



Año 2, número 1, enero-junio de 2007  
Year 2, number 1, January-June 2007



© Universidad Nacional Autónoma de México  
*Norteamérica, Revista Académica*, año 2, número 1

**Universidad Nacional Autónoma de México**

Dr. Juan Ramón de la Fuente  
**Rector/President**

Dra. Mari Carmen Serra Puche  
**Coordinadora de Humanidades/Humanities Coordinator**

Dr. José Luis Valdés-Ugalde  
**Director del CISAN/CISAN Director**

***Norteamérica***

**Presidentes del Comité Editorial/Presidents of the Editorial Board**

Dr. José Luis Valdés-Ugalde  
Dr. Robert A. Pastor

**Comité Editorial/Editorial Board**

Soledad Loaeza Tovar  
Laura Macdonald  
José Luis Orozco Alcántar  
Martín Puchet Anyul  
Mónica Vereza Campos

**Consejo Asesor Internacional/International Advisory Board**

Sergio Aguayo Quezada, Enrique Cabrero Mendoza, Leonardo Curzio Gutiérrez, Daniel Drache, James Dunkerley, Monica Gambrill Ruppert, Manuel García y Griego, Christopher Hill, John Kirton, Elaine Levine, Silvia Núñez García, Olga Pellicer Silva, Ricardo Pozas Horcasitas, Marcela Terrazas y Bazante, Diana Tussie, Diego Valadés Ríos, Giovanna Valenti Nigrini, Ambrosio Velasco Gómez, Jesús Velasco Grajales, Peter Ward, Sidney Weintraub, Scott Whiteford.

**Editores en jefe/Editors-in-Chief**

Nattie Golubov e Ignacio Díaz de la Serna

**Coordinador editorial/Managing Editor**

Diego I. Bugada Bernal

**Editora asistente/Assistant Editor**

Silvia Maldonado Rivera

**Diseño gráfico/Graphic Design**

Patricia Pérez

**Formación y captura/Typesetting  
and Lay-out**

María Elena Álvarez Sotelo

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

Astrid Velasco Montante

**English Copy Editor**

Heather Dashner Monk

**Ventas y circulación/  
Sales and Circulation**

Gabriela Espinosa de los Monteros

*Norteamérica, Revista Académica* del CISAN-UNAM, es una publicación semestral coeditada por el Centro de Investigaciones sobre América del Norte, de la Universidad Nacional Autónoma de México (CISAN-UNAM) y el Center for North American Studies, de la American University (CNAS-AU). ISSN: 1870-3550. Certificado de Licitud de Título en trámite, Certificado de Licitud de Contenido en trámite, Reserva al Título en Derechos de Autor, núm. 04-2005-061012425300-102, expedido el 10 de junio de 2005 por la Dirección General de Derechos de Autor de la Secretaría de Educación Pública. Editor responsable: José Luis Valdés-Ugalde. Toda correspondencia deberá enviarse al CISAN, Torre II de Humanidades, pisos 9 y 10, Ciudad Universitaria, c.p. 04510, México. D.F., Teléfono 5623-03-03, fax 5550-03-79, e-mail: <namerica@servidor.unam.mx>; Center for North American Studies, American University, 4400 Massachusetts Avenue, NW, Washington, D.C. 20016-8026, Telephone: 202-885-2728, Fax: 202-885-1366, e-mail: <cnas@american.edu>. 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. dls. Números sueltos: \$13.00 U.S. dls. En Canadá, suscripción por un año \$34 U.S. dls. Números sueltos: \$17 U.S. dls. En América Latina, suscripción por un año \$34 U.S. dls. Números sueltos: 18 U.S. dls. Resto del mundo: suscripción por un año \$48 U.S. dls. Números sueltos: \$28 U.S. dls. (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 9 y 10, Ciudad Universitaria, c.p. 04510, México. D.F. Tiraje: 1,000.

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 2, núm. 1, se terminó de imprimir en el mes de junio de 2007 en los talleres de Grupo Edición S.A. de C.V., Xochicalco 619, col. Vértiz-Narvarte, México D.F. Se utilizó papel cultural de 90 gramos.



## Índice / Table of Contents

	PÓRTICO / PORTICO	5
	<b>Nattie Golubov e Ignacio Díaz de la Serna</b>	
	ENSAYOS / ESSAYS	9
	Legitimizing Neoliberalism Rather Than Equality: Canadian Multiculturalism in the Current Reality of North America. <b>Liette Gilbert</b>	11
	Las redes políticas de Estados Unidos: el caso de la biotecnología alimentaria. <b>Esmeralda García Ladrón de Guevara</b>	37
	A Security Community –“If You Can Keep It”: Demographic Change and the North American Zone of Peace. <b>David G. Haglund</b>	77
	ANÁLISIS DE ACTUALIDAD / CONTEMPORARY ISSUES	101
	Ignorancia estratégica. <b>Leonardo Curzio</b>	103
	Los retos del Estado mexicano ante el reconocimiento de los derechos colectivos: una perspectiva comparada desde el federalismo canadiense. <b>Alexandra Aguilar Bellamy</b>	129

La formación y dinámica del circuito migratorio Mixteca-Nueva York-Mixteca: los trayectos internos e internacionales. <b>Liliana Rivera Sánchez</b>	171
CONTRIBUCIÓN ESPECIAL / SPECIAL CONTRIBUTION	205
Testimonios e imágenes de la migración nahua <b>Martha García</b>	207
REFLEXIONES / REFLECTIONS	221
<i>Entrevistas / Interviews</i>	
The Current Complexities of the International System and Its Political and Cultural Manifestations: An Academic Perspective. Interview with Christopher Hill <b>by José Luis Valdés-Ugalde</b>	223
<i>Notas críticas / Critical Notes</i>	
Diálogo sobre una crisis: a propósito de los doce años del TLCAN. <b>Jesús Gallegos Olvera</b>	247
<i>Apuntes bibliográficos / Bibliographical Notes</i>	
El laberinto norteamericano de la seguridad y la lucha contra el terrorismo: Estados Unidos frente al Dédalo multilateralista. <b>Jéssica Cascante</b>	255
<i>Cronología / Chronology</i>	
Cronología de América del Norte (julio-diciembre de 2006) <b>Argentino F. Mendoza Chan y Socorro García González</b>	273
TRADUCCIONES DE RESÚMENES / TRANSLATIONS OF ABSTRACTS	307

Nos complace presentar este número de *Norteamérica, revista académica*, en cuyas páginas proseguimos el diálogo y el intercambio académico iniciados en los números anteriores, con el propósito de profundizar y problematizar, desde distintas perspectivas disciplinarias, políticas y teóricas, los problemas sociales, políticos, económicos y culturales que atañen a las tres naciones que integran la zona.

Quizás algunos de los problemas de mayor interés abordados por varios de los artículos y ensayos que aparecen en este número son aquellos relacionados con el impacto, a nivel local, de los fenómenos que se asocian con procesos globales y transnacionales tales como las grandes migraciones o los problemas de seguridad transfronteriza. Igualmente relevante resulta el tema del multiculturalismo, en especial dentro de las sociedades constituidas por diversos grupos étnicos, el cual nos conduce a la necesidad de volver a pensar no sólo sobre el asunto de la identidad nacional sino sobre la posibilidad y el alcance de la genuina integración social entre socios comerciales, yendo más allá de los límites estrechos de una cierta conceptualización del multiculturalismo, entendido éste meramente como un mercado diversificado.

Asimismo, el lector hallará aquí, por ejemplo, una reflexión que ubica el fenómeno de la migración en el contexto de una larga historia de flujos migratorios entre Canadá, México y Estados Unidos, trazando su trasfondo histórico y comprendiendo así las especificidades de la actualidad, a tal punto que en más de un caso las relaciones bilaterales existentes, cualesquiera que sean, llegan a determinarse en buena medida desde la óptica de la migración. O el lector también podrá encontrar un trabajo donde se estudia la transformación de la expresión artística tradicional en las comunidades nahuas de Guerrero, la cual incorpora temáticas y técnicas novedosas para plasmar experiencias individuales y colectivas de reciente aparición.

En este sentido, algunos de los textos incluidos responden a la necesidad de analizar problemas locales dentro del ámbito internacional dada la creciente y compleja integración económica y política característica de nuestro tiempo, como lo señala Christopher Hill en la entrevista de este número.

Creemos que conviene, en ciertos casos, identificar y analizar los detalles de situaciones particulares, más que ubicar las discusiones en el nivel de la generalidad, para mejor comprender los retos y obstáculos que hoy enfrentan distintos actores, desde los habitantes de pequeñas zonas remotas de México hasta los organismos internacionales.

Por otro lado, se vuelve cada vez más imperiosa la necesidad de tomar en consideración las dimensiones culturales del acontecer político y económico a la luz del auge que han ido cobrando fenómenos tales como el fundamentalismo religioso y el atavismo, o las diferentes maneras en que la experiencia vital de abandonar el país de origen afecta identidades, prácticas cotidianas, relaciones sociales e imaginarios colectivos.

Al igual que lo hemos hecho en números anteriores cerramos con una “Cronología” de los principales acontecimientos nacionales, binacionales y trinacionales en la región con el propósito de ofrecer a nuestros lectores una herramienta útil para la reflexión y la investigación.

*Nattie Golubov*  
*Ignacio Díaz de la Serna*

We are pleased to present this issue of *Norteamérica, revista académica*, in which we continue the academic dialogue and exchange begun in previous issues with the aim of deepening our understanding of the social, political, economic and cultural problems the three nations in our region face, examining them from different political and theoretical standpoints and those of different fields of inquiry.

Perhaps one of the problems of greatest interest explored by several articles and essays in this issue is the local impact of phenomena associated with global and transnational processes, like large migratory flows or transborder security. Equally important is the theme of multiculturalism, particularly in societies made up of different ethnic groups, which leads us to the need to rethink not only national identity, but also the possibility and scope of real social integration among trade partners beyond the narrow limits of a certain conceptualization of multiculturalism that sees it merely as a diversified market.

The reader will also find here, for example, a reflection placing migration in the context of a long history of migratory flows among Canada, Mexico and the United States, tracing a historic underlying reality that allows us to understand the specificities of today's situation, to the point that in more than one case, existing bilateral relations, whatever they may be, are determined greatly from the standpoint of migration. Or, the reader can look at a study of the transformation of traditional artistic expression in the Nahua communities of Guerrero, which incorporates novel themes and techniques to express recent individual and collective experiences.

Some of the texts answer the need to analyze local problems in the international sphere given the growing, complex economic and political integration of our time, as Christopher Hill also points out in the interview we publish in this issue.

We think that in certain cases, we should identify and analyze the details of specific situations more than hold discussions at a general level, in order to better understand the challenges and obstacles that different actors face today, from the inhabitants of small, remote locations in Mexico, all the way to international bodies.

The need to take into consideration the cultural dimension of political and economic events becomes increasingly pressing in light of the upsurge of religious fundamentalism and atavism, or the different ways in which the life experience of leaving one's country of origin affects identities, daily life, social relation and collective imaginaries.

Like in other issues, we close this one with a chronology of the main national, bi-national and tri-national events in the region in order to offer our readers a useful tool for reflection and research.

*Nattie Golubov*  
*Ignacio Díaz de la Serna*





## **ENSAYOS / ESSAYS**

*Legitimizing Neoliberalism Rather Than Equality:  
Canadian Multiculturalism in the Current Reality  
of North America*

**Liette Gilbert**

*Las redes políticas de Estados Unidos:  
el caso de la biotecnología alimentaria*

**Esmeralda García Ladrón de Guevara**

*A Security Community –“If You Can Keep It”:  
Demographic Change and the North American  
Zone of Peace*

**David G. Haglund**



# Legitimizing Neoliberalism Rather than Equality: Canadian Multiculturalism in the Current Reality of North America

LIETTE GILBERT\*

## ABSTRACT

This article argues that the multiculturalism policy and its implicit link to immigration policy have been instrumental in redefining a Canadian imaginary in the 1970s and early 1980s. Criticism of multiculturalism has ranged from a conservative perspective believing that the policy is divisive and has gone too far, to a postcolonial critique emphasizing that the policy has not gone far enough to de-marginalize non-white Canadians' experiences. Adding to this wide ranging criticism, this article suggests that in the last two decades, multiculturalism has abandoned its perceived inclusionary framework in favor of a commodification paradigm. Multiculturalism was championed as a competitive advantage in the discussion of North American free trade and integration. Following the events of September 11, 2001, multiculturalism has been simultaneously framed as a security risk and a casualty. In the new North American reality of economic integration and security cooperation, multiculturalism and immigration policies have been co-opted into a neoliberal rationality, legitimizing security and prosperity rather than diversity and equality.

**Key words:** multiculturalism, national identity, national unity, immigration policy, Canada-U.S. relations, continental integration, security agenda.

\* Faculty of Environmental Studies, York University. <gilbertl@yorku.ca>. My sincere thanks to the two reviewers and Leela Viswanathan for their thoughtful and attentive comments on this paper.

## INTRODUCTION

The Canadian policy of multiculturalism has existed for almost four decades.<sup>1</sup> Two generations have now grown up with and within it, and sometimes can only with difficulty imagine that Canada was once not considered a multicultural nation. Outside of Canada, after its vast geographical size, multiculturalism is probably the country's best known image. Yet for others, the official status of multiculturalism may have been either a motivating factor to seek a better life in Canada or a legitimization of their immigrant experiences in Canada. In recent years, multiculturalism policy has become a predominant discourse of Canadian national culture. Multiculturalism fosters a new Canadian identity based on an ensemble of different cultures and on the specificity of each group, making it possible for people to maintain their own cultural practices and allegiances to their countries of origin while embracing and contributing to a redefined Canadian identity. But as people of diverse origins could identify themselves as Canadian, it became even more difficult for all Canadians to define what constitutes Canadianness because of the plurality of their historical and contemporary experiences, affiliations, and particularly strong regional allegiances that have long challenged the unitary expectations of the nation-state. Yet, multiculturalism as a national cultural project consolidated a new and more inclusionary Canadian national identity.<sup>2</sup>

This article argues that the multiculturalism policy was quite successful in redefining a Canadian identity in the 1970s and early 1980s. Canada's policy of multiculturalism has been generally contested for both weakening national unity by encouraging immigrant and ethnic so-called "minorities" to maintain their own cultures or further marginalizing some cultural traditions and deflecting the discourses and claims for resistance and social justice (Bannerji, 2000).<sup>3</sup> Adding to this wide ranging criticism,

<sup>1</sup> Multiculturalism is a concept used in reference to Canada's governmental policy, but also to the social reality of cultural diversity in the Canadian population, and to a philosophical ideal of cultural pluralism (Kallen, 1982). Himani Bannerji (2000) differentiates multiculturalism from above (policy) from multiculturalism from below (socio-demographic diversity and ideal that prompted the policy). That point is also made by James Tully (1995) when he argues that cultural diversity has always existed but has not been recognized as such by dominant powers.

<sup>2</sup> Given the social diversity of Canada from the Atlantic to the Pacific to the Arctic coasts, it is difficult and indeed misleading to speak of Canadian identity in the singular. Social differences and inequalities duly noted here, Canadian identity is used here in reference to the identity of a political community. As Parekh (2000: 231) argues, "[T]he shared view of national identity has a particularly important role in a multicultural society because of its greater need to cultivate a common sense of belonging among its diverse communities."

<sup>3</sup> The language of multiculturalism in Canada profoundly contradicts the idea and ideal that no one group should take precedence over any other (Drache, 2004). Bannerji (2000: 111) has argued that the discourse of multiculturalism "is concocted through ruling relations and the practical administration of a supposed reconciliation of 'difference'". The minority/majority framework illustrating the relations between dominated (ethnicized) group and dominant group (the so-called "founding nation groups": British and French) is still

this article suggests that perceptions of multiculturalism changed in the last two decades, quietly transforming from a predominantly inclusionary language to a commodification debate emphasizing competition, individual responsibility, and contribution. Multiculturalism became a competitive advantage in the discussion of North American free trade and integration and has been seen as a security risk since the events of September 11, 2001. In recent years, multiculturalism and immigration policies have also been increasingly affected by security measures and the concomitant erosion of rights. This article examines the new pressures of continental integration, policy harmonization, and the security agenda on multiculturalism in the context of neoliberalism. Neoliberalism here refers to a set of economic policies that have enabled a globalized economy by maximizing competition and free trade through economic deregulation, elimination of tariffs, and other market-friendly policies. Economic liberalism has sought to minimize interference from political institutions and to challenge welfarism (Larner, 2000). I argue that in the current North American reality of economic integration and security cooperation, multiculturalism and immigration policies have been co-opted into a neoliberal rationality legitimizing security and prosperity rather than diversity and equality.

## CHARTING THE UNEXPECTED

Adopted in 1971, the policy of multiculturalism signified Canada's normative recognition of its socio-cultural pluralism characterized by the diversification of immigration, self-determination claims by Aboriginal groups, and the rise of Québécois nationalism in the 1960s.<sup>4</sup> The policy of multiculturalism coincided with the liberalization of Canada's immigration policy as a way to end the de facto White Canada immigration policy. Census figures of 1961 indicate that 85 percent of immigrants came from Europe (of which, 34 percent came from the United Kingdom), 10 percent from the United States, and the remaining 5 percent were of different non-European

---

generally used and reflects the inequalities between groups. Expressions such as "ethnic" and "immigrant" encode a similar "us" and "them" relationship. Combining ethnic or immigrant with minority/minorization accentuates difference and otherness. Ethnicity is a power relation and comes to designate non-dominant. Dominant groups are also "ethnic" but their power over other groups often "de-ethnicized" them. "Immigrant" describes a person not born in Canada but the term is often used to also describe second and third generations. In the multicultural language, "ethnocultural" becomes the favorite term to describe "ethnic" or "immigrant" groups of different cultures. All these concepts are politically-contested, but for purposes of fluidity, I chose not to put them in quotation marks in the text. I have completely avoided the use of "visible minorities", an official category describing non-white people and emphasizing both a sense of difference and peculiarity (Bannerji, 1993).

<sup>4</sup> Antecedents to the policy can be traced back to the nationalist claims of the 1930s and the post-World War II programs designed to unite Canadians in war times (Abu-Laban and Gabriel, 2002).

origins. The new Immigration Regulations of 1962 were to abolish the overtly discriminatory selection and admission criteria for prospective immigrants. No longer would immigrants be denied admission based on their nationality, ethnic group, occupation, lifestyle, climatic unsuitability, or perceived inability to assimilate in Canadian society.<sup>5</sup> While the new regulations were to open the immigration process to non-European immigrants, existing European immigrants retained the right to sponsor family members insuring a relative flow of white immigration for years to come.

The introduction of an official policy of multiculturalism by the Liberal government of Pierre Elliott Trudeau in 1971 was the unexpected result of a Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism established in 1963 to assess the state of French-English relations throughout Canada.<sup>6</sup> The commission's public consultations revealed that other ethnic groups, predominantly White Europeans of non-French and non-British descent,<sup>7</sup> objected to the bicultural-bilingual model. Thus, the commission's original mandate to assess cultural dualism soon uncovered a far more complex multicultural reality and growing concerns around issues of acculturation, linguistic diversity, and cultural heritage. The commission's final report, released in 1969, recommended that Canada officially value its multiculturalism and multilingualism. However, with the adoption of the 1969 Official Languages Act formalizing English and French bilingualism in Canada, the Trudeau government instituted a policy of multiculturalism within a bilingual framework.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> The abolition of discriminatory criteria for selection and admission in immigration policy was linked to the Canadian Bill of Rights enacted in 1960. The Bill of Rights provided fundamental civil and political rights for all Canadians –and therefore to future Canadians. The Bill of Rights was subsequently replaced in 1982 by the more comprehensive and constitutionally enshrined Canadian Charter of Rights and Freedoms.

<sup>6</sup> In the early 1960s, proponents of Quebec's *révolution tranquille* (quiet revolution) requested the creation of an independent federal commission to assess the subordination of the Francophone "minority" to the Anglophone "majority". The Royal Commission of Inquiry on Bilingualism and Biculturalism (Commission Royale d'Enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme) was established on July 19, 1963, to conduct a series of regional meetings across Canada in order to directly gather the pulse of French-English relations on issues such as language, education, labor, media, among other topics. Additionally, the commission had the mandate to assess the extent of bilingualism in the federal administration, and the opportunities for Canadians to become bilingual in English and French.

<sup>7</sup> "Ethnic" groups are usually understood in Canada as groups of non-British, non-French or non-Aboriginal origin. Such groups are also referred to as "immigrant" groups, "minority" groups or "ethnocultural" groups. British and French groups are also "ethnic" and "immigrant" but their majority status have historically dominated their relations with other groups, including Aboriginal peoples.

<sup>8</sup> Canada's de facto bilingualism has been predominantly geographically concentrated in Montreal, in the national capital of Ottawa and in some regional pockets (Northern Ontario, Eastern Townships and Manitoba). Only the province of New Brunswick is officially bilingual. However, it is important to recognize that already in the 1970s, there were numerous pockets of non-official bilingualism (English or French and Italian, German, Ukrainian, Mandarin, Punjabi, Arabic, Urdu, Tagalog, or Tamil, among many others) pretty much all over the country and notably in major Canadian cities.

Revised in 1988, the Canadian Multiculturalism Act emphasized legislative reform for equal opportunity and equal protection of all groups.<sup>9</sup> The policy's main interest went from reproducing cultural traditions (folklore activities and heritage languages) in the 1970s to promoting institutional reform in order to alleviate racism and systemic discrimination experienced by many ethnic and immigrant groups. In its new legislative form, multiculturalism was redefined as an attribute of Canadian society and identity, as a means of development, participation and inclusion, as a model of social interaction, and as a medium of communication (Canadian Multiculturalism Act, 1988). It then became the official policy of the Canadian government to promote the full and equitable participation of individual and communities of all origins in shaping all aspects of Canadian society and to foster the appreciation of Canada's diverse cultures. A new emphasis on individual rather than collective rights sought to inculcate an attachment to Canada as a whole through identity, participation, equality, and justice (Abu-Laban and Gabriel, 2002).

## MULTICULTURAL CRITICISM

Will Kymlicka (1998: 58), one of the most prolific scholars and defenders of the merits of Canadian multiculturalism, writes:

Multiculturalism has provided a useful organizing principle around which to debate the changing terms of integration of immigrant groups. It affirms a few clear principles regarding the renunciation of both racial exclusion and coercive assimilation, and focuses attention on an important set of issues regarding the kinds of mutual adaptations involved in immigration. It helps us debate what we can expect from immigrants in terms of their integration into mainstream society, and what immigrants can expect from us in terms of accommodation of their ethnocultural identities.

This is the dominant discourse of the multiculturalism policy that is routinely and internationally cited as the successful example of peaceful social coexistence and political recognition of diversity. Notwithstanding the ambiguity of words like integration, adaptation and accommodation, which have become part of the natural-

<sup>9</sup> The Multiculturalism Act of 1988 is anchored in the Charter of Rights and Freedoms (see Sections 15 and 27), and officially linked to the Immigration Act, the Canadian Human Rights Act, the Employment Equity Act, the Hate Crime provision in the Criminal Code, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, and the International Covenant of Civil and Political Rights (as stated in the preamble of the Multiculturalism Act, 1988).

ized political language of multiculturalism, Kymlicka's assessment of the Canadian policy points to three basic problems.

