazis swept into Norway in 1940, the entire family was greatly troubled. “You do not need to be rocket scientist,” Dean said, “to figure out that my parents were very strongly in favor of the Allied cause” (Mellow and Velasco, 2002). In his own words, the Nazi invasion of Norway “was the first event that, as it were, propelled me out of the neighborhood and the city and into awareness of a much larger world outside”

(Burnham, 1982: 5). This historical event significantly influenced his concern with history and comparative analysis.

Dean decided to study at his father's alma mater, Johns Hopkins University. From the beginning of college, he showed an inclination for the social sciences. "I didn't know exactly what I wanted to do [at Hopkins]," Burnham recalled, "but I knew that it would be something related to politics and history. I basically majored in both" (Velasco, 2012g). At the time that he entered Hopkins, he was already a deeply politicized teenager. As an undergraduate, Malcolm Moos, a scholar interested in political parties, significantly influenced him. Moos helped Dean get a grant to write *Presidential Ballots* and alerted him of the relevance of studying the history of the Supreme Court. Burnham became fascinated with constitutional law and constitutional history and very aware of the interplay of U.S. American political institutions.

When Professor Burnham was in his second year at Hopkins, he expressed a passion for data. "I like to speculate," he recalled. "I like to theorize as much as I can, but also I like to spend a lot of time saving data" (Velasco, 2012g). Thus, when he was a sophomore, he found another chance to express his personal propensity for data-gathering and historical analysis. During those years, Dean was interested in election returns, and he liked to spend time looking for books in the library. In the Hopkins library, he found Edgar Eugene Robinson's *Presidential Vote 1896-1932* (1934). This is a book of data, a collection of county-level presidential election returns for the period indicated in the title. Robinson's book, recalls Dean, "stimulated me to launch my first data-retrieval project: Why not take the story back to 1836, the first election in which (except for South Carolina from 1836 to 1860) full national-wide reporting of country-level presidential data exists, and extend the series forward to 1892?" (Burnham, 2013).¹ The outcome of his exhaustive research was the publication in 1955 of his first book, *Presidential Ballots, 1836-1892*. Here, Dean immersed himself in the data not just to resurrect the numbers themselves, but also to search for clues that could assist him in understanding the United States' political past. During his research, he became sensitized to the problem of periodization and to the theme of change and continuity in U.S. electoral history. This project was completed when Dean was 22 years old.

Presidential Ballots was an impressive start for a young empiricist, who embarked on a search for the lost soul of U.S. electoral politics. For Dean, as Richard Jensen has rightly pointed out, history was at that time "merely a depository of facts—really just numbers—which had to be carefully and completely assembled if a new science of election analysis was to progress" (Jensen, 1986: 210). To extend my earlier

¹ Dean Burnham said something similar to me in a conversation that I had with him on August 13, 2012.

metaphor, with the publication of *Presidential Ballots*, Dean's reconstructed clock began to tick.

During the Korean War, he joined the army with the intention of acquiring a foreign language at the Army Language School in Monterey, California. He spent 46 weeks learning Russian culture and language. His time in the army not only familiarized him with the real world and expanded his worldview and interest for Russian and Soviet history,² but helped him place U.S. politics in an international context. The Korean War was, for Burnham, his first personal realignment. "I regard my stay in the U.S. Army," asserted Dean recently, "as my third graduate school, in some respects the most important in my intellectual (and social) horizon: it vastly expanded my horizons" (Burnham, 2013: 1).

In 1956, Dean Burnham applied to both the Law School and the Department of Government at Harvard. During the application process, Harvard asked all applicants to send a written sample of their work. Dean sent not a schoolwork sample but his book, *Presidential Ballots*. He was admitted to both schools. After contemplation, he enrolled in a Department of Government PhD program.

His arrival at Harvard, after having been in the Korean War, was a shocking moment for Dean. "It is a very strange experience," Burnham evoked, "sleeping at the orderly room in January 1956 and then listening to Carl Friedrich, one of the great political philosophers, talking about Plato or St. Thomas Aquinas at the end of the month. That was a transition, a cultural shock" (Velasco, 2011).

At Harvard, he was influenced by important academic figures like Louis Hartz, V. O. Key, Robert G. McCloskey, and Barrington Moore. Dean originally considered dedicating his professional career to Russian/Soviet studies, but decided against it because of the lack of good contemporary information on the USSR. "Then," he said, "I had to consider what aspect of the [U.S.] American scene I would specialize in and at first committed myself to [U.S.] American constitutional development, chiefly involving the doctrine of continuity and changes in Supreme Court decisions" (Burnham, 2013: 1). Thus, under the supervision of McCloskey and Arthur Sutherland, he wrote his dissertation, *Civil Liberties and the Dilemma of Judicial Power: The Warren Court and Its Publics, 1953-1961* (Burnham, 1961). Moos and McCloskey's influence on Burnham was clearly expressed in this work. Recently, he recalled that McCloskey "made a huge difference" in his life, and Sutherland was "a classic Yankee in some respects, an exceedingly sharp person with a very, very penetrating mind,

² In 2002, in a seminar in honor of Dean Burnham in Mexico City, several U.S. and Mexican scholars went to visit Trotsky's house. In the exhibit, there was photograph showing about 20 high-ranking Soviet politicians, especially from the time of the Bolshevik revolution to the 1940s. Dean was the only one who was able not only to identify about 17 or 18 of them, but also told us the way they died.

who cut tons and tons of bullshit, an admirable person to have as a thesis advisor” (Velasco, 2012g).

In his dissertation, Burnham used a “quantitative and evaluative” method (Burnham, 1961: 3). This mixture of quantification and interpretation would characterize most of his work, allowing him to have a dialogue with different schools of thought in political science and other disciplines like history and law. For Dean, quantification was the best tool to avoid disapproval, a way to objectively defend against ideological or personal disqualifications. In personal conversations, Peter Trubowitz and Catherine Boone, both former colleagues of Professor Burnham, told me that Dean extensively used quantification-limited criticism from people with different ideological perspectives (Velasco, 2012h).

The study of the Supreme Court was a very important phase in Dean’s professional development. His study of U.S. constitutional history reinforced his belief in the importance of clear periodization to make sense of the burdensome amount of data. As he has recently argued, “The Supreme Court’s history has a very notable element of periodization: continuity punctuated by quite sudden and large-scale changes affecting the power of government to govern, especially *vis-à-vis* the always hegemonic position of private capitalist enterprise in economy and society in the USA” (Burnham, 2013: 1). The breaks in Supreme Court history were important episodes that made Dean aware of the relevance of periodization.

Later, the influence of his professors and the study of Supreme Court history would be manifested in his conception of realignment theory. As Stephen Skowronek and Karen Oren have asserted, in his realignment theory, Burnham blends the contradictory views of two of his Harvard teachers, V.O. Key and Louis Hartz. “In the initial formulation,” Skowronek and Orren asserted, “the idea of critical election seemed to run entirely contrary to Hartz’s consensus theory. Whereas Hartz was observing the uniformity of the [U.S.] American political experience and explaining why apparent breakpoints like the New Deal had changed so little, Key was observing large scale electoral discontinuities like those, which had brought FDR to power,” and Burnham “proposed that electoral convulsions were the characteristic products of [U.S.] America’s exceptional culture” (Skowronek and Orren, 2004: 60-61).

Professor Burnham began his professional career even before finishing his PhD, teaching six courses at Boston College from 1958 to 1961. In the early 1960s, the word “change” embodied the main tendencies and directions in U.S. political life. The United States was in a global crisis. It was perhaps natural for a young scholar to be concerned with the topic of crisis, with the possible crumbling of the system and its eventual repercussions, and with themes of change and continuity in U.S. politics.

After teaching from 1961 to 1963 at Kenyon College, Dean obtained a Social Science Research Council grant to work in the Inter-University Consortium for Political Research at the University of Michigan. His stay at Michigan helped him clarify his differences with other empiricist scholars, such as Phillip Converse. In 1960, Campbell, Converse, Miller, and Stoke published their seminal work, *The American Voter* (Campbell et al., 1967). This work was “inevitably presentist,” Burnham told me. After reading this book, Burnham pondered a couple of questions, “a) Was it always like this? And, b) Do electorates in other democratic political systems respond to political stimuli in the same way?” (Burnham, 2013: 2). The answer to these questions and Dean’s disagreements with these scholars were revealed in 1965 with the publication of his influential article “The Changing Shape of the American Political Universe” (Burnham, 1965).

At that time, the dominant tendency in U.S. American political science was behaviorism. Dean was highly influenced by it and was very comfortable doing behavioral political science. “In his original manifestations,” Jeffrey Tulis told me, “realignment theory as first developed is part of behavioral political science. There is no distance between realignment theory as Dean was doing it and other people were doing about elections and behavioral political science.... In its original manifestation, Dean was like a leader of behavioral political science. He may not have thought of himself that way but he was; that was what he was doing” (Velasco, 2012e).

For behavioral political scientists, the main goal was to measure, to quantify, and to predict. Those using this framework aspired to making political science a truly scientific discipline. Studying the past was simply a useless endeavor. History was generally ignored. Burnham, however, reasoned otherwise. For him, history and behavioral political science were complementary. Historical and comparative analyses were essential for ensuring a proper historical perspective and making appropriate generalizations about the current times. These apparently simple ideas were very new in the 1960s. For Benjamin Ginsburg, Burnham was the first to “give an historical dimension to political analysis” (Velasco, 2012f). Additionally, Calvin Jillson told me that Burnham’s book *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics* was an “eye opener” because Dean was the first person to show “that you could do accurate historical work with quantitative methods that gave you results different from what most historians will get” (Velasco, 2012d). In other words, Burnham’s article “The Changing Shape...” brought history back in and set the agenda for further analysis of electoral behavior, especially political realignment. Paul Allan Beck likewise claimed, “This remarkable article ... remains at least as influential today as it was 20 years ago” (1986: 221).

After his time in Ann Arbor, Dean went to Haverford College from 1964 to 1966. In that period, he also taught a course at Swarthmore College. Dean recalls his days

in liberal arts colleges with great pleasure. He remembers how carefully he had to prepare every class to answer the puzzling questions many students asked. "The Haverford and Swarthmore kids," he recollected in a conversation with me, "were very good. It was enormously gratifying to deal with real talent at that level" (Velasco, 2012g).

Later in 1966, Washington University in St. Louis, Missouri, offered him a position as a full professor, and Burnham spent five years teaching there. After the publication of his book *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*, Burnham became a very well-known scholar. Different political science departments approached him with job offers. In 1971, for instance, he received a phone call and an invitation to join the Massachusetts Institute of Technology (MIT). In many ways, however, he was isolated at MIT: few people there worked on U.S. politics. He had a wonderful experience nonetheless. At MIT, many of his colleagues studied other countries and cultures, and he was exposed to a broader picture of political science. He recounted his conversations with Lucian Pye on China very affectionately.

In 1988, the University of Texas at Austin came along with a very generous offer, and Dean spent the last 16 years of his professional career in Austin. At that time, Professor Burnham was already a central figure in U.S. political science. His articles and books were studied and criticized, but never ignored. His realignment theory became the central paradigm to study not only elections and voting in U.S. history, but also U.S. political development. Burnham was a distinguished scholar and a very respectable teacher. Dean's clock, by this point, was ticking; it was elegant. Most people admired his timepiece, fully convinced of its value.

From the beginning of his career, Dean was highly regarded by his students and became a source of inspiration for many of them. However, the inspiration was unconventional. In most university settings, it is common for the students to follow in the footsteps of their professors. The reason is simple: students are so impressed with their professors' work and erudition that they want to conduct research along the same lines. It is not strange, therefore, that David Mayhew argued, "In its current 'normal science' form [the realignment genre] seems to be blinkering graduate students an exacting opportunity cost" (Mayhew 2002: 5).³

Yet Dean's case is different. His influence on his students was in many ways unorthodox. Except for John Coleman, who works on a similar topic, most of Dean's students do research on other themes. Cathy Jo Martin examines business interests and politics. Louis DeSipio observes Latino politics. Former students Victoria Hattam, Peter Trubowitz, and Nicole Mellow are other examples. Despite the differences in

³ I want to thank Jeffery Tulis for highlighting Mayhew's comments on students of realignment (Velasco, 2012e).

their research topics, these pupils of Dean have something in common: they have a historical perspective, and party politics plays an important role in their analyses. In other words, Burnham has influenced these academicians not entirely through his themes, main research questions, or methodological approach—none of them work on realignment or use Burnham’s conceptual scheme—, but he has influenced them through his perspective on politics and his approach to evaluating political phenomena.

REALIGNMENT THEORY: DEAN’S FAVORITE SON

Professor Burnham called his areas of work “sons,” and no doubt realignment is his favorite one. In a personal conversation with me, Dean said that he became aware of realignment even before reading about it. He told me that when he was researching and later writing *Presidential Ballots*, he observed in U.S. electoral history the “replacement of one major party by another one, and that obviously led you to realignments” (Velasco, 2012g). Professor Burnham recognized that he did not have any framework of reference to discuss this phenomenon, but he could see important breaks in the historical sequence, such as the Civil War or 1892-1896. Likewise, he argues that *Presidential Ballots* “had periodization written all over it: the consolidation of the second ‘Jacksonian party system’ in the 1830s, the vast disruption of 1856-60 and its consequences, and in 1892 the threshold of the critical realignment of 1894/96. But I was only a youngster when this opus was finished and did not at once leap to the largest systemic implications of all that data. What you don’t look for, you’re not going to see!” (Burnham, 2013: 2).

Dean formally learned about realignment theory at Harvard. During those years, he read E. E. Schattschneider’s *Semisovereign People* (1960), which highly influenced his perspective on realignment. As a student of V.O. Key, Jr., he became familiar with his professor’s work. He recently asserted that Key’s article “A Theory of Critical Elections [1955] was a major stimulus,” and he also recognized the relevance of Key’s second article on secular realignment (1959). According to Burnham, in this second piece, Key discussed the flow of secular realignment and where it comes from. For Dean, this article was important because Key stressed another dynamic in the process of realignment. Burnham argues that Key “got it right. Changing demographics, changing economics, and other things of the sort are what provoked a secular realignment.” In his view, Key was a very important figure, “but he didn’t do many things” (Velasco, 2012g). Thus, he decided to expand and improve Key’s work. Ted Lowi noted to me, “Burnham demonstrated Key’s model, and made Key a bigger figure than what he was....Dean was more scientific than

Key and took much, much further Key's ideas....Dean made V. O. Key, Jr. the best guy" (Velasco, 2012a).

"The Changing Shape of the American Political Universe" was Dean's first work on political realignment. The piece's main goal was "the preliminary exploration of the scope of change since the mid-nineteenth century in turnout and other criteria of voting participation and the possible substantive implication of such a change" (1965: 8). In this work, Burnham expressed his dislike of the timeless perspective of U.S. political scientists. Instead he "mapped out the existence of the 'lost Atlantis' of nineteenth-century U.S. politics marked by very strong party organization, limited electoral swings (except during realignment sequences), and higher voter turnouts than anything that appears after 1900 (Burnham, 2013: 2). Likewise, Dean evaluated the partisan realignment of 1896, and put forward many topics that would mark his academic work for the years to come: 1) change and continuity in U.S. politics; 2) the relevance of history; 3) his tendency to combine interpretative and quantitative analysis; 4) the prominence and pertinence of comparative analysis; 5) his combination of micro- and macro-politics in a very dynamic model; 6) patterns of periodization; 7) voting behavior; 8) realignment sequences; 9) the political and policy consequences of realignments; 10) repercussions for the general population of realignment episodes; 11) the interplay of U.S. political institutions; and 12) U.S. democracy and the Constitution. Five years later, Professor Burnham would develop these ideas in depth in his most important book, *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics* (1970).⁴

In this work, Burnham analyzed the "function and implications of critical realignments for the [U.S.] American political process" (1970: 8). His work deviated from the dominant tendency of those years that viewed U.S. politics statically (Burnham, 1974). According to Steven Skowronek, Burnham meshed together three relevant themes:

The Constitution, political culture, and political behavior, with the central idea that [U.S.] American politics develops. You have the same Constitution, but you have major shifts that fundamentally re-change the Constitution; then you have this consensus culture that periodically changes. You have this stable party system that fundamentally changes over time, behaviorally, constitutionally, culturally; he put all that together behind the central idea of development: [U.S.] American politics develops. (Velasco, 2012b)

⁴ It is interesting to note that Theodore Lowi published his book *The End of Liberalism* almost at the same time, in 1969.