First, multiculturalism in Canada has been articulated around national and ethnocultural differences linked to immigration. Although not mutually exclusive, other expressions of diversity (e.g. gender, sexuality, language, status, or other cultural differences) are rarely included in the discourse of multiculturalism. The result has been that some groups are, in the popular multicultural jargon, to be "accommodated, tolerated or celebrated" more than others. Second, multiculturalism as a policy can be attached to Canada as a whole but in practice, immigration has concentrated in the particular major urban areas of Toronto, Vancouver and Montreal. Hence, many cities and regions in Canada could be described as predominantly "mono-cultural." Third, while the policy of multiculturalism created a more inclusionary discourse for ethnic and immigrant groups, it still assumes the presence of a dominant group. This assumption is based on the persistence of Canada's "two-founding-nations" model putting groups of British and French origins in a privileged position. That multiculturalism nowadays recognizes that expectations of immigrants and the host society are mutually negotiable (yet predominantly fixed by the latter) is an admission of the persistence of such a framework (Razack, 2002; Bannerji, 2000). In many white settler's societies (such as Canada, Australia, and the United States), sharing similar colonial history, the predominant national discourse privileges the idea that people of European descent are the original citizens and obliterates any reference to the racist dissemination of indigenous people and labor exploitation of people of color (Razack, 2002; Bennett, 1998). Not surprisingly, multiculturalism has had very little appeal for Aboriginal people and Québécois. Multiculturalism relegated both groups to "equal" rather than "special" status with other non-English cultural groups (Bannerji, 2000; Kymlicka, 1995).

After 500 years of repression throughout which every possible means of destruction and assimilation has been deployed by administrators, missionaries, and educators, Aboriginal peoples find the concept of multiculturalism quite suspect and irrelevant (Abu-Laban and Gabriel, 2002). Preceding any form of Canadian government, Aboriginal peoples were characterized by a great diversity of cultures and practices.<sup>10</sup> Aboriginals were not only excluded from Canada's "two-founding-nations" paradigm; they were consistently trapped between the French and English

<sup>10</sup> Aboriginal peoples in Canada include First Nations (52 nations speaking different languages and living in more than 610 communities), Métis (persons of mixed Aboriginal and European ancestry living in various provinces), and Inuit people (living in Arctic Canada). According to the 2001 census, Aboriginal people represented a little more than 3 percent of Canada's total population. This includes approximately 600 000 First Nations, 290 000 Métis and 45,000 Inuit people.



divide. Canada's colonial constitutional regime, and more specifically the multiculturalism policy, failed to recognize Aboriginal cultures, forms of self-government, and languages. Multiculturalism has been unconcerned by indigenous land claims, treaty rights, and self-determination. Its sole consequence has been to further marginalize indigenous claims by legitimizing colonial and immigrant experiences.

At a time when Quebec was attempting to redefine itself as a modern and distinct society, the policy of multiculturalism appeared as an attempt to relegate Quebec's historical status of "founding group" to that of one ethnic group among others. Partly as a reaction to a federal multiculturalism policy and partly because it better suited its socio-political particularities, Quebec developed its own policy of interculturalism in the late 1980s. The ideological assumption of interculturalism is that diversity is not only something that should be recognized by a host society but instead it is something that will transform both newcomers and their new society (Juteau, 2002). This position implies the reciprocal recognition of various cultural contributions (as in multiculturalism) but also seeks the social convergence of these groups toward the development of a shared civic identity. In Quebec, the French language is held up as the medium of convergence of Quebec's pluralism (which contrasts with the unquestioned view of English as "a neutral 'medium of communication'" in the rest of Canada (Angus, 1997: 25)).<sup>11</sup> But opposition between Canadian multiculturalism and Quebec interculturalism has been described as a false debate (Pietrantonio, Juteau and McAndrews, 1996). Both positions promote a mutual effort of rapprochement emphasizing social values over cultural characteristics, and institutional mechanisms for equality over symbolic promotion of diversity. While both systems offer a definite attempt to move from a cultural paradigm to a more civic and social paradigm, both institutional models fall short in providing the necessary changes in their dominant traditions and institutions for intercultural claims and struggles against cultural imperialism (Tully, 1995; Helly, 1993; Pietrantonio, Juteau and McAndrews, 1996).

Immigrant and ethnic groups have been generally more supportive of the multiculturalism policy (and its bilingual framework).<sup>12</sup> In their views, multiculturalism had symbolically acknowledged the importance of immigration and the diversity of immigrant experiences and contributions in Canada. The policy initially created a legitimizing space where immigrant and ethnic groups could pursue demands for inclusion and access to state resources. Ethnic organizations sought to protect this newly defined political space by demanding that it be enshrined in the Constitution.

<sup>11</sup> The status of English as the dominant national (continental and international) language was never questioned, even though the policy of multiculturalism operated in a bilingual framework (Angus, 1997).

<sup>12</sup> According to Bannerji (2000), some immigrants have come to embrace their "multiculturalized" status because it means to be integrated, successful, and unproblematic.

The inclusion of Section 15 on equality rights and Section 27 on Canada's multicultural heritage in the Charter of Rights and Freedoms in 1982 thus appears as the highlight of the policy (Abu-Laban and Nieguth, 2000). Any further attempts to expand and secure multiculturalism in constitutional politics (notably in the Meech Lake Accord in 1987 and the Charlottetown Accord in 1992) were unsuccessful.<sup>13</sup>

By late 1980s, the ascendancy of neoliberalism and the demise of the welfare state challenged the foundations of multiculturalism and led to its 1988 revision. Those discontented with the workings of the multiculturalism policy around the maintenance and enhancement of cultural practices, or what has been called the "song and dance affairs," were seen as encouraging stereotyping (Bissoondath, 1994). The 1988 law reasserted the role of multiculturalism in fighting discrimination and promoting citizenship. This shift also marked a transition from collective to individual rights. By the early 1990s, financial support for multiculturalism activities had decreased considerably.<sup>14</sup> A report of the Citizens' Forum on Canada's Future (known also as the Spicer Commission) released in 1991 recommended that federal funding for multiculturalism activities be given only for immigrant orientation, instances of racial discrimination, and promotion of equality. In 1993, the outgoing Conservative government disbanded the Department of Multiculturalism and Citizenship and transferred it to a newly created Department of Public Security, but the incoming Liberal government rapidly shifted multiculturalism to the Department of Canadian Heritage.

These changes in multiculturalism programs occurred at the time when the diversification of immigration started to become significant. By the 1980s, Asia had replaced Europe as the primary source for immigration. In the 1990s, the three top sending countries were China (11 percent), India (9 percent), and the Philippines (7 percent). This diversification of Canadian immigration and growing flows of refugees brought biological and cultural differences that appeared more challenging to "accommodate" in the dominant society. But the neoliberal shift in the multiculturalism policy promoting individual rights and responsibilities was about to impose new

<sup>13</sup> In 1987, former Canadian Prime Minister Brian Mulroney met with provincial ministers in Meech Lake to secure Quebec's consent to the newly patriated constitution. The Quebec government (then led by Robert Bourassa) presented five conditions to the accord: the recognition of Quebec as a "distinct society"; veto for Quebec in any future constitutional amendment, greater provincial powers in immigration; federal compensation in provincial programs, and input for Supreme Court nominations. The accord was rejected. In 1992, these constitutional issues were defeated in a national referendum known as the Charlottetown Accord.

<sup>14</sup> Funding for multiculturalism has been dwindling over the years. Competition between ethnic organizations accentuated concerns about representativity and "authenticity" of activities of some groups. After all, ethnic organizations are not internally homogenous. Interests of ethnic organizations vary along gender and class lines, age, status, period of arrivals, etc.

rules of self-sufficiency. Multiculturalism as “productive” diversity rather than a coexistence framework became more attractive in the 1990s global and neoliberal climate of global competitiveness, markets, and trade (Abu-Laban and Gabriel, 2002).

## MULTICULTURALISM AS COMPETITIVE ADVANTAGE

The revised Multiculturalism Act (1988) was passed in the climate of an important national event: the signing of the 1989 bilateral Canada-United States Free Trade Agreement (FTA) which would be followed by the 1994 trilateral North American Free Trade Agreement (NAFTA).<sup>15</sup> For Canada, these economic policies represented an important neoliberal step toward embracing a globalized economy by maximizing competition and free trade through economic deregulation, elimination of tariffs, and other market-friendly policies.<sup>16</sup> Thompson and Randall (2002: 282) have argued that “free trade was one of the most significant policy issues in the life of the Canadian nation.” The new neoliberal market reality not only prioritized states’ relationships with economic actors but also redefined new relations between state and citizenry. For one thing, the focus on continental integration and global competitiveness conveniently deflected political attention from the constitutional debates and welfare services. Cutbacks in programs, new delivery approaches, and a greater emphasis on individual self-sufficiency were part of a new prevalent market mentality. The neoliberal assault on liberal welfarism and democratic values did not necessarily mean the end of programs or services, but rather transformed them by instilling in them new rationalities of economic efficiency and individual freedom.

The emphasis on individual responsibility and the concomitant shift of national discourse from inclusion to contribution imposed a new understanding of multiculturalism and immigration. Although immigration has long –if not always– been dominated by discourses of market needs for labor and entrepreneurialism, Canada reaffirmed its commitment to attracting and admitting economic immigrants with its points established in 1967, reaffirmed in 1994, and made more stringent in 2001. This orientation was defended by the need for national economic development and global competitiveness, but it can also be seen as a way to privilege highly-skilled workers in order to maximize individual contributions and integration. Canadian

<sup>15</sup> I recognize the absence of Mexico in this paper. I also recognize that trilateral North American agreements have been de facto bilateral agreements, i.e., Canada-U.S. and U.S.-Mexico agreements.

<sup>16</sup> The biggest concern –and yet an incentive– related to economic integration was, not surprisingly, the unequal power and asymmetrical nature of economic interdependence between Canada and the United States, something experienced by Mexico as well in its relations with the U.S.

immigration's emphasis on skills served as the basis for a new perception and representation of multiculturalism and new terms of integration. Well-educated professionals are more likely to speak or learn English or French, and thus are deemed likely to integrate more easily into Canadian society. The economic immigrant, seen as the ideal immigrant to Canada, is more likely to be self-sufficient and therefore will not make demands on social programs. However, many economic or independent immigrants once admitted in Canada have faced the non-recognition of their foreign credentials or the dismissal of their foreign work experience. As a result, Bauder (2003) argued, de-skilled newcomers are excluded from the upper segments of the labor market, and forced to take jobs outside their professions, most likely joining the ranks of the disadvantaged. In such cases, multiculturalism exists at the expense of newcomers' deception, discrimination and exploitation –the exact processes that the policy was established to eliminate.

Another contradiction of this policy is that Canada has actually not been able to attract or retain the best qualified immigrants who often choose to go to the United States given the higher wages, lower taxes, and better growth potentials (Li, 2003). According to Li, Canada's policy of immigrant selection has been reactive and myopic given the limited supply of "desirable" immigrants qualified to move into the upper levels of economic globalization. Canada's problem of retaining skilled residents and newcomers, or the so-called brain drain, is often decried as the result of a limited capacity to compete with the United States (Li, 2003: 182). The bottom line is that immigration has to benefit the national economy so as to not create any economic or social tensions with existing citizens. The reality is that many immigrants are economically and politically penalized by national policies before they can even settle into a new life. Exploited economically by global forces and excluded politically by national policies, numerous immigrants are "integrated" into the marginalized ranks of the new society. Immigration, particularly non-white immigration, is quickly perceived as "bringing too many cultural and social changes... creating too many adjustment problems in social relations as well as putting strains on housing, schools, transportation, and other areas" (Li, 2003: 143) when in fact these areas were already in a profound state of crisis. Immigrants are therefore forced into the existing areas of "democratic deficits" of their new society, while they continue to be described as a challenge and a disruption to national cohesion (Anderson, 2002).

The Multiculturalism Act (1988) and its direct references to valuing diversity for its invaluable resources in the shaping of the future of Canada quickly extended to business interests in the 1990s. The new business language of "selling diversity" (Abu-Laban and Gabriel, 2002), with its emphasis on markets, efficiency, competitiveness, and individualism, was central in the re-articulation of multiculturalism

both domestically and internationally. In promoting cultural particularism, multiculturalism has involved the commodification of ethnic diversity (i.e., ethnic food, art, cultural productions) and the consolidation of ethnic entrepreneurialism at the local level. According to Abu-Laban and Gabriel (2002: 12) the “skills, talents, ethnic backgrounds of men and women are commodified, marketed and billed as trade-enhancing.” Thus, meritocracy enters the discussion, and the burden of becoming a “successful immigrant” or “contributing citizen” (i.e., producer/consumer) is completely shifted to individuals regardless of the conditions of the political economy.

Canada prides itself on the competitive advantage offered by skilled individuals of different backgrounds (Canadian Heritage, 2004). This competitive advantage is expressed specifically by immigrants’ connections to their home countries and the numerous languages spoken providing a base to improve international relations and facilitating international business and trade. The economic benefits of multiculturalism were clearly stated by former Prime Minister Brian Mulroney in a 1986 speech appropriately called “Multiculturalism Means Business.” Linking multiculturalism to the expansion of export markets, Mulroney (quoted in Mitchell, 1993) says:

We, as a nation, need to grasp the opportunity afforded to us by our multicultural identity, to cement our prosperity with trade and investment links the world over and with a renewed entrepreneurial spirit at home... In a competitive world, we all know that technology, productivity, quality, marketing, and price determine export success. But our multicultural nature gives us an edge in selling to that world.

The idea of multiculturalism as a market incentive to attract global capital and investments and to strengthen trading links with other nation-states has become a dominant economic and political discourse. More than 15 years after Mulroney’s speech, former Liberal Prime Minister Jean Chrétien (2003) endorsed a similar message:

We have long understood the central contribution that our multiculturalism policy has made to the cultural and social fabric of Canadian society. But we have also discovered that our combined immigration and multiculturalism policies have provided comparative advantages in an increasingly globalized society.

But the idea of immigration and multiculturalism as a global competitive advantage was not just advanced by Canadian politicians. The Canadian Council of Chief Executives, a powerful corporate lobby group that led the development and promotion of both FTA and NAFTA and continues to push for further economic integration

and a common security perimeter, has championed the corporate multicultural credo.

Canada's vibrant multicultural communities could become not just a competitive advantage, but our unique selling proposition within the global market for talent. Given the way global corporations have been evolving, we suggested that Canada could establish itself as the one place where the multicultural talent pool of tomorrow's multinationals could all feel at home, a place where highly skilled people from anywhere in the world would feel comfortable settling down with their families.

Canada's openness to the world has been the key to our prosperity for generations. Our openness to free trade within North America has paid huge dividends over the past two decades, and left us better prepared for the challenges of global competition. Openness to greater labor mobility within Canada and internationally has the potential to multiply these gains in the context of today's global economic evolution –if we have the courage to seize the opportunity and if we prepare ourselves to make the most of it (Stewart-Patterson, 2006).

From a corporate perspective, multiculturalism has been quite instrumental in redefining Canadian identity, but not necessarily through its intended channel of “shaping a more harmonious and egalitarian society in which there was a more equitable distribution of social services” (Thompson and Randall, 2002: 287). The language of multiculturalism as a corporate incentive became so dominant that even the Canadian Ethnocultural Council, a non-partisan coalition of national ethnocultural umbrella organizations, agrees that “[m]ore than just being a way to preserve exotic foods and colourful dances, multiculturalism becomes a tool which this country can use to develop a decisive competitive advantage in the global marketplace” (Cipywnyk, 1996). Yet, in practice, corporate multiculturalism has not been without tensions.

In August 1987, *Maclean's* (English Canada's largest news magazine) featured Hong Kong investor and real estate developer Li Ka-Shing as the epitome of the successful immigrant rising from refugee to multi-billionaire. Li and other Hong Kong investors have been important players in the global economy and particularly in Vancouver's real estate development industry. Rapid urban development in the commercial and residential areas of Vancouver by wealthy Hong Kong immigrants has, however, generated both anger and antagonism. Contentions between old and new residents ranged from the soaring price of real estate to the razing of Victorian houses and gardens and the perceived destruction of neighborhoods' character (i.e. White Anglo-Saxon Protestant identity). Rapid transformation of Vancouver by Hong

Kong investors raised fears and tested people's commitment to multiculturalism. Yet, these investors qualified under Canada's investor-immigrant entry rules by committing an investment of \$250 000 (currently Can\$400 000) and, in return, being granted permanent residence status. Immigration and multiculturalism were used to smooth resistance of transnational movement of capital and to justify the economic boost of Hong Kong investments in Canada (Mitchell, 2004). The major problem of corporate multiculturalism is that immigrants are expected to be an active part of the economy without, however, fully becoming a part of the national polity because of suspicion or discrimination (Samers, 2003).

### MULTICULTURALISM AS SECURITY RISK

Following the events of 9/11, media and politicians in the United States hastily believed that some plane hijackers crossed the border from Canada. Although such accusations were quickly refuted, they reflected how Canada was perceived as a hotspot for terrorism and international criminality.<sup>17</sup> As a response to the attacks, the Bush administration implemented a series of domestic laws to fight terrorism and urge other countries to do so. Initial pressures on Canada focused on immigration (and by extension, multiculturalism) policy which critics perceived as too liberal, lax, lenient, and tolerant, thus, as a security risk. Canada was far more preoccupied with the slowdown in the movement of goods over the border: long lines of transport trucks and considerable delays in border crossings were translating into substantial economic losses. As the national preoccupation with the border changed from a commerce-first to a security-first border, balancing economic competitiveness and the security agenda, and simultaneously protecting its sovereignty, proved to be a challenging task for Canada.

Canada enacted its own anti-terrorism agenda composed of a series of laws, structures, and resources affected to fight terrorism and to protect the U.S.-Canada border. In October 2001, Canada's Department of Justice introduced its first ever national security policy centered on the Anti-Terrorism Act. Anti-terrorism measures were implemented to strengthen investigation, prosecution, and prevention of terrorist activities at home and abroad. Canada also organized its security measures

<sup>17</sup> The allegations were built on the case of Ahmed Ressay, an Algerian man living in Montreal since 1994, who was arrested in December 1999 as he attempted to cross the U.S.-Canadian border (at Port Angeles in Washington) with explosives intended to blow up the Los Angeles International Airport. After his arrest, Ressay reportedly helped U.S. authorities identify people with alleged links to Al-Qaeda and provided information about training camps in Afghanistan where he had trained in 1998 (PBS Frontline, 2007).

around the creation of a new Ministry of Public Safety and Emergency Preparedness (now Public Safety Canada), officially established in 2003. The new department became responsible for policy development on all matters of national security, including emergency management, policing, and law enforcement, corrections and conditional releases, and crime prevention.<sup>18</sup> Initially modelled after the U.S. Department of Homeland Security, the department endorses a larger definition of national security to include natural, industrial, and technological disasters.

Canada's new anti-terrorism policy was particularly concerned with U.S.-Canadian trade and multiculturalism. The measures of the Anti-Terrorism Act sought to target people and activities posing a threat to national security while also preventing the "Canada-U.S. border from being held hostage by terrorists and impacting on the Canadian economy" (Department of Justice, 2001b). In a news brief, the Department of Justice makes it clear that the new act has some ramifications for multiculturalism:

This is a struggle against terrorism, and not against any one community, group, or faith. Diversity is one of Canada's greatest strengths, and the Government of Canada is taking steps to protect it. Measures will be included in the bill to address the root causes of hatred and to ensure Canadian values of equality, tolerance, and fairness are affirmed in the wake of the September 11 attacks (Department of Justice, 2001b).<sup>19</sup>

Multiculturalism also found its way into the creation of a Cross-Cultural Roundtable on Security (in 2004) within the Public Safety Department as a way to keep policymakers aware of the impact of national security of Canada's diverse society. The roundtable is comprised of members of different ethnocultural and religious communities from across Canada (but incidentally none from the two largest Muslim communities in Toronto and Montreal). The role of the roundtable is to provide advice to the Minister of Justice and Minister of Public Safety on the promotion and protection of civil order, mutual respect, and common understanding. As cited in "Securing Our Open Society: Canada's National Security Policy," the roundtable is expected to "be a partnership with all communities to work to ensure that there

<sup>18</sup> The Department of Public Safety works collaboratively with five agencies: Canada Border Services Agency, Canadian Security Intelligence Services, Correctional Service of Canada, National Parole Board, and the Royal Canadian Mounted Police.

<sup>19</sup> These measures of the Anti-Terrorism Act include "amending the Criminal Code to eliminate online hate propaganda and create a new offence of mischief against places of religious worship or religious property; [and] amending the Canadian Human Rights Act to clarify that the prohibition against spreading repeated hate messages by telephone communications includes all telecommunications technologies" (Department of Justice 2001b).



is zero tolerance for terrorism or crimes of hate in Canada" (Privy Council Office, 2004: 2). Although this advisory roundtable is an important symbolic gesture in the structure of the new national security policy, many human rights and civil liberties activists fear the impact on citizens of increased police powers in preventive arrests and investigative hearings, particularly in terms of racial or religious profiling.

Citizens, immigrants, and refugees of Muslim countries have been indiscriminately perceived as a security risk in the post 9/11 climate. Racial and religious profiling (of Arab or Muslim males or even of Arab and Muslim-looking males) by the authorities (and at times by the public) has linked multiculturalism and national security, and immigration law is often used in justifying such actions. Multiculturalism which sought to unify and legitimize diversity and difference has been therefore exposed to the reconfigurations of cultural and political discrimination via immigration regulation (from investigative detention powers all the way to the use of security certificates for non-citizens suspected of being a national threat).<sup>20</sup> Project Thread in Toronto exemplifies racial profiling and investigative detention abuse. In the summer of 2003, 23 Muslim men studying in Canada were arrested by the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) on the suspicion of belonging to an alleged Al Qaeda sleeper cell (Shephard and Virma, 2003). The men were detained under section 58 (1) (C) of the Immigration and Refugee Protection Act based on "reasonable suspicion that they are inadmissible on grounds of security" (Roach, 2006). In less than two weeks, what started out as a sensational terrorism case rapidly devolved into simple immigration offences. However, some men were detained for months while others were subsequently deported on student visa offences. The RCMP apparently chose the name "Thread" because the men were connected by a common thread: all were Muslim, all but one was from Pakistan, and all were enrolled at some point at the Ottawa Business College of Toronto, a fraudulent business taking students' money and not providing courses (Project Threadbare, 2006).

There is also the case of Maher Arar, a Syrian-born Canadian who was detained by U.S. officials in September 2002 in New York, during a stop-over from Tunis to Montreal. Despite his Canadian passport, Arar was deported to Syria where he was regularly tortured for almost a year before being released in October 2003. Arar has never been charged with any offence in Canada, the U.S. or Syria. A Commission of

<sup>20</sup> Five Muslim men suspected of involvement with terrorism have been detained in Canada under security certificate. The Egyptians Mohammad Majhoud and Mahmoud Jaballah have been detained since June 2000 and August 2001, respectively. Syrian Hassan Almrei has been detained since October 2001. The Algerians Mohammed Harkat and Adil Charkaoui have been detained since December 2002 and February 2003, respectively. Charkaoui was also released on strict conditions in February 2005. Harkat was released in May 2006 (Roach, 2006).

Inquiry was established in February 2004 to investigate and report on the actions of Canadian officials in relation to Maher Arar. In its final report released in September 2006, Commissioner Dennis O'Connor found no evidence linking Arar to terrorist activity but concluded that the RCMP has provided false information to U.S. authorities. He states:

The RCMP provided American authorities with information about Mr. Arar that was inaccurate, portrayed him in an unfairly negative fashion and overstated his importance in the RCMP investigation... [Although] [t]here is no evidence that Canadian officials participated or acquiesced in the American authorities' decision to detain Mr. Arar or remove him to Syria... It is very likely that, in making the decision to detain and remove Mr. Arar, American authorities relied on information about Mr. Arar provided by the RCMP (Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, 2006: 13-14).

Information sharing and coordination between Canada and the U.S. did not occur overnight. Canada has been working on revisions of its immigration and refugee policy since 1997. This work allowed Canada to move swiftly in 2001 with both the adoption of a new Immigration and Refugee Protection Act and the signing of the U.S.-Canada Smart Border Declaration. By adopting this act, Canada sought to reaffirm some existing provisions such as strengthening efforts to attract skilled workers by introducing a new selection grid for economic immigrants (initially raising the passing mark from 67 to 75 but finally lowering it to 70). The act expanded the definition of family reunification, streamlined the admission process but strengthened sponsorship obligations. It also introduced severe penalties (life in prison) for human smuggling and trafficking and streamlined the refugee determination process (by introducing front-end security screening, clearer grounds for deportation, limited judicial review to delay removal, and suspension of claims for refugees charged with serious crimes). This immigration reform was clearly influenced by security discourses and the discourse of illegal immigration as a threat prevailing in the U.S. As expressed by then Minister of Citizenship and Immigration, Elinor Caplan, "By saying 'no' more quickly to people who would abuse our rules, we are able to say 'yes' more often to the immigrants and refugees Canada will need to grow and prosper in the years ahead" (*Migration News*, 2001).

Parallel to immigration reform, Canada had also been at work on a "Smart Border Action Plan" prior to 9/11. Signed by the authorities of Washington and Ottawa in December 2001, the Smart Border Declaration and its associated 30-point action plan sought to enhance the security of the U.S.-Canadian border while insuring the flow of goods and people and also protecting infrastructure and greater information

sharing and enforcement coordination. More specifically, the declaration agreed to expand joint border enforcement, to coordinate visa policies, to develop common standards of biometry, and to augment data sharing and intelligence. Interestingly, the Smart Border Declaration did not come from 9/11 related pressures of policy harmonization (Welsh, 2004). Instead, Canada developed the plan out of its interest in economic and trade integration by implementing technological improvement and pre-clearance programs to which some security actions were added.

The Smart Border Declaration was, however, accompanied by another contentious document. The Canada-U.S. Safe Third Country Agreement proposed a series of measures to more effectively manage the flow of refugee claimants between the two countries. Under the provisions of the Safe Third Country Agreement, refugees who have come to the United States but were denied entry will no longer be able to claim refugee status in Canada (at land border crossings). This agreement also virtually closed the Canadian land border to asylum seekers, many of whom found themselves in a vulnerable position in the United States. The result of new procedures and security checks was a 50-percent drop in border claims between 2004 and 2005 (Molina, 2006). According to Sharma (2003), this kind of border control is not just about security; it is also about restricting access of immigrants/refugees to permanent status and its associated benefits. This view is congruent with the prevalence of guest worker programs allowing Mexicans to work for a specific period of time in the U.S. and Canada. And perhaps more ironically, the Safe Third Country Agreement is reminiscent of Canada's shameful 1908 immigration regulation denying admission to immigrants unless they arrived by "continuous journey" from their country of birth or nationality.<sup>21</sup> The policy of continuous journey was implicitly implemented to deflect Asian immigrants and to ensure White-only immigration (Buchignani, 1985).

## CONCLUSION: RECLAIMING MULTICULTURALISM

The policy of multiculturalism has been and is still a work in progress. Despite its attempts to provide a firmer legislative basis for multiculturalism, the policy remains

<sup>21</sup> The continuous journey policy was used to deny admission to 376 Punjabi Indians aboard the Komagatu Maru in 1908 (Buchignani, 1985). The chartered Japanese steamer had traveled from Hong Kong to Vancouver via Shanghai and Yokohama. All men were British subjects and many were veterans of the British Indian Army. They believed that it was their right as British subjects to settle anywhere in the Empire. Their arrival was met with much antagonism by Canadian officials and public. The ship was held for two months in Vancouver Harbor before being returned. This notorious incident has been the object of an excellent film entitled *Continuous Journey* by documentary filmmaker Ali Kazimi (2004, 87 minutes). It is also the topic of the forthcoming film *Exclusion* by internationally acclaimed director Deepa Mehta.

an elusive commitment to equality without direct enforceable rights or concrete institutional structures. Its specific language of recognition, promotion, appreciation, enhancement, and tolerance provided a new discourse for Canadian society but was quickly appropriated by political and economic actors and naturalized into competitiveness and security agendas. The latest round of continental agreements, the Security and Prosperity Partnership of North America signed in March 2005, represents the consolidation and intensification of economic and security cooperation, notably on border and immigration controls.

Multiculturalism and immigration policies have been caught between the contradictions of tightening and even militarizing the borders for security concerns while maintaining its economic and commercial openness. The links between immigration and multiculturalism on the one hand, and economic development and security on the other, are felt most deeply in the privileging of a certain class of economic immigrants who, given their corporate positions, can better navigate mobility restrictions, and consequently the marginalization of low-skilled or de-skilled immigrants for whom immigration requirements, racial profiling, detentions, and deportations were established by the new security legislative regime. In these neoliberal regimes stimulating suspicion and nativism, multiculturalism and security are definitely at odds. While multiculturalism has been perceived as a security risk, the new security agenda is also a risk for multiculturalism. As Ken Roach (2006: 32) states, "The greatest threat of terrorism in the post 9/11 era is to social cohesion".

The new challenges of immigration and security regulation are not a reason to completely abandon multiculturalism –especially not with the rising conservative backlash and restrictionist nativism.<sup>22</sup> But this policy has its ideological and operational limits. The new challenges offer an opportunity to renew our commitment to multiculturalism, the sort of multiculturalism that is not conflated in and by official political discourse but rather expressed in everyday political rights of participation, equality, and justice for all. The biggest challenge of all for Canadian multiculturalism is to bridge the gap between the official multiculturalism that is increasingly used to obscure immigration debates and the on-the-ground multiculturalism that gives the former its social salience and its political relevance. Here the experiences, constructions, and negotiations of il/legality of Mexican migrants in the United States might

<sup>22</sup> For example, since the Conservative government of Stephen Harper took office in 2005, more money and resources have been spent on immigration enforcement. The Canadian government seems to have adopted U.S.-style enforcement policies and strategies by targeting particular groups (Portuguese and Latin Americans) for deportation (or removal). This has led to the mobilization of immigrants and immigration activists who, even though in smaller numbers than their U.S. counterparts, have been committed to denouncing unfair laws and demanding rights for all migrants (see *No One Is Illegal*, 2006).

become the most useful hemispherical discourse to redefine the inclusion/exclusion of borders and societies and to resolve the contradictions between economic and political processes of globalization that are evidenced in neoliberal regimes.

## BIBLIOGRAPHY

ABU-LABAN, YASMEEN and CHRISTINA GABRIEL

2002 *Selling Diversity: Immigration, Multiculturalism, Employment Equity and Globalization*, Peterborough, ON, Broadview.

ABU-LABAN, YASMEEN and TIM NIEGUTH

2000 "Reconsidering the Constitution, Minorities and Politics in Canada," in *Canadian Journal of Political Science*, vol. XXXIII, no. 3, pp. 465-497.

ANDERSON, JAMES, ed.

2002 *Transnational Democracy: Political Spaces and Border Crossings*, New York, Routledge.

ANDREAS, PETER and THOMAS J. BIERSTEKER, eds.

2003 *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, New York, Routledge.

ANGUS, IAN

1997 *A Border Within: National Identity, Cultural Plurality and Wilderness*, Montreal, McGill-Queen's University Press.

BANNERJI, HIMANI

2000 *The Dark Side of the Nation: Essays on Multiculturalism, Nationalism and Gender*, Toronto, Canadian Scholar's Press.

BAUDER, HAROLD

2003 "'Brain Abuse', or the Devaluation of Immigrant Labour in Canada," *Antipode*, vol. 35, no. 4, pp. 699-717.

BENNETT, DAVID, ed.

1998 *Multicultural States: Rethinking Difference and Identity*, New York, Routledge.

BISSOONDATH, NEIL

1994 *Selling Illusions: The Cult of Multiculturalism in Canada*, Toronto, Penguin.

BUCHIGNANI, NORMAN

1985 *Continuous Journey: A Social History of South Asians in Canada*, Toronto, McClelland and Stewart.

CANADIAN HERITAGE (GOVERNMENT OF CANADA)

2004 "Part 1: Multiculturalism: A Canadian Value," available at <[www.pch.gc.ca/progs/multi/reports/ann01-2002/part1\\_e.cfm](http://www.pch.gc.ca/progs/multi/reports/ann01-2002/part1_e.cfm)>, consulted March 28, 2007.

CIPYWNYK, DMYTRO

1996 "Discussion Paper: Ethnocultural Discussion: A Source of Competitive Advantage," Canadian Ethnocultural Council, February 16, Ottawa, available at <[www.ethnocultural.ca/News%20Releases/1996-02-16.html](http://www.ethnocultural.ca/News%20Releases/1996-02-16.html)>, consulted March 28, 2007.

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA (GOVERNMENT OF CANADA)

2000 "Forging Our Legacy: Canadian Citizenship and Immigration 1900-1977," available at <<http://www.cic.gc.ca/english/departement/legacy/index.html>>, consulted March 20, 2007.

2002 "Final Text of the Safe Third Country Agreement," available at <<http://www.cic.gc.ca/english/policy/safe-third.html>>, consulted March 20, 2007.

COMMISSION OF INQUIRY INTO THE ACTIONS OF CANADIAN OFFICIALS IN RELATION TO MAHER ARAR

2006 *Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations*, Ottawa, Public Works and Government Services Canada.

CHRÉTIEN, JEAN

2003 "Immigration and Multiculturalism in Canada," presented at the Progressive Governance Summit, July 12, London, available at <[http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=archivechretien&Sub=NewsReleases&Doc=proggovtpaper.20030712\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=archivechretien&Sub=NewsReleases&Doc=proggovtpaper.20030712_e.htm)>, consulted March 28, 2007.

DEPARTMENT OF JUSTICE (CANADA)

1982 "Canadian Charter of Rights and Freedoms," available at <<http://laws.justice.gc.ca/en/Charter/index.html>>, consulted March 20, 2007.

- 1988 "Canadian Multiculturalism Act," available at <<http://dsp-psd.communication.gc.ca/Pilot/LoPBdP/CIR/936-e.htm>>, consulted March 20, 2007.
- 2001a "Anti-Terrorism Act," available at <[http://www.justice.gc.ca/en/anti\\_terr/act.html](http://www.justice.gc.ca/en/anti_terr/act.html)>, consulted March 28, 2007.
- 2001b "Government of Canada Introduces Anti-Terrorism Act," available at <[http://www.doj.ca/en/news/nr/2001/doc\\_27785.html](http://www.doj.ca/en/news/nr/2001/doc_27785.html)>, consulted March 28, 2007.
- 2004 "Immigration and Refugee Protection Act," available at <<http://laws.justice.gc.ca/en/I-2.5/index.html>>, consulted March 28, 2007.

## DRACHE, DANIEL

- 2004 *Borders Matter: Homeland Security and the Search for North America*, Halifax, Fernwood.

## FENNELL, TOM

- 1987 "Rich and Powerful," *Maclean's*, vol. 100, no. 34, August 17, pp. 28-30.

## FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE CANADA

- 2001 "Smart Border Declaration," available at <[http://geo.international.gc.ca/can-am/main/border/smart\\_border\\_declaration-en.asp](http://geo.international.gc.ca/can-am/main/border/smart_border_declaration-en.asp)>, consulted March 28, 2007.

## GILBERT, EMILY

- 2007 "Leaky Borders and Solid Citizens: Governing Security, Prosperity and Quality of Life in a North American Partnership," *Antipode*, vol. 39, no. 1, pp. 77-98.

## GILBERT, LIETTE

- 2005 "Resistance in the Neoliberal City: *Tar Angel* and the Journey from Immigrant to Citizen," *City*, vol. 9, no. 1, pp. 23-33.

## GOVERNMENT OF CANADA

- 2005 "Canada-U.S. Security and Prosperity Partnership of North America," available at <<http://www.spp-psp.gc.ca>>, consulted March 28, 2007.

## HALL, STUART

- 1996 "The Question of Cultural Identity," in Stuart Hall, David Held, Don Hubert, and Kenneth Thompson, eds., *Modernity: An Introduction to Modern Societies*, Cambridge, Mass., Blackwell.

HELLY, DENISE

1993 "The Political Regulation of Cultural Plurality: Foundations and Principles," *Canadian Ethnic Studies*, vol. 25, no. 2, pp. 15-35.

1996 *Le Québec face à la pluralité culturelle 1977-1994*, Sainte-Foy QC, Éditions de l'Institut québécois de recherche sur la culture/Presses de l'Université Laval.

HRISTOULAS, ATHANASIOS

2003 "Trading Places: Canada, Mexico and North American Security," in Peter Andreas and Thomas J. Biersteker, eds., *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, New York, Routledge.

JUTEAU, DANIELLE

2002 "The Citizen Makes and Entrée: Redefining the National Community in Quebec," in *Citizenship Studies*, vol. 6, no. 4, pp. 441-458.

KALLEN, EVELYN

1982 "Multiculturalism: Ideology, Policy and Reality," *Journal of Canadian Studies*, vol. 17, pp. 51-63.

KOBAYASHI, AUDREY

1993 "Multiculturalism: Representing a Canadian Institution," in James Duncan and David Ley, eds., *Place/Culture/Representation*, London, Routledge.

KYMLICKA, WILL

1995 *The Rights of Minority Cultures*, New York, Oxford University Press.

1998 *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, New York, Oxford University Press.

2001 *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, Citizenship*, New York, Oxford University Press.

LARNER, WENDY

2000 "Neoliberalism: Policy, Ideology, Governmentality," *Studies in Political Economy*, no. 63, Fall, pp. 5-25.

LI, PETER

2003 *Destination Canada: (Im)migration Debates and Issues*, New York, Oxford University Press.



LIPSITZ, GEORGE

1998 *The Possessive Investment of Whiteness*, Philadelphia, Temple University Press.

MIGRATION NEWS

2001 "Canada: C-11, Professionals, Mexicans," *Migration News*, vol. 18, no. 4, June, available at <[http://migration.ucdavis.edu/MN/more.php?id=2384\\_0\\_2\\_0](http://migration.ucdavis.edu/MN/more.php?id=2384_0_2_0)>, consulted March 20, 2007.

MITCHELL, KATHRYNE

1993 "Multiculturalism, or the United Colors of Capitalism?," *Antipode*, vol. 25, no. 4, pp. 263-294, available at <<http://faculty.washington.edu/kmitch/multicul.htm>>, consulted March 20, 2007.

2004 *Crossing the Neoliberal Line: Pacific Rim Migration and the Metropolis*, Philadelphia, Temple University Press.

MOLINA, TANYA CHUTE

2006 "Canadian Security: Security for All of Us," Kairos, Policy Briefing Paper no. 1, February, available at <<http://www.kairosCanada.org/e/resources/policyBriefing1Refugees0601.pdf>>, consulted March 20, 2008.

NO ONE IS ILLEGAL

2006 No One Is Illegal website, available at <<http://toronto.nooneisillegal.org/>>, consulted March 20, 2007.

PAREKH, BHIKHU

2000 *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, Cambridge, Harvard University Press.

PBS FRONTLINE

2007 "Trail of a Terrorist: Inside Ressaam's Millennium Plot," available at <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/trail/>>, consulted March 28, 2007.

PIETRANTONIO, LINDA, DANIELLE JUTEAU and MARIE MCANDREWS

1996 "Multiculturalisme ou intégration: Un faux débat," in Khadiyatoulah Fall, Rabita Hadj-Moussa and Daniel Simeoni, eds., *Les Convergences culturelles dans les sociétés pluriethniques*, Sainte-Foy QC, Presses de l'Université du Québec.

PRIVY OFFICE COUNCIL (CANADA)

- 2004 "Securing an Open Society: Canada's National Security Policy," available at <[http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat\\_e.pdf](http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_e.pdf)>, consulted March 20, 2007.

PROJECT THREADBARE

- 2006 Project Threadbare website, available at <[www.threadbare.tyo.ca](http://www.threadbare.tyo.ca)>, consulted March 28, 2007.

PUBLIC SAFETY CANADA (GOVERNMENT OF CANADA)

- 2004 "Cross-Cultural Roundtable on Security," available at <<http://www.publicsafety.gc.ca/prg/ns/ccrs/index-en.asp>>, last consulted March 28, 2007.

RAZACK, SHERENE H.

- 2002 *Race, Space and the Law: Unmapping a White Settler Society*, Toronto, Between the Lines.

ROACH, KEN

- 2006 "National Security, Multiculturalism and Muslim Minorities," University of Toronto Legal Studies Series, Research Paper No. 938451, available at <<http://ssrn.com/abstract=938451>>, consulted March 20, 2007.

ROYAL COMMISSION ON BILINGUALISM AND BICULTURALISM (CANADA)

- 1969 *Book 4: The Cultural Contribution of the Other Ethnic Groups*, Ottawa, Queen's Printer.

SAMERS, MICHAEL

- 2003 "Invisible Capitalism: Political Economy and the Regulation of Undocumented (Im)migration in France," *Economy and Society*, vol. 32, no. 4, pp. 555-583.

SHARMA, NANDITA

- 2003 "A Critique of Anti-trafficking Campaigns," *Refuge*, vol. 21, no. 3, pp. 53-65.

SHEPHARD, MICHELLE and SONIA VIRMA

- 2003 "They Only Arrested the Muhammads," *Toronto Star*, 30 November, available at <<http://www.peacereading.org/%60They%20only%20arrested%20the%20Muhammads'.htm>>, consulted March 28, 2007.

## STATISTICS CANADA

Census Data, available at <[www.statscan.ca](http://www.statscan.ca)>, consulted March 20, 2007.  
[Various years.]

## STEWART-PATTERSON, DAVID

2006 "Neither a Moment nor a Mind to Waste: Canada's Looming Shortage of People and Skills," Canadian Council of Chief Executives, September 15, available at <[http://www.ceocouncil.ca/en/view/?document\\_id=532&type\\_id=1](http://www.ceocouncil.ca/en/view/?document_id=532&type_id=1)>, consulted March 28, 2007.

## THOMPSON, JOHN H. and STEPHEN J. RANDALL

2002 *Canada and the United States: Ambivalent Allies*, Montreal, McGill-Queen's University Press.

## TULLY, JAMES

1995 *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press.

## WELSH, JENNIFER

2004 *At Home in the World: Canada's Global Vision for the 21<sup>st</sup> Century*, Toronto, HarperCollins.

## WOOD, PATRICIA K. and LIETTE GILBERT

2005 "Multiculturalism in Canada: Alternative Vision, Accidental Discourse, Urban Practice," *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 29, no. 3, pp. 671-691.



# Las redes políticas de Estados Unidos: el caso de la biotecnología alimentaria

ESMERALDA GARCÍA LADRÓN DE GUEVARA\*

## RESUMEN

Este artículo analiza el proceso de formulación de políticas sobre los alimentos genéticamente modificados en Estados Unidos, para indagar cómo se concilian las estrategias gubernamentales o públicas con las necesidades económicas y sociales –cuasipúblicas y privadas– en un tema que ha encabezado grandes debates internacionales. Además, invita a superar la mera contemplación de las políticas y dirigir nuestra atención tanto hacia los motivos como hacia los procesos de su elaboración, atribuyendo un valor adicional a la toma de decisiones y a las interacciones entre los participantes.

**Palabras clave:** redes, políticas, alimentos genéticamente modificados, transgénicos, biotecnología, Estados Unidos.

## INTRODUCCIÓN

Abordar las redes involucradas en la formación de políticas públicas –como consecuencia de la inquietud por la producción y el manejo de alimentos genéticamente modificados en Estados Unidos– permite descubrir cómo y por qué algunas se proponen, se adoptan y se implementan en torno a una temática que ha provocado en nuestros días un elevado grado de incertidumbre.

Crear una política no es en manera alguna un proceso lineal, origina conflictos y choques entre sujetos que detentan intereses, valores y deseos diferentes. “Las políticas públicas son las [acciones] diseñadas por cuerpos gubernamentales y oficiales, aun cuando los actores no gubernamentales y otros factores pueden influir el curso de su desarrollo” (Anderson, 1994: 6).

\* Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. <esmrlidg@gmail.com>.

La propuesta de Lindberg, Campbell y Hollingsworth (1991) sobre la gobernanza (*governance*) de los procesos productivos de carácter moderado y multilateral es muy útil para ver la dinámica entre quienes participan en la formulación de políticas sobre los alimentos genéticamente modificados en Estados Unidos, al resaltar el papel de las instituciones –actores organizacionales–, las cuales, a través de complejas motivaciones e interdependencias, formalizan sus conductas.

El mecanismo de gobernanza moderado y multilateral aporta a la discusión la idea de las *redes promocionales o redes políticas* que, según Howard Aldrich y Whetten, ponen en práctica una “serie de acciones por medio de las cuales se conforman alianzas temporales para negociar la consolidación de propósitos” (Campbell, Hollingsworth y Lindberg, 1991: 25).

La actuación estadounidense tiene un impacto trascendental en el manejo mundial de las nuevas tecnologías aplicables a los alimentos;<sup>1</sup> de ahí que este artículo inicie con un acercamiento general a la biotecnología alimentaria estadounidense. Posteriormente, se observa a los actores protagonistas de las redes políticas respectivas y se destaca tanto su funcionamiento como sus propuestas políticas relativas a los alimentos genéticamente modificados. Lo anterior, con el objetivo de examinar los diversos intereses privados y la forma en que interactúan con las agencias públicas e influyen en las políticas que éstos generan para, con ello, dar respuesta a la inquietud sobre el funcionamiento de las estructuras de poder en Estados Unidos.

Entre las instituciones que contribuyen activamente a la formulación de políticas sobre los alimentos genéticamente modificados en la Unión Americana se hallan agencias públicas, cuasipúblicas y privadas. Dentro del primer grupo, destacan los departamentos competentes creados por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; en el segundo, se ubican las fundaciones y los laboratorios externos; finalmente en el tercero, se localizan las agencias privadas, identificadas como conglomerados de empresas agroindustriales, los institutos de investigación, los agricultores, las organizaciones de consumidores y los ambientalistas.

<sup>1</sup> Las características generales del sistema de regulación de Estados Unidos en materia de alimentos genéticamente modificados son diferentes de las de otras regiones, porque 1) el debate se basa en los hallazgos científicos y el papel de los expertos es de gran peso en las decisiones políticas; 2) la discusión gira en torno a las propiedades del producto final y no sobre el procedimiento para obtenerlo, es decir, que el sólo uso de las técnicas biotecnológicas no vuelve peligroso al alimento; 3) los alimentos genéticamente modificados se conciben como equivalentes a los tradicionales, debido a que su composición nutricional es la misma y, por lo tanto, no deben sujetarse a las exigencias comúnmente requeridas a los productos nuevos; 4) se esgrime el argumento de que, como varios individuos de la población son alérgicos o intolerantes a ciertos comestibles de forma crónica, una seguridad absoluta para los alimentos no puede esperarse ni mucho menos exigirse; 5) el entendido de que el creador de un producto con modificaciones genéticas puede someter el mismo a su aceptación oficial con tres argumentos diferentes: *a*) como alimento, *b*) como aditivo, o *c*) como sustancia química; y, finalmente, 6) los productos biotecnológicos gozan de los beneficios de la protección de la propiedad intelectual.