Burnham viewed U.S. political history in cycles, in long periods of political stability marked by an abrupt disruption of the process. These disruptions occur regularly and are the result of recurrent tensions between a dynamic political economy and an ancient political structure (1970: 181-182). In Burnham's words the United States system

heavily privileges stasis in politics (the faces change, the basic remains)... But if capitalism is, as Marxists and the business theorist Peter Drucker agree, one of "permanent revolution" in the material order and if the private sector is hegemonic ... then the victims of disruption gravitate to (a secondary) government for relief. They encounter a not-quite impermeable wall of organized interests. Uncompensated demands accumulate over two or three decades. Then a triggering event erupts, and an explosion occurs. (Burnham, 2013: 2)

The phenomenon provokes substantial modifications in the economic and socio-political structure, altering the nature of traditional political alliances and the character of the U.S. political system. Therefore, Burnham continued, "New equilibrium structures are developed and consolidated, and the system goes back to (relative) stasis –until the next time" (2013: 2). Periodically, based on a stable constitutional structure, the United States re-invents its political system (Jillson, 1994: 26-30).

In *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*, Burnham would again use quantitative and interpretative models. To find periods of realignment, he used the discontinuity coefficient with t-tests and applied these statistical procedures to several national elections. These results are not only evaluated by their statistical significance, but are also assessed by their meaning and repercussion for U.S. politics. This is what anthropologists called "thick description" (Geertz, 1973), and it has a similar academic value to those statistical results for Burnham.

The last three chapters of Burnham's book deal with the contemporary period. Here, he highlights the decline of political parties as organizations for collective action, and maintains that the United States is "in a realigning sequence and that we are en route to a sixth party system" (1970: 135). For him, the political parties are atrophied, and consequently, civil society no longer has a proper vehicle of communication between their demands and the state. The decline of parties disengages the electorate from the policy process. Pessimistically, even before the 1973 economic and international crisis, he thought that the "evidence would suggest that a decisive triumph of the political right is more likely than not to emerge in the near future," and the U.S. political system, thus, is in crisis and "is not likely to emerge unchanged from its ordeal" (1970: 192-193).

Realignment theory was not only a proper methodological framework with which to study voting behavior and elections with a historical and comparative per-

spective; it was also a way to interconnect these topics with central concerns on governability and U.S. democracy. As Sidney Milkis recently expressed to me, “What I love about Dean’s work is that he asked the biggest questions about democracy, citizenship, and the [U.S.] American constitution –with a big C and small C.” For Burnham, Milkis continues, “parties were the mainsprings of democratic participation; that is why Burnham was very concerned when parties declined” (Velasco, 2012c). Contrary to many political scientists, preoccupied almost exclusively with the scientific nature of their inquiries, Burnham used political science to address relevant topics that affected the [U.S.] American people.

Dean Burnham argued that the realignment framework of analysis is, in many ways, a research agenda. It is a puzzle in which the board is there, but the pieces must be constructed and inserted in the right places for it to be completed. The researcher builds the pieces of the puzzle, but those parts are perfectible. So it can always look nicer. In the 1960s, for example, he detected several contradictions or anomalies that could not be fitted into the dominant paradigm of U.S. American electoral politics. His model sought to explain the “anomalies and a lot of other things.” In his words, with realignment theory, a

set of boxes, very largely empty, has been constructed. If the model seems useful, then the researchers may be guided into filling them with the concrete data about such things as elites, organized groups, particularly useful and marginalized and rejected ideologies, and so on (as well as electoral returns). If, not, then not. But along the way, it should be noted that, as I see things, the accumulation of uncompensated politico-social demands tends over time to engage the threat system and also arises out of contradictions that are embedded in any apparently static functioning order of mayor institutions and processes.... The processes of stasis-upheaval-stasis are essentially dialectic in character; I think that this whole subject has been vastly underdeveloped in political science. (Marxism: A No-no! Hegel: incomprehensible to a non-German mind!) And I would strongly recommend that this shortcoming be rectified by somebody (or somebodies). (2013: 3)

Dean’s work stimulated significant research on realignments. Over the years, some realignment scholars refined and developed Burnham’s ideas, while others severely criticized this perspective. However, for better or for worse, the literature on critical realignment grew enormously, and realignment theory has certainly become “one of the great success stories of modern social science” (Shafer, 1991: xi).

Realignment theory has taken diverse directions. There are at least six perspectives within this analytical framework, which are:

- 1) The classic theory of realignment or partisan realignment represented by authors like Sundquist, Burnham, Clubb, Flanigan and Zingale, or Campbell and Trilling (Kleppner, 1987: 239-249);⁵
- 2) Brady's congressional realignment;
- 3) Chubb and Peterson's policy realignment;
- 4) Ferguson's investment theory;
- 5) Burnham's nonpartisan realignment or realignment II; and
- 6) Gourevitch's external influence on political realignments. (Burnham, 1970)

These are neither all the main authors nor an inclusive list of academic works based on the realignment perspective. For instance, Burnham asserts that Stephen Skowronek's *The Politics Presidents Make* (1993) and the "constitutional moments" by Bruce Ackerman (1991) coincide with the main framework of critical realignment theory (Burnham, 1994: 64; Burnham, 1994 *APSR*; Burnham, 1991a). Furthermore, Ackerman has recognized in private that Dean influenced his work, especially in *We the People* (Velasco, 2012g). Nevertheless, the six approaches mentioned above are accepted by most scholars as the main schools of thought within the realignment perspective.

Thus, from the 1960s to the 1990s, realignment theory was subjected to profound revision, reconsideration, reflection, and change. Burnham's non-partisan realignment, Thomas Ferguson's investment theory, Chubb and Peterson's policy-institutional approach, and Gourevitch's coalition model are clear expressions of specialists' persistent search for new avenues of research within the realignment framework. Innovation is the best word to describe realignment studies during those years.

However, since the 1960s and the publication of "The Changing Shape of American Political Universe" (1965), Burnham has been severely attacked. His work has generated serious controversies around electoral politics, U.S. democracy, and the advent of a new realignment. Important works often provoke a mixed reaction. Some scholars find the research relevant and support the work while others reject it. Academic enterprises are rarely conclusive, so they provoke polemics. Lowi considered that this was exactly what happened with Burnham. "Dean," Lowi told me, "started a movement that he led for a long time. Everybody started either killing or supporting him" (Velasco, 2012a).

⁵ For Paul Kleppner, two of the analyses on realignment theory after Key are the works of Burnham and the research by Clubb, Flanigan, and Zingale (1980). Needless to say, there are differences in the analyses that the various authors included in the classical theory of critical realignment. Likewise, as I will show later, Burnham is the only specialist who has expanded his perspective to incorporate non-partisan realignment, or what he calls "realignment II," within his methodological framework (Kleppner, 1987: 239-249).

Reviewing all the critiques of his work goes beyond the scope of this article. Let me just highlight some important negative critiques. In the early 1980s, Campbell and Trilling (1980: 4) slammed Burnham's work for being an "immature theory, which articulates the often vague links among the social and economic environment, mass and elite political behavior, and governmental policy." Later, Everett Carl Ladd (1991: 24-36), a permanent critic of Dean's work, offered two main disagreements. First, he argued that the notion of realignment was so vague that it was fundamentally useless. He additionally claimed that realignment theory failed to predict the 1968 realignment. Joel Silbey agrees with Ladd, stating that realignment theory "has not been able to account for what has happened over the past generation of [U.S.] American politics," and suggests a different periodization scheme to study U.S. political history (1991: 3).

For Karen Orren and Stephen Skowronek, politics is a permanent flow of events that can neither be fully captured nor explained by an inflexible model. They see realignment periodization as "overly rigid." One needs a "paradigm that engages several periodization schemes at once." From their perspective, the "overall view of politics is no longer that of an integrated order punctuated periodically by a radical change [as realignment does]. Rather, it is one of multiple and disjointed ordering that overlay one another, with the interplay among them breaking down the period-bound distinction between order and change" (1996: 117). In a nutshell, for Stephen Skowronek, Burnham's "periodization scheme is wrong" (Velasco, 2012b).

Finally, the most recent and severe criticism comes from the pen of David Mayhew. Mayhew was not always a critic of realignment theory. He studied at Harvard under V. O. Key, who was his dissertation advisor.⁶ During his days in Cambridge, Massachusetts, realignment theory was already a popular framework in U.S. political science. As he stated to me, "I was a firm believer of the idea [of realignment], but then I became less than a firm believer of the idea as I moved on and new experience accrued as a variety of new scholarship accrued" (Velasco, 2013a).

Mayhew openly began his criticism of realignment theory in 2000 when he was invited to write a piece on the subject for the *Annual Review of Political Science* (Mayhew, 2000). As he stated to me in an interview, the "idea of writing about realignment was in my mind, but I have not written anything about it." It was a sort of confluence, if "they never asked me I might never have written about it.... I was thinking about it, and they asked me. So I wrote about it (Velasco, 2013a). Subsequently, he expanded and refined his views and published a book on the subject.

Mayhew maintains that two reasons moved him to write a critical opinion of realignment. The first was the absence of a classical critical realignment in the late

⁶ The title of Mayhew's dissertation was "Democrats and Republicans in the U.S. House of Representatives: A Study in Intra-Party Coalition Patterns in the Postwar Period."

1960s. The second reason, he argued to me, is that “I was reading about [U.S.] American history before the 1960s, about the nineteenth century, and the more that I read about it ... the less taken I became by the idea of critical realignment and electoral eras” (Velasco, 2013a). In a nutshell, the classical case of the missing realignment of the 1960s, together with the lack of historical explanatory power of the realignment theory, pushed him to write a critique of the realignment genre.

Mayhew shares the views of both Silbey and Ladd, contending that realignment theory does not explain the last two centuries of U.S. electoral politics, party politics, and political history. Mayhew argues that the “genre has evolved from a source of vibrant ideas into an impediment to understanding.” He presents 15 classical claims of realignment theory (such as “electoral realignments have appeared in a pattern of regularity that is periodicity”; the causes –he calls motors– that trigger realignment events; “turnout [is] usually high in realigning elections”; “electoral realignments are associated with major changes in government policy”; the relevance of third parties before realignments; the existence of a realignment in 1896, among others) and criticizes them from an empirical standpoint (Mayhew, 2002: 14-30).

After presenting the 15 classic assertions, Mayhew argues that realignment theory’s claim of the dichotomy realignment and non-realigning elections, periodicity, and dynamic are untenable. He concludes by arguing that the “ambitious version of the realignment perspective had its fruitful days, but it is too slippery, too binary, too apocalyptic, and it has come to be too much of a dead end” (Mayhew, 2002: 5 and 165).

Other scholars had presented many of these criticisms before, and Burnham had already responded to them in several articles published in 1991 and 1992. Although Burnham has substantial disagreements with Mayhew, he has never replied in written form to him. The only confrontation between the two scholars was in a panel at the American Political Science Association (Ferguson and Chen, 2005).⁷ Richard Bense, David Mayhew, and Dean Burnham were panelists, while Ted Lowi moderated. According to Jeffrey Tulis, the discussion was a sort of “trivia contest,” in which they were debating fundamentally about details and specificities of different elections. After a long discussion about electoral turnouts, specificities of what constitutes a realignment, or if we had realignment in the 1890s, Lowi opened the floor for questions and answers. Jeffrey Tulis asked Burnham if realignment was more about the big picture of U.S. American political development rather than the

⁷ Perhaps the most serious critique to Mayhew comes from the pen of Thomas Ferguson and Jie Chen. Ferguson and Chen (2005) have criticized Mayhew’s book on three fundamental grounds. First, Mayhew does not present any new data to corroborate his assertions. Second, he does not offer any statistical analysis to demonstrate his allegations. Third, Ferguson maintained that in fact there was realignment in 1896. To support their argument, they present new data.

particularities of certain elections. When Burnham responded “yes,” a crowd full of graduate students and professors screamed in his favor (Velasco, 2012e).

To understand Burnham’s rebuttal of Mayhew’s attacks, it is necessary to comprehend some important modifications in his thinking. In 1991, Burnham redefined realignment theory, enlarging his original conception. First, he started using the notion of punctuated equilibrium developed by paleontologists Niles Eldredge and Stephen Jay Gould. In their piece, published in 1972, Gould and Eldredge argued that the fossil records did not corroborate the traditional notions of evolutionary biology. For them, the transition from one species to another did not occur in a slow, gradual, incremental fashion as Lyell and Charles Darwin maintained. On the contrary, species seemed to emerge suddenly and remain stable for very long periods of time. In the words of Gould, “Punctuated equilibrium holds that the great majority of species, as evidenced by their anatomical and geographical histories in the fossil record, originate in a geological moments (punctuation) and then persist in stasis throughout their long duration” (2002: 766). In one of Gould’s definitions, there were three central concepts: stasis, punctuation, and dominant relative frequency. Therefore, Eldredge and Gould thought the evolution of living organisms on earth was characterized by stability and change, disruption and equilibrium.

Burnham became fascinated with the theory of punctuated equilibrium. He had discovered a great scientific metaphor that impeccably fit his basic conception of realignment. He soon started calling Stephen Jay Gould one of his heroes and became an avid reader of his books. Burnham’s encounter with the work of these paleontologists was a central episode in his academic career. At least three reasons explain the relevance of this discovery.

The first is the timing. Dean started learning about Eldredge and Gould’s work in the late 1980s and early 1990s when the theory of realignment was losing ground, but the field of [U.S.]APD was emerging as an important sub-discipline of political science to study U.S. American politics and history. Burnham was a [U.S.] APD scholar even before Orren, Skowronek, Tulis, and others coined the term. He was the forerunner of [U.S.]APD, and therefore his ideas were debated. The revitalization of his work through the theory of punctuated equilibrium helped him to continue as one of the main specialists in U.S. politics and as an active and distinguished participant in the birth and growth of U.S. American political development.

Second, the theory of punctuated equilibrium helped him expand his conception of realignment. Traditionally, realignment scholars have examined U.S. political development to identify critical elections and realignment periods, linking them to parties, party coalitions, and changes in the nature and direction of public policy. The concepts of Eldredge and Gould helped Dean concentrate on the macro-changes

that substantially modified U.S. politics rather than on the particularities of an election in a certain state or county. In other words, replacing the word “realignment” with “punctuated equilibrium” allowed him to embrace a broader concept: to analyze change and continuity, stability and upheaval in U.S. American politics without the indispensable connection to critical elections. With the adoption of the notion of punctuated equilibrium, Burnham was, to a certain extent, leaving behind the over-concentration on parties, elections, and turnouts to focus on the big changes shaping U.S. American politics.

Third, the theory of punctuated equilibrium helped him provide an explanation for the anomaly of the late 1960s and early 1970s. During the late 1980s to early 1990s, scholars’ attention to realignment theory started to decline because no traditional realignment had occurred in the late 1960s and early 1970s. Several scholars were trying to find an explanation, but many more began calling this historical period a time of de-alignment. Burnham’s concentration more on the broader picture allows him to perceive different types of realignment, to see changes in U.S. American politics.

As David S. Prindle has correctly pointed out, “Burnham no longer speaks of critical realignment, but of punctuated equilibrium, with explicit reference to Eldredge and Gould” (2009: 102). Furthermore, Burnham employs this framework to evaluate the work of other scholars. He titled his long review of Bruce Ackerman’s *We the People* “Constitutional Moments and Punctuated Equilibria,” and he even maintained that “*We the People* proposes a punctuated-equilibrium model of macro-level constitutional order.” Dean finds “striking convergence between Ackerman’s work and what, in political science, has sometimes been called critical realignment theory” (1999: 2238-2249). In a nutshell, the adoption of Eldredge and Gould’s ideas allowed him to talk not only about electoral politics and political realignments, but also about any sea change in U.S. American politics. Evidently, this new conception would be severely criticized by Mayhew and other scholars.

Thus, in his new realignment conception influenced by Eldredge and Gould, Burnham argues that the sixth political order has its origins between 1968 and 1972 and that it reflects the exhaustion of the New Deal realignment (Burnham, 1996).⁸ The deterioration of this era is linked to a profound economic, political, and international crisis and denotes the emergence of a non-partisan realignment. For Burnham, the new order has four main characteristics:

⁸ Burnham has argued that the 1994 mid-term election reflects the beginning of the seventh realignment era (1996a and 1996b).