A pesar de que la construcción de políticas es de competencia estatal, su consolidación refleja un trabajo previo de interrelación informal –de cabildeo e influencia– de varias instituciones privadas, públicas y cuasipúblicas, de diversos orígenes: económicos, sociales y científicos.

En el sistema agrícola alimentario, las redes políticas permiten diseñar reglas de funcionamiento, tanto con la participación vital del Estado como de muy variadas instituciones que se especializan en aspectos particulares de los alimentos genéticamente modificados. El Poder Legislativo, a través del Congreso, crea foros (donde las voces son escuchadas); el Ejecutivo, agencias; el Judicial resuelve conflictos, y todos emiten leyes relativamente consensuadas (que emanan de la coordinación industria-Estado-sociedad), lo que significa que algunos intereses se encuentran protegidos mediante procedimientos institucionalizados.

## LA BIOTECNOLOGÍA ALIMENTARIA EN ESTADOS UNIDOS

Este país concentra grandes proporciones de la producción mundial de alimentos, en particular de cereales, puesto que contribuye con la mitad de la soya y el maíz,<sup>2</sup> con entre 10 y 25 por ciento del trigo y aceites vegetales, y con 4 por ciento del total de las raíces y tubérculos (FAO, 1999; Pew Initiative, 2001). El papel tan impactante que desempeña en estos rubros resulta determinante, ya que éstos son los productos en los que las modificaciones genéticas son más comunes. Por ello, la posición que adopten los estadounidenses ante los alimentos genéticamente modificados será fundamental, en especial, en los flujos de maíz y soya de todo el mundo.

Hasta el momento, los cambios agrobiogénicos consisten en el traslado de características de las especies –concebidas como útiles– a su ADN; es decir, alteraciones que estimulan el valor nutricional, la velocidad de crecimiento, la resistencia a plagas y herbicidas, las capacidades de autopesticidas, la invulnerabilidad a los cambios climáticos y la extensión de vida en anaquel,<sup>3</sup> lo que se pretende se traduzca en mayor productividad y bajos costos (Thackray, 1998: 149; Steiner, 2000: 152). La manipulación genética de las especies animales y vegetales –ya sea mediante la creación de organismos modificados genéticamente (OMG)<sup>4</sup> o alimentos transgéni-

<sup>2</sup> Responsabilidad que descansa en tan sólo catorce estados: Arkansas, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Michigan, Minnesota, Misisipi, Misuri, Nebraska, Ohio y Wisconsin.

<sup>3</sup> “De las mutaciones realizadas hacia 1998, 70 por ciento se destinaba para la resistencia a herbicidas, 29 por ciento a la resistencia a insectos, y el 1 por ciento sobrante se acumulaba el resto de las modalidades” (Nacional Financiera, 2000: 65).

<sup>4</sup> Los OMG “son organismos cuyo material genético o ADN ha sido alterado mediante técnicas de biotecnología moderna”, en las obras estadounidenses se usan como sinónimo de alimento transgénico (Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados, Cibiogem, 2002).

cos<sup>5</sup> ha permitido obtener variaciones que habrían tomado décadas (o serían impensables) por medio de las técnicas convencionales de selección artificial.

Las transformaciones genéticas en cultivos agrícolas se han multiplicado en Estados Unidos, un país que hace gala de su liderazgo mundial en el desarrollo de cultivos genéticamente modificados desde 1999 (Uchtmann y Nelson, 2002: 356), al grado de concentrar 70 por ciento de las 9 822 experiencias empíricas mundiales de cultivos genéticamente modificados realizados en el periodo que comprende del año 1980 hasta 1999 (Nelson *et al.*, 2000).

Hacia 2001, en Norteamérica, cerca del 26 por ciento de la superficie en acres dedicada al cultivo del maíz, alrededor del 68 por ciento de las áreas dirigidas a la soya, 55 por ciento de la canola, 53 por ciento de la papaya (Hawai) y poco más del 69 por ciento del espacio destinado para el algodón, fueron plantados con variedades modificadas genéticamente (Jackson y Villiski, 2002: 7; Pollack y Shaffer, 2000: 41).

Actualmente existen alrededor de 59 000 000 de hectáreas dedicadas al cultivo de alimentos genéticamente modificados en todo el mundo, de las cuales, al menos 39 000 000 están ubicadas en territorio estadounidense, lo que equivale a 66 por ciento del total mundial (Enciso, 2003: 42); por ende, este país, además de concentrar la investigación biotecnológica global, se ha convertido en una pieza esencial para la producción y la comercialización de estas mercancías dentro y fuera de su territorio.

La opinión favorable a la adopción de cultivos genéticamente modificados en Estados Unidos ha sido relativamente sólida, creciente y constante, aunque cada uno de sus estados manifiesta su propia postura respecto del cultivo de alimentos genéticamente modificados. La expansión de éstos, que se dio en el periodo de 1997 a 1999, se detuvo en el año 2000,<sup>6</sup> salvo por el incremento de las aplicaciones genéticas al algodón y volvió a suscitarse como un crecimiento general menos acelerado pero permanente desde 2001 hasta la fecha.

Se estima que entre 70 y 85 por ciento de los productos procesados usan ingredientes derivados del maíz y la soya (Pew, 2002: 2), cuya mayoría se encuentra ya modificada genéticamente. Aunado a las aseveraciones de que 70 por ciento de los alimentos que se consumen de forma cotidiana en Estados Unidos tiene algún tipo de alteración genética (Moyers, 2002), sumamos los datos oficiales respecto de que para 2006 el 100 por ciento de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos serían

<sup>5</sup> Entenderemos como alimento transgénico “todo aquel organismo vegetal, animal o aditivo dirigido a la ingesta humana o animal, producto de la recombinación del material genético de un ser con otro de diferente especie” (Cibiogem, 2002).

<sup>6</sup> En esta fecha se ubica la crisis del maíz StarLink que producía su propio pesticida; éste fue retirado del mercado debido a sus efectos dañinos para el hombre, los animales y el medio ambiente.



de productos con modificaciones genéticas o combinados con productos modificados (Nelson *et al.*, 2000: 91); de esta manera, todo parece indicar que la única alternativa es que el resto de los países acepten los nuevos productos (en especial los países en desarrollo). Con alrededor de dos terceras partes de los productos alimenticios de uso cotidiano en la Unión Americana que contienen ingredientes modificados genéticamente (Herr y Oaks, 2003: 334), su comercialización es un hecho tangible e innegable y, sin duda, regulado por un marco político y social existente.

## CONFORMACIÓN DE LAS REDES POLÍTICAS

### Actores públicos

El sistema político de Estados Unidos desempeña un papel trascendente en la formulación de políticas sobre los alimentos genéticamente modificados. La autoridad pública debe responder a las tan variadas demandas sociales, emitir leyes y reglamentos de validez nacional y crear un orden social tras la conciliación de posturas que ejercen alguna influencia en la toma de decisiones estatales.

Al elaborar sus políticas públicas, la Unión Americana se caracteriza por la participación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, lo que significa que cualquier reglamentación oficial referente a los alimentos genéticamente modificados debe ser emitida conjuntamente por éstos.

### *El Poder Legislativo*

La Constitución de Estados Unidos en su artículo 1, sección primera dice: "Todos los poderes legislativos establecidos en territorio estadounidense recaerán en el Congreso de Estados Unidos, el cual consistirá en un Senado y en una Cámara de Representantes". Sin embargo, las iniciativas, leyes y reformas deberán posteriormente obtener el voto del presidente para su aprobación definitiva. Lo anterior significa que, para la creación de leyes federales en torno a los alimentos genéticamente modificados, se debe contar con la aprobación de la mayoría de los 435 miembros de la Cámara de Representantes (uno por distrito), los cien senadores (dos por cada estado), sus respectivos comités y el presidente.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> La información sobre cómo una iniciativa se convierte en ley puede consultarse en Davidson y Oleszek (1990); O'Connor y Sabato (1994) y Wilson (1992).

La toma de decisiones en el Congreso (y dentro de los comités) refleja por lo general un fuerte clientelismo distrital y/o local, traducido en la persuasión que ejercen los grupos de presión. Así, las instituciones federales legítimas están sujetas a tomar y retomar, construir y reconstruir decisiones acordes a las demandas de tan sólo algunas agrupaciones con capacidad y poder de influencia en la política (Moravcsik, 1999: 33; Salisburg, 1973: 245, 246).

El funcionamiento del Poder Legislativo muestra las múltiples formas y direcciones en que el proceso político se fracciona y dispersa conforme los diversos sectores de la sociedad manifiestan su posición y buscan apoyo en sus representantes, comprometiendo su voto y/o el financiamiento de las campañas electorales. Además, se ve que es necesario el acuerdo bicameral en las decisiones políticas legislativas para responder a los muy variados intereses que influyen en quienes diseñan las políticas. Es importante examinar la relación entre los legisladores y sus electores, ya que las preferencias que enarbolan estos políticos sin el consentimiento del sector privado tienen una alta probabilidad de ser automáticamente rechazadas.

### *Las políticas legislativas sobre los alimentos genéticamente modificados*

Aunque los senadores y los representantes ejercen un poder decisivo a la hora de definir las políticas y, a pesar de que los factores científicos y tecnológicos tienen cada vez mayor importancia para un número considerable de cuestiones sobre las que el Congreso tiene que votar, hay muy pocos congresistas con una formación científica o técnica.<sup>8</sup>

El Congreso produce un gran número de guías de manejo tecnológico—incluidas las que abordan los alimentos—o, cuando es necesario, canaliza las demandas hacia la secretaría o agencia ejecutiva correspondiente. Además de crear leyes, “el Congreso se encarga también de la asignación del monto de los recursos financieros

<sup>8</sup> Como efecto de la necesidad de asesoría en ciencia y tecnología, en 1972 se creó la Oficina de Evaluación Tecnológica (Office of Technology Assessment, OTA), dirigida por un comité compuesto por seis senadores y seis representantes repartidos en partes iguales entre republicanos y demócratas, complementado por una plantilla de profesionales aconsejados por un grupo de diez expertos externos. La OTA desaparece en 1995 y es en el año 2001 cuando se conjuntan varias propuestas para reactivarla, esfuerzos que se suspendieron el 11 de septiembre del mismo año debido a los ataques terroristas a Estados Unidos, puesto que la nación centró sus recursos y atención política en la seguridad nacional de carácter militar. El Poder Legislativo aún cuenta con el apoyo del Comité Asesor sobre la Recombinación del ADN (RAC, por sus siglas en inglés) dentro de los Institutos Nacionales de Salud (National Institutes of Health, NIH), emitiendo así lineamientos para la investigación y manipulación del ADN (Perpich, 1986).

para diversos programas a cargo de los Institutos Nacionales de Salud (NIH)" (Cortright y Mayer, 2002: 12). A través de los NIH, el gobierno provee el financiamiento para las actividades de investigación de universidades, escuelas médicas, institutos y, en algunos casos, de empresas privadas, las cuales deben seguir los lineamientos establecidos por el Comité Asesor sobre la Recombinación del ADN, entre otros asuntos.

Por su parte, los legisladores locales participan activamente en la emisión de leyes concernientes a los alimentos genéticamente modificados.<sup>9</sup> De los cincuenta estados que conforman la Unión Americana, sólo 37 han considerado algún tipo de legislación sobre los alimentos genéticamente modificados; y de 85 iniciativas presentadas hasta el año 2002, únicamente, 31 han sido aprobadas. Dentro de las propuestas legislativas destacan leyes contra la destrucción de cultivos, iniciativas sobre el etiquetado, recomendaciones sobre los contratos agrícolas que involucran alimentos genéticamente modificados, asignación de responsabilidades a las compañías biotecnológicas, leyes sobre estudios y apoyos agrobiotecnológicos, así como propuestas moratorias.<sup>10</sup>

Hasta ahora, los congresistas han promovido cautelosamente, a través de estímulos financieros, la producción y el manejo de productos alimentarios modificados genéticamente, ya que no se ha manifestado una postura legislativa nacional homogénea de prohibición o control de estos productos. En suma, la normatividad proveniente del Poder Legislativo local tiende a favorecer políticas flexibles respec-

<sup>9</sup> Análisis resultado de la revisión de las leyes estatales. Véase "State BillTracker 2001" y "The Genetic State of the Union" (2000).

<sup>10</sup> Detectamos 25 propuestas de leyes contra la destrucción de cultivos, las cuales básicamente consisten en protegerlos de daños y establecen penas para los responsables de hacerlos. De la totalidad de este tipo de iniciativas, 22 han sido aprobadas, dos remitidas a algún comité y sólo una rechazada. De las dieciséis propuestas discutidas sobre el etiquetado, la única aprobada busca que de manera voluntaria se coloque una etiqueta que informe si los productos se encuentran libres del uso de tecnología recombinante. Entre las trece recomendaciones sobre los contratos agrícolas que involucran alimentos genéticamente modificados, se aprobó la iniciativa en Dakota del Norte que comprende la mediación y el arbitraje como mecanismos de resolución de conflictos. Respecto de las diez ordenanzas de carácter regulatorio que giran en torno a la asignación de responsabilidades a las compañías biotecnológicas relacionadas con los alimentos genéticamente modificados y la aplicación de conductas precautorias, se aprobaron dos en Dakota del Norte y una en Maine, consistentes en el establecimiento de procedimientos administrativos de recolección de muestras, inspección, verificación y otorgamiento de instructivos de cultivo para evitar riesgos. Destacan siete leyes sobre estudios de los efectos agrobiotecnológicos que fueron en su mayoría rechazados o aún no han sido votadas. El establecimiento de leyes sobre apoyos biotecnológicos se refleja en cinco decretos discutidos, según los cuales Dakota del Sur y Virginia han consentido de forma incondicional su desarrollo. Las Leyes de Moratoria que reflejan una limitada restricción de los alimentos genéticamente modificados se evidencian en nueve estatutos, de los cuales fue aprobado uno en Dakota del Norte y otro en Maryland. Hacia el año 2000, las ciudades de Boston, Boulder, Cleveland y Minneapolis han sido las únicas que aprobaron resoluciones en contra de los alimentos modificados a nivel municipal. Para mayor información, véase García Ladrón de Guevara (2003).

to de los alimentos genéticamente modificados, que tienen efectos directos sobre los productores biotecnológicos, y a rechazar o posponer indefinidamente las que asuman una actitud precautoria o más rígida; así, la simpatía de la esfera estatal ante el sector productivo resulta evidente y la procuración de sus intereses es clara y constante.

### *El Poder Ejecutivo*

El Poder Ejecutivo está formado tanto por el presidente como por sus asesores más cercanos, las secretarías de Estado y las agencias; estas últimas se crean con aprobación del Congreso o por recomendación del mismo.

Las regulaciones en torno a los alimentos genéticamente modificados en Estados Unidos se emiten en su mayoría desde instancias ejecutivas, dos con carácter asesor<sup>11</sup> y tres agencias o departamentos: el Departamento de Agricultura (U.S. Department of Agriculture, USDA), la Administración de Alimentos y Medicamentos (U.S. Food and Drug Administration, FDA) y la Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency, EPA).<sup>12</sup>

Los miembros que conforman estos cuerpos gubernamentales de carácter ejecutivo no se eligen a través del voto popular. Esto se refleja en su proceso decisorio y en que no rinden cuentas directas al electorado sino al Congreso, lo cual no significa que no reciban presiones externas sociales. Si bien la interacción de la sociedad con los cuerpos que toman decisiones dentro de las agencias y departamentos no puede romperse por completo, puesto que el aparato ejecutivo requiere tanto de la información como de los fondos financieros proporcionados por los grupos de interés para concretar su tarea, además de que las agrupaciones privadas, al verse afectadas directamente con las políticas expedidas por estas instancias, no pueden mantenerse indiferentes ante las mismas.

Los intereses sociales llegan a las agencias ejecutivas gracias a la intervención de políticos y expertos técnicos competentes en cada departamento estatal. Así las políticas agrobiotecnológicas son el reflejo de las actividades interestatales y representan el acuerdo homogéneo entre la FDA, USDA y EPA.

<sup>11</sup> La Oficina de Políticas Científicas y Tecnológicas (Office of Science and Technology Policy, OSTP) y el Consejo de Calidad Ambiental (Council on Environmental Quality, CEQ) aconsejan sobre las "consideraciones científicas y tecnológicas aplicables en áreas de economía, seguridad nacional, salud, relaciones exteriores y medio ambiente, mediante la evaluación de parámetros, niveles de calidad y efectividad del esfuerzo federal en la materia" (Véase *United States Government Manual*, 2001).

<sup>12</sup> Para aclarar el papel y las interacciones de las varias agencias involucradas se crea un Consejo de Política Interior para Grupos de Trabajo Biotecnológicos (Domestic Policy Council Working Group on Biotechnology).

La FDA cuenta con cuatro centros con responsabilidades sobre los productos biotecnológicos.<sup>13</sup> Su postura al respecto es que las sustancias introducidas en los alimentos a través de la bioingeniería son en general las mismas que las que pueden encontrarse en la naturaleza debido a su equivalencia nutricional, por lo cual “una planta transgénica no se considera menos natural que una obtenida tras la selección de las mejores especies, la única diferencia existente es que la [especie seleccionada] tiene muchos genes indefinidos, mientras que la [transgénica] posee generalmente una modificación genética bien caracterizada” (Thackray, 1998: 146). De esta manera, se adopta una postura ejecutiva federal homogénea al determinar que, al igual que los alimentos tradicionales, los genéticamente elaborados deben cumplir lo establecido en la Ley Federal de Alimentos, Medicamentos y Cosméticos (reformada por la Ley de Modernización de la FDA de 1997).<sup>14</sup>

Se ha declarado que no hay necesidad de una aprobación oficial que preceda la introducción al mercado de los productos agrobiotecnológicos; no obstante, una iniciativa presidencial anunciada en mayo de 2000, que entró en vigor en enero de 2001, contempla que las compañías deben notificar –de forma obligatoria– a la FDA, antes de lanzar al mercado nuevos productos genéticamente modificados.

El sustento técnico de una vigilancia mínima sobre los alimentos genéticamente modificados recae en una catalogación que se hizo desde 1992 conocida como “Productos Generalmente Reconocidos como Seguros”, basada en que, además de ser variantes de alimentos existentes y bien aceptados, los alimentos tradicionales pueden contener de forma natural componentes causantes de daños si se encuentran en grandes cantidades. Además, se argumenta que, como muchos individuos de la población son alérgicos o intolerantes a ciertos comestibles de forma crónica, no puede esperarse ni mucho menos exigirse una seguridad absoluta en los alimentos.

La participación de la USDA en lo que concierne a los alimentos genéticamente modificados se realiza a través del Servicio de Inspección para la Salud de Plantas y Animales (Animal and Plant Health Inspection Service, APHIS), dedicado a reglamentar el uso de plantas modificadas, autoinsecticidas y malezas dañinas, productos cárnicos y avícolas. El Servicio de Inspección y la Seguridad Alimentaria (Food Safety and Inspection Service, FSIS), por su lado, verifica que, en las pruebas de campo que se realizan a todos éstos, se determine el riesgo potencial que generarían a otras plantas y animales.

<sup>13</sup> El Centro para la Seguridad Alimentaria y Nutrición Aplicada (Center for Food Safety and Applied Nutrition, CFSAN), el Centro para la Medicina Veterinaria (Center for Veterinary Medicine, CVM), el Centro para la Evaluación e Investigación de Medicamentos (Center for Drug Evaluation and Research, CDER) y el Centro para la Evaluación e Investigación Biológica (Center for Biologics Evaluation and Research, CBER).

<sup>14</sup> Sobre la Ley Federal de Alimentos, Medicamentos y Cosméticos, y su reforma, véase García Ladrón de Guevara (2000).

El permiso remitido por la APHIS es necesario para realizar cualquier prueba de cultivos genéticamente modificados. Éste se expide sin requerir ninguna valoración ambiental previa o paralela. Posteriormente, se extiende un permiso comercial con carácter de desregulado; es decir, el producto en cuestión no necesitará cumplir con ningún otro requisito en su proceso de comercialización.

El apoyo que ofrece la USDA para estimular la producción de nuevos productos biotecnológicos es indudable. Por una parte, encontramos la emisión de certificados que permiten omitir el cumplimiento de otra regulación ajena a la USDA; por otra, observamos que se han emprendido limitadas acciones en contra del manejo y producción de los alimentos genéticamente modificados; y, finalmente, detectamos un fuerte financiamiento público a las actividades agrobiotecnológicas.

La misión de la EPA frente a los organismos modificados es la de proteger la salud humana mediante la salvaguarda del ambiente natural –aire, agua y tierra–, lo que significa establecer los niveles de tolerancia de residuos de pesticidas o cualquier toxina efecto de estas innovaciones. Esta agencia distingue los organismos genéticamente modificados de las materias naturales, tratándolos como pesticidas o sustancias químicas y, por lo tanto, regulados por la Ley de Control de Sustancias Tóxicas (Toxic Substances Control Act, TSCA), normativa que exige una notificación que anteceda el proceso de manufactura de los nuevos químicos. La EPA ofrece facilidades a las pruebas en cultivos a pequeña escala –lo que significa menos de diez acres en tierra o un acre en agua–, que sólo requieren de una notificación antes de su puesta en práctica y el compromiso de que serán tomadas medidas de confinamiento.

Hacia el año 2000, el Consejo de Investigación Nacional (National Research Council, NRC) declaró que “la valoración de los riesgos ante la introducción de organismos genéticamente modificados en el ambiente debe basarse en la naturaleza del organismo y el ambiente en el que está inserto y no en el método por el que es producido” (National Research Council, 2000). Esta aseveración se traduce en la emergente necesidad de realizar estudios a mediano y largo plazos sobre los efectos ambientales que la liberación de los alimentos genéticamente modificados puedan ocasionar, consecuencias que han sido dejadas de lado por los propios creadores, haciendo, por lo mismo, más difícil el cumplimiento eficiente de las tareas encomendadas a la EPA.

## Las políticas ejecutivas sobre los alimentos genéticamente modificados

Existen al menos ocho diferentes leyes y numerosas regulaciones de las agencias ejecutivas ya mencionadas que involucran productos alimentarios modificados (véase cuadro 1).

El creador de un producto con modificaciones genéticas puede someterlo a los mecanismos de aceptación oficial de tres formas: *a*) como alimento, *b*) como aditivo o, *c*) como sustancia química. De ahí que se critiquen los criterios utilizados cuan-

<b>Cuadro 1</b>		
REGULACIONES EJECUTIVAS APLICABLES A LOS ALIMENTOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS		
Productos modificados genéticamente	Agencia	Ley
<b>Plantas</b>		
Frutas y vegetales para consumo humano	FDA-CFSAN	FDCA
Plantas pesticidas	USDA-APHIS	PPA
Plantas con protectores incorporados	EPA	FIFRA
Plantas que producen sustancias tóxicas	EPA	TSCA
<b>Animales</b>		
Carnes, aves y huevo	USDA-FSIS	MIA, PPIA, EPIA
Animales que producen sustancias tóxicas	EPA	TSCA
<b>Artículos alimenticios</b>		
Aditivos	FDA-CFSAN	FDCA
Suplementos dietéticos	FDA-CFSAN	DSHEA
<b>Microorganismos</b>		
Microorganismos	EPA	TSCA
Microorganismos en planta pesticida	USDA-APHIS	PPA
<b>Piensos</b>		
	FDA-CVM	FDCA
<b>Otros productos</b>		
Pesticidas	EPA	FIFRA
Otras sustancias tóxicas	EPA	TSCA
<p>La Ley Federal de Insecticidas, Fungicidas y Raticidas (The Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act, FIFRA); la Ley para el Control de Sustancias Tóxicas (The Toxic Substances Control Act, TSCA); la Ley de Alimentos, Medicinas y Cosméticos (The Food, Drug and Cosmetics Act, FDCA); la Ley de Protección Vegetal (The Plant Protection Act, PPA); la Ley de Educación y Salud de Suplementos Dietéticos (The Dietary Supplement Health and Education Act, DSHEA); la Ley de Inspección de Carnes (The Meat Inspection Act, MIA); la Ley de Inspección de Productos de Aves (The Poultry Products Inspection Act, PPIA); la Ley de Inspección de Productos Derivados del Huevo (The Egg Products Inspection Act, EPIA). Véase: FAO, 2002: iv.</p>		

do una mercancía que es rechazada como alimento resulta aprobada como una sustancia química, lo que finalmente dará el mismo efecto al ser consumida.

En la totalidad de los artículos alimentarios existe una recurrente referencia a la FDCA, emitida por la FDA, que –reiteremos– mantiene una postura flexible ante la introducción al mercado de productos biotecnológicos. Esto indica que predomina una legislación ejecutiva, las elaboradas por la FDA, la USDA y la EPA, con leyes que contienen las mismas deficiencias que sus creadores, es decir, huecos legales y compromisos flexibles, favorecedores de la producción y manejo de alimentos genéticamente modificados sin obstáculo alguno.

### *El Poder Judicial*

Encarnado en un Tribunal Supremo por mandato constitucional y en los tribunales inferiores, conforme a las leyes del Congreso, el Poder Judicial federal tiene como tarea, según el artículo 3, sección 2 de la Constitución, la interpretación de las reglas en Estados Unidos y la resolución de controversias generadas a raíz de las mismas. Las cortes están abiertas a toda persona física o moral que haya sufrido algún daño a su persona o propiedad; de esta manera, el aparato judicial representa un espacio de deliberación directa, pública y privada, donde los actores pueden hacer escuchar su voz sobre controversias e inconformidades, sin el obstáculo de la representatividad o dependencia electoral de otras instancias oficiales que pudieran distorsionar su cauce al enfrentarse en una batalla de contrapesos con los grupos de presión.

El funcionamiento de las cortes también favorece un marcado distanciamiento entre los jueces y las partes en conflicto, interponiendo argumentos y evidencias en el lugar de las interacciones y las influencias. El jurado evalúa la información que se le presenta y emite sus opiniones basado en antecedentes jurídicos, procedimientos establecidos, conductas de ley, imparcialidad y equidad. Los procedimientos legales presuponen que el resultado obtenido del juicio será justo y efectivo, a la vez que legitimará la conducta que se expresa como laudo.

El diseño institucional del Poder Judicial en Estados Unidos ha impedido que éste sea un actor protagónico en la formulación de políticas, puesto que delega el primer acercamiento normativo a instancias legislativas y ejecutivas, y sólo tras la resolución de controversias tiene la posibilidad de contribuir a la creación de normas, proceso que se cristaliza cuando, tras la reiteración de mandatos judiciales –que parten de leyes precedentes en conflicto–, se crean nuevas leyes. O también, si la corte maneja algún asunto que no se encuentre previamente establecido en los estatutos ejecutivos o legislativos, ésta puede crear iniciativas en áreas aún no reglamentadas.



Si en Estados Unidos fallan las agencias ejecutivas y los legisladores en la creación de políticas dirigidas a la agrobiotecnología, las cortes serían las encargadas de realizar dicha labor. El problema, nuevamente, radicaría en la carencia de jueces con conocimientos o entrenamiento técnico y científico para lidiar con este asunto (Perpich, 1986: 77-79).

Algunos, como Sheila Jassanoff, confían en que las cortes serán las principales instancias gubernamentales encargadas de emitir políticas relacionadas con las nuevas tecnologías, pues reconocen que pueden llegar a ser un foro objetivo, especializado, abierto a la discusión, menos riguroso que el Ejecutivo y el Legislativo para la intervención de científicos en la toma de decisiones y, por lo tanto, más certeros y veraces en sus propuestas políticas (Jassanoff, 1997).

Si bien es cierto que las instancias judiciales permiten un mayor acceso a participantes especializados, debemos aproximarnos con cautela a esta percepción, puesto que las problemáticas que arroja la mayoría de los debates de organismos modificados genéticamente no encuentran aún respuesta en la ciencia, que sin consensos y acompañada de factores sociales insertos en el proceso no ha ofrecido la certidumbre necesaria para la “institucionalización de la búsqueda por datos certeros” (Jassanoff, 1997: 44). Por otro lado, el alejamiento de la influencia o predominio de intereses particulares que ofrecen las cortes es relativo, puesto que la producción del conocimiento científico –variable elemental para la toma de decisiones en los juicios– y los mismos jueces no son ajenos a ciertas preferencias que pueden favorecer determinadas decisiones.<sup>15</sup>

### *Las políticas judiciales sobre los alimentos genéticamente modificados*

Los derechos de propiedad intelectual en la biotecnología se protegen comúnmente mediante las patentes, los secretos industriales, las marcas comerciales y los derechos de autor. Dentro de la agrobiotecnología, las patentes y los secretos industriales ocupan un lugar clave en los conflictos que se han llevado a la corte. Las patentes aseguran la prohibición de uso, venta o manufactura de un producto o proceso por parte de terceros durante un tiempo determinado, mientras que los secretos industriales amparan la no divulgación de la información que pueda vulnerar un negocio.

<sup>15</sup> Jim Ridgeway, articulista del *Village Voice*, escribió en enero de 2001 que Clarence Thomas, un juez asociado de la Suprema Corte Federal, fue previamente abogado de la empresa Monsanto, lo que pondría en entredicho su imparcialidad en los numerosos juicios que esta corporación enfrenta. Este nexo no pudo comprobarse durante el desarrollo de este artículo, debido a que los registros de empleados de Monsanto no son del dominio público.

Las patentes biotecnológicas en la Unión Americana permiten que los creadores obtengan ganancias del producto por cuando menos veinte años, a través de la explotación de sus hallazgos. Los centros de control de los derechos de autor del conocimiento dan así exclusividad al manejo de las nuevas tecnologías. Las compañías líderes en esta materia son Lubrizol, Ciba-Geigy, ICI, Calgene/Monsanto, Pioneer Hi-Bred, Dupont y Mycogen, entre otras (Stabinsky, 1996: 18).

En el caso de *Diamond vs. Chakrabarty*, la participación del Poder Judicial fue clave en lo que respecta a las patentes biotecnológicas. En 1972, un investigador con nombre Ananda Chakrabarty colocó a una bacteria los genes de otra, con el fin de conseguir la degradación del petróleo crudo y poder utilizarla en los derrames de combustible. Él y la compañía General Electric –para la que trabajaba– solicitaron la patente del organismo a la Oficina de Patentes y Marcas (U.S. Patent and Trademark Office, PTO). Ésta rechazó su petición argumentando la imposibilidad de patentar organismos vivos; fue entonces cuando se realizó una apelación en la Suprema Corte de Justicia, en marzo de 1980; en junio del mismo año, con una cerrada decisión de cinco a cuatro, la judicatura declaró que los microorganismos genéticamente modificados pueden ser considerados creaciones humanas y, por lo tanto, estar sujetos a la protección ofrecida por las patentes (Stabinsky, 1996: 16).<sup>16</sup>

Así, desde 1980, el tribunal supremo determinó la posibilidad de que ciertos organismos vivos se incluyeran en la protección otorgada por la ley de patentes bajo la sección 101, título 35 del Código de Estados Unidos (35 U.S.C. ss 101). Entre las características elementales que deben cumplir, se encuentra “su novedad (inexistencia en la naturaleza), utilidad y aplicación del ingenio intelectual (fuera de la obviedad)” (Alan, 2000: 245). Cabe destacar este momento, cuando “la patentabilidad” se extendió al valor utilitario, efecto de un proceso, manufactura, maquinaria o composición pertinente, requisito que cubre automáticamente la aplicación de una modificación genética al sector agrícola.

La revisión de los registros de los trabajos de la Suprema Corte Federal en un periodo de nueve años muestra la recurrente participación judicial en casos que involucran a los alimentos genéticamente modificados (Supreme Court of the United States, 1994-2003). Lo más representativo son las disputas entre creadores, distribuidores y productores sobre el pago de regalías por el uso de organismos genéticamente modificados. La intervención de las cortes ha obligado a profundizar en la interpretación de las políticas de patentabilidad (cobertura de los conocidos como

<sup>16</sup> Caso verificado en el expediente no. 79-136 de la Suprema Corte de Estados Unidos, *Diamond, Commissioner of Patents and Trademarks versus Chakrabarty*, 447 U.S. 303, 1980.

*acuerdos tecnológicos* y protección simultánea de más de una ley) y la revisión de los contratos celebrados entre las partes.<sup>17</sup>

La relación que tienen las empresas agrobiotecnológicas con las cortes es muy característica y, desde la autorización oficial de la incorporación de sus productos al mercado estadounidense hasta el momento cuando se comenzaron a patentar, han tratado de presionar al Poder Judicial para beneficiarse de su postura. Las corporaciones han negociado directamente en las cortes la compensación por la tardanza de los juicios de apelación, reformas en términos de patentes para proteger a los solicitantes y la eliminación de penalizaciones por retrasos más allá del control de las empresas.

Las empresas argumentan que la existencia y el tiempo de las patentes son esenciales, ya que los inversionistas deben tener la seguridad de que el lapso será el suficiente para recuperar su dinero y obtener atractivas ganancias con el fin de seguir invirtiendo,<sup>18</sup> variable económica con efectos en el desarrollo del país que, para el sector gubernamental, ha sido determinante en la toma de decisiones de políticas al respecto.

La responsabilidad de las cortes para resolver los conflictos generados por los alimentos genéticamente modificados debe ser ineludible, ya que sus decisiones judiciales sobre las patentes agrobiotecnológicas han favorecido directa e indirectamente la expansión de los organismos genéticamente modificados en Estados Unidos y en el mundo.

### Interrelaciones gubernamentales

Luego de observar el funcionamiento institucional del sector público se hace evidente que falta un balance formal e informal de los intereses sociales que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial defienden en el proceso de la formulación de políticas sobre los alimentos genéticamente modificados en Estados Unidos, donde la división de poderes se traduce simultáneamente en un equilibrio de poderes.

<sup>17</sup> Destacan cuatro casos de creadores contra distribuidores: Monsanto Co. *vs.* Mycogen Corp., 1998; Dekalb *vs.* Aventis, 1999; E.I. DuPont de Nemours and Company *vs.* Nucrops Inc., and Donald L. Smith, 2000; J.E.M. Ag. Supply, Inc., Farm Advantage Inc., *et al.* *vs.* Pioneer Hi Bred International Inc., 2001. En el caso de creadores y distribuidores contra productores, destacan las problemáticas de la conservación de la semilla-producto para futuras siembras (Asgrow Seed Company *vs.* Denny Winterboer and Becky Winterboer, *dba* Deebes, 1994, fallando la corte a favor de la empresa, precedente jurídico utilizado en 73 casos similares en el periodo que corre de 1999 al año 2003, cuando coincidentemente destaca un mismo demandante: la empresa Monsanto). La única diferencia entre los resultados judiciales es el monto de la penalización aplicada a los granjeros y el producto que ocasiona la controversia. En los casos de los grupos de interés social en las cortes, destacan demandas sobre el etiquetado, *trust* y manejo de semillas, sin notables triunfos judiciales a favor de los individuos o agrupaciones correspondientes.

<sup>18</sup> Véase <[www.bio.org](http://www.bio.org)>.

La naturaleza bicameral del aparato legislativo se refleja también en que ninguna iniciativa puede llegar a convertirse en ley sin la aprobación de las dos cámaras del Congreso, y ambas tienen la capacidad de vetar las propuestas de la otra. Al interior del Ejecutivo sucede algo similar, ya que a través de sus agencias se debe adoptar una postura unidireccional y sus iniciativas políticas se encuentran sujetas a la aprobación del Congreso. Finalmente, la creación de reformas y revisiones políticas que ofrece el aparato judicial a los poderes Ejecutivo y Legislativo funciona como contrapeso y es fuente de legitimidad.

Los riesgos reales y potenciales, asociados a la producción y consumo de productos agrobiotecnológicos, tornan compleja la formulación de políticas y exigen la intervención de agencias estatales más o menos especializadas –ya sean de carácter Ejecutivo, Legislativo o Judicial–, todo lo cual vuelve más evidentes las características de un poder fragmentado.

Reflexionemos sobre las implicaciones de la fragmentación del poder en lo que concierne a la regulación de los alimentos genéticamente modificados. Dentro de los aspectos positivos, podemos referirnos a una especialización de las tareas establecidas con claridad en cada instancia estatal, lo cual se traduce en eficiencia y agilidad de ciertos procedimientos. La facilidad para el mantenimiento de posturas unificadas al abordar las problemáticas que desencadenan los alimentos genéticamente modificados es también un común denominador entre las partes gubernamentales y su acción es tanto coherente como homogénea.

En cambio, podemos mencionar que, entre los aspectos negativos que las competencias ejecutivas, legislativas y judiciales poseen, hay por lo general fronteras muy delgadas, lo que desemboca en una confusión jurisdiccional que hace que los mecanismos de toma de decisiones sean lentos y con riesgos de cometer acciones que generen costos de gobernabilidad muy elevados. Al no ser un cuerpo unitario de decisión, existe una diseminación legal que genera vacíos normativos, se descuidan tareas que se deben realizar confiando en la eficacia de otras instancias competentes, además el compromiso se disuelve y nadie resulta responsable del todo, por ello, se dificulta la rendición de cuentas. Asimismo, la dispersión de la autoridad genera un espacio más amplio para favorecer la satisfacción de diversos intereses especiales, ya que los grupos de presión pueden influir de manera más dominante en las partes que en una totalidad.

Las políticas gubernamentales tienen un papel muy importante en la industria biotecnológica: financian la investigación básica y aplicada, subsidian la capacitación, establecen la política de patentes y regulan la inspección de la seguridad y eficacia de los productos ofrecidos en el mercado.

La agrogenética representa un gran reto para los actores públicos, quienes necesitan de un cuerpo de dirección central especializado y unificado para responder

sólidamente a temáticas altamente técnicas cuyas consecuencias son sociales, económicas y ambientales, como lo es el manejo de los alimentos genéticamente modificados en Estados Unidos.

## ACTORES CUASIPÚBLICOS

La existencia de las agencias cuasipúblicas parte de la idea de delegar formalmente la realización de ciertas tareas públicas especializadas en manos de organizaciones que, si bien no pertenecen al ámbito gubernamental, tampoco se pueden considerar entidades privadas, pues han sido autorizadas, encomendadas o calificadas expresamente para tal efecto (por ejemplo, los laboratorios externos, centros de investigación, fundaciones, entre otros).

Las agencias cuasioficiales están autorizadas a buscar financiamiento de manera independiente, construir proyectos y ofrecer servicios, y pueden definir libremente las tarifas, cargos o rentas que ocasionen los mismos. Estas entidades se encuentran exentas de impuestos de propiedad e impuestos de ingresos corporativos, debiendo tan sólo hacer pública cierta información referente a sus programas y actividades (Mitchell, 2000).

Tras los movimientos de privatización de los años ochenta, “se transfieren varios fondos gubernamentales y programas a sectores [no oficiales]” (Anderson, 1994: 18), lo cual desemboca en numerosas tareas que requerían la libre contratación –subcontratación– por parte de los actores cuasipúblicos, de cuerpos administrativos y consultores técnicos privados altamente competitivos para asumir el control de los proyectos. De ahí la creciente simpatía de la participación de los negocios en esta esfera.

### Laboratorios externos

Las agencias ejecutivas y legislativas tienen numerosas tareas en materia de inspección y vigilancia de los alimentos genéticamente modificados y requieren entidades muy especializadas que las auxilien. Pensemos en la cantidad de laboratorios que necesitaría el gobierno para realizar las pruebas verificadoras de inocuidad de todos los productos alimentarios genéticamente modificados que intentan ingresar en el mercado y emitir los comprobantes respectivos.

La Oficina de Asuntos Regulatorios de la FDA (Office of Regulatory Affairs, ORA), por ejemplo, contrata laboratorios externos, a los cuales la misma institución define como los proveedores independientes de servicios analíticos, que adoptan

un manual exclusivo de procedimientos emitido por las instancias oficiales. Hacia el año 2003, la ORA mantenía numerosos contratos con este tipo de laboratorios distribuidos en todos los estados de la Unión Americana, los cuales ejecutaron 20 272 inspecciones, revisiones, exámenes, análisis y/o diagnósticos, tareas que originalmente debían realizar las entidades identificadas como públicas. Ahora bien, como las declaraciones que emiten estos laboratorios poseen validez gubernamental, afectarán la toma de decisiones, aunque la veracidad de sus juicios es difícil de comprobar, pues la escasez de recursos públicos evita una vigilancia estrecha tanto del cumplimiento de las tareas asignadas como de la autonomía requerida.

El gobierno depende del auxilio que los laboratorios externos proporcionen, por lo que es cautivo de la información producida en los mismos. Hasta ahora, no existen mecanismos que prevean actos ilegales o impidan que se den actos de corrupción entre los laboratorios externos y actores privados –especialmente agroempresarios biotecnológicos– para la emisión de fallos favorecedores a sus productos. El gobierno únicamente absorbe sin cuestionamiento los datos arrojados, cuya calidad se sujeta a la actuación ética de los mismos laboratorios.

## Fundaciones

Como resultado de una minuciosa revisión de las mil fundaciones más importantes de Estados Unidos para el año 2001 (Murray, 2002: 424-2193), encontramos diez instituciones de actividades filantrópicas que participaron de manera trascendente en la formulación de políticas agrobiotecnológicas. Coincidentemente, siete se conectan implícita o explícitamente con las firmas agroindustriales –que utilizan insumos genéticamente modificados– de más peso en este país. Éstas se enuncian a continuación.

1. *Campbell Soup Foundation*. El principal receptor de su apoyo financiero es el gobierno. Dedicó anualmente seiscientos mil dólares en el rubro denominado “soporte operativo gubernamental” y trescientos mil dólares para el de “campañas políticas”, lo que evidencia su nexo oficial. La compañía Campbell fue la principal y única empresa que financió el centro de investigación Calgene –antes de que fuera absorbido por Monsanto– durante el desarrollo del primer alimento transgénico completo comercializado en el mundo –el jitomate *Flavr savr*–, del que compró los derechos de uso. No sorprende, en tal virtud, su posición favorable a la introducción de productos alimentarios biotecnológicos en el mercado estadounidense.

2. *ConAgra Foundation Inc.* Como parte de la ayuda financiera anual, queda en tercera posición el rubro referente a los *centros de asistencia técnica* con un monto de 1 600 000 dólares, por medio del cual apoyan sin duda a los centros de desarrollo biotecnológico estadounidenses. ConAgra utiliza en sus productos alimentos genéticamente modificados y se ha visto afectada por la incertidumbre que ha generado su consumo, pero su participación en la formulación de políticas dirigidas a éstos se ha manifestado a través de la Fundación ConAgra que, tras otorgar fondos a instancias científicas y de opinión, tales como el American Council on Science and Health N.Y., el American Farm Bureau Research Foundation III y el Institute of Food Technologists III, asegura la defensa de sus intereses.
3. *Gerber Foundation.* El beneficiario más importante de sus adjudicaciones ha sido el Food Research and Action Center –generador de opinión–, el resto de sus fondos se canalizan a centros de asistencia técnicos, institutos de políticas públicas e investigación distribuidos a lo largo y ancho del territorio nacional. La posición de la Gerber Foundation sobre los alimentos genéticamente modificados es cautelosa en pro de su comercialización, debido a la ausencia de evidencia que compruebe su daño a la salud y al ambiente y los bajos costos que su uso permite.
4. *W.K. Kellogg Foundation.* Ésta realiza adjudicaciones anuales mayores de diez mil dólares en áreas primordialmente agrícolas.
5. *Kellogg's Corporate Citizenship Fund.* Dirige prioritariamente sus recursos tanto al rubro de educación (1 700 000 dólares anuales), como al de fondos federales (ochocientos mil dólares anuales), creando un nexo interdependiente con entidades oficiales y científicas. Kellogg Company es una firma que se ha distinguido por el uso expreso de insumos genéticamente modificados, situación no tan sorprendente si se considera que el mayor número de modificaciones genéticas se encuentra en los cereales; por lo que, su posición respecto de la comercialización de los alimentos genéticamente modificados es de apoyo incondicional, opinión que comparten sus dos fundaciones.
6. *Monsanto Fund.* Éste enfoca primordialmente su ayuda en las ciencias vivas; entre sus principales receptores financieros se halla el rubro de las organizaciones científicas, seguido por el de los fondos federales. Esta fundación expresa una evidente conexión con las actividades de la compañía que la creó y sostiene. A través de soportes financieros, promueve sólidas relaciones con especialistas científicos que emiten juicios sobre los alimentos genéticamente modificados y, de manera paralela, con las instancias gubernamentales que participan en la formulación de políticas nacionales al respecto.

7. *Pepsico Foundation Inc.* Cuenta con 76 programas de apoyo a centros educativos (cinco millones de dólares) y realiza apoyos a agencias gubernamentales (a través de dos millones de dólares canalizados al rubro de fondos federales). Esta fundación no desempeña un papel protagónico en la formulación de políticas dirigidas a los alimentos genéticamente modificados por el carácter de su actividad, pero la temática de la permisión del uso de mercancías agrobiotecnológicas para consumo humano se encuentra activa en su agenda, principalmente por sus insumos de azúcar o endulzantes modificados.

Las tres fundaciones restantes: 8) *Rockefeller Brothers Fund*, 9) *Rockefeller Foundation* y 10) *Carnegie Corporation of New York* se especializan en la investigación científica biotecnológica. Todas tienen, de forma abierta o encubierta, enlaces con el gobierno y la investigación. La posición de la primera frente a los adelantos genéticos alimentarios ha sido de absoluto apoyo, tras reconocerlos como un avance sustancial en la ciencia y el conocimiento. La segunda es una de las fundaciones más activas en el tema de los organismos genéticamente modificados, puesto que gran parte de sus programas tiene la intención de acelerar el descubrimiento, el desarrollo y la aplicación de estrategias genéticas en la agricultura. Sus actividades incluyen la promoción de los cultivos modificados genéticamente, sistemas de distribución de semillas, asesorías en control de plagas y enfermedades. Adicionalmente, apoya el fortalecimiento de instituciones nacionales para que éstas estimulen la adopción de las innovaciones y trabaja fuertemente como interlocutora en el diálogo público mundial sobre temas biotecnológicos, seguridad intelectual e integración económica. Dentro de sus grandes receptores de fondos financieros se encuentran colegios y universidades, como Yale y Cornell (a los que otorga 22 000 000 de dólares anualmente); organizaciones, como la ONU (doce millones de dólares), agencias gubernamentales estadounidenses (dos millones de dólares) y medios de comunicación (un millón de dólares).