- 1) The first is the decline of political parties as organizations for collective action and their replacement by mass media.
- 2) The decline of political parties has caused the rise of “candidate-centered politics” (Wattenburg, 1991). The candidate and not the party is now the principal protagonist in electoral contests. For John Aldrich and Richard Niemi, candidate-centered politics is the main feature of the political realignment of the late 1960s (1995: Chapter 5).
- 3) The third is what Nelson Polsby calls the institutionalization of the House of Representatives, a phenomenon that is manifested in the high rate of returning incumbents seeking reelection (1978).
- 4) The fourth is divided government in a post-partisan era. According to Burnham, we have an electoral system ruled by what Sidney Blumenthal has called “the permanent campaign” (1982) and a political order governed by the interregnum state, a state in which public policy is increasingly dissociated from a base of popular support. (Burnham, 1989: 21)

In his new conception of realignment, Burnham considers that there is not only one type of realignment, but two: the partisan, or type A, and the non-partisan, or Type B. Realignment, he argues, occurs when “politically decisive minorities of the relevant population at any given time, alter what they have traditionally been doing in politics (including participation or non-participation) rather suddenly, ushering in something very different” (Burnham, 1991a: 115-116). In his definition, he acknowledges the relevant role played by elites in realignment events and their subsequent effects. He also points out the role of ideas in the legitimization of policy realignments. His formulation of Type B non-partisan realignment allows him to explain the 1968-1972 period as a critical time, as a moment of punctuated equilibrium, as a time of big disruption and subsequent stability but not as a moment of electoral shift or readjustment. In the late 1960s and early 1970s, we had a sea change; we had a non-partisan realignment.

As a result, Burnham thought classical realignment ceased to exist because political parties (in their traditional form), the main protagonists of realignment episodes, ceased to exist. In his view, traditional realignments require the dominance of political parties as “connectors and channels of mass action in politics.” Burnham was highlighting this fact as early as 1970. Thus at the time that he published his main book on realignment, he was asserting that the crisis of political parties as a “primary channel through which mass opinion is articulated,” would imply that traditional critical realignments would probably become—or already be—extinct (Burnham, 1991a: 106, Burnham 1970: 173). For Burnham, the notion that classical realignments

were no longer possible did not mean that the United States would not experience significant change. For him, in the late 1960s and early 1970s, the United States underwent a considerable political transformation with severe implications in the functioning of U.S. politics. The repercussions of these transformations were as profound as traditional critical realignments.

The reaction to Burnham's new approach to the study of realignment was, generally speaking, favorable. Patricia Hurley concludes in her review of the *End of Realignment*, a book edited by Byron Shafer in which Burnham presented this idea, that "nothing attests more to the vitality of the concept of realignment than the existence of a group of eminent scholars willing to write—and a publisher willing to publish—a volume entitled *The End of Realignment?*" (1992: 1186). In a similar vein, Ronald P. Formisano maintained that the "realignment theory model was both descriptive and predictive," and considered that with the exception of Burnham, the authors in this book "seem unpersuaded that the theory retains predictive utility." However, he considered that the "concept [realignment] and its associated classificatory elements remain descriptive tools that scholars (historians, in particular) want to keep using" (Formisano, 1992: 656). Finally, Jerome M. Clubb sustained that the changes of late 1960s and early 1970s were profound. But,

cannot be seen, however, as realignment—at least not of the classical form.... Treating these years as a further example of realignment, only of a different form (as Burnham does), may only add an additional complexity to an already complex formulation. The test is, of course, further exploration, but even without such an addition, realignment remains an important (though perhaps time-bound) component of our understanding of historical [U.S.] American politics. (1992)

Clubb concludes his comments by asserting that the "panelists have come, as McSeveney suggested, to 'bury realignment.' Taken in total, however, the resulting volume suggested that burial would be, to say the least, premature" (1992: 1073).

These reviews, although critical and many of the criticisms profound and pertinent, considered that realignment is a useful tool to study U.S. American history. In the view of specialists like Formisano, realignment retains a significant value for historians. The periodization scheme, although criticized by Orren, Skowronek, and Silbey, is useful for classifying and compartmentalizing U.S. history and to make sense of the abundant data about it. If its predictive tools are atrophied, its descriptive tools are still useful for understanding significant variations in U.S. history and its electoral past. In many ways, realignment was a retrospective theory. Like paleontology or geology, realignment is a theory that emerged after specialists evaluated

U.S. electoral history. When Key or Schattschneider started writing about realignment, they were basically observing regularities and irregularities in the country's past. The predictive nature of the theory came after observing that critical elections emerge with a certain periodicity. The basis for predictability was history and nothing more. It is not strange, therefore, that historians want to preserve realignment theory as a useful tool for understanding the yesteryears of the United States.

The strongest criticism of Burnham's reformulation of realignment came 11 years later. David Mayhew disliked the notion of non-partisan realignment. For him, Burnham was basically moving the discussion into another dimension. Classical realignments are no longer the main subject of study. "To give up on critical elections as a defining property is to sacrifice not only content –the flightless bird comes to mind–, but also definitional constraints. In proving for Type B realignment, what are the rules for deciding what qualifies as a relevant indicator? Whatever the answer, the genre risks embarrassment with this move," Mayhew suggested. In his view, in the "case of the alleged Type B realignments, the rules are unclear and the past is uncharted" (2000: 39-42).

It is almost certain that Mayhew's valid questions about Type B realignment will remain unanswered. We need more research on the definitional problem and the forms of functionality of this new idea. However, one fact is clear: with this move, Burnham is seeking to develop a more inclusive and comprehensive framework. He wants to talk not only about electoral politics, but also about changes and substantial transformations in U.S. politics. This is a complex and ambitious enterprise that aspires to offer the big picture, to create a theory of change and continuity in U.S. political development. To develop his ideas in a comprehensive fashion is one of Dean's more inconclusive enterprises.

THE UNINTENDED CONSEQUENCES OF DEAN'S WORK

"I can say with confidence," said eminent political scientist Theodore Lowi (2010), "that [U.S.] American political development was the offspring of Dean Burnham." Other political scientists, such as Benjamin Ginsberg, Calvin Jillson, David Mayhew, Sidney Milkis, Stephen Skowronek, and Bartholomew Sparrow, to name just six, concur with Lowi. For them, the birth of [U.S.]APD as a sub-field in U.S. American political science,⁹ which began with the publication of *The American Party Systems*, a book edited by William Chambers and Walter Dean Burnham in 1967. As Lowi

⁹ On the origins of [U.S.]APD, one may consult John Gering (2003).

asserted, “The birth of [U.S.]APD was the Conference on American Political Party Development in 1967 at Washington University in St. Louis. Ten authors (five historians, five political scientists) joined by twelve commentators, spent two days of the most heated discussion imaginable –among friends. And most of these ten essays in the *America Party System* could not have been prepared and published without the grounding provided in Burnham’s ... *Presidential Ballots*.” (Lowi, 2010).¹⁰ As Bartholomew Sparrow has rightly pointed out, Dean “was an [U.S.]APD person before there was [U.S.]APD, before the inaugural issue of *Studies* (Orren and Skowronek, 1987),¹¹ and before the convening of the Politics and History section of APSA (1990). No wonder there is now a PhD dissertation in his name in the Politics and History section for young [U.S.]APD scholars” (Sparrow, 2010: 4).

Thus, one of the main unintended consequences of Dean’s work was that his work on realignment offered a comprehensive approach to the study of U.S. political development. Evidently, Dean did not invent [U.S.] APD. As Orren and Skowronek have shown, the history of U.S. American political development goes back to the origins of U.S. political science in the late nineteenth century, but Burnham offered a contemporary impetus at a time that history was not appreciated by many political scientists (Orren and Skowronek, 2004). Burnham was one of the first who gave a historical dimension to electoral analysis. In this book, the “idea of regularly succeeding ‘party systems’ as concrete historical entities was first set forth” (Burnham, 2013: 4).

In *The American Party Systems*, Burnham and Chambers did something else. They employed certain analytical categories in their approach to studying U.S. American electoral history that would become central components for future research in the sub-field of [U.S.] APD. Six analytical categories are highlighted here. First, U.S. politics was not static but dynamic. Throughout U.S. history, the country has experienced different party systems, each with its own peculiarities and characteristics. Parties evolved and changed: they are living entities. Chambers believed the “central problem of this volume [*The American Party System*] is to provide some analysis and explanation ... of [U.S.] American party development, and of the particular character of our political parties” (1967: 3).

The second analytical category was the theme of change and continuity in U.S. politics. If [U.S.] American politics and parties were not static but dynamic, it was imperative for the book’s contributors to evaluate what remained and what would

¹⁰ Among the different people that I have interviewed, only Jeffrey Tulis disagrees with the notion of Burnham as the founding father of [U.S.]APD. For Tulis, the founders of [U.S.]APD were his professors at the University of Chicago, David J. Greenstone, and Herbert Storing. If Tulis is right, these scholars could be considered pioneers of the cultural and constitutional perspective to the study of [U.S.]APD (Lowi, 2010).

¹¹ Sparrow refers here to *Studies in American Political Development*, a journal published by Karen Orren and Stephen Skowronek.

change in U.S. political parties. In that regard, Frank J. Sorauf, had an ambitious task: he wanted to understand, "how one integrates the study of development of political parties themselves into the study of development of the entire political system." For him, to understand the development of political parties, one should look in two directions. First, to consider the "developments of the parties themselves." Second, to consider political parties as "contributor[s] to, or a cause of, the political development of the entire political system" (Sorauf, in Chambers and Burnham, 1967: 34-39).

In Sorauf's opinion, during the last 50 or 60 years, there have been two main changes in the development of U.S. political parties. First, we have witnessed that two-party competition has expanded all over the United States. There are basically "no substantial pockets of one-partyism." Second, parties have been losing their "monopoly over the political activism (or functions) they have traditionally performed." For Sorauf, "political development ... has been accompanied by parallel changes not only in the parties *qua* parties, but in the competitive position as political organizers. All of these may even suggest that politically sophisticated electorates in heterogeneous and pluralistic political systems have come to depend less and less on the organizing medium of political parties" (Sorauf, in Chambers and Burnham: 54-55).

Third, the five political scientists –and, of course, the historians– who participated in the book had a significant appreciation for historical analysis. The political scientists considered history a valuable discipline and were fully convinced of the relevance of doing historical-political research. For them, history was more than a simple source of data to corroborate hypotheses. It was a discipline that could perfectly fuse with politics to enhance our comprehension of politics over time. They aspired to build theories with solid historical grounding that could help us make accurate descriptions and generalizations over time, and that could assist us to interconnect past and present.

Fourth, in each vein related to the previous theme, this book is not only multidisciplinary but also interdisciplinary. Here political science and history come together to form a unit of analysis. Each discipline nurtures the other. As I previously mentioned, political scientists have significant regard for historical inquiry, but historians also valued the conceptualization and theoretical frameworks developed by political scientists to make sense of the U.S. past. The notions of party systems or realignment theory were the expression of the interdisciplinary blend of both disciplines. As Thomas H. Eliot expressed in the foreword of the book, "for the first time, the present volume joins the two disciplines in a systematic effort to illuminate problems of [U.S.] American political party development and action in a comprehensive way.... The two disciplines are not only engaged in a dialogue, but their dialogue is giving direction by common concern" (Chambers and Burnham, 1967: v).

Fifth, for scholars working on U.S. political development, the notion of pattern identification “is the *sine qua non* of the enterprise.... Without patterns [U.S.] American political history would be just ‘one damn thing after another.’” (Burnham, 1994). Pattern recognition is one of the main features of *The American Party Systems*. The authors use the term party system as an analytical tool to evaluate the interactions of actors, coalitions, and policy outcomes in a particular historical time. The notion of party system, argues Richard P. McCormick, allows us to “formulate understandings of how and under what circumstances party systems emerge, define the character of the party system in terms of various proposed typologies, and evaluate contributions to the party system –as an element in the large political system–, to the handling of certain ‘problems’ or the meeting of specified ‘crisis.’ . . . We can engage in the comparative analysis of successive party systems within our own nation over of period of time as well as party systems in different nations. By engaging in such comparative studies, we may hope to formulate and test hypotheses regarding the role of party systems in our culture” (McCormick, 1967: 90-91).

The modifications in the party system have traditionally been considered in terms of critical elections and their subsequent political realignments. Realignments have a periodical recurrence –about 30 years– and are moments in which a new party system is brought to life. Realignment theory, consequently, has been highly concerned since its inception with periodization, a particular form of organizing U.S. history into at least five national party systems. The realignment perspective and the pattern identification used by realignment scholars were significantly embodied in the analysis offered by *The American Party System*. “The “realignment perspective....,” Sydney Milkis recently said, “was steeped into this volume” (Milkis, n.d.: 9).

Sixth, the authors of this book, like most contemporary specialists of U.S. political development had a comparative approach to the study of [U.S.]APD (Orren and Skowronek, 2004: 6). The comparison adopted two fundamental forms. One practice was to compare different historical episodes or periods in U.S. history. This is what historian William Chambers called the “intra-national historical comparison” (1975: 32). Another form of comparison was to contrast the U.S. with other countries. “The first modern political parties,” asserted William Chambers, “arose in the United States decades before they appeared in Great Britain and other nations.” In a similar vein, professor Lowi sustained that the “key to understanding [U.S.] American political development and modern American party politics lies in this distinction; it is decisive to distinguishing between European and [U.S.] American experiences” (1967: 240). Finally, Dean Burnham argued that the more “deeply one reflects on the characteristic properties of political parties in [U.S.] America’s party system of today, the more exceptional these parties seem to become by comparative standards.” (Burnham, 1967: 277).

In the *American Party Systems* and throughout his career, Dean used both forms of comparisons. The theory of political realignment is a theory of “intra-national historical comparison” of the United States with frequent references to other cases, in particular European cases (Burnham, 1972).¹² “Most of the theoretical ideas in [U.S.] APD,” argued Stephen Skowronek, “come from the exchange of theoretical ideas between [U.S.]APD and comparative political science” (Velasco, 2012b). “It is impossible to understand a country,” asserted Seymour Martin Lipset “without seeing how it varies from others. Those who know only one country know no country” (1997: 17). In a similar vein, John Lewis Gaddis maintained, “for surely understanding implies comparison: to comprehend something is to see it in relation to other entities of the same class” (2002: 24-25). No doubt Dean, the authors of the *American Party System*, and contemporary scholars of [U.S.]APD agree with Lipset and Gaddis.

In a nutshell, many of the analytical categories addressed by the authors of the *American Party Systems* are highly regarded by specialists working on U.S. political development. In different forms, the authors of this book preceded some of the main concern and ideas that guide the work of [U.S.]APD specialists. Dean was a pioneer of this field, and above all, the initiator of a research agenda that continues in different forms until today.

FINAL CONSIDERATIONS

Throughout this article, I have tried to present the academic life and fundamental contributions of Walter Dean Burnham to U.S. American political science. I have described Dean’s academic trajectory since his early years as a boy collecting political candidates’ buttons to the present time. I have emphasized Dean’s passion for collecting data and his permanent tendency to offer solid empirical and interpretative analysis. His theory of political realignment was a significant contribution not only to the field of electoral politics, but also to our comprehension of U.S. politics and political development. In a time when stability was the dominant notion, Dean showed us that U.S. politics evolves. The United States changes over time and those changes are significant. Realignment theory is a theory of U.S. American development. “The historical synthesis offered by realignment theory,” asserted Stephen Skowronek, “placed development as the central piece of the questions” (Velasco, 2012b).

With his work, Dean did something else: he was among the first to provide an historical dimension to the study of electoral politics. Throughout his academic career, Dean immersed himself in the enormous task of finding, detecting, analyzing,

¹² An example of Dean’s comparative work with other countries one may consult Burnham (1972).

and interpreting U.S. electoral eras. He found similarities and differences, contradictions and paradoxes, crisis and permanence. He conceived patterns to examine critical U.S. elections. Obsessed with dates and detailed descriptions, he always offered a balanced combination of solid empirical and interpretative analysis.

Thus, Dean showed us the relevance of history as a valid scientific discipline, and the convenience of having an historical perspective on the issues under analysis. He alerted us that without pattern recognition, historical political analysis diminishes toward irrelevance. He showed us that multidisciplinary work is not only valuable but also fruitful. He informed us, together with many others, of the need to place the United States in comparative perspective. He taught us how important it is to think outside the discipline to strengthen our knowledge of political science. He showed us the basic guiding principle to conduct research on U.S. American political development. For these and many other reasons, Walter Dean Burnham is one of the most eminent political scientists of the last 60 years.

Despite all these accomplishments, since its inception, his work has been under attack. As I have shown in this article, the attacks have varied but have also intensified during recent years. Although U.S. scholars are still writing about realignment and evaluating the arrival or not of another realignment cycle, it is clear that the theory is fading (Hopkins, 2010). Realignment is no longer the main subject of analysis for people working on U.S. electoral politics and political development. In this particular context, a central question remains unanswered: Can we reinforce realignment theory fruitfully? Or should it be abandoned to the confines of the annals of U.S. American political science?