La Fundación Carnegie concentra sus esfuerzos en el rubro de la investigación (diez millones de dólares) y en el de la educación (diez millones de dólares). Entre sus principales receptores, encontramos a la Universidad de Stanford, Harvard, el Carnegie Institute y la National Academy of Science. En Estados Unidos, la Comisión Carnegie sobre Ciencia, Tecnología y Gobierno es un organismo que enfoca sus esfuerzos en generar recomendaciones sobre cómo pueden el gobierno federal y los gobiernos de los cincuenta estados tomar las decisiones más acertadas y efectivas en cuanto a políticas de ciencia y tecnología (Brademas, 2001: 18-19).

Las fundaciones tienen los recursos económicos suficientes para patrocinar la investigación especializada y otorgar la información resultante al gobierno, el cual



confía en su carácter filantrópico y desinteresado, y la adopta como legítima. Las fundaciones como agencias cuasipúblicas interactúan con numerosos actores. Los flujos financieros y los sólidos lazos se evidencian con productores de conocimiento, centros de opinión, comunidades y empresas agrobiotecnológicas, así como con instancias gubernamentales que, mediante mecanismos de consenso, emiten normativas que responden a sus intereses.

## ACTORES PRIVADOS

### Los grupos de presión o interés

El análisis de grupos ha enriquecido los estudios sobre las ramas gubernamentales.<sup>19</sup> La afirmación de que el gobierno y la política son el resultado de las interacciones de grupos particulares –al interior y al exterior de la autoridad– (Bentley, 1908; Mills, 1959; Milbrath, 1963; Scott y Hunt, 1966; Ornstein y Elder, 1978), se complementan con las contribuciones que describen la operación de los mismos.<sup>20</sup>

En los siguientes apartados, nos concentraremos en los canales de interacción que mantienen algunas agrupaciones privadas con instancias oficiales en lo que respecta a la formulación de políticas para los alimentos genéticamente modificados en Estados Unidos. Sin considerar su tamaño, políticas de afiliación o tipo de operación, sólo utilizaremos como referente el interés sobre la inserción de la agrobiotecnología en el mercado alimentario.

### Asociaciones científicas

Los hombres de ciencia se involucran de una u otra manera en el desarrollo de las políticas científicas. Pero, bajo las reglas de una sociedad democrática, no tienen el

<sup>19</sup> “[...] los pluralistas tempranos [...]. Cuando observan el funcionamiento del gobierno, encuentran que el análisis constitucional y descriptivo tan sólo puede explicar una parte de lo que ellos observan, ya que las corporaciones, grupos comerciales, ejecutivos empresariales y otros actores fuera del gobierno, usualmente juegan un papel importante y son ignorados” (Baumgartner y Leech, 1998: 46).

<sup>20</sup> E. Schattschneider observó que los grupos consiguen acceso al Congreso gracias a sus contribuciones a las campañas políticas y el manejo de conexiones internas, y señaló un predominio de intereses de una clase más alta y pronegocios que, si bien son pocos en número, están mejor organizados que otros segmentos de la población (véase Schattschneider, 1960). Mancur Olson sugiere que los individuos sólo se unen a las acciones colectivas cuando reciben beneficios selectivos, por ello, toda asociación que involucra intereses materiales puede mantener por largo tiempo su actividad organizacional (citado por Ornstein y Elder, 1978: 17-18). De forma similar, Salisburg (1973) estudia la formación y actividad de los grupos basada en la teoría del intercambio, que consiste en una serie de incentivos: recompensas tangibles, solidaridad y satisfacción ideológica.

monopolio de su desarrollo o mantenimiento, ni tampoco poseen una legitimidad o relevancia mayor que el resto de los participantes que aspiran a influir el contenido de este tipo de propuestas (Gilpin y Wright, 1964).

Considerar el papel de los científicos en la toma de decisiones conduce a que éstos adquieran una identidad visible y concreta: la comunidad científica. Ésta no necesariamente ha emitido argumentos homogéneos respecto del manejo de los alimentos genéticamente modificados. Mientras que algunos ven la modificación genética como una manera rápida de producir nuevas variedades de cultivos, a través del cambio del código genético, y sitúan a los alimentos genéticamente modificados como uno de los logros más importantes que ha alcanzado la ciencia; otros señalan que no se han respondido ciertas preguntas, especialmente las que se refieren a la seguridad de liberar estos cultivos en la naturaleza. Encontramos también a quienes creen que las variedades ambientales en el exterior no pueden ser simuladas y, por lo tanto, los efectos de su liberación resultan sólo hipotéticos. De esta manera, observamos que no existe un consenso científico sobre la utilización de éstos, lo que se traduce en que la comunidad científica se halle dividida (Nelson, 2001: 81-130).

La producción científica –de centros de investigación y universidades–, como toda actividad social, se involucra con las esferas públicas y privadas,<sup>21</sup> lo que significa la institucionalización de la ciencia que, aunada a una dependencia financiera, canaliza sus esfuerzos al cumplimiento de determinados proyectos y objetivos. Las relaciones gubernamentales y científicas se presentan a través de: *a*) consultores o asesores científicos; *b*) departamentos de ciencia; *c*) agencias científicas autónomas; *d*) agencias científicas especializadas; y *e*) consejeros del Congreso (Gilpin y Wright, 1964: 104-109). Como asociados, todos ellos se ubican en la periferia de la toma de decisiones ofreciendo únicamente cierta información sobre parte de las demandas requeridas.

Por otro lado, en el ámbito privado, las empresas agroalimentarias reclutan de forma rutinaria a especialistas, proveen información y fondos a los departamentos académicos,<sup>22</sup> institutos de investigación y sociedades profesionales, para preparar

<sup>21</sup> “Las firmas se comprometen con cerca de tres cuartas partes de la actividad nacional en investigación, desarrollo [y financiamiento] de Estados Unidos” (Vonortas, 2000: 105).

<sup>22</sup> Los departamentos de nutrición, ciencia alimentaria, tecnología en alimentos y agricultura, pertenecientes a las universidades, colegios públicos y privados, buscan con entusiasmo fondos corporativos para la investigación, becas, equipos, instalaciones y edificios; el apoyo localizado en las empresas para el financiamiento de tales tareas, involucra ya de forma cotidiana –entre otras cosas–, contratos de exclusividad entre éstos y las oficinas académicas. La Ley Bayh-Dole (1980) autoriza al sector académico patentar y registrar las investigaciones resultado del uso de fondos federales, creando incentivos para que las instancias industriales se unan a los científicos y académicos para desarrollar actividades empresariales. En 1987, el presidente Reagan amplía estas facilidades a las grandes empresas industriales que realizarán trabajos conjuntos con las universidades; de hecho, el número de patentes resultado de asociaciones universidad-empresa creció de 250 en los años anteriores a la Ley Bayh-Dole a más de 4 800 hacia 1998. Para mayor información sobre la Ley Bayh-Dole, véase Bertha (1996) y Greenberg (2001).

sus reuniones, conferencias, publicaciones y otras actividades. De hecho, gran parte de estas entidades depende de tales contribuciones financieras para poder desempeñar sus actividades, siendo común de igual forma la búsqueda de patrocinadores.

Debemos considerar hasta dónde el patrocinio empresarial influye en los resultados de las investigaciones y las opiniones de los expertos. Una encuesta aplicada a 3 394 instituciones científicas para ilustrar la dependencia entre el investigador y el patrocinador industrial arrojó que 66 por ciento de los apoyos recibidos se encuentra relacionado estrechamente con los estudios por realizar, donde más de la mitad de los receptores reportaron algún tipo de expectativa de los donadores.<sup>23</sup>

La demanda de información empírica que soporte sus intereses es uno de los grandes objetivos de esta relación científica y privada. Es evidente que, debido a la escasez de fondos, los investigadores buscan estos recursos en todos lados y casi aceptando cualquier condición. Lo anterior no es sino una evidencia más de que la ciencia no es imparcial y que el uso del conocimiento agrobiotecnológico en la actualidad tiene mucho que ver con los intereses privados industriales (McHughen, 2000). Destaca el nexo que mantienen las empresas agrobiotecnológicas en el financiamiento de las actividades científicas que, directa o indirectamente, se involucran con negocios privados. La indagación científica acarrea un elevado costo, quienes lo pagan se convierten en los dueños del conocimiento y divulgan lo que quieren que sea divulgado.

El gobierno observa con confianza las declaraciones de la comunidad científica, compensa sus limitantes en el manejo de los efectos de la ciencia en la sociedad mediante la adopción prácticamente automática de los criterios que adopten sus asesores especialistas, que pueden o no responder exclusivamente a demandas públicas o haber sido influidos por peticiones privadas.

### Empresas agrobiotecnológicas

Sin duda, “las entidades con la apuesta financiera más importante en el debate que gira en torno a los alimentos genéticamente modificados son las compañías pertenecientes al sector privado que producen y comercializan mercancías biotecnológicas” (Nelson, 2000: 82). La asociación más importante de corporaciones biotecnológicas en Estados Unidos es la Organización de la Industria Biotecnológica (Biotechnology Industry Organization, BIO), fundada en 1993 tras la fusión de la Asociación Industrial

<sup>23</sup> Caso desarrollado en Campbell, Seashore y Blumenthal (1998). Sobre los incentivos que reciben las investigaciones biotecnológicas, véanse Marklein (1998) y Stolberg (1998: A13).

Biотecnológica (Industrial Biotechnology Association, IBA) y la de las Compañías Biотecnológicas (Association of Biotechnology Companies, ABC), cuyos miembros registrados hasta febrero de 2003 ascendían –sólo en el territorio estadounidense– a 912 compañías, instituciones académicas y centros biотecnológicos, repartidos en 46 de sus estados.<sup>24</sup>

BIO defiende los intereses de sus miembros agrobiотecnológicos ante el Congreso y las instancias regulatorias como la FDA, con miras a delinear una reacción política y pública favorable referente a los alimentos genéticamente modificados. Informa a los medios de comunicación nacionales e internacionales sobre los avances de la industria y sus contribuciones a la calidad de vida. De forma adicional, provee servicios de desarrollo entre sus miembros, fomenta las inversiones y realiza juntas asociadas.<sup>25</sup>

Otro grupo de cabildeo empresarial trascendente es la Mesa Redonda Industrial (Business Roundtable, BR), organización con posturas cerradas, en la que participan los principales ejecutivos de las corporaciones de la tan conocida *Fortune 500*, entre las que encontramos compañías estadounidenses involucradas directamente con el manejo de organismos genéticamente modificados, como Monsanto y Dupont. BR “tiene una gran influencia debido a la importancia de sus miembros y a sus contactos frecuentes con los círculos dirigentes del mundo político y de la administración. Intenta y consigue influir en la legislación, por medio de presiones personales al más alto nivel” (Toinet, 1994: 432).

Resulta evidente que el cabildeo de interés industrial –a veces grupal, otras sectorial y algunas individual– se caracteriza por tener un simple objetivo: el enriquecimiento económico a través de la manipulación de las políticas públicas, producto de gastos anuales millonarios.

La industria es cada vez más influyente en la formulación de políticas, debido en gran parte a los sólidos lazos que se han creado con la instancia gubernamental; en torno a la primacía de los temas al nivel político de la toma de decisiones, “Jeffrey Berry destaca que los asuntos relacionados con los negocios tienden a ganar la preferencia, puesto que el papel que desempeñan las compañías en la Unión Americana se traduce en bienestar económico nacional” (Brown, 1998: 172), a tal grado que “hablar de empresas estadounidenses, es referirse de igual forma a la política económica de Estados Unidos” (Arellanes, 1996: 173).

<sup>24</sup> Entre sus miembros encontramos a todas las industrias agrobiотecnológicas de la Unión Americana: Calgene, Searle, Monsanto, Zeneca, Aventis, Dupont, Pioneer, etc. Para mayor información sobre el perfil de los miembros de la BIO, véase <www.bio.org>.

<sup>25</sup> Véase <www.bio.org>.

Como lo reconoce Marion Nestle, el negocio alimentario “debe competir agresivamente por cada dólar gastado en alimentos, es por ello que invierte extraordinarios recursos para desarrollar y comercializar los productos que venderá, sin importar sus efectos” (Nestle, 2002: 1). La mayor parte de las estrategias que utiliza son prácticas económicas estándares legales de cualquier negocio, su prioridad son las ventas, no fungir como agencias de servicio social o de salud; por ello, el aspecto nutricional o las consideraciones éticas sólo llegarían a ser factores importantes si eso ayudara o si de ello dependieran las ventas.

Los cabilderos y los funcionarios gubernamentales no son siempre poblaciones distintas; hoy se es un servidor público y mañana un cabildero, y viceversa. La transformación bajo la puerta giratoria que experimentan estos sujetos no es un fenómeno nuevo o desconocido, son numerosos los secretarios, asistentes, administradores y consejeros que se han unido a agencias federales dejando puestos en firmas alimentarias o, por otro lado, quienes han dejado las agencias para trabajar con productores del sector de los alimentos bajo el estímulo de un mejor sueldo (Nestle, 2002: 99-101; Useem, 1980: 199-225). Ambas áreas –la pública y la privada– parecieran compartir el conocimiento y la experiencia de sus trabajadores, como ha sucedido en numerosos casos.

La inversión monetaria que hacen los cabilderos en los funcionarios gubernamentales es la forma clásica de ejercer influencia sobre las decisiones. Como en otras industrias, las compañías de los alimentos otorgan una importante parte de sus fondos (para estos fines) a miembros del Congreso, a través de los Comités de Acción Política (Political Action Committees, PAC) u otras donaciones, con el propósito de recaudar y asignar contribuciones voluntarias a las campañas. Lo anterior hace evidente la dificultad a la que se enfrentan los servidores públicos para conservar su imparcialidad frente a las contribuciones monetarias industriales en momentos de toma de decisiones.

La mayoría de los conglomerados agrobiotecnológicos están en territorio estadounidense o Europeo. Entre los más prominentes en Estados Unidos se encuentran Monsanto y Dupont, empresas con fuertes lazos, compromisos y apoyos gubernamentales.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Monsanto es el responsable de la producción de maíz del oeste de Estados Unidos, la soya de Alabama y Brasil, la canola de Canadá, el trigo de todo el mundo, el algodón de Texas, Egipto, India y China, la yuca de Kenia, el café de Costa Rica, la remolacha azucarera de Bélgica, las viñas de Francia, las papas de Idaho, el olivo de España e Italia, los cítricos de Florida, el caucho de Malasia, y los lácteos de Wisconsin. Se estima que 85 por ciento de los cultivos modificados existentes en la Unión Americana se derivan de alguna tecnología de Monsanto, responsable de los cultivos Roundup Ready (soya, algodón y canola) tolerantes al herbicida Roundup de la misma compañía, y de los cultivos resistentes a insecticidas Bt (papa, maíz y algodón). La compañía gastó alrededor de ocho mil millones de dólares en la adquisición

El caso del cabildeo de las grandes corporaciones, como éstas, suele presentarse de forma extensiva; es decir, su éxito se explica por la gran gama de mercancías que producen y sus variadas asociaciones comerciales –farmacéuticas, químicas, centros de investigación biotecnológica, promotores de derechos de patente, fabricantes plásticos, industriales petroleros, manufactureros pesqueros e industrias de varias especialidades– para actuar hacia la consecución de objetivos similares.

Como sucede con las organizaciones científicas, las empresas agrobiotecnológicas se relacionan con otros grupos de interés, pero en especial con los consumidores y grupos circundantes a éstos. Sostener el nivel de sus ganancias dependerá de sus ventas, de ahí su activa participación en debates con ecologistas, agricultores independientes y organizaciones civiles que pretenden influir en la opinión pública nacional e internacional y, como consecuencia, dictan el comportamiento del mercado.

## Agricultores

Los productores tienen que vender sus productos, eso significa que deben existir lazos con sus compradores o puntos de venta, siendo estos últimos los que establecen ciertos estándares para los productos que están dispuestos a comercializar. La preocupación principal de los campesinos es cumplir con las normas para que sus mercancías entren al mercado, obtener ganancias de la cosecha y seguir financiando su actividad.

El cabildeo y los PAC agrícolas son realmente fuertes dentro de los grupos de presión, pero por lo general, sus miembros son asociaciones agroindustriales y firmas agrícolas –no granjeros o campesinos de pequeña o mediana escala–. El grupo más antiguo que participa en este tipo de cabildeo es el National Grange, cuyos miembros son los agricultores más tradicionales del país; el más extenso es el American Farm Bureau Federation (AFBF) con fuertes lazos republicanos; un tercero es conocido como la National Farm Union (NFU) de carácter nacional selectivo –exclusivo–; y un cuarto, la National Farm Organization, que se especializa en las negociaciones colectivas (Navarro, 1984: 43).

La AFBF se ha mantenido muy activa respecto de la temática de los alimentos modificados genéticamente –procesos regulatorios, derechos de propiedad intelectual

---

de firmas dedicadas a las semillas, tales como DeKalb and Holden's Foundation Seed, con lo que se convierte en el segundo abastecedor de semilla de maíz en Estados Unidos. Al absorber Asgrow se ostenta también como el segundo proveedor de semilla de soya en este país (datos de <[www.greenpeaceusa.org](http://www.greenpeaceusa.org)>, consultada el 9 de septiembre de 2001. Véase también Brownlee, 1998: 48-50. Controla cerca de 40 por ciento de las ventas de semillas de maíz en Estados Unidos y 20 por ciento del mercado de grano de soya (cifras de <[www.greenpeaceusa.org](http://www.greenpeaceusa.org)>, consultadas el 9 de septiembre de 2001 y cotejadas con *The Economist*, marzo de 1999).

tual, comercio internacional y etiquetado– y en el año 2000 expresó que apoyaba enfáticamente la adopción biotecnológica por los efectos benéficos para los consumidores, la mejora de la calidad de las mercancías, la reducción de costos y los resultados ecológicos favorables. Además se opone a cualquier regla o regulación que requiera el registro de los agricultores que usan o venden los productos aprobados previamente por la FDA. La educación pública mundial relativa a la difusión de la seguridad y las ventajas producto de las mercancías biotecnológicas ocupan gran parte de su atención (Nelson, 2000: 151-153).

En cuanto al apartado de la propiedad intelectual, la AFBF favorece el fortalecimiento de las patentes vegetales y animales, por sus efectos en la protección de los costos de producción y rechaza la imposición de restricciones de países extranjeros a la importación de estos productos, el etiquetado o la segregación, cuando no afectan la nutrición o la seguridad del mismo. Además, argumenta que dichos bienes han sido certificados por la comunidad científica como seguros y no significativamente diferentes de otros, a lo cual cabría agregar las ventajas competitivas en el mercado mundial que sólo pueden sostenerse con el apoyo continuo y el aliento a los avances tecnológicos.

El cabildeo agrícola ha desempeñado un papel histórico ante el gobierno, genera demandas, recibe subsidios y reglamentaciones que tienden a estimular o afectar el crecimiento del sector. La adopción de especies transgénicas en el agro se asocia con el aumento de la producción y la reducción de costos, pues los agricultores quieren competir en el mercado con mayores ventajas, así mantienen lazos prácticamente familiares con las empresas agrobiotecnológicas, pues son con quienes celebran contratos que comprometen el abasto de los materiales que necesitan para desarrollar su actividad (semillas, químicos, etc.). Sin embargo, los nexos agrícolas no se presentan sólo en el ámbito gubernamental o empresarial, puesto que los consumidores serán siempre quienes decidan adquirir o no sus productos; de esta manera, la concepción que tenga la sociedad de los alimentos genéticamente modificados será decisiva en el éxito o fracaso de los mismos.

### Grupos de interés social

La fuerza de los individuos como entidades únicas en la formulación de políticas es limitada, puesto que su forma de expresión y enlace gubernamental democrático es el voto y, como bien es sabido, los ciudadanos de Estados Unidos se caracterizan por una considerable abstención de asistencia a las urnas en las elecciones y por una falta de participación directa en los partidos políticos. Por lo tanto, la única alter-

nativa de ser escuchados es unirse a algún grupo de presión organizado. “El mayor reto para los intereses del sector [industrial] en referencia con los alimentos genéticamente modificados lo presentan los grupos de interés [civiles], generalmente representados [por] los consumidores y los ambientalistas” (Nelson, 2000: 87); reto que es cada vez mayor en número y fuerza.

Las organizaciones no gubernamentales preocupadas por los alimentos genéticamente modificados en Estados Unidos son numerosas (aproximadamente 58) (García Ladrón de Guevara, 2003). Generalmente, los grupos de interés social se asocian para promover los intereses comunales, sensibles a los abusos del poder del mercado y centrados en la calidad de vida lejos de prioridades económicas, pero también debemos considerar que estas agrupaciones tienen sus agendas, sus estructuras corporativas y preocupaciones financieras que utilizan en mayor medida los medios de comunicación para persuadir al público y a los políticos en la adopción de una medida determinada.

### Grupos de consumidores

La segmentación del mercado es un riesgo para los productores,<sup>27</sup> quienes tendrán que convencer a los compradores de las ventajas de sus mercancías y, al mismo tiempo, deberán competir contra otras empresas para permanecer y controlar el negocio.

Existe, en la Constitución de Estados Unidos, una cláusula protectora implícita que permite a todos los individuos, grupos de consumidores e investigadores, el derecho de realizar ante las instancias competentes preguntas concebidas por ellos como legítimas sobre la seguridad y la calidad de los alimentos.

La apertura flexible o rígida frente al control de las tecnologías hasta este momento inciertas, como la de los alimentos genéticamente modificados, refleja los valores de una comunidad. El poder reside en la sociedad, en este caso, en el pueblo estadounidense. “La libertad disfrutada hasta el momento por científicos e industriales es otorgada por el público y también puede ser eliminada por el mismo” (Perpich, 1986: 83).

En Estados Unidos, “la rápida adopción de productos modificados es el resultado de las ventajas económicas y la falta de conocimiento por parte de los consumi-

<sup>27</sup> Con la separación entre los productos modificados y no modificados, las empresas podrían evitar las protestas de los consumidores y las pérdidas en ventas de sus productos a nivel internacional, pero los costos son muy elevados. Algunas firmas han manifestado públicamente su rechazo a los productos genéticamente modificados, tal es el caso de las papas de McDonald's, el maíz de Frito Lay, el alimento de bebé de Gerber, etcétera.



dores" (Nelson, 2000: 87). "Únicamente alrededor de 5 por ciento de los adultos estadounidenses se encuentran lo suficientemente informados y poseen el conocimiento científico para comprender los debates que involucran las innovaciones tecnológicas de últimas fechas" (Jassanoff, 1995: 447). Muestras de la lucha contra la ignorancia de los consumidores son cada vez más recurrentes. Algunas propuestas han revelado que los consumidores saben relativamente poco de los alimentos genéticamente modificados, además de no estar seguros de su inocuidad.<sup>28</sup> Pero, tras ofrecer mayor información, gran parte cambia su opinión tanto hacia la aceptación como el rechazo de los mismos.

Independientemente de la opinión de los productores, cada vez existen mayores signos de inquietud sobre el ingreso de los alimentos genéticamente modificados en el mercado estadounidense. En la actualidad, varias organizaciones proponen la obligación de informar, cuando menos en una etiqueta, que los alimentos han sido modificados.