To answer these questions goes beyond the scope of this article. However, a brief preliminary response seems pertinent. To properly answer, it is necessary to talk, separately, of two interrelated issues: the usefulness of traditional realignment theory as a framework to explain U.S. American electoral politics, and the convenience of realignment as a frame to study U.S. political development.

Despite the enormous body of work published on different aspects of realignment, it is clear that more research is needed to finally accept or reject realignment theory. Mayhew's critique is a good example to illustrate this point. His appraisal is the outcome of his profound knowledge of U.S. electoral history, and the ostensible deficiencies of realignment theory. However, as Thomas Ferguson has asserted –and Mayhew accepted–, Mayhew neither presents new data, nor does he offers a statistical evaluation to support his claims (Velasco, 2013a).¹³ Some of Mayhew's criticisms

¹³ In my telephone interview with David Mayhew, I mentioned to him Ferguson and Chen's criticisms of his book on realignment. When I asked him, what his reaction was to these criticisms, he responded, "They are right" (Velasco, 2013a).

are, in many ways, research questions rather than conclusive analysis. Consequently, a good way to start reevaluating realignment theory is to conduct research into Mayhew's critiques.

Inquiring into Mayhew's criticisms has two important advantages. First, we can seriously evaluate how some of his claims are corroborated by a deeper analysis. Second, in doing so, we can evaluate the strength and weaknesses of several realignment claims. Mayhew's criticism of the notion that third parties are important expressions before critical elections is one possible area of analysis. He maintains that "no writer has posited a deterministic, one-to-one connection between third parties and realignments, but various logics conjure up a pattern of the former leading to the latter" (Mayhew, 2002: 21). Here he is recognizing that we do not have a definitive answer to this question. Mayhew, therefore, is offering a speculative claim more than a definitive answer. To uphold or reject Mayhew's assertion, and to reject or accept realignment theory contentions, we need research on this topic.

Second, Mayhew disregards the realignment claim that polarizations between the two main political parties occur during critical elections. However, he recognizes that more research is needed on this topic. "A decisive answer to this issue," he maintains, "requires two measures—a measure of ideological style and a measure of polarization.... To my knowledge," he added, "neither of these two values has been convincingly indexed across [U.S.] American electoral eras" (Mayhew, 2004: 95-96). Mayhew is pessimistic about the possible outcome of such research, but the question remains unanswered. The only way to obtain a conclusive answer is to conduct research on this topic. Mayhew's criticism of realignment is in many ways an interesting research agenda to reinforce or disclaim realignment theory.

Is realignment theory a useful framework for studying U.S. political development? Apparently not. Some scholars consider Burnham's periodization proposal problematic. Others argue that realignment is no longer a concern for people working on [U.S.]APD. In their view, [U.S.]APD scholars are currently interested in path dependency or historical institutionalism, but not in realignment. Criticisms of realignment have led scholars to disregard it without seriously considering the possibility of reinforcing the theory. In a very interesting and enlightening article, Andrew J. Polsky simply argued that the electoral-realignment synthesis has been subject to many telling critiques and now seems indefensible as a general framework for explaining [U.S.] American political development" (2012: 53).

Is realignment theory really indefensible? Can we rescue at least part of this framework as a valid approach or useful tool in our analysis of U.S. political development? Yes. At minimum, three ideas should be carefully evaluated before burying realignment theory.

First, realignment theory is not only a theory for studying U.S. electoral politics over time, but a framework for analyzing U.S. political development. This assertion implies that it is a concept that goes beyond the traditional notion of electoral politics. It is also a particular conception of history that helps us understand how U.S. political history has changed and how those shifts are connected to electoral, institutional, and policy analysis. Realignment looks for patterns to explain change and continuity in U.S. political development and utilizes a form of periodization that enables us to understand events within an entire political era. To “conceive realignment theory in purely electoral terms,” argued Thomas Ferguson, “is a mistake” (Velasco, 2013b). Similarly, Jeffrey Tulis maintains that realignment theory was “first developed as a part of behavioral political science. What is interesting,” Tulis observes, “is that later on it becomes more associated with [U.S.] American political development and that is because once you get beyond elections, there are narratives of policy content, policy trajectory, institutional analysis, historical analysis, and so forth” (Velasco, 2012e). By the same token, Benjamin Ginsberg argues that the main contributions of Dean Burnham to U.S. political science are in the “field of [U.S.] American political development and American political history” (Velasco, 2012f).

Second, realignment theory has been assimilated into the study of U.S. American political development. As I have previously asserted, [U.S.]APD specialists today commonly use six analytical categories used by Burnham since the 1960s. The first is the relevance of history and providing a historical dimension to political science analysis. Second, U.S. politics is not static but dynamic. It is the duty of scholars to evaluate how it moves. Third is the notion of change and continuity and the need to explain these concepts. Fourth is that it is appropriate to do both multidisciplinary and interdisciplinary work. Fifth, pattern recognition is vital to the study of U.S. political development. Sixth, the U.S. should be evaluated with a comparative perspective. Dean Burnham did not necessarily create these notions, but he integrated them properly into a comprehensive framework. Today, scholars use these analytical principles in their work. They constitute a natural component of the way specialists study U.S. political development.

Third is the issue of periodization. Although scholars like Mayhew and Silbey disregard realignment’s periodization proposal, many others accept, at least partially, Burnham’s periodization. Bruce Ackerman considers the 1780s, the 1860s, and the 1930s as the historical periods in which the U.S. constitutional system was redefined. Thomas Ferguson and Jie Chen continue to use the realignment periodization proposal. In direct opposition to Mayhew’s criticisms, they maintain that “there is no point in pursuing a discussion that does not acknowledge, right at the start, that both that era [Jackson’s 1828 election] and the Civil War mark clear realignments.” In

their view, "There was a system of 1896 [and] it is obvious that Burnham's system of 1896 hypothesis is well supported" (Ferguson, and Chen, 2005: 115).

Finally, although Stephen Skowronek has been critical of realignment periodization, he uses the realignment schema (with the exception of 1896) in his analysis of the presidency in "political time." As he has accepted, his work on the presidency was influenced by Burnham's framework and in many ways his analysis "subsumes realignment into the notion of regime" (Velasco, 2012b). For Elizabeth Sanders "The power of Skowronek's theory of the presidency is . . . strong evidence for the validity and usefulness of realignment and regime theory" (2005: 538). Thus, the scholars mentioned above—and many others—find the realignment periodization schema useful.

Evidently, specialists are divided on the value of realignment periodization for the analysis of US political history. The only way to completely abandon realignment periodization is if the academic community finds the scheme useless or disadvantageous. At that point, scholars will come up with a more useful and persuasive compartmentalization of the U.S. past, or even, as Mayhew suggests, avoid any form of periodization. At the time of this writing, this is not the case (Mayhew, 2002: 147).¹⁴

But something more significant is revealed by the work of Skowronek, Ackerman, or Chen and Ferguson: realignment theory is an important framework for evaluating other relevant aspects of U.S. political history. Using realignment, Ferguson and Chen study the investor's block in U.S. history, Ackerman examines U.S. constitutional history, and Skowronek analyzes the presidency in political times. For these scholars, realignment is more than a narrow view of electoral politics. The irony of Burnham's work is that his non-electoral work is the most highly appreciated today by specialists in U.S. political development.

With his framework, Burnham provides a bigger picture that goes beyond the specificities of the existence or not of realignment in 1896. This bigger picture is relevant, even if Burnham is wrong in the particularities of a certain election. We can debate for years or decades if there was or was not a realignment in 1896, and not necessarily disagree that there have been dramatic shifts in U.S. political history. "When you carefully read Dean," Jeffrey Tulis has said, "you realize that he was interested in the narrow [electoral] sense for his connection with the larger [non-electoral] sense.... Ok, which means to say that the majority party becomes the minority party just because it lost a series of elections." The fact is relevant "because something big is happening

¹⁴ Mayhew's suggestion to discard any form of periodization is contrary to the basic nature of historical endeavor. For centuries, scholars have organized their work breaking time into periods to make sense of abundant data. It is in the essence of history to cut the time into pieces. Avoiding that goes against the nature of history. "All historical work," asserted the eminent historian Fernand Braudel, "is concerned with breaking down time past, choosing among its chronological realities according to more or less conscious preferences and exclusions" (1980: 27).

in the polity. So, it is automatically connected to policy and institutional changes even if those are not the focus of those original studies” (Velasco, 2012e).

Realignment will continue to be an important reference and framework for specialists working on U.S. political development. More research is needed to fully comprehend those moments of abrupt shift in U.S. politics, to explore those elements that constitute non-partisan upheaval. There are many unexplored themes: the role of ideas in time of critical realignments; the influence of foreign events in realignments; and realignments and the shifts in U.S. foreign policy trajectories are only three. What is certain is that, one way or another, realignment will continue to be part of U.S. political development in the years to come.

Recently, Calvin Jillson said that Professor Burnham has been “recognized in a way that Dean should be extraordinarily proud of it. If I were him,” Jillson asserted, “I would fall sleep every night with a smile on my face, because he has had a career that is well recognized and deeply respected within the discipline” (Velasco, 2012d). In a similar vein, Thomas Ferguson has argued, “Among the thousands of political scientists who are now active, those whose work is likely to be widely consulted a hundred years from now can be counted on the fingers of one hand, I am sure that Walter Dean Burnham will be among them” (Ferguson, 2010: 12). But even if Ferguson is wrong –if the work of Dean is forgotten after a hundred years or more– I am convinced that one day an antiquarian will discover the wonderful clock that Dean has constructed. I am equally sure that when the antiquarian places the clock close to his ear, he will find it still ticking.

BIBLIOGRAPHY

ACKERMAN, BRUCE

1991 *We the People: Foundations*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

ALDRICH, JOHN, and RICHARD NIEMI

1995 “The Sixth American Party System: Electoral Change, 1952-1992,” in Stephen C. Craig, ed., *Broken Contract? Changing Relationships between Americans and Their Government*, Boulder, Colorado, Westview Press, Chapter 5.

BECK, PAUL A.

1986 “Micropolitics in Macro Perspective: The Political History of Walter Dean Burnham,” *Social Science History*, vol. 10, no 3.

BERLIN, ISAIAH

1996 *The Hedgehog and the Fox*, New York, Simon and Schuster.

BLUMENTHAL, SIDNEY

1982 *The Permanent Campaign*, New York, Touchtone.

BRADY, DAVID W.

1988 *Critical Elections and Congressional Policy Making*, Stanford, California, Stanford University Press.

BRAUDEL, FERNAND

1980 *On History*, Chicago, University of Chicago Press.

BURNHAM, WALTER DEAN

2013 "Summary Thoughts about a Career," unpublished paper, July 14.

1999 "Constitutional Moments and Punctuated Equilibria: A Political Scientist Confronts Bruce Ackerman's *We the People*," *The Yale Law Review*, vol. 108, no 8.

1996a "Realignment Lives: The 1994 Earthquake and Its Implications," in Colin Campbell and Bert A. Rockman, eds., *The Clinton Presidency: First Appraisals*, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc.

1996b "Punctuated Change and the System of 1996," paper prepared for the Annual Meeting of the Southern Historical Association, Little Rock, Arkansas, October 30-November 2.

1994 "Pattern Recognition and 'Doing' Political History: Art, Science, or Bootless Enterprise?" in Lawrence C. Dodd and Calvin Jillson, eds., *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*, Boulder, Colorado, Westview Press.

1991a "Critical Realignment: Dead or Alive?" in Byron E. Shafer, ed., *The End of Realignment? Interpreting American Electoral Eras*, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin Press.

1991b "Constitutional Moments and Punctuated Equilibria: A Political Scientist Confronts Bruce Ackerman's *We the People*," *Yale Law Review*, vol. 108, no. 2237.

1989 "The Reagan Heritage," in Gerald M. Pomper, ed., *The Election of 1988. Reports and Interpretations*, New Jersey, Chatman House Publishers, Inc.

1982 *The Current Crisis in American Politics*, New York, Oxford University Press, p. 5.

1974 Burnham's debate with Philip Converse and Jerrold Rusk, Philip E. Converse, "Comments on Burnham's 'Theory of Voting Research,'" *American Political Science Review*, vol. 68, no. 3, September.

- 1972 "Political Immunization and Political Confessionalism: The United States and Weimar Germany," *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 3, Summer.
- 1970 *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*, New York, W. W. Norton and Company.
- 1967 "Party Systems and the Political Process," in William Nisbet Chambers, Walter Dean Burnham, and Frank Joseph Sorauf, *The American Party Systems: Stages of Political Development*, Oxford University Press.
- 1965 "The Changing Shape of the American Political Universe," *American Political Science Review*, vol. 59.
- 1961 *Civil Liberties and the Dilemma of the Judicial Power: The Warren Court and Its Publics, 1953-1961*, PhD dissertation, Cambridge, Massachusetts, Harvard, August.

CAMPBELL, ANGUS, PHILIP E. CONVERSE, WARREN E. MILLER, and DONALD E. STROKES

- 1967 *The American Voter: Unabridged Edition*. Chicago, University of Chicago Press [The 1960 edition was printed by John Wiley and Sons, Inc.].

CAMPBELL, BRUCE A., and RICHARD J. TRILLING, eds.

- 1980 *Realignment in American Politics*, Austin, University of Texas Press.

CHAMBERS, WILLIAM NISBET

- 1967 "Party Development and the American Mainstream," in Walter Dean Burnham and William Chambers, eds, *The American Party Systems: Stages of Political Development*, New York, Oxford University Press.

CHAMBERS, WILLIAM, and WALTER DEAN BURNHAM, eds.

- 1967 *The American Party Systems: Stages of Political Development*, New York, Oxford University Press.

CLUBB, JEROME M.

- 1992 Review of Byron Shafer, ed., *The End of Realignment? Interpreting American Electoral Eras*, *American Political Science Review*, vol. 86, no 4, p. 1073.

CLUBB, JEROME M., WILLIAM H. FLANIGAN, and NANCY H. ZINGALE

- 1980 *Partisan Realignment. Voters, Parties, and Government in American History*, Boulder, Colorado, Westview Press.

CONVERSE, PHILIP, and JERROLD RUSK

1974 "Comments on Burnham's 'Theory of Voting Research,'" *American Political Science Review*, vol. 68, no. 3, September.

ELDREDGE, NILES, and STEPHEN J. GOULD

1972 "Punctuated Equilibria: an Alternative to Phyletic Gradualism," in T. J. M. Schopf, ed., *Models in Paleobiology*, San Francisco, Freeman, Cooper and Company.

ELIOT, THOMAS E.

1975 "Foreword," in Walter Dean Burnham and William Chambers, eds., *The American Party Systems: Stages of Political Development*, New York, Oxford University Press.

FERGUSON, THOMAS

2010 "History, Politics, Statistics: Walter Dean Burnham's Archive of Historical American Election Data," in Walter Dean Burnham, *Voting in American Elections: The Shaping of the American Political Universe since 1788*, Palo Alto, California, Academic Press.

1995 *Golden Rule: The Investment Theory of Party Competition and the Logic of Money-Driven Political System*, Chicago, University of Chicago Press.

FERGUSON, THOMAS, and JIE CHEN

2005 "Investor Bloc and the Party Realignment in American History," *The Journal of Historical Society*, vol. 5, no. 4, December.

FERGUSON, THOMAS, and JOEL ROGERS

1986 *Right Turn. The Decline of the Democrats and the Future of American Politics*, New York, Hill and Wang.

FORMISANO, RONALD P.

1992 Review of Byron Shafer, ed., *The End of Realignment? Interpreting American Electoral Eras*, *The Journal of American History*, vol. 79, no. 2.

GADDIS, JOHN L.

2002 *The Landscape of History: How Historians Map the Past*, New York, Oxford University Press.

GEERTZ, CLIFFORD

1973 *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*, New York, Basic Books.

GERING, JOHN

2003 "APD from a Methodological Point of View," *Studies in American Political Development*, vol. 171.

GOULD, STEPHEN J.

2002 *The Structure of Evolutionary Theory*, Cambridge, Massachusetts, Belknap Press of Harvard University Press.

GOUREVITCH, PETER

1986 *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crisis*, Ithaca, New York, Cornell University Press.

HOPKINS, DAVID A.

2010 "Recent Realignment? The Case for 1992-1996 as a 'Critical Period' in American Elections," paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, September 24.

HURLEY, PATRICIA A.

1992 Review of Byron Shafer, ed., *The End of Realignment? Interpreting American Electoral Eras*, *The Journal of Politics*, vol. 54, no. 4.

JENSEN, RICHARD

1986 "The Changing Shape of Burnham's Political Universe," *Social Science History*, vol. 10, no 3.

JILLSON, CALVIN

1994 "Patterns and Periodicity in American National Politics," in Lawrence C. Dodd and Calvin Jillson, eds., *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*, Boulder, Colorado, Westview Press, pp. 26-30.

KEY, JR., V. O.

1959 "Secular Realignment and the Party System," *The Journal of Politics*, vol. 21, no. 2.

1955 "A Theory of Critical Elections," *The Journal of Politics*, vol. 17, no. 1.

KLEPPNER, PAUL

1987 *Continuity and Change in Electoral Politics, 1893-1928*, New York, Greenwood Press.

LADD, CARL E.

1991 "Like Waiting for Godot," in Byron E. Shafer, ed., *The End of Realignment? Interpreting American Electoral Eras*, Madison Wisconsin, University of Wisconsin Press, pp. 24-36.

LIPSET, SEYMOUR MARTIN

1997 *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*, New York, Norton and Company Ltd.

LOWI, THEODORE J.

2010 Letter to Rob nominating Walter Dean Burnham for the Frank Johnson Goodnow Award, May 31.

1967 "Party, Policy, and Constitution in America," in William Chambers and Walter Dean Burnham, eds. *The American Party Systems, Stages of Political Development*, New York, Oxford University Press.

MAYHEW, DAVID R.

2002 *Electoral Realignment: A Critique of an American Genre*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.

2000 "Electoral Realignments," *Annual Review of Political Science*, vol. 3.

MCCORMICK, RICHARD P.

1967 "Political Development and the Second Party System," in Walter Dean Burnham and William Chambers, eds., *The American Party Systems: Stages of Political Development*, New York, Oxford University Press.

MELLOW, NICOLE, and JESUS VELASCO

2002 Personal conversation with Walter Dean Burnham, July 20.

MILKIS, SYDNEY

n. d. "The New American Party System," unpublished research project.

ORREN, KAREN, and STEPHEN SKOWRONEK

2004 *The Search for American Political Development*, New York, Cambridge University Press.

1996 "Institutions and Intercurrence: Theory Building in the Fullness of Time," in Ian Shapiro and Russell Hardin, eds., *Political Order Nomos*, vol. 38, New York, New York University Press.

POLSBY, NELSON

1978 "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives," *American Political Science Review*, vol 72.

POLSKY, ANDREW J.

2012 "Partisan Regimes in American Politics," in *Polity*, vol. 44, no.1, p. 53.

PRINDLE, DAVID F.

2009 *Stephen Jay Gould and the Politics of Evolution*, New York, Prometheus Books.

ROBINSON, EDGAR E.

1934 *Presidential Vote, 1896-1932*, Stanford California, Stanford University Press.

SANDERS, ELIZABETH

2005 "In Defense of Realignment and Regimes: Why We Need Periodization," *Polity*, vol. 37, no. 4.

SCHATTSCHEIDER, E. E.

1960 *The Semisovereign People*, New York, Holt, Rinehart and Winston.

SHAFFER, BYRON E., ed.

1991 *The End of Realignment? Interpreting American Electoral Eras*, Madison, Wisconsin the University of Wisconsin Press, p. ix.

SILBERY, JOEL H.

1991 "Beyond Realignment and Realignment Theory: American Political Eras, 1789-1989," in Byron E. Shafer, *The End of Realignment? Interpreting American Electoral Eras*, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin Press.

SKOWRONEK, STEPHEN

1993 *The Politics Presidents Make. Leadership from John Adams to George Bush*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

SKOWRONEK, STEPHEN, and KAREN ORREN

2004 *The Search for American Political Development*, New York, Cambridge University Press, 2004, pp. 60-61.

SORAU, FRANK J.

1980 "Political Parties and Political Action Committees: Two Life Cycles," *Arizona Law Review*, vol. 22: 445.

SPARROW, BARTHOLOMEW H.

2010 "Burnham Talk," unpublished paper.

SUNDQUIST, JAMES L.

1983 *Dynamics of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*, Rev. Ed, Washington, D.C., Brookings Institution.

TRILLING, RICHARD J., and BRUCE A. CAMPBELL

1980 "Toward a Theory of Realignment: An Introduction," in Bruce A. Campbell and Richard J. Trilling, eds., *Realignment in American Politics*, Austin, University of Texas Press, p. 4.

VELASCO, JESUS

2013a Telephone Conversation with David Mayhew, April 26.

2013b Telephone Conversation with Thomas Ferguson, April 23.

2012a Telephone Interview with Theodore Lowi, November 2.

2012b Telephone Conversation with Stephen Skowronek, October 11.

2012c Telephone Conversation with Sidney Milkis, October 11.

2012d Conversation with Calvin Jillson, September 28.

2012e Conversation with Jeffrey Tulis, September 13.

2012f Telephone Conversation with Benjamin Ginsberg, August 20.

2012g Telephone interview with Benjamin Ginsberg, August 20.

2012h Conversation with Walter Dean Burnham, August 13.

2012i Conversation with Peter Trubowitz and Catherine Boone, August 13.

2011 Conversation with Walter Dean Burnham, December 15.

WATTENBERG, MARTIN P.

1991 *The Rise of Candidate-Centered Politics. Presidential Elections of the 1980s*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.



REFLEXIONES / REFLECTIONS

APUNTES BIBLIOGRÁFICOS / BIBLIOGRAPHICAL NOTES

*Trump: comercio, inversiones...
y otras amenazas*

Jorge Eduardo Navarrete López

Trump: comercio, inversiones... y otras amenazas

JORGE EDUARDO NAVARRETE LÓPEZ*

A principios de marzo, una prestigiada consultora internacional resumió un análisis en este párrafo:

El de automotores ha sido en años recientes uno de los sectores que mejor ha funcionado. Desde el inicio del actual decenio, la producción de vehículos se ha disparado debido a que los fabricantes originales de equipo –BMW, Ford, General Motors, Mercedes, Nissan, Toyota y Volkswagen, entre otros– han realizado grandes inversiones en el país; sin embargo, dado que se exporta más de la mitad de la producción nacional, la continuación de la historia de éxito depende de que el sector siga recibiendo altos niveles de inversión, en un mercado global en extremo competido. Un posible giro hacia un mayor proteccionismo en Estados Unidos constituye un enorme riesgo, pues este mercado absorbe [una porción sustancial] de las exportaciones de la industria de automotores (*The Economist* –Intelligence Unit–, 2017a).

¿A qué país se refiere el texto? Tras tal resumen, bien se podría responder: México. No es el caso, alude a Sudáfrica. Muestra que las consecuencias de la deriva proteccionista y de diversas otras acciones del gobierno de Donald Trump no reconocen fronteras. A su vez, las que afectan al comercio no constituyen sino una de las múltiples amenazas que la administración estadounidense plantea tanto a sus vecinos como a naciones situadas del otro lado del mundo.

El *maiden voyage* (podría decirse, con alguna licencia) de la canciller federal de Alemania al Washington de Trump, a mediados de marzo, se vio demorado por el mal tiempo que, de un modo u otro, ha persistido

* Investigador en el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), UNAM, <jorge.eduna@gmail.com>.

en esa ciudad desde el 20 de enero. Angela Merkel ofreció, hace meses, la respuesta que se recuerda como la más precisa y categórica a las impertinencias del entonces presidente electo. La reiteró en vísperas de visitarlo al manifestar: “No tengo que preocuparme por los tuits, sino por las cuestiones de política” y reafirmar su disposición a trabajar con el nuevo dirigente a partir de valores democráticos reconocidos y compartidos. Los problemas por discutir entrambos no son nuevos (beligerancia rusa, terrorismo, inestabilidad en el Oriente Medio, rechazo creciente a la inmigración), pero Merkel no pareció intimidada ante la enorme carga de testosterona que Trump les agrega. Está “habituada a lidiar con grandes egos masculinos: desde Helmut Kohl, excanciller alemán, hasta los señores Putin y Erdogan, el presidente turco” (Wagstyl, 2017). El listado de temas muestra que no son sólo asuntos de comercio e inversión los que deben discutirse con Trump, sino el conjunto de los temas globales y en especial los políticos que inciden en la paz y la seguridad internacionales, ahora en riesgo por la ignorante audacia e irresponsabilidad con que aquél se maneja en el escenario internacional. Los ejemplos abundan: un torpe intento de convertir el principio de “una sola China” en pieza de negociación bilateral; la disposición a echar por la borda el acuerdo sobre el programa nuclear de Irán con el G5 y Alemania, que constituye el mayor logro de la diplomacia multilateral en varios decenios, o las imprudentes insinuaciones que favorecen la proliferación de armamento atómico en la Europa centrorienta¹ y en el Lejano Oriente, para recordar sólo unos ejemplos.

Por otra parte, como ha señalado el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo:

El “fenómeno Trump” –en sus causas, manifestaciones y alcances– no es exclusivo de Estados Unidos. Buen número de los sentimientos y motivaciones que explican la votación por la salida británica de la Unión Europea se encuentra también entre los votantes republicanos, en especial, un nacionalismo exclusivista y la exaltación extrema de los objetivos nacionales como preferentes y superiores a los de cualquier otro país –propios ambos de épo-

¹ La repercusión de las declaraciones de Trump –en sus diferentes encarnaciones recientes: precandidato, candidato, presidente electo y presidente en funciones– no puede sobrestimarse, en particular cuando aluden a cuestiones nucleares. En Europa provocaron que la noción de un eventual retiro de la “sombrija nuclear” estadounidense se tornara creíble y diera lugar a incipientes conversaciones de cooperación nuclear regional en asuntos militares. Una útil reseña se halla en Fisher (2017).

Los problemas por discutir entrambos no son nuevos pero Merkel no pareció intimidada ante la enorme carga de testosterona que Trump les agrega.

cas históricas que se creía superadas. Este tipo de actitudes xenófobas, no exentas de claros rasgos racistas, están surgiendo en varias latitudes.²

* * *

Tras estos señalamientos introductorios, conviene entrar en materia con un tema “interméstico”, término en boga para designar cuestiones que tienen impacto tanto en el ámbito externo como en el interno o “doméstico”: la reforma impositiva, en especial la modificación del impuesto a los ingresos de las corporaciones, clave de la estrategia de Trump para acelerar (para duplicar, dice él) el ritmo de crecimiento de la economía estadounidense; para que retornen a Estados Unidos los empleos “perdidos” a favor de los países con los que incurre en déficit comercial, y para volver a ganar la prominencia global extraviada hace tiempo. La política de expansión económica de Trump se apoya en dos pilares que es difícil sostener en forma simultánea sin generar tensiones financieras y monetarias: enormes reducciones de impuestos a los causantes de mayores ingresos, para inducirlos a invertir, y un aumento también enorme del gasto en construcción, renovación y mantenimiento de infraestructura para el transporte, la energía, la industria y las comunicaciones –además, desde luego, del desmesurado incremento al gasto en defensa, contenido en el anteproyecto de presupuesto para el año fiscal 2018.³ Ambos podrían estimular el crecimiento y, en alguna medida, el empleo;⁴ ambos

La política de expansión económica de Trump se apoya en dos pilares que es difícil sostener en forma simultánea sin generar tensiones financieras y monetarias.

² “Algunas de ellas han alcanzado éxito a escala nacional –como en los casos de Hungría, Polonia y, en cierta medida, Turquía–, o están en trance de lograrlo –en Francia e Italia (que ya vivió su ‘época trumpiana’ con Berlusconi)– o constituyen opciones en ascenso –en Alemania y Países Bajos–, para mencionar sólo casos europeos” (Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, 2017: 4-5). Como se sabe, por fortuna no se impuso en Holanda la opción más radical: Geert Wilders consiguió, sin embargo, desplazar a la derecha el discurso de prácticamente todas las fuerzas políticas, tan atomizadas. Fue derrotado –se dice– pero plantó la semilla de su triunfo futuro (Kuper, 2017).

³ Al gasto militar destinado al Departamento de Defensa se asigna el mayor aumento (el 10 por ciento), en claro contraste con el recorte del 31 por ciento que se propone al cuidado del medio ambiente, a cargo de la Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency). El gasto militar (574 000 000 de dólares) sería cien veces mayor que el ambiental (5 700 000). ¿Queda alguna duda respecto de hacia dónde apuntan las prioridades de Trump? (Parlapiano y Aisch, 2017).

⁴ Entre los optimistas se encuentra una conocida revista británica: “Se ha especulado que los *animal spirits* de los empresarios han sido despertados por la elección del Sr. Trump en noviembre, y que los recortes de impuestos y de regulaciones, y el subsecuente retorno de alrededor de un billón de dólares de fondos no gravados mantenidos en el exterior por empresas afincadas en Estados Unidos alimentará un gran auge de la inversión en negocios” (*The Economist*, 2017).

podrían, sobre todo si se manejan en forma precipitada, desencadenar presiones inflacionarias que rebasen el objetivo del 2 por ciento establecido por la autoridad monetaria que, mientras Trump no decida otra cosa, es la Junta de la Reserva Federal (Federal Reserve Board, FRB), que actúa con autonomía e independencia y fue blanco de no pocos disparos retóricos del candidato y sus asesores, algunos de ellos ahora en el gabinete.

No están claros los contornos de la reforma impositiva de fondo que, según lo prometido, propondrán Trump y Mnuchin, su ministro de Finanzas trasplantado de Wall Street.

Hace dos semanas, la FRB apresuró la tercera “minielevación” en diez años y primera en la era de Trump, del rango de la tasa de fondos federales, pues, como señaló antes la presidenta Janet Yellen, la economía crece a un ritmo muy cercano al potencial, existen condiciones equiparables al pleno empleo y tratar de impulsar con premura la actividad podría tener como resultado presiones inflacionarias indeseables. El alza de ese rango, en veinticinco puntos básicos, para llevarlo de un 0.75 al 1 por ciento, fue interpretada como una señal preventiva. Se esperan otros dos aumentos en el año, pero su monto y oportunidad dependerán de la evolución de la actividad, de las perspectivas del empleo y de las expectativas de los precios; en otras palabras, dependerán del contenido específico de las políticas que la administración de Trump decida aplicar y, al menos en alguna medida, de la forma en que lo haga.

Por lo pronto, no están claros los contornos de la reforma impositiva de fondo que, según lo prometido, propondrán Trump y Mnuchin, su ministro de Finanzas trasplantado de Wall Street. En la incertidumbre, el debate se ha concentrado en el más dañino de sus posibles componentes: el *border tax adjustment* (impuesto fronterizo de ajuste, BTA). “Éste sería una suerte de impuesto al déficit comercial, mediante un gravamen a las importaciones y un subsidio a las ventas al exterior” de las empresas de Estados Unidos⁵ –en clara violación de los criterios de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

⁵ Agradezco a Fulvio Ruiz de Velasco haberme facilitado el acceso al artículo que contiene esta concisa y apta caracterización de un impuesto que nadie parece entender. Por ejemplo, al hablar ante la American Chamber México, según el comunicado 46 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el secretario “explicó que el gobierno estadounidense ha planteado diferentes posibilidades como la propuesta de reducir la tasa impositiva o crear un impuesto fronterizo, cada uno con diferentes implicaciones y con una necesidad de respuesta de México y del resto de los países”. En realidad no es una u otra, son las dos cosas y algo más: la tasa de impuesto al ingreso de las corporaciones se reduciría del 35 al 20 por ciento; la base del impuesto no serían las utilidades obtenidas en cualquier parte e internadas a Estados Unidos sino el flujo de ingresos obtenidos en el punto de venta en territorio de ese país, y el BTA, como ya se dijo, gravaría las importaciones y eximiría las exportaciones, según explica Bordoff. Cabría esperar, entonces, un efecto revaloratorio del dólar frente a las otras divisas, que algunos estudios cifran entre el 15 y el 25 por ciento, en paralelo con una elevación más rápida de la ahora prevista para las tasas de interés, tras el incremento marginal del 15 de marzo (Bordoff, 2017).

(Habría que decir, entre paréntesis, que una economía de la dimensión de la de Estados Unidos, que crece a velocidad comparativamente apreciable y crea empleos suficientes para mantener bajo control la tasa de desocupación, en un ambiente global de lento crecimiento y alto desempleo, constituye una herencia que muchos líderes *in waiting* –como Macron en Francia o Corbyn en Reino Unido– no sólo desearían, sino morirían por recibir, sin los remilgos e inexactas descalificaciones que Trump ha proferido o tuiteado con respecto a la que le correspondió).