La Fundación de la Federación de Consumidores de Estados Unidos (Consumer Federation of America Foundation) es un centro de investigación y una organización educativa no gubernamental de gran actividad en ese país. Frente a la comercialización de los alimentos genéticamente modificados, la federación exige regulaciones gubernamentales competentes, realiza estudios de los impactos e implicaciones sociales, comerciales y ecológicos de la biotecnología; investiga las uniones industriales y las aplicaciones biotecnológicas; esquematiza las elecciones de los consumidores frente a las proyecciones costo-beneficio; además, dirige las alianzas con la Coalición para la Salud y la Seguridad de los Consumidores (Coalition for Consumers Health and Safety) –que incluye a cuarenta grupos consumidores promotores de la educación y la seguridad alimentaria–; el Consorcio de Alfabetización de los Consumidores (Consumer Literacy Consortium), un grupo de trabajo con 25 instancias de gobierno, negocios y grupos de consumidores; encabeza la Coalición de Alimentos Seguros (Safe Food Coalition) para la prevención de la contaminación bacteriana en los alimentos y representa a los consumidores dentro de la Sociedad para la Educación de la Seguridad Alimentaria (Partnership for Food Safety Education).

La Asociación de Consumidores Orgánicos (Organic Consumers Association) es otra organización no gubernamental que trabaja con temas relacionados con la seguridad alimentaria, la agricultura industrial, la ingeniería genética y la sustentabilidad ambiental. Cuenta con una *Agenda Alimentaria* para el periodo 2000-2010 compuesta

<sup>28</sup> Destaca un estudio realizado por Zogby International para la Pew Initiative on Food and Biotechnology y The Gene Media Forum en marzo de 2001, véase <[www.pewagbiotech.org](http://www.pewagbiotech.org)>. Zogby es una empresa de carácter internacional que desde 1984 ha sondeado a la opinión pública en Norteamérica, Centro y Sudamérica, Medio Oriente, Asia y Europa. Presta sus servicios a negocios, ONG, sectores gubernamentales, candidatos políticos, PAC y organizaciones políticas. Para más información de Zogby, véase <[www.zogby.com](http://www.zogby.com)>.

por la siguiente plataforma: una moratoria global de todo tipo de alimentos transgénicos; el retiro de las prácticas más peligrosas de la agricultura industrial; y la conversión de 30 por ciento de la agricultura estadounidense a tipo orgánico para el año 2010.

Estos grupos de consumidores ejercen una presión importante ante el gobierno y las empresas agroalimentarias. Su forma de actuar sobre quienes toman las decisiones públicas es a través de la movilización de los consumidores, la investigación, la difusión de sus hallazgos en sus sitios en la red y la notoria actividad de su equipo en los medios de comunicación (radio y TV). Ante los industriales, su fuerza se concentra en el control de la opinión pública y el condicionamiento de la conducta de los consumidores al adquirir sus mercancías.

### Grupos ambientalistas

El tema de los alimentos genéticamente modificados en materia ambiental ha sido objeto de grandes debates ecológicos, productivos y económicos. La creación de especies desconocidas y los efectos malignos o benignos sobre la biodiversidad han arrojado un material innumerable de hallazgos; las posturas son varias y posiblemente ningún argumento es confiable.

Entre los grupos con preocupaciones ambientales, encontramos la participación notable de la red mundial Greenpeace y Sierra Club, quienes han adoptado el reto de encabezar la oposición ante las empresas biotecnológicas en el globo. Con poco más de 75 por ciento de los cultivos mundiales genéticamente modificados del planeta ubicados en Estados Unidos, no es de extrañar su gran actividad en este territorio.<sup>29</sup>

Sierra Club<sup>30</sup> asegura que no existe control de la manipulación genética, ya que las características alteradas –tarde o temprano– serán transmitidas generación tras generación y las mutaciones estarán esparcidas entre todas las especies; rechaza la concepción gubernamental de que los métodos genéticos sean equiparables a los métodos naturales, y exige una discusión y evaluación profundas de los peligros y beneficios potenciales; plantea la urgencia de regulaciones adecuadas basadas en la protección prioritaria de la naturaleza y la vida y, para ello, solicita actuar bajo el principio de precaución, pues intuye que las actividades biogenéticas incrementan la posibilidad de daños severos e irreversibles en el ambiente y las criaturas vivientes.

Dentro de sus propuestas, se encuentra la moratoria en la plantación de cultivos modificados, incluyendo los ya aprobados, hasta que la realización de investigaciones

<sup>29</sup> Cifra obtenida de <<http://pewagbiotech.org>>, consultada el 14 de febrero de 2003.

<sup>30</sup> Información obtenida del plan denominado "Sustainable Planet Strategy Team", adoptado desde febrero de 2001, <[www.sierraclub.org](http://www.sierraclub.org)>.

rigurosas y extensivas de cada producto determinen sus efectos a largo plazo, mismos que deberán hacerse públicos. Sierra Club favorece el etiquetado de todo producto que posea, en cualquier cantidad, ingredientes alterados y propone que la concepción de una *equivalencia sustancial* no debe utilizarse. Legalmente, propone cláusulas para que las empresas relacionadas con los alimentos genéticamente modificados se hagan económicamente responsables de los daños ocasionados a los agricultores e indemnicen a los afectados. Además, considerando que todo ser vivo es producto de la naturaleza, no debe ser patentado, ya que nadie debe tener propiedad sobre las especies.

Greenpeace es una organización no gubernamental, la cual expresa que el entendimiento de la genética es aún extremadamente limitado y, por ello, no es posible que los científicos conozcan sus efectos a largo plazo; trata a través de campañas informativas de concientizar al público (y afectar el mercado) haciendo notorio que el uso de estos productos, tanto en nuestras dietas como en el ambiente, acarrea consecuencias impredecibles.<sup>31</sup>

Después de realizar varios estudios científicos y especializados independientes para mejorar los procesos regulatorios, Greenpeace pugna por el carácter precautorio, la suspensión por un periodo de al menos diez años de la aprobación en el mercado de nuevos alimentos genéticamente modificados y la inclusión de consideraciones éticas en el proceso de aprobación. El derecho a la información ha sido uno de sus estandartes y argumenta que se debe tener pleno conocimiento de que se está adquiriendo este tipo de productos. Esta organización también presenta visiones alternativas, entre las que encontramos el apoyo a la agricultura sustentable y el llamado a la sociedad para la adquisición de alimentos orgánicos.

Las visiones alternativas que ofrecen estas ONG no deben ser minimizadas, pues ofrecen un fuerte trasfondo en la creación de normativas. En un país democrático, donde las instancias estatales responden a esquemas de representatividad y la industria conserva nexos de dependencia con sus consumidores, la opinión que se genere inclinará la balanza para que se favorezca legalmente al sector público o privado.

## CONCLUSIONES

La aplicación de los avances tecnológicos ha ocasionado gran incertidumbre. Además, las controversias generadas en torno a sus regulaciones, controles y aplicaciones parecen no tener fin en los ámbitos político, económico, ambiental o social. En el caso de los alimentos genéticamente modificados, aún no existe un consenso

<sup>31</sup> Información obtenida en <[www.greenpeace.com](http://www.greenpeace.com)>.

claro sobre los peligros o beneficios que su uso representa, lo que significa que los gobiernos de todo el mundo (incluyendo las grandes potencias) se verán obligados a hacer política en presencia de numerosas dudas, esto aunado a una opinión pública que en voz alta demanda la aplicación de acciones pertinentes.

La acción de la Unión Americana respecto de las políticas dirigidas a los alimentos genéticamente modificados no puede ser más que el resultado de la interacción de los grupos organizados dentro y fuera de la política. Las redes políticas no son sino la fragmentación de los poderes públicos y la potencial alianza de algunos de éstos con instancias cuasipúblicas y/o grupos de interés.

Resulta clara la carencia de iniciativas de ley y propuestas sólidas de control de carácter federal, al concentrarse los esfuerzos en la elaboración de guías, desregulaciones automáticas, notificaciones requeridas, equivalencias, compromisos de con-finamiento que omiten vigilancia alguna o valoraciones oportunas y patentabilidad. Esto pareciera indicar la complicidad institucional con la industria agrobiotecnológica a través de los procedimientos establecidos en torno a las mercancías alimentarias de carácter transgénico.

Si evaluamos las políticas públicas emitidas hasta el momento que involucran a los alimentos genéticamente modificados, podemos encontrar una posición práctica del gobierno al crear normativas flexibles y voluntarias, ya que, al mismo tiempo que garantiza la relación con las empresas, atiende parcialmente las demandas civiles; es decir, conserva sus insumos financieros privados y las expectativas políticas sociales. De lo contrario, el Estado pagaría un costo muy elevado tanto si al actuar no considerara los intereses privados industriales como si se alejara por completo de la imparcialidad y la especialización que los grupos de carácter social demandan, pues, sin duda, se afectaría la credibilidad y funcionalidad gubernamentales y ocasionaría una inadmisibile falta de control político.

A pesar de las deficiencias existentes en Estados Unidos al abordar las problemáticas que acarrear los alimentos transgénicos, la actuación del aparato gubernamental continúa generando un grado notorio de certidumbre tanto en la Unión Americana como en el mundo. Este país posee el mayor número de especialistas, laboratorios e instancias que abordan las demandas generadas a raíz de estas innovaciones agrobiotecnológicas presentes en todo el orbe.

Finalmente, cabe mencionar que la participación del gobierno en la formulación de políticas sobre los alimentos genéticamente modificados se fundamenta en el cumplimiento estricto de los procedimientos institucionales existentes, pero, para que se dé un cambio hacia una postura más precautoria, se necesitan alteraciones en sus redes políticas y en las mismas estructuras gubernamentales que intervienen en la toma de decisiones.

## BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, JAMES E.

1994 *Public Policymaking*, Nueva York, Houghton Mifflin.

ARELLANES JIMÉNEZ, PAULINO ERNESTO

1996 *Crisis capitalista e inversiones extranjeras directas*, México, Editores Mexicanos Unidos.

BAUMGARTNER, FRANK R. y BETH L. LEECH

1998 *Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Nueva York, Princeton University Press.

BAZELON, DAVID L.

1986 "Governing Technology: Values, Choices and Scientific Progress", en Joseph G. Perpich, ed., *Biotechnology in Society: Private Initiatives and Public Oversight*, Nueva York, Pergamon Press.

BENTLEY, ARTHUR F.

1908 *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Chicago, Chicago University Press.

BERTHA, STEVE L.

1996 "Intellectual Property Activities in U.S. Research Universities", *IDEA The Journal of Law and Technology*, vol. 36, no. 4, invierno.

BIOTECHNOLOGY INDUSTRY ORGANIZATION

<[www.bio.org](http://www.bio.org)>.

BLOOM, MARK V. *et al.*

1996 *Laboratory DNA Science. Introduction on Recombinant DNA-Engineered Organisms into the Environment*, Menlo Park, Calif., Benjamin and Cummings.

BRADEMAS, JOHN

2001 "Ciencia y gobierno: el ejemplo de Estados Unidos", *The IPTS Report*, no. 52, Madrid, Comisión Europea, marzo.

BROWN, WILLIAM P.

1998 *Groups Interest and U.S. Public Policy*, Washington, D. C., Georgetown University Press.

BROWNLIE, SHANNON

1998 "Dollars for DNA", *U.S. News and World Report*, no. 20, 25 de mayo, pp. 48-50.

CAMPBELL, ERIC G., KAREN SEASHORE LOUIS y DAVID BLUMENTHAL

1998 "Looking a Gift Horse in the Mouth", *Jama*, vol. 279, no. 13, abril.

CAMPBELL, JOHN, ROGER HOLLINGSWORTH y LEON LINDBERG

1991 *Governance of the American Economy*, Montreal, Cambridge University Press.

CARNEGIE

<[www.carnegie.org](http://www.carnegie.org)>.

COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE BIOSEGURIDAD Y ORGANISMOS  
GENÉTICAMENTE MODIFICADOS (CIBIOGEM)

2002 *Marco regulatorio en organismos genéticamente modificados*, México, Cibiogem.

2002 *Qué es la Cibiogem*, México, Cibiogem.

CORTRIGHT, JOSEPH y HEIKE MAYER

2002 *Signs of Life: The Growth of Biotechnology Centers in the U.S.*, Nueva York, The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy.

DAVIDSON, ROGER H. y WALTER OLESZEK

1990 *Congress and Its Members* Washington, D. C., Congressional Quarterly.

ENCISO, ANGÉLICA

2003 "Alimentos genéticamente modificados comienzan a desplazar a los granos tradicionales", *La Jornada*, 17 de febrero, p. 42.

FAO

1999 *Faostat Statistical Database*, Roma, FAO.

GARCÍA LADRÓN DE GUEVARA, ESMERALDA

2000 "Reglamentación hegemónica sanitaria de los Estados Unidos en el comercio de alimentos", tesis de licenciatura, México, FCPYS-UNAM.

2003 “La formulación de políticas dirigidas a los alimentos genéticamente modificados en los Estados Unidos de América”, tesis de maestría, México, FCPYS-UNAM.

GENEWATCH

2000 “The Genetic State of the Union”, *GeneWatch*, vol. 13, nos. 5 y 6, invierno.

GILPIN, ROBERT y CHRISTOPHER WRIGHT, eds.

1964 *Scientists and National Policy Making*, Nueva York, Columbia University Press.

GREENBERG, DANIEL S.

2001 *Science, Money, and Politics*, Chicago, The University of Chicago Press.

GREENPEACE

<[www.greenpeace.com](http://www.greenpeace.com)>.

HERR HARTHORN, B. y L. OAKS

2003 *Risk, Culture and Health Inequality: Shifting Perceptions of Danger and Blame*, Nueva York, Greenwood Press.

JACKSON, LEE ANN y MICHELE T. VILLINSKI

2002 “Reaping What We Sow: Emerging Issues and Policy Implications of Agricultural Biotechnology”, *Review of Agricultural Economics*, vol. 24, no. 1.

JASSANOFF, SHEILA

1997 *Science at the Bar*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

JASSANOFF, SHEILA *et al.*

1995 *Handbook of Science and Technology Studies*, Thousand Oaks, Calif., Sage Publications.

LIPSON, CHARLES y BENJAMIN J. COHEN

1999 *Theory and Structure in International Political Economy: An International Organization*, Reader, Cambridge, Mass., MIT Press.

MARKLEIN, MARY BETH

1998 “Research Support Raises Questions”, *USA Today*, 1 de abril, p. 6D.

McHUGHEN, ALAN

2000 *Pandora's Picnic Basket: The Potential and Hazards of Genetically Modified Foods*, Carolina del Norte, Oxford University Press.

MILBRATH, LESTER

1963 *The Washington Lobbyists*, Chicago, Rand McNally.

MILLS, WRIGHT C.

1959 *The Power Elite*, Nueva York, Oxford University Press.

MITCHELL, JERRY

2000 *The American Experiment with Government Corporations*, Nueva York, M.E. Sharpe Armonk.

MORAVCSIK, ANDREW

1999 "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", en Charles Lipson y Benjamin J. Cohen, *Theory and Structure in International Political Economy*, Cambridge, Mass., MIT Press.

MOYERS, BILL

2002 PBS Detroit, comunicación personal, Michigan, 4 de octubre.

MURRAY, FRANCINE, ed.

2002 *The Foundation 1000 2000/2001*, Nueva York, The Foundation Center.

NACIONAL FINANCIERA

2000 *El mercado de valores*, México, Nacional Financiera, noviembre-diciembre.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL

2000 *Genetically Modified Pest-Protected Plants: Science and Regulation*, Washington, D. C., National Academy of Science.

NAVARRO, PETER

1984 *The Policy Game. How Special Interests and Ideologues are Stealing America*, Nueva York, John Wiley & Sons.

NELSON, GERALD C. *et al.*

2000 *Information System for Biotechnology*, París, OCDE.



2001 *Genetically Modified Organisms in Agriculture, Economics and Politics*, Nueva York, Academic Press.

NESTLE, MARION

2002 *Food Politics*, Berkeley, Calif., University of California Press.

O'CONNOR, KAREN y LARRY J. SABATO

1994 *American Government: Roots and Reform*, Nueva York, MacMillan.

ORNSTEIN, NORMAN J. y SHIRLEY ELDER

1978 "Interest Groups, Lobbying and Policymaking", en *Interest Groups, Lobbying and Policymaking*, Washington, D. C., Congressional Quarterly Press.

PERPICH, JOSEPH G.

1986 *Biotechnology in Society, Private Initiatives and Public Oversight*, Nueva York, Pergamon Press.

PEW INITIATIVE

<[www.pewagbiotech.org](http://www.pewagbiotech.org)>.

2001 "Guide to U.S. Regulation of Genetically Modified Food and Agricultural Biotechnology Products", *Pew Initiative on Food and Biotechnology*, Washington, D. C., Pew Initiative.

2002 *Knowing Where it's Going*, Washington, D. C., Pew Initiative on Food and Biotechnology and Economic Research Service of the U.S. Department of Agriculture.

POLLACK, MARK y GREGORY SHAFFER

2000 "Biotechnology: The Next Transatlantic Trade War?", *The Washington Quarterly*, vol. 23, no. 4, otoño.

SALISBURG, ROBERT H.

1973 *Governing America: Public Choice and Political Action*, Nueva York, Appleton-Century-Crofts.

SCHATTSCHNEIDER, ELMER

1960 *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.

SCOTT, ANDREW y MARGARET A. HUNT

1966 *Congress and Lobbies. Image and Reality*, Carolina del Norte, The University of North Carolina Press.

SIERRA CLUB

<[www.sierraclub.org](http://www.sierraclub.org)>.

STABINSKY, DOREEN

1996 "Who Owns Life?", *GeneWatch*, vol. 10, nos. 2 y 3, octubre.

"STATE BILLTRACKER 2001"

2002 <<http://pewagbiotech.org>>, consultada el 14 de febrero.

STEINER, MELANIE P.

2000 "Food Fight—The Changing Landscape of GM Foods and the Law", *Reciel*, vol. 9, no. 2, marzo-junio.

STOLBERG, SHERYL GAY

1998 "Gifts to Science Researchers Have Strings, Study Finds", *The New York Times*, 1 de abril, p. A13.

SUPREMA CORTE DE ESTADOS UNIDOS

1980 Expediente no. 79-136: *Diamond, Commissioner of Patents and Trademarks versus Chakrabarty* 447 U.S. 303.

1994-2003 *United States Reports; Cases Adjudged in the Supreme Court*, Supreme Court Editions, nos. 498 (1994) al 535 (2003).

THACKRAY, ARNOLD

1998 *Private Science. Biotechnology and the Rise of the Molecular Sciences*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press.

TOINET, MARIE-FRANCE

1994 *El sistema político de los Estados Unidos*, México, FCE.

UCHTMANN, DONALD L. y GERALD C. NELSON

2002 "U.S. Regulatory Oversight of Agricultural and Food Related Biotechnology", *American Behavioral Scientist*, vol. 44, no. 3, noviembre.

UNITED STATES GOVERNMENT

2001 *United States Government Manual*, Washington, Congress Press, Oficina de Publicaciones.

USEEM, MICHAEL

1980 "Which Business Leaders Help Govern", en William Domhoff, *Power Structure Research*, Londres, Asage Focus Edition.

WILSON, JAMES Q.

1992 *El gobierno de los Estados Unidos*, México, Limusa.

WRI

2001 *World Resources 2000-2001. Peoples and Ecosystems: the Fraying Web of Life*, Washington, World Resources Institute.

WRIGH, CRISTOPHER, ed.

1964 *Scientist and National Policy Making*, Nueva York, Columbia University Press.

VONORTAS, NICHOLAS S.

2000 "Industry Competitiveness. Technology Policy in the United States and the European Union: Shifting Orientation towards Technology Users", *Science and Public Policy*, vol. 27, no. 2, abril.

ZOGBY

<[www.zogby.com](http://www.zogby.com)>.



# A Security Community –“If You Can Keep It”: Demographic Change and the North American Zone of Peace

DAVID G. HAGLUND\*

## ABSTRACT

Usually, scholarly research on security communities focuses on the conditions and the consequences of their forming; rare are the works that examine how and why these arrangements might decay and perhaps even disappear altogether. This is hardly a surprise, given that in certain fortunate parts of the world, public and elites alike have come to accept that interstate conflict, at least in their neighborhood, is a vestige of the past. No matter how haphazardly managed relations among them might be, the dominant expectation is that their security community is virtually indestructible –or to put it in the vernacular, “idiot-proof.”

This article critically examines that perspective. Specifically, it explores the potential impact of ethnic (including for the purposes of this project, religious) diasporas on continental security. The issue is framed from the point of view of the U.S. debate, not only because that debate has so many implications for the United States’ northern and southern neighbors, Canada and Mexico, but also because in a real sense, it is those two neighbors who, for different reasons, are increasingly stylized in the U.S. as the source of the problem.

**Key words:** homeland security, security communities, North America, terrorism, immigration, Canada-U.S. relations, Mexico-U.S. relations.

\* Sir Edward Peacock, professor of political studies, Queen’s University. <haglundd@post.queensu.ca>.

## INTRODUCTION: TWO FRANKLINS AND A FRANKLYN

The story has it that as he was leaving the federal constitutional convention that had gathered in Philadelphia midway through 1787 to design a new political framework for the fledgling American republic, Benjamin Franklin was asked what he and the other delegates had brought into existence through their heated deliberations. Franklin's cautionary response was, "a republic –if you can keep it." So, too, might we conceptualize a challenge facing the three North American countries in the twenty-first century: namely, the preservation of what, in historical terms, is a fairly new (i.e., twentieth century) dispensation: their security community, or "zone of peace."

A recent report of a high-level task force commissioned to study the community-building prospects of Canada, the United States, and Mexico contained among its series of recommendations one major proposal: that the three countries establish, by 2010, a "North American economic and security community" (Haass, 2005). The chairs of this 31-member task force were John Manley, William Weld, and Pedro Aspe, respectively from Canada, the U.S., and Mexico. Their work was sponsored by the New York-based Council on Foreign Relations, in conjunction with the Canadian Council of Chief Executives and the Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. Not surprisingly, given the ambitious nature of many of the report's recommendations, some of the task force's members were moved to append a dissenting, or otherwise modifying, view to the set of proposals.<sup>1</sup> What is surprising, however, is that none challenged the contention that the three countries should be working toward the construction of a *security* community.

Why this is surprising is that it really does misstate the problem, at least in the realm of security: it is generally conceded –though there are some skeptics, as I discuss below– that for nearly three-quarters of a century, Canada, the U.S., and Mexico *have* constituted a security community. The real challenge is whether, given the variety of threats they face in this new century, they can preserve what is already built. By security community is meant an order in which the use of force as a means of conflict resolution among members of the group has simply become inconceivable; i.e., they neither go to war against one another nor even consider doing so. Instead, they undertake to resolve peacefully whatever problems inevitably arise among them. With neither organized armed conflict nor the threat of such conflict playing a part in the resolution of intra-group problems, policymakers and other policy elites are able to entertain "dependable expectations" that peaceful change will be the only kind of change that occurs (Adler y Barnett, 1996: 73).

<sup>1</sup> These were gathered in a special section of the report and published under the heading, "Additional and Dissenting Views" (pp. 33-39).