Trump y sus secretarios a cargo de la Tesorería y el Departamento de Comercio, así como algunos legisladores republicanos, están convencidos de que el actual sistema impositivo supone una sanción para las empresas exportadoras y un subsidio para las importadoras, y es indispensable –como indica el boceto de reforma– “imponer un ajuste frontero que exima a las ventas al exterior y grave a las importaciones [...] en un esquema fiscal renovado para las corporaciones”.⁶

En su discurso del 28 de febrero ante el Congreso, Trump no aludió de manera explícita al BTA sino que afirmó:

Mi equipo económico está ocupado en el diseño de una reforma tributaria histórica, que reducirá la tasa impositiva sobre nuestras empresas para permitirles competir y prosperar en cualquier parte y ante cualquier competidor. Será una reducción grande, grande [...] Debemos establecer un campo de juego nivelado para nuestras compañías y nuestros trabajadores. Tenemos que hacerlo. Ahora, cuando exportamos nuestros productos, muchos otros países nos obligan a pagar aranceles e impuestos muy elevados, pero cuando las empresas extranjeras envían sus productos a Estados Unidos, no les cobramos nada o casi nada.⁷

⁶ Se han publicitado las divisiones existentes. Un análisis académico ha hecho notar que algunos, como el presidente del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara, Kevin Brady, consideran congruente el BTA con los requerimientos de la OMC, en tanto que otros, como Orrin Hatch, quien preside el Comité de Finanzas del Senado, lo consideran inconsistente con esos criterios y advierten que provocará aumentos de precios y alzas no justificadas de los costos de producción de algunas industrias (Vardhana, 2017).

⁷ Agregó una referencia histórica: “El primer presidente republicano, Abraham Lincoln, previno que ‘el abandono de las políticas de protección por el gobierno estadounidense [...] provocará carencia y ruina en nuestro pueblo’. Lincoln tenía razón, ya es tiempo de que atendamos su consejo y sus palabras” (Trump, 2017a). Así, las políticas para el siglo XXI que Trump proclama se inspiran en apotegmas ilustres del siglo XIX, citados fuera de contexto. Su alusión a la brecha arancelaria entre Estados Unidos y otros países es exagerada. De acuerdo con la OMC, el arancel de importación medio es del 3.5 por ciento en Estados Unidos, que se compara con los de Australia, un 2.5 por ciento; Brasil, un 13.5 por ciento; Canadá, un 4.2 por ciento; Corea, un 14.9 por ciento; China, un 9.9 por ciento; India, un 7.4 por ciento;

Trump y sus secretarios están convencidos de que el actual sistema impositivo supone una sanción para las empresas exportadoras y un subsidio para las importadoras.

Entre las incertidumbres de una propuesta inacabada, en el análisis antes citado se señala que, entre otros instrumentos, el BTA podría incluir tributos diferenciados, equivalentes a los impuestos devueltos a los exportadores por el país de origen, o un arancel fijo a las compras al exterior (se ha dicho que, en ciertos casos, sería de un 20, 30 o 35 por ciento *ad valorem*), o sujetar a las importaciones, una vez internadas, a un trato fiscal menos favorable que a los artículos nacionales. Estas características entrarían en conflicto con diversas normas de la OMC y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por cierto, y podrían ser objetadas y dar lugar a represalias por parte de los afectados.⁸

El secretario no lo dijo pero parece seguro suponer que el gobierno de México no estaría dispuesto a acudir al endeudamiento adicional para responder a un eventual impacto recesivo de las acciones proteccionistas de Estados Unidos.

En una entrevista para la televisión mexicana, el secretario de Hacienda explicó que “[el BTA] equivale a poner un arancel a todo lo que Estados Unidos importa del mundo y dar un subsidio a todo lo que exporta al mundo. ‘Esto tendría un impacto para México, para todo el mundo que comercia con Estados Unidos y, por tanto, todos estamos dando un seguimiento cercano. [...] Pareciera ser un cambio que viola los principios de la OMC. [...] Lo que conocemos son apenas esbozos de propuestas; entonces, frente a cada esbozo de propuesta estamos evaluando cuál será el impacto’” (Rodríguez, 2017). Meade habló también de espacio fiscal y afirmó que el de Estados Unidos es mayor que el de México y, por tanto, es más amplia su capacidad de endeudamiento. Afirma que México persigue la reducción de la relación deuda/PIB (producto interno bruto), a pesar de que su coeficiente es relativamente bajo.⁹ El secretario no lo dijo pero parece seguro suponer que el gobierno de México no estaría dispuesto a acudir al endeudamiento adicional para responder a un eventual impacto recesivo de las acciones proteccionistas de Estados Unidos.

A finales de abril (ante la inminencia de que Trump llegase a los cien días en el cargo sin cumplir prácticamente ninguna de las promesas formuladas para ese periodo, aunque habiendo establecido un muy

Indonesia, un 6.9 por ciento; Japón, un 4.0 por ciento; México, un 7.1 por ciento, Unión Europea, un 5.1 por ciento, y Rusia, un 7.8 por ciento (Bradsher *et al.*, 2017).

⁸ “De acuerdo con algunas estimaciones, estas represalias podrían elevarse a un récord histórico: 385 000 000 000 de dólares” (Bradsher *et al.*, 2017).

⁹ De veintinueve países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ordenados de mayor a menor por su coeficiente de deuda pública/PIB en 2015, México (con un 54 por ciento) ocupó la posición veintitrés; nueve países alcanzaron coeficientes superiores al 100 por ciento, entre ellos Estados Unidos (el 126 por ciento). Si se atiende a este indicador podría decirse que, de entrambos, México es el que tiene mayor espacio de endeudamiento adicional (OCDE, s. f.).

controvertido estilo personal de gobernar), se apresuró la presentación de un anteproyecto formal de reforma impositiva –contenido, como reveló la prensa, “en una sola página”.

Los componentes básicos de la reforma (orientada a “reducir las tasas y simplificar las disposiciones fiscales”) fueron resumidos por el secretario del Tesoro y el presidente del Consejo Económico Nacional (National Economic Council, NEC) en una conferencia de prensa el 26 de abril. Destacan los siguientes:

En cuanto al impuesto al ingreso de las personas:

- reducir de 10 a sólo 3 los tramos de la tarifa (un 10 por ciento, un 25 por ciento y un 35 por ciento) y abatir la tasa marginal máxima del 39 al 33 por ciento;
- duplicar, a 24 000 dólares, la “deducción básica”, es decir, el ingreso anual exento de una pareja de causantes;
- eliminar el impuesto mínimo alternativo (*alternative minimum tax*, AMT);
- retornar al 20 por ciento la tasa máxima del impuesto sobre dividendos y ganancias de capital, al eliminar la sobretasa del 3.8 por ciento destinada al sistema de salud;
- eliminar el impuesto sobre herencias;
- revisar el régimen de deducciones y beneficios fiscales, reduciendo la mayoría, sin afectar los intereses sobre hipotecas y las deducciones caritativas.

En cuanto al impuesto al ingreso de las corporaciones:

- reducir la tasa, de un 35 al 15 por ciento, con un sistema “territorial” que sólo considera los ingresos y costos generados en Estados Unidos;
- aplicar, una sola vez, un impuesto reducido y atractivo (quizá de un 10 por ciento) a la repatriación de utilidades –se estima que las ganancias acumuladas en el exterior por corporaciones estadounidenses son del orden de los 2.6 billones de dólares;
- el mismo régimen reformado se aplicará a las empresas medianas y pequeñas y a muchas otras, incluyendo las del sector de la construcción.

Los componentes básicos de la reforma (orientada a “reducir las tasas y simplificar las disposiciones fiscales”) fueron resumidos por el secretario del Tesoro y el presidente del Consejo Económico Nacional.

Se decidió no incluir en la reforma el BTA. La primera preocupación que se expresó fue la relativa al impacto de la reforma sobre el déficit del presupuesto. Se calcula que la reducción propuesta al impuesto a las corporaciones reduciría, a su vez, la recaudación en 2.2 billones de dólares en diez años y, para ser compensada, reclamaría un aumento sostenido de 0.9 puntos en la tasa anual de crecimiento económico en ese decenio. El impacto recaudatorio total de la reforma fue calculado en 5.5 billones de dólares. “El secretario del Tesoro sugirió que las reducciones de impuestos se financiarían a sí mismas al estimular el crecimiento de la actividad económica y elevar la recaudación” (*The New York Times*, 2017; *Financial Times*, 2017).

Otro de los puntos debatidos fue el de los beneficiarios de la reforma:

El secretario Mnuchin había declarado en numerosas instancias que las reformas fiscales de la administración no favorecerían a los ricos. Cualesquiera que puedan ser sus otras características, la neutralidad distributiva no es una de las que distinguen al plan anunciado el miércoles. En realidad, si se combinan las enormes reducciones en los impuestos a las corporaciones, los también enormes recortes a favor de los causantes individuales con ingresos más elevados, la eliminación del impuesto a las herencias y otros incentivos, existe certeza de que la vasta mayoría de los beneficios de la propuesta se concentrará en una muy pequeña fracción de contribuyentes.

Por esta circunstancia, entre otras, el autor de esta opinión concluye que “Por cuestiones de salud presupuestaria a largo plazo, equidad y consecuencias económicas, me parece que se trata [de propuestas] extraordinariamente mal concebidas” (Summers, 2017).

* * *

En un estudio de los riesgos que para México y América Latina encierran las políticas de Trump (*The Economist –Intelligence Unit–*, 2017b), se menciona la opción de aranceles extraordinarios o punitivos y de otras barreras a las importaciones procedentes de México acudiendo a argumentos de seguridad nacional o emergencia externa, con apoyo en leyes que datan de entre 1917 y 1977, cuya vaguedad permite amplia discrecionalidad.¹⁰

¹⁰ Algunas de ellas se han invocado, por ejemplo, para dar base al embargo a Cuba o a las sanciones a Nicaragua y Panamá, casos que “podrían constituir precedente de usos futuros” (*The Economist –Intelligence Unit–*, 2017b: 5).

Se menciona la opción de aranceles extraordinarios o punitivos y de otras barreras a las importaciones procedentes de México con argumentos de seguridad nacional o emergencia externa.

Las acciones de este corte podrían ser denunciadas por nuestro país con apoyo en las disposiciones del TLCAN y de la OMC. “México tiene un buen historial en materia de ganar controversias dentro del TLCAN [dice el estudio de *The Economist* –Intelligence Unit– 2017b], incluso sobre asuntos de mayor importancia como el transporte transfronterizo por carretera [aunque pasaron muchos años para obtener un fallo favorable y su aplicación ha sido irregular] y el atún”. También ha sabido dirigir bien los aranceles punitivos. En suma,

dependiendo del alcance de las acciones proteccionistas de Estados Unidos, México puede infligir daño considerable a sectores vitales de exportación de Estados Unidos, como el agrícola, que apoyan a Trump y al Partido Republicano; empero, desafiar las barreras comerciales de Estados Unidos puede inducir represalias de la administración de Trump, que reforzarían las medidas proteccionistas y conducirían a una ‘guerra comercial’ abierta.

“La brutal asimetría en el ‘poder duro’ entre los dos países (indica una de las conclusiones del reporte) muestra que México sería la parte perdedora si las relaciones bilaterales empeoran”. Por otro lado, dada la extrema concentración de su comercio exterior con Estados Unidos sobre todo como mercado (el 81.6 por ciento de las exportaciones en 2016), pero también como proveedor (el 46.5 por ciento de las importaciones en el mismo año) (Secretaría de Economía, 2017), México será el país que más resienta la deriva proteccionista del gobierno de Trump.

La opción de renegociar el TLCAN o enfrentar su denuncia por el gobierno de Trump es compleja y ha sido muy debatida en México.

* * *

La opción de renegociar el TLCAN o enfrentar su denuncia por el gobierno de Trump es compleja y ha sido muy debatida en México. Algunos la entienden como oportunidad, tradicionalmente negada por el gobierno de México, de corregir disposiciones del tratado o de su puesta en práctica que han dañado a empresas y trabajadores en México, sobre todo en los sectores agrícola y de manufactura y comercio tradicionales;¹¹ como

¹¹ Como señaló el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo: “México no ha sido el ganador unilateral del TLCAN, como se le ha presentado al decir que el Tratado ha sido ‘una autopista en un solo sentido’. Más allá de los impulsos dinámicos generados para todos los participantes, ha habido costos y beneficios para los tres países. En México, muchas unidades productivas –particularmente en el campo y en las manufacturas ligeras– fueron desplazadas y desaparecieron desde los primeros años de vigencia, por importaciones procedentes de Norteamérica. Aun la industria

oportunidad también para corregir la excesiva concentración del comercio, la inversión y la provisión de tecnología –la dependencia umbilical del país respecto de Estados Unidos. Para otros, provocaría una debacle al poner en riesgo la continuidad del modelo de desarrollo exportador –concentrado en Estados Unidos y basado sobre todo en el nivel de los salarios, artificialmente bajo y largamente reprimido–, que ha producido pocos pero poderosos ganadores en México a lo largo de algo más de dos decenios.

Los objetivos estadounidenses en la renegociación del TLCAN son desmesurados y tampoco se alcanzarían mediante su denuncia. Hay muchas formulaciones. Elijamos la del secretario de Comercio, Wilbur Ross Jr.:

El presidente ha anunciado que jugaremos un papel central en la renegociación de los acuerdos comerciales malos, como el TLCAN, para instituir un sistema comercial tan libre como justo, que proteja a los trabajadores y a las empresas estadounidenses. Desde la firma del TLCAN, Estados Unidos ha perdido más de la cuarta parte de sus empleos en la manufactura y ha incurrido en un déficit comercial global que llegó a ochocientos mil millones de dólares el año pasado (Ross Jr., 2017a).

Los objetivos
estadunidenses
en la
renegociación
del TLCAN son
desmesurados
y tampoco se
alcanzarían
mediante su
denuncia.

Como varias veces se ha dicho, esos fenómenos han obedecido a tendencias de más largo alcance, tanto temporal como geográfica, en la evolución del comercio internacional. Hasta ahora, la pérdida de empleos se había asociado al cambio de la localización de las instalaciones productivas, aunque en años recientes la automatización y la robotización parecen ganar importancia en este aspecto.¹²

Se ha sugerido que “la renegociación puede centrarse en el mecanismo de solución de controversias, así como en la revisión de las reglas de origen, para limitar los insumos extra-TLCAN que pueden incorporarse a los artículos. Estados Unidos podría presionar por una más sólida

maquiladora del vestido y los productos electrónicos, que creció en los primeros cinco años, perdió de golpe una parte importante de los empleos que había generado, a raíz de la entrada de China al mercado de Estados Unidos, sin la exigencia de acuerdos laborales o ambientales, como los que complementaron el TLCAN” (Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, 2017: 27).

¹² “En realidad, los empleos manufactureros en Estados Unidos han aumentado un 7 por ciento desde 2010, pues las transnacionales abren o reanudan producción dentro del país por diversas razones: el aumento de los salarios en China; la complejidad de las cadenas de producción, que trae consigo riesgos económicos y políticos, y las ventajas de la producción local, que permite llegar más rápido a los consumidores” (Foroohar, 2017). A más largo plazo, la tercerización ha perdido importancia, pero la influencia de la tecnología en los mercados laborales empieza a manifestarse con fuerza.

protección de los puestos de trabajo, al estilo de lo negociado en la ahora difunta Asociación Transpacífica, aunque podría abrirse un conflicto con las posiciones de las empresas” (*The Economist* –Intelligence Unit–, 2017b: 8). Si los temas fueran éstos o algunos parecidos, no sería difícil imaginar una negociación que satisficiera, al menos en forma mínima, a las tres partes. Haría falta, sin embargo, un elemento crucial que ha sido señalado por Antonio Gazol,¹³ “la eventual renegociación del TLCAN debe partir, desde la óptica mexicana, de un reconocimiento explícito y práctico de la asimetría entre las partes” (ignorada en los años noventa).

Aparentemente, sin embargo, las exigencias de renegociación podrían ser mucho mayores. Algunos analistas han hecho notar que, en la campaña, dos asesores del candidato y ahora altos funcionarios –a quienes citábamos, el secretario de Comercio, Wilbur Ross Jr., y Peter Navarro, quien ha sido mencionado como titular de un nuevo Consejo Nacional de Comercio– entregaron propuestas que, poco a poco, se han convertido en decisiones de política. Una de ellas alude a la práctica universal de devolver el IVA a los exportadores, lo que consideran “un subsidio implícito a la exportación” a Estados Unidos. Además, el cobro del IVA a los artículos importados equivale (dicen) a “un arancel implícito” a los exportadores estadounidenses que, además, deben pagar el ISR correspondiente, lo que los coloca en extrema desventaja respecto de los competidores del exterior, que gozan de “una inequitativa ventaja fiscal del orden del 15 al 25 por ciento”.¹⁴ Otra se refiere a los diferenciales de niveles de salarios y de regulaciones ambientales entre Estados Unidos y sus socios comerciales, México entre ellos. Hacen notar que la OMC no considera objeto de controversia comercial “los casos de explotación laboral [mediante salarios miserables] o de regulaciones ambientales laxas”, al igual que los de subvaluación monetaria.

Si se retoman estos otros objetivos –reforma impositiva, condiciones laborales, cuidado y restauración del ambiente y estrechamiento de las brechas de ingreso– la renegociación del TLCAN se convierte en la reformulación de conjunto del funcionamiento de las tres economías de Norteamérica, en especial de la menos adelantada de ellas. En el caso de México,

La renegociación del TLCAN se convierte en la reformulación de conjunto del funcionamiento de las tres economías de Norteamérica, en especial de la menos adelantada de ellas.

¹³ En conversación a finales de marzo con el autor, quien manifiesta su agradecimiento.

¹⁴ Navarro y Ross (Ross Jr., 2017a: 12-13) abundan sobre el caso de México y señalan, por ejemplo, el alza del IVA al 16 por ciento, que data de 2009, con la cual “se desalientan las ventas de Estados Unidos a México, se fomenta que las manufacturas estadounidenses se establezcan en México y se contribuye a elevar el déficit de Estados Unidos en el intercambio mercantil con México”.

Trump se ve a sí mismo como un presidente de dos periodos (cuando menos).

como lo ha sostenido el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, el cambio de rumbo es imprescindible –pero no para salvar al TLCAN; el objetivo es construir para los mexicanos una economía viable, dinámica y justa.

Se plantean, sin embargo, dos interrogantes: primera, satisfechas sus primeras demandas, qué garantía hay de que Estados Unidos no planteará nuevas exigencias al advertir, en dos o tres años, que un TLCAN renegociado no produce los resultados esperados medidos en términos de recuperación de empleos y de abatimiento del déficit comercial. Segunda: la elección presidencial de 2018 en México puede marcar un cambio de rumbo político y quizá el país prefiera optar por una vía de desarrollo que prescinda de la integración subordinada en Norteamérica, seguida en los últimos decenios, cuyo epítome ha sido el TLCAN. Son éstas las cuestiones que dominarán el debate político en México en la perspectiva de la sucesión presidencial y que serán importantes en Estados Unidos conforme se acerquen las elecciones legislativas de medio término y, un bienio después, la nueva campaña presidencial. Téngase en mente que, como lo ha manifestado con insistencia, Trump se ve a sí mismo como un presidente de dos periodos (cuando menos).

En relación con el TLCAN, ese presidente terminó, aparentemente, de “deshojar la margarita” (“me quiere, no me quiere”, “denuncio, renegocio”) la noche del 25 de abril en sendas conversaciones telefónicas con el presidente de México y el primer ministro de Canadá. Él mismo narró lo ocurrido en una conferencia de prensa con el presidente de Argentina al día siguiente. Dijo:

Vean, estaba decidido a terminar con el TLCAN dentro de dos o tres días, pero me llamó el presidente de México, con quien mantengo una muy, muy buena relación, y también el primer ministro de Canadá, con quien tengo una buena relación. Aprecio mucho a estos caballeros. Me llamaron y dijeron, en lugar de dar por terminado el TLCAN, ¿acceptaría usted, por favor, renegociarlo? Me caen muy bien y respeto mucho a sus países. La relación es muy especial. Les dije: suspenderé el término y veamos si podemos llegar a un buen arreglo, porque el TLCAN ha sido un acuerdo horrendo para Estados Unidos. Ha sido excelente para Canadá, ha sido excelente para México, pero ha sido horrendo para Estados Unidos.

Y si ustedes recuerdan mi campaña –cualquiera de mis discursos–, les dije: o bien lo renegocio o bien lo termino. Ambos me pidieron renegociar; lo haré. Pienso que tendremos éxito en la renegociación, lo que, francamente,

será mucho mejor porque será más sencillo, pero tenemos que alcanzar un acuerdo que sea justo para Estados Unidos. Ambos lo entendieron. Entonces decidí que, en lugar de terminar con el TLCAN, lo que sería un *shock* bastante severo para el sistema, renegociaríamos.

Si soy incapaz de conseguir un trato justo, si soy incapaz de conseguir un trato justo para Estados Unidos, quiero decir un trato justo para nuestros trabajadores y nuestras empresas, entonces terminaré con el TLCAN, pero le vamos a dar una buena y gran oportunidad a la renegociación (Trump, 2017b).

Días después, en la fiebre del día cien, el 29 de abril se produjo la firma de una orden ejecutiva sobre abusos y violaciones de los acuerdos comerciales. En palabras del presidente, se trataba de “identificar cada violación y abuso de los acuerdos comerciales firmados por Estados Unidos y de acudir a cualquier procedimiento legal disponible para poner fin a dichos abusos contra nuestros trabajadores” (Trump, 2017b).

El secretario de Comercio explicó a los medios el sentido de esta nueva orden. El Departamento y la Oficina del Representante de Estados Unidos para el Comercio realizarían, en ciento ochenta días, un estudio para encontrar específicamente las violaciones y abusos de los acuerdos comerciales y del sistema de la OMC que han provocado déficit comerciales cuantiosos para Estados Unidos y proponer las acciones necesarias para remediarlos. Enumeró los diez países con los que Estados Unidos tiene los mayores déficits comerciales (en miles de millones de dólares: China, 347; Japón, 68.9; Alemania, 64.9; México, 63.2; Irlanda, 35.9; Vietnam, 32; Italia, 28.5; Corea, 27.7; Malasia, 24.8, e India, 24.3): tres de la Unión Europea, uno del TLCAN, uno con un tratado de libre comercio bilateral y los restantes cinco cubiertos por la OMC. Respecto de ésta, dijo el ministro, Estados Unidos enfrenta los problemas de la cláusula de la nación más favorecida, la ausencia de reciprocidad, la escasa cobertura de cuestiones como barreras no arancelarias y propiedad intelectual, y del mecanismo de solución de controversias.

Interrogado al respecto, el secretario Ross especificó que “el TLCAN estará, desde luego, incluido en el estudio; constituirá una gran parte del estudio y permitirá también cumplir una de las promesas de campaña”. Y agregó: “Es sorprendente que, con todos los problemas comerciales que hemos tenido durante muchos años, nunca se ha hecho una revisión sistemática y detallada de lo que estuvo mal, de lo que no funcionó” (Ross, 2017b).

Estados Unidos enfrenta los problemas de la cláusula de la nación más favorecida, la ausencia de reciprocidad, la escasa cobertura de cuestiones como barreras no arancelarias y propiedad intelectual, y del mecanismo de solución de controversias.

No se aclaró la posible vinculación entre el estudio de incumplimiento y abuso de los acuerdos comerciales, en el plazo de seis meses, y los tiempos que se definan para la renegociación del TLCAN. Podría haber la idea de que esta última no se iniciase hasta haber concluido el estudio, bien entrado el otoño.

Se anunció también el establecimiento inmediato, en la Casa Blanca, de la Oficina de Política Comercial y de Manufacturas (al frente de la cual se designó al controvertido Peter Navarro, antes conocido por su animosidad contra China); esta oficina tendría el mandato, de nuevo en palabras del presidente, de “defender a los trabajadores y compañías estadounidenses de aquellos que intentan robar nuestros puestos de trabajo y amenazan nuestra base industrial manufacturera” (Trump, 2017b).

Trump se vanaglorió de sus intervenciones directas y personales para modificar las decisiones de inversión en el exterior.

* * *

Otro componente importante de la orientación antimexicana de las políticas de Trump se halla en la intervención personal del entonces presidente electo para suspender inversiones directas en México de compañías estadounidenses o de terceros países y ejercer presión para que las dirijan a Estados Unidos y establezcan ahí los puestos de trabajo que de ellas se deriven. Estas acciones de Trump fueron calificadas por un funcionario del gobierno de Nuevo León, México, como propias de los “líderes de países que en Estados Unidos suelen ser llamados ‘banana republics’” (Reuters, 2016; Mann, 2016).

El primero y también el caso más publicitado, aunque no necesariamente el más importante, ha sido el de Carrier, fabricante de acondicionadores de aire, que tras la intervención directa de Trump, ofreció mantener en Indianápolis alrededor de mil cien puestos de trabajo y a la que, sin mayor publicidad, el entonces gobernador de Indiana y vicepresidente electo ofreció concesiones fiscales por alrededor de siete millones de dólares. En el ya mencionado discurso del 28 de febrero.

Trump se vanaglorió de sus intervenciones directas y personales para modificar las decisiones de inversión en el exterior –en México, sobre todo– de corporaciones a las que no tuvo empacho en publicitar: Ford, Fiat-Chrysler, General Motors, Sprint, Softbank, Lockheed, Intel, Walmart y “muchas otras”. Según él, van a invertir en Estados Unidos “miles y miles de millones de dólares” y crearán “decenas de millares de empleos”. No precisó cifra alguna. Le bastó, como siempre, la hipérbole (Navarrete, 2017).

* * *

Conviene prevenir contra la tendencia, favorecida por el paso del tiempo, de considerar normal la administración Trump, aunque sólo sea para decir: “Bueno, a fin de cuentas es el gobierno que los estadounidenses eligieron”. No es el caso y no debe olvidarse: una mayoría de votantes, que superó en casi tres millones a quienes sufragaron por Trump, votó por otra candidata. No es normal que Trump no haya divulgado –siendo precandidato, siendo candidato, siendo presidente electo y, ahora, siendo presidente, y con diversos pretextos– sus declaraciones sobre el ISR.¹⁵ No es normal que existan investigaciones inconclusas sobre la interferencia de al menos un gobierno extranjero en los sistemas cibernéticos de los partidos políticos estadounidenses durante el desarrollo de la campaña electoral. No es normal que persistan los conflictos de interés y menudeen las noticias sobre los negocios privados de personeros muy cercanos al presidente sin que se definan y aclaren las conexiones entre esos intereses privados y las responsabilidades públicas de esos funcionarios.¹⁶ Mientras cuestiones como éstas no se aclaren y mientras Trump siga siendo presidente, persistirá la noción de que se trata de una “presidencia contaminada” (*a tainted presidency*), como la calificó Paul Krugman, el respetado economista y premio en ciencias económicas a la memoria de Alfred Nobel 2008.¹⁷

Mientras cuestiones como éstas no se aclaren y mientras Trump siga siendo presidente, persistirá la noción de que se trata de una “presidencia contaminada”.

¹⁵ El 14 de marzo, un programa estadounidense de televisión dio a conocer la filtración de formularios de ISR de Donald Trump correspondientes a 2005, año en que pagó “una tasa impositiva efectiva del 25 por ciento” sobre un ingreso gravable declarado de ciento cincuenta millones de dólares. La respuesta de la Casa Blanca, propalada antes de la transmisión del programa, incluyó una expresión curiosa: “Antes de ser electo presidente, el señor Trump fue uno de los hombres de negocios más exitosos del mundo, con responsabilidad ante su compañía, su familia y sus empleados *de no pagar más impuestos que los legalmente requeridos*” (énfasis añadido.) Quizá “...de no pagar más ni menos impuestos...” habría sido una mejor expresión, con el riesgo de resultar inexacta (Baker *et al.*, 2017).

¹⁶ Un ejemplo: el 14 de marzo se dio a conocer la información sobre el acuerdo para que el presidente de China visitara en abril a Trump en Mar-a-Lago –la estancia propiedad del presidente en Palm Beach, Florida, que sigue publicitándose como sitio para “fiestas y banquetes” y ofreciendo “membresías privadas” (Mar-a-Lago, s. f.), al tiempo que opera como residencia oficial alternativa– en cuya concertación el “consejero *senior*”, con responsabilidad especial en política exterior y yerno del presidente, Jared Kushner, jugó un rol prominente. En la misma fecha se filtró el que una empresa de China, Anbang Insurance Group, que se supone vinculada con algunos dirigentes del Partido Comunista de China, adquiriría una participación de cuatrocientos millones de dólares en un edificio emblemático en Manhattan, el 666 Fifth Avenue, propiedad de la familia Kushner (Landler, 2017; Bagli *et al.*, 2017).

¹⁷ Entre 2006 y 2012 los mexicanos vivimos ya con Felipe Calderón la experiencia de una presidencia ilegítima. Sabemos bien lo que cuesta al país y a sus pobladores.

* * *

Para concluir, el lunes 13 de marzo el director editorial del *Times* de Nueva York hizo notar a sus lectores que en ninguno de los dieciocho artículos comprendidos en su “Revista dominical” (Sunday Review) de la víspera habían aparecido las palabras “Donald” y “Trump” (Leonhardt, 2017). Se respondía así al dominio que el presidente ejerce sobre la conversación nacional estadounidense –y buena parte de la conversación mundial, podría agregarse– que da lugar a la exclusión de otros tópicos importantes. Tras más de un año de contaminación creciente de la conversación mexicana, podríamos de cuando en cuando seguir el ejemplo... pero no por mucho tiempo, me temo. Trump es alguien a quien debemos conocer y entender mejor para mejor contrarrestarlo y dejarlo atrás.

FUENTES

BAGLI, CHARLES V. *et al.*

2017 “Kushners, Trump’s In-Laws, Weigh \$400 Million Deal with Chinese Firm”, *The New York Times*, en <www.nytimes.com>, consultada el 15 de marzo de 2017.

BAKER, PETER *et al.*

2017 “Trump Wrote Off \$100 Million in Losses in 2005, Leaked Forms Show”, *The New York Times*, en <www.nytimes.com>, consultada el 15 de marzo de 2017.

BANCO MUNDIAL

2017 Base de datos, en <www.worldbank.org/data>, consultada el 22 de febrero de 2017.

BORDOFF, JASON

2017 “What Would the US Border Tax Adjustment Mean for Energy?”, en <www.petroleum-economist.com>, consultada el 15 de marzo de 2017.

BRADSHER, KEITH *et al.*

2017 "Building Trade Walls", *The New York Times*, 7 de marzo, en <www.nytimes.com>.

ECONOMIST, THE

2017 "The World Economy is Picking up. From Deprivation to Daffodils", *The Economist*, 18 de marzo, en <www.economist.com>.

ECONOMIST, THE –INTELLIGENCE UNIT–

2017a "Car Exporters in the Driving Seat", 6 de marzo, en <www.eiu.com>, consultada el 15 de marzo de 2017.

2017b "Good Neighbour Gone Bad: Policy Risks for Mexico and Latin America under Trump", *s/f*, en <www.eiu.com>, consultada el 22 de febrero de 2017.

FINANCIAL TIMES

2017 25 al 30 de abril, en <www.ft.com>.

FISHER, MAX

2017 "Fearing U.S. Withdrawal, Europe Considers Its Own Nuclear Deterrent", *The New York Times*, 7 de marzo, en <www.nytimes.com>.

FOROCHAR, RANA

2017 "Trump's Trade Policies Won't Help my Town", *Financial Times*, 5 de marzo, en <www.ft.com>.

GRUPO NUEVO CURSO DE DESARROLLO

2017 *En defensa del interés nacional. Ante la crisis, ¿qué hacer?*, México, UNAM, en <<http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/does/GNCD/EnDefensalutual.050217.pdf>>.

KUPER, SIMON

2017 "Is Far Right Populism Winning in the Netherlands?", *Financial Times*, 23 de febrero, en <www.ft.com>.

LANDLER, MARK

2017 "A Breezy Resort, and a Thorny Agenda, for Trump's Meeting

with Xi Jing Ping of China”, *The New York Times*, en <www.nytimes.com>, consultada el 15 de marzo de 2017.

LEONHARDTH, DAVID

2017 “Opinion Today”, *The New York Times*, en <www.nytimes.com>, consultada el 15 de marzo de 2017.

MANN, TED

2016 “Carrier Will Receive \$7 Million in Tax Breaks to Keep Jobs in Indiana”, *The Wall Street Journal*, 2 de diciembre, en <www.wsj.com>, consultada el 22 de febrero de 2017.

MAR-A-LAGO

s. f. <www.maralagoclub.com>.

NAVARRETE, JORGE EDUARDO

2017 “El discurso del trono”, en *La Jornada*, 9 de marzo, en <www.jornada.unam.mx>, consultada el 15 de marzo de 2017.

NEW YORK TIMES, THE

2017 25 al 30 de abril, en <www.nytimes.com>.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

s. f. <www.data.oecd.org>.

PARLAPIANO, ALICIA y GREGOR AISCH

2017 “Who Wins and Losses in Trump’s Proposed Budget”, *The New York Times*, 16 de marzo, en <www.nytimes.com>.

REUTERS

2016 “Trump’s Carrier Deal Puts Mexico in an ‘Uncomfortable Situation’”, en *Fortune*, 2 de diciembre, en <www.fortune.com>, consultada el 22 de febrero de 2017.

RODRÍGUEZ, ISRAEL

2017 “México estudia respuesta a posible reforma fiscal de Trump: Meade”, en *La Jornada*, 14 de marzo, en <www.jornada.unam.mx>, consultada el 18 de marzo de 2017.

ROSS JR., WILBUR L.

2017a "U.S. Secretary of Commerce Wilbur L. Ross Jr. Addresses Department of Commerce Employees", 1º de marzo, en <<https://www.commerce.gov/news/secretary-speeches/2017/03/us-secretary-commerce-wilbur-l-ross-jr-addresses-department-commerce>>.

2017b "Press Briefing by Secretary of Commerce Wilbur Ross on an Executive Order on Trade Agreement Violations and Abuses", The White House, Office of the Press Secretary, 28 de abril, <www.whitehouse.gov>.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

2017 "Balanza comercial de México el año previo de entrada en vigor de los TLCs vs. 2016", en <www.gob.mx>, consultada el 15 de marzo de 2017.

SUMMERS, LARRY

2017 "Donald Trump Is Undermining his Treasury Secretary", *Financial Times*, 27 de abril, en <<https://www.ft.com/content/a87e0ae6-c82d-36af-94e8-7f24bc76e937>>.

TRUMP, DONALD S.

2017a "Remarks by President Trump in Joint Address to Congress", 28 de febrero, en <www.whitehouse.gov>, consultada el 15 de marzo de 2017.

2017b "Remarks by President Trump at Signing Executives Orders on Trade", The White House, Office of the Press Secretary, 29 de abril, en <www.whitehouse.gov>.

VARDHANA SINGH, HARSHA

2017 "Trump's New Trade Tax in Uncharted Territory", en Brookings, 1º de marzo, en <www.brookings.edu>, consultada el 15 de marzo de 2017.

WAGSTYL, STEFAN

2017 "Pragmatic Merkel Takes on the Unpredictable Trump", en *Financial Times*, 13 de marzo, <www.ft.com>, consultada el 15 de marzo de 2017.

VOICES *of Mexico*

CISAN-UNAM

Issue 104 Summer-Autumn 2017

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

Photo by Gabriel González (Mercury).

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 15 a 30 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: 15 to 30 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.

GUIDELINES

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.

Artículos

Ser profesional en el hospital:
identificación, estratificación
y conflicto sindical
ANABEL ANGÉLICA BELIERA

Dependencia, asistencia estatal
y posconflicto: el componente
socioeconómico del PAHD
DANIEL CASTAÑO ZAPATA
JUAN EDILBERTO RENDÓN ÁNGEL

Panorama de la violencia estatal
en las entidades federativas mexicanas
MANUEL ERNESTO PÉREZ AGUIRRE

Confianza en el proceso de paz
en Colombia en Twitter
ANDRÉS FELIPE MARÍN CORTÉS
JESSICA MARCELA QUINTERO JURADO

Identities amazónicas en conflicto:
el indígena dócil frente al insurrecto
ELENA BURGALETA
NADIA MARGARITA RODRÍGUEZ
MIGUEL MARTÍNEZ FRESNEDA

Itinerario del *Diccionario
de Ciencias Sociales* en español
(UNESCO, 1952-1976)
PAOLA ADRIANA BAYLE
JUAN JESÚS MORALES

De la inquietud al hábito: música,
sociabilidad y afición
NICOLÁS ALIANO

Entrevista

¿Cree usted aún... o ya lo sabe?
Georg W. Oesterdiekhoff
y Hermann Strasser

Temas de coyuntura

Jóvenes, terremotos y cambio social
HÉCTOR CASTILLO BERTHIER

Reseña

Luis Astorga
“¿Qué querían que hiciera?”. *Inseguridad
y delincuencia organizada en el gobierno
de Felipe Calderón*
MARIO PAVEL DÍAZ ROMÁN

111

PUBLICACIÓN CUATRIMESTRAL

Revista Mexicana de POLÍTICA EXTERIOR

SEPTIEMBRE - DICIEMBRE 2017

UN PODER SUAVE PARA MÉXICO

César Villanueva Rivas
Coordinador

AGUSTÍN GARCÍA-LÓPEZ LOAEZA: La cooperación mexicana para el desarrollo: el poder suave de la política exterior ■ **LUZ ELENA BAÑOS RIVAS:** Poder suave e imagen país en la era Trump. Desafíos y oportunidades para México ■ **REBECCA VILLANUEVA ULFGARD:** La Amexcid como brazo ejecutor del poder suave mexicano ■ **KARINA OLIVARES JARA:** Las ciudades cosmopolitas y globales como parte del poder suave de México ■ **FRANCISCO LÓPEZ RUIZ:** Los museos del futuro en la configuración de la imagen posmexicana global ■ **PABLO RAPHAEL:** El Instituto Cultural de México en España: una historia de puertas abiertas ■ **DANIEL AGUIRRE AZÓCAR Y MATTHIAS ERLANDSEN:** La diplomacia pública de la Alianza del Pacífico: del poder suave al poder digital ■ **ENTREVISTA CON JOSEPH S. NYE, JR.:** El poder en el siglo XXI ■ **DOSSIER:** Leer y traducir: del *soft power* al *poder suave* ■

\$79.00

INSTITUTO MATÍAS ROMERO
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

Precio por ejemplar: \$79.00. Suscripción por un año, 3 números, \$165.00
(En el extranjero USD \$25.00) Forme su colección.
Números atrasados \$55.00 (USD \$8.00)



Instituto Matías Romero

imrinfo@sre.gob.mx • <http://www.gob.mx/imr>

República de El Salvador Núm. 47, Col. Centro, Del. Cuauhtémoc, Ciudad de México, C. P. 06080
Informes: (55) 36 86 50 00 Exts. 8268 y 8247, y (55) 36 86 51 48

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

Problemas del DESARROLLO

REVISTA
LATINOAMERICANA
DE ECONOMÍA

Vol. 48, núm. 191, octubre-Dic. 2017

Artículos

¿Qué sucedió con el casillero vacío del desarrollo de América Latina treinta años después?

Paola Jaimes y Guillermo Matamoros

Regionalismos estratégicos, empresas nacionales y transnacionales de hidrocarburos en Estados Unidos y América Latina

Maribel Aponte

Distorsiones y desequilibrios en la dinámica de acumulación de la economía en España

Juan Pablo Mateo

Sector externo, restricciones y crecimiento económico en Ecuador

Rafael Alvarado y Stefany Iglesias

Medios de vida sustentables y contexto de vulnerabilidad de los hogares rurales de México

Isael Fierros y Sophie Ávila

Innovación y desarrollo: programa de estímulos a la innovación regional en México

Patricia Moctezuma, Sergio López y Alejandro Mungaray

Sistemas de innovación y conocimiento: el caso de Jalisco, México

Sergio Ordóñez



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>

POLÍTICA Y GOBIERNO

VOL. XXV, NÚM. 1
CIUDAD DE MÉXICO, PRIMER SEMESTRE DE 2018

ARTÍCULOS

- GEORGE TSEBELIS ■ **Jugadores de veto y cambio constitucional:
¿Se puede desbloquear la Constitución de Pinochet?**
-
- BASTIÁN GONZÁLEZ-BUSTAMANTE ■ **Socialización, trayectorias y poscarrera de ministros
Y LUIS GARRIDO-VERGARA** en Chile, 1990-2010
-
- GUILLERMO GUZMÁN PRUDENCIO ■ **Voto étnico en Bolivia: Cohesión, disgregación
Y FERNANDO RODRÍGUEZ-LÓPEZ** y clivajes étnicos
-
- ALFONSO DONOSO ■ **Inmigración y castigo: Contra las leyes
de inadmisibilidad penal**

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

- MARÍA GRISEL SALAZAR REBOLLEDO ■ **¿Cuarto poder? Mercados, audiencias y contenidos
en la prensa estatal mexicana**
-
- LUZ ÁNGELA CARDONA ■ **Violación de derechos humanos en México:
HORACIO ORTIZ** Un costo poco advertido de la corrupción
Y LUIS DANIEL VÁZQUEZ

ENSAYO BIBLIOGRÁFICO

- RAÚL ZEPEDA GIL ■ **Siete tesis explicativas sobre el aumento
de la violencia en México**



Los acontecimientos mundiales importan,
entender su impacto en México importa más.



Solicita tu membresía y sé parte del análisis.

Para mayores informes contacta a:
correo@consejomexicano.org

consejomexicano.org | [f comexiac](https://www.facebook.com/comexiac) | [@comexi](https://twitter.com/comexi)
[comexiac](https://www.instagram.com/comexiac) | [in Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales](https://www.linkedin.com/company/comexi)



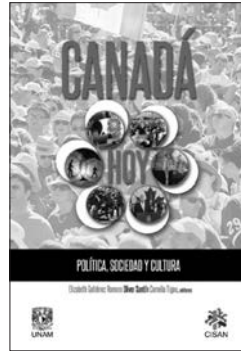


CISAN

p u b l i c a c i o n e s

El papel de las mujeres como actóras en las Fuerzas Armadas de América del Norte
Silvia Núñez García
y Patricia Escamilla-Hamm, editoras

Mientras que en Canadá y Estados Unidos el asunto del género en las Fuerzas Armadas se ha tratado de forma generalizada en los medios de comunicación y en la sociedad civil desde hace tiempo, en México se ha hablado poco sobre la mujer como militar y acerca del papel que históricamente ha tenido dentro de las instituciones castrenses. Este libro recopila las reflexiones al respecto de doce mujeres militares de los tres países expuestas en un seminario internacional.

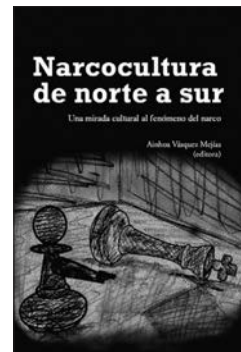


Canadá hoy. Política, sociedad y cultura
Oliver Santín Peña
y Camelia Tigau, editores

En esta obra, complemento de *Canadá hoy. Economía, recursos naturales, ciencia y tecnología* (CISAN, 2016), se analizan diversos aspectos de la política y la sociedad canadienses a partir de las dinámicas puestas en marcha durante la administración conservadora del primer ministro Stephen Harper (2006-2015). El enfoque se centra en rescatar la tradición multicultural de Canadá, a través del estudio de problemáticas gubernamentales y sociales.

¡Tú migrante! La construcción de las representaciones de la migración en el contexto de América del Norte y Centroamérica
Aaraón Díaz Mendiburo
y Andrea Meza Torres, editores

Esta publicación pretende contribuir al campo de los análisis de las representaciones, imaginarios y percepciones acerca del fenómeno migratorio, que en México son escasos, presentando una perspectiva que crítica frontalmente aquellas investigaciones que hacen del migrante un "objeto" de estudio deshumanizado. Sus artículos muestran que la asociación del término "migrante" con políticas globales de seguridad ha hecho de esta palabra un estigma que ha contribuido a la deshumanización de los migrantes.



Narcocultura de norte a sur: una mirada cultural al fenómeno del narco
Ainhoa Vázquez Mejías

En este libro, que incluye miradas interdisciplinarias e internacionales en el tema del narcotráfico, pueden encontrarse temas tales como los comienzos del narcocorrido; las influencias de Hollywood en la narcoliteratura; la transnacionalización de una industria que se ha expandido desde el Cono Sur a Norteamérica; el rol que han asumido los intelectuales frente a esta problemática y el boom de las narcoseries producidas en Estados Unidos. Estamos frente a un texto clave para quienes quieran adentrarse en este fenómeno cultural que recién está empezando.

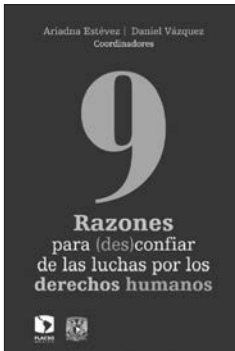


CISAN

p u b l i c a c i o n e s

Anatomía de una relación:
una colección de ensayos sobre
la evolución de la cooperación
entre México y Estados Unidos
en gestión fronteriza
Christopher Wilson, ed.

El libro nos muestra la impresionante evolución de los enfoques en la administración de la frontera para el desarrollo e implementación de un marco cooperativo. A través de las contribuciones de funcionarios gubernamentales y otros expertos en la materia, la obra explora las acciones y políticas de colaboración para la frontera entre Estados Unidos y México, y brinda un análisis coherente y acucioso de la situación de esta región siempre cambiante en la que entran en juego asuntos binacionales.

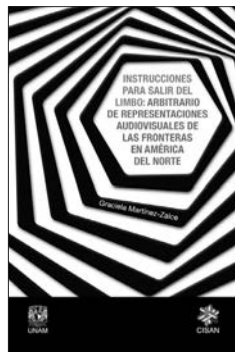


9 razones para (des)confiar de las luchas por los derechos humanos
Ariadna Estévez y
Daniel Vázquez, coords.

¿Tiene sentido apelar a los derechos humanos para poder reivindicar demandas sociales? Hay quienes afirman que los derechos humanos son la última frontera de la resistencia frente a la marginación, las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales, los despojos que padecen las comunidades indígenas. Otros consideran que este tipo de discurso se ha convertido en un mecanismo de administración del sufrimiento de las víctimas del capitalismo neoliberal. ¿Derechos humanos: promesa de emancipación o aparato de opresión? Ésta es la pregunta central de la obra.

Canadá y México durante la era Harper.
Reconsiderando la confianza
Graciela Martínez-Zalce, Silvia Núñez
García y Oliver Santín Peña, eds.

Además de abordar temas de política, promoción del desarrollo, derechos humanos, capital humano, comercio, energía, medio ambiente, seguridad, migración e intercambio cultural, también conmemora siete décadas de relaciones diplomáticas entre México y Canadá. Reivindicar esta historia compartida y conocer al "otro" contribuye a generar sinergias entre las nuevas generaciones en ambas naciones, encaminándolas hacia la empatía y a privilegiar los beneficios de la relación, sin olvidar que "la cooperación internacional es demasiado importante como para dejarla exclusivamente en manos de los gobiernos".



Instrucciones para salir del limbo:
arbitrario de representaciones
audiovisuales de las fronteras en
América del Norte
Graciela Martínez-Zalce

Esta colección de ensayos analiza los diferentes significados que tienen las fronteras en América del Norte y de qué manera se les representa tanto en textos filmicos como televisivos. Se trata de un "arbitrario" puesto que no pretende ser una revisión exhaustiva de un género, el fronterizo. Una contribución importante de la obra son las fuentes consultadas, que incluyen una compilación de artículos especializados de crítica filmica sobre el tema y, además, una filmografía comentada.



Universidad Nacional Autónoma de México
NORTEAMÉRICA, Revista Académica

SUSCRIPCIONES / SUBSCRIPTIONS

México: 1 año Mex \$200, 2 años Mex \$320 Estados Unidos: 1 año U.S. \$26
Canadá: 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 dos de los siguientes títulos

o bien, una suscripción de un año
a la revista *Voices of Mexico*



El papel de las mujeres como actrices en las Fuerzas Armadas de América del Norte



Canadá hoy. Política, sociedad y cultura



¡Tú, migrante! La construcción de las representaciones de la migración en el contexto de América del Norte y Centroamérica



Narcocultura de norte a sur: una mirada cultural al fenómeno del narco



Voices of Mexico

Seleccione con una la opción de su preferencia



Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM, año 12, núm. 2, se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de diciembre de 2017. En su composición se usaron tipos Palatino y Formata light y medium de 15, 11, 9 y 7 puntos. Se tiraron 200 ejemplares más sobrantes para reposición en papel Cultural de 90 gramos. La impresión en técnica digital estuvo a cargo de Creative CI, Ángel del Campo núm. 14-3, Col. Obrera, Deleg. Cuauhtémoc, 06800, Ciudad de México.