As noted above, some dissent to the contention that a North American security community already exists can be encountered, usually in the case of the U.S.-Mexican dyad.<sup>2</sup> However, with respect to the Canada-U.S. tandem, one also confronts occasional skepticism on the part of those who really do believe that organized armed force might be employed by one country against the other. For instance, one Kingston, Ontario-based peace activist (an American expatriate from Maine) managed to publish a book in the early 1990s during the first Clinton administration purporting that the choice of nearby Fort Drum in upstate New York as the base of the U.S. Army's 10th Mountain Division bespoke aggressive designs on Canada! (Rudmin, 1993). Even prior to the Clinton administration there had been some in Canada who worried about a U.S. invasion, perhaps motivated by a desire to snatch oil or some other precious commodity, and at least one Canadian novelist dined out fairly regularly on this thesis during the early 1970s (see in particular Rohmer, 1973).

Today, a few policy analysts (including one prominent member of a recent Liberal government) can be found fretting that a U.S. siphoning of Canadian water has the potential to disturb the continental peace; while others (Conservatives, this time) imagine that the disagreement over the status of the Northwest Passage—is it or is it not an international strait?—<sup>3</sup> could escalate into armed conflict. This last concern managed to figure into the rhetoric of the most recent federal election campaign, when Conservative leader Stephen Harper promised on December 22, 2005 to use military means if necessary to defend Canada's claims to sovereignty in the Arctic. As one observer has wryly commented, taking this pledge seriously could result in the "insanity" of Canada's having to launch depth charges from an ice-breaker onto an *American* nuclear-powered submarine (Griffiths, 2006: A21).

Needless to say, should what Franklyn Griffiths brands as "insanity" come to pass, we can all dismiss the Canada-U.S. security community as a relic of the past. But as I will argue below, Canada-U.S. armed conflict in the far north is not a very real prospect; if we *are* to see any significant weakening of the Canada-U.S. security community, it will not be as a result of tensions in the Arctic, and Benjamin Franklin's implied question will not derive its contemporary security-community significance in the scenario sketched by Griffiths. So, with Benjamin Franklin's query in mind, we might want to ask, bluntly, whether the North American zone of

<sup>2</sup> For a dissenting view, namely that the U.S. and Mexico are "still a long way from a deep or tightly coupled Deutschian security community," see González and Haggard, 1998: 326.

<sup>3</sup> Though there is not much foreign objection to Canada's claim to sovereignty over the Arctic archipelago, things are different when it comes to the waterways separating some of the islands in the region, specifically the seven channels that link the Atlantic to the Pacific Ocean, and that collectively bear the name, Northwest Passage. See Charron, 2005: 831-48. For a discussion of the legal issues involved in determining whether a body of water is an international strait, see Haglund, 1989: 609-29.

peace really is “idiot proof,” in the sense that nothing can be imagined that would return any of the countries to their prior condition of having been bad instead of good neighbors.

I use the term “good neighbors” advisedly, for it speaks to the historical period during which the North American security community got established, namely a span of years covering the administration of Franklin D. Roosevelt. Though it is sometimes argued that the Canada-U.S. portion of North America constituted the world’s first security community, the reality may be otherwise, with two Scandinavian states, Sweden and Norway, disputing the honors (after their peaceful, though far from friction-free, breakup in 1905).<sup>4</sup> As for Canada and the U.S., to the extent planning for military action against one’s neighbor can be taken as evidence of the nonexistence of a regional security community (conveying, however *sotto voce*, a credible threat to employ force in conflict resolution), then not until such time as the two abandoned this kind of activity can we say that they had established a security community. In the Canadian case, it was not until the early 1920s that plans for military operations against the U.S. ceased to be developed; while for the U.S., it would take until 1937, when the War and Navy Departments discarded the obsolete “RED” plans (red being the color code for the British Commonwealth and Empire) in favor of the new “RAINBOW” plans directed at Germany, Italy, or Japan, or all three together (Morton, 1960: 12-22). By contrast, the Scandinavians kicked the habit a few years earlier, during the 1920s (Ericson, 2000).

Certainly with respect to the continent’s southernmost dyad, the U.S. and Mexico, there can be no question about their contending for the title of world’s first security community –not with Mexican irregulars invading New Mexico (as did Pancho Villa in March 1916) or U.S. regular forces counterattacking on Mexican soil (as General John Pershing did later in the same month).<sup>5</sup> Still, the Mexican-American dyad was not far behind the other two, as we can say that their security community also took shape during the interwar period, when a) the Mexican Revolution had consolidated to such a degree that no further insurrectionary raids into U.S. territory were easily conceivable, and b) U.S. foreign policy toward the country’s Latin American neighbors finally incorporated a commitment to refrain from the use of force against any of them. Both conditions were fulfilled during these years, the first being the consolidation of the revolution under the “Northern Dynasty” of Alvaro Obregón during the 1920s, and the second, Washington’s formal renunciation of a right

<sup>4</sup> For the argument that the two security communities arose at more or less the same time in the early twentieth century, and eventually merged into one transatlantic security community, see Lebow, 1994: 271-72. On the events leading to the rupture of Norway’s union with Sweden a century or so ago, see Stolleis, 2005: 35-48.

<sup>5</sup> For these cross-border incursions, see Cline, 1963: 176-81.



to intervene militarily in Latin America, made at two Pan-American conferences in 1933 and 1936 (in Montevideo and Buenos Aires, respectively) (Gellman, 1979).

Recently, some have asserted that the heavy militarization of the U.S.-Mexican border constitutes *prima facie* proof that the security community has come to an end. Those who make this argument confuse border controls with something else, namely a state's intention to do those things that would put an end to the security community, such as plan or instigate armed conflict against the other. Tightened borders might be regrettable, all things being equal, but they can no more be said to signal the demise of a security community between sovereign countries (what Karl Deutsch and his colleagues would term a "pluralistic security community") than can the presence of an armed Ontario Provincial Police be said to vitiate a security community *within* a sovereign state, in this case Canada (what Deutsch et al. call an "amalgamated security community") (1957).

There are those who even argue that the *failure* to militarize the United States' southwest border will jeopardize its national security, and by extension the security community, by allowing into the country vast hordes of Mexicans, many of them said to be bent upon the demographic *reconquista* of territories lost to Mexico more than a century and a half ago. Those who do invoke this argument, such as Patrick Buchanan,<sup>6</sup> are making implicit reference to the concept of societal security, a concept that can be expected to figure increasingly in discussions about the future of the North American security community. And though it may be incorrect to dispute the existence today of a security community between the U.S. and Mexico, it remains to be seen whether that community will emerge unscathed from the emotional debate attending illegal immigration into the U.S. from its southern neighbor.

## SOCIETAL SECURITY: "MEXICANIZATION" OR "CANADIANIZATION"?

One of the contemporary ironies of discussions about borders within North America has been the growing frequency with which one encounters references to the "Mexicanization" of the Canada-U.S. border.<sup>7</sup> In the following section I am going to address why the United States' northern border should, of late, have emerged as an object of physical security concern to many in Washington. In this section, I wish to start by noting the irony associated with the current U.S. anxieties about societal security, for in some respects they echo concerns first raised in the late nineteenth

<sup>6</sup> In comments made on the television show, "The McLaughlin Group," a weekly policy discussion aired by the Public Broadcasting System and chaired by John McLaughlin, 31 March 2006.

<sup>7</sup> For a good discussion, see Andreas, 2005: 449-62.

century as a result of virtually unchecked immigration from Canada (and elsewhere) into the U.S. Thus from the point of view of societal security, we might more accurately depict the current debate as representing the “Canadianization” of America’s southern border.

There is certainly nothing singularly North American about the concept of societal security; in fact, the concept has figured largely in the work of certain European scholars associated with the “Copenhagen School” of international relations theory. Nor is there anything odd about Europe’s being the source of so much scholarly thinking on the topic, as recent developments connected with the growing (and substantial) immigration flows to Western Europe from Islamic countries testify. For societal security is all about “identity,” those values and practices held in common by a people who see themselves making up a distinct (even if not unique) society. The menace in this case, then, is said to be to the *collective* identity of a people.<sup>8</sup>

For theorists associated with the Copenhagen School, there are three principal threats to societal security: 1) migration in such volumes that a country’s identity and values are held to be at risk of profound alteration (much of the current European angst today, especially in the Netherlands, would fall under this category); 2) “horizontal competition,” meaning the linguistic and cultural pull exerted by a powerful neighbor on one’s own identity (as evidenced, for instance, in longstanding Canadian anxieties about American cultural weight); and 3) “vertical competition,” with the threat here coming from within a country, where one collective identity with a regional base sets itself apart from the dominant identity (again, a familiar story in Canada, given the never-ending discussion over Quebec’s place in the federation).<sup>9</sup>

But if the concept may not be specific to North America, there can be no gain-saying that concerns for societal security have a lengthy pedigree on this continent, and not just in the U.S., either. However, since it is the U.S. whose sense of societal insecurity frames so much of the current debate about the North American security community, it is on it that I focus in this section. What strikes the analyst who follows the vocal discussion currently going on in the U.S. over illegal (and even some legal) forms of immigration is how unoriginal many of the concerns are, save that the first time that Americans debated whether their national identity was being eroded by demographic pressure, it was often to the north not the south that they turned their gaze.

Consider the following demographic trends of an era that displayed all the hallmarks of what would later be termed “globalization”: the last decades of the nine-

<sup>8</sup> On this concept, borrowed by students of international relations from the sociologists, see Eisenstadt and Giesen, 1995: 72-102.

<sup>9</sup> For a thoughtful analysis of societal security within a broader conceptual framework, see Buzan, Wæver, and De Wilde, 1998: 119-40.

teenth century and the first decade of the twentieth century, a time that began, to some, to look like the “Americanization” of the world.<sup>10</sup> Although it might appear that the dominant fact of that era was the outward projection of American economic and military power, it was also a moment when the world –or at least what would later be termed the “Western” world– was coming to the United States. One western country’s population was especially showing up in U.S. cities and states: Canada’s.<sup>11</sup> One chronicler of the population flow across the Canada-U.S. border during the second half of the nineteenth century notes

[W]hile the population of the Republic was little more than tripling in fifty years, and that of Canada was being multiplied by less than two and a half, the little Canada south of the boundary line saw the number of its inhabitants multiplied by eight. Of all the living persons of Canadian birth in 1900, more than one-fifth were settled in the United States (Moffett, 1972: 10).

Though the process being limned by the above author was said to be “Americanization,” the statistics he deployed testified to a “Canadianization” redolent in more than one respect of contemporary U.S. discussions of inflows from Mexico. First there was the sheer magnitude of the phenomenon. In addition to the native-born Canadians living in the U.S. at the turn of the last century (some 1.2 million), there were another half million born in the U.S. of two Canadian parents, as well as three-quarters of a million born of one Canadian and one American parent. Adding all these groups together, one finds that “there were in all 2 480 613 persons in the United States of at least half Canadian blood, which is more than half the number of similar stock in Canada.” Indeed, of the top ten provincial/state jurisdictions in North America measured in terms of their Canadian “stock,” *half* were located in the United States, and Massachusetts was outranked as a “Canadian” sub-national jurisdiction in 1900 only by Ontario and Québec.<sup>12</sup>

Secondly was the qualitative dimension, and while it may strike us as odd today, there were more than a few observers of immigration flows from Canada to the U.S. a century ago who worried about the prospect of American identity being changed, and for the worse. In ways that bear similarity to Samuel Huntington’s contemporary suspicions regarding the assimilability of the United States’ large and growing His-

<sup>10</sup> As one British observer styled it; see Stead, 1902.

<sup>11</sup> More accurately, it was a case of the intermingling of peoples. See Lee Hansen and Bartlet Brebner, 1940; and Bukowczyk et al., 2005.

<sup>12</sup> The top ten “Canadian” jurisdictions were Ontario (with 1 858 787), Quebec (1 560 190), Massachusetts (516 379), Nova Scotia (435 172), Michigan (407.999), New Brunswick (313 178), New York (226 506), Manitoba (180 859), Maine (133 885), and Minnesota (114 547). *Ibid.*: 10-11.

panic (mainly Mexican) population (Huntington, 2004), so too was there anxiety in the U.S.—especially in New England, where Professor Huntington teaches<sup>13</sup> about the strain upon America’s “creedal” identity that was emanating from culturally distinctive groups of immigrants hailing from the province of Québec. The quantity was ominous enough, according to nativists who thought like this: over the course of the century spanning 1840 and 1940, a total of 2.825 million Canadians would establish themselves in the U.S., some 30 percent (825 000) of them from Quebec. Most of the latter settled in New England, and at the height of the nativist anxiety over the “new” (i.e., non-Anglo-Saxon) immigration of the late nineteenth and early twentieth century,<sup>14</sup> French Canadians constituted, at 575 000, 10 percent of the six-state region’s total population.<sup>15</sup>

But the quality of these immigrants was positively frightening to nativists convinced that American societal security was at risk, and possibly—who could say?—American physical security also. Initially, the Roman Catholic church in Québec looked dimly on the migrants who dared to make their lives in Protestant New England, but after 1880 or so a new spirit began to manifest itself among the ecclesiastical leaders in the province, for whom the diaspora raised the prospect of at least a spiritual re-conquest of the once-disputed territories,<sup>16</sup> with perhaps even a political re-conquest looming in the bargain! This last was the dream of militants such as Jules-Paul Tardivel,<sup>17</sup> who wondered whether “l’Amérique française” could be expanded to include at least the northeastern part of the U.S., with some Catholic extremists allowing their imaginations freer rein, and foreseeing an America that would be majority French within a century! (Weil, 1989: 30-34).

What was the dream of Catholic militants became the nightmare of some Brahmin intellectuals, who had been digesting ideas related to the theory of “Anglo-Saxon”

<sup>13</sup> In 1894, members of Boston’s Brahmin elite formed the Immigration Restriction League; see Anderson, 1981: 56.

<sup>14</sup> An anxiety admirably traced in John Higham, 1971.

<sup>15</sup> This was when Quebec’s own French-speaking population stood at less than 1.2 million, meaning that some 30 percent of French Canadians were at the time living in New England.

<sup>16</sup> After all, Samuel de Champlain had explored the coast of New England fifteen years before the landing of the Pilgrims at Plymouth, and for a brief time the region was known as New France. And for many decades, beginning with the War of the League of Augsburg in 1689 and ending when the Seven Years War did in 1763, France and England disputed portions of present day New England, with a savagery that at times matched anything seen elsewhere in the world during the contemporary era of so-called “ethnic cleansing.” For the French exploration of the New England coast, see Forbes and Cadman, 1929, 3: 1; for intercolonial warfare, see Pellerin, 2001; and Leckie, 1999. The entire period is ably chronicled in Havard and Vidal, 2003.

<sup>17</sup> Jules-Paul Tardivel, a journalist who championed the cause of French-Canadian nationalism in the second half of the 19th century until his death in 1905, was ironically originally from the United States. He was born in Kentucky, of parents who immigrated to America from England and France. He was an ultra-conservative Roman Catholic (an ultramontane) who advocated an independent French-speaking (and Catholic) country within North America, hoping to advance the interests of the Church and of French Canadians in so doing.

supremacy that was at its height of popularity at the turn of the last century, a theory holding, *inter alia*, that all the worthwhile political values and institutions, including and especially those that gave substance to America's creedal identity, could be traced back to the "Teutonic" forests of antiquity, in which were to be encountered the first stirrings of democracy (Vann, 1958). Some worried that the Teutonic virtues carried in the genes of freedom-loving Yankees would not be able to withstand the onslaught from what was being styled by some the "Chinese of the East," teeming masses of French Canadians steeped in medieval religious mumbo-jumbo, speaking a different language, and willing to work at any wage, thereby throwing virtuous and proud Anglo laborers out of their jobs.

Things turned out well; in the end, the United States survived, Franco-Americans assimilated, and if New England's textile economy went into long and painful decline, that was hardly the fault of the Quebeckers. Not only did the region reinvent itself, but it remained an intellectual center of the country, its very "hub" for many New Englanders as well as other Americans. To be sure, the regional, and even national, identity had to have been affected as a result of the demographic flows that washed over the United States at the height of the new immigration, but it would be hard for anyone to make the argument that the country that would subsequently rise to global dominance had been hurt by the process. It was easier to sustain the opposite.<sup>18</sup>

And thus we might consider the current debate about the meaning of Mexican immigration for American societal security by thinking of it as a new phase of an established pattern. Obviously, that the nativist fears were proved wrong a century ago, when the continental focus was more on the United States' northern than its southern border, need not mean that the fears of today are invalid. Still, there may be merit in invoking the "Canadianization" analogy when we contemplate a possible societal security challenge to the North American zone of peace. For what is said by some to be at stake is a deterioration in the U.S.-Mexico relationship of such an order of gravity as to call into question the irenic *acquis* of the past 70 years, and open once again the prospect of either country planning or using force against the other.

How could this deterioration happen? The crux of the contemporary alarmism about societal security is found in the nightmare scenario of the nativists: to wit, of the United States becoming, in effect, the Disunited States, and doing so as a result of the replacement of a unifying assimilationist ethic by a divisive multiculturalist one. This vision has been adumbrated in fairly recent statements about the impact of ethnic politics upon the United States' future, especially by historian Arthur Schlesinger, Jr. (1998). In this fissiparous perspective, shared *inter alios* by Samuel Huntington

<sup>18</sup> For a good survey of the impact of immigration on U.S. society, see Dinnerstein and Reimers, 1999.

and Patrick Buchanan, it is the Mexican diaspora that proves particularly troublesome, bent as it presumably is on a *reconquista* of lost territory in the Southwest, whose proportions could only have been the envy of the Tardivels of the nineteenth century.

But there is reason to doubt that this nightmare scenario represents much of a threat, after all. Firstly, it still needs to be shown why the United States of a century ago, with fully a third of its population foreign-born, should have been so thoroughly capable of preserving –indeed strengthening– its national unity, while the United States of today, with only a tenth of its population foreign-born, must succumb to the pressure of ethnic diasporas.<sup>19</sup> Secondly, it needs to be demonstrated why fellow North Americans, which is what the Mexicans are, should prove to be more incapable of assimilation in the twenty-first century than were immigrants from the other side of the Atlantic –or for that matter, of the St. Lawrence!– a century and more ago. Indeed, some authors have argued not only that U.S. Latinos are at least as readily assimilated as, if not more so than, most previous ethnic diasporas, but that their growing presence in U.S. society gives the country a set of cultural (including linguistic) assets that will redound to its advantage in the future struggle for international influence, as well as market share, not only in the Western Hemisphere but throughout a world in which Spanish is exceeded only in importance by English as a global tongue. It is for this reason that one Brazilian academic writing in France could proclaim a dozen or so years ago (and not to French delight) that “the twenty-first century will be American” (Valladão, 1996).<sup>20</sup>

On balance, the societal security dilemma that currently may (or may not) be affecting the U.S. is unlikely to do much to unseat the U.S.-Mexican security community.<sup>21</sup> This is not to say that political developments in Mexico itself, in particular an electoral turn toward the kind of nativist populism on display elsewhere in Latin America (e.g., Venezuela and Bolivia) may not have a negative effect on the country’s relationship with the U.S., but that need not, and probably would not, put an end to the security community, should such an electoral turn come to pass in future. Instead, on the question of societal security and the North American security community, there is at least as much of a basis for an optimistic reading as for a pessimistic one –maybe more of a basis– and this because of the continuing power of assimilative factors even in a United States thought to be “multicultural”.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> On the earlier tensions posed to, and surmounted by, the U.S. political order as a result of ethnic diasporas, see Gerson, 1964.

<sup>20</sup> Predictably, this book, originally published in Paris under the title *Le XXI<sup>e</sup> siècle sera américain*, would soon occasion a direct rebuttal, in Biarnès, 1998.

<sup>21</sup> For a guardedly optimistic view, see Tenorio Trillo, 2006: 567-87.

<sup>22</sup> For optimistic readings of the United States’ ability to resolve whatever identity crisis the country may be said to face, see Lacorne, 1997; De Conde, 1992; Hall and Lindholm, 1999.

## CANADA-U.S. SECURITY RELATIONS: A NEW FENIANISM?

If it is ironic to discover that today's American societal-security concerns stimulated by Mexican immigrants bear some resemblance to earlier anxieties about Canadian immigration, it is no less ironic to discover that U.S. policy elites have begun to regard their northern border, the much-ballyhooed "longest undefended border" in the world, with growing trepidation from the point of view of physical not societal security, i.e., the kind of security woes that were once thought to be exclusively related to the border with Mexico. This is why, as noted above, one hears more and more references to the "Mexicanization" of the Canada-U.S. border, as inaccurate as the imagery may be. For if it is true that from the standpoint of societal security it is clearly the U.S.'s southern frontier that is at the crux of the matter, the same does not apply when we turn to a discussion of the country's physical security.

For reasons I address in this section, U.S. policy elites have begun to regard Canada with a much more jaundiced eye than heretofore, even if for the great U.S. public, unencumbered as it is by much knowledge of its northern neighbor, Canada continues to be held in lofty esteem.<sup>23</sup> Nor is there anything new in a U.S. public's continually fawning over a people and a country that does not reciprocate the affection (see Freeman, 2005: A18). What Frank Underhill related nearly half a century ago remains true today: "Americans...are benevolently ignorant about Canada, whereas Canadians are malevolently informed about the United States" (Underhill, 1961: 256-57).

This is not to suggest that those Americans who actually know something about Canada, i.e., the policy elites, are harboring aggressive designs on a neighbor that has grown increasingly annoying to them of late, but neither is it particularly shocking to read that, for some of these elites at least, Canada is being adjudged a "security threat to the United States" (Sapolsky, 2005: 31). What analysts such as MIT's Harvey Sapolsky mean when they say this is that, starting at the middle of the previous decade and continuing down to the present, Canadian governments have made it their purpose to attempt to constrain U.S. power and influence, *inter alia* by leading campaigns such as those that resulted in the ban on antipersonnel land mines and the establishment of the International Criminal Court. Not only does this kind of critique understate if not ignore completely those many things Canada does that assist the U.S.,<sup>24</sup> but it also misidentifies the real challenge. To the (slim) extent that the

<sup>23</sup> An early 2006 Gallup national opinion survey found that the United Kingdom and Canada remained the two countries most favorably regarded by Americans, both eliciting positive scores of more than 80 percent (Koring, 2006: A17).

<sup>24</sup> For a useful corrective, see Sokolsky, 2006: 29-43.

Canada-U.S. security community will be put into jeopardy in coming years, it will have much less to do with any ongoing Canadian tendency to wish to pluck the eagle's tail feathers, and much more to do with a phenomenon that bears a resemblance to a security challenge that once dramatically affected security relations between the two North American neighbors. Let us refer to this phenomenon as the "New Fenianism."

As noted earlier in this article, the Canada-U.S. security community is one of the world's oldest. Emblematic of this North American zone of peace has been and remains a reciprocal commitment made by the two states, namely to regard each other's legitimate physical security interests as being virtually tantamount to their own. It is no exaggeration to state that this commitment underpins the entire apparatus of Canada-U.S. security cooperation. The commitment took shape at the same moment the security community was forming, during the crisis atmosphere of the late 1930s, when a war in Europe was looming, and when it seemed that American security might be imperiled should Canadian involvement in the European war make the Monroe Doctrine untenable.

We can call this norm the "Kingston dispensation," as it first was made explicit in an address delivered by Franklin D. Roosevelt at Queen's University, in Kingston, Ontario, during the August 1938 Sudetenland crisis. The president told his audience that the United States would "not stand idly by" were the physical security of Canada threatened by a European adversary, as a consequence of the country's participation in a European war. For his part, Prime Minister Mackenzie King, speaking a few days later (though not in Kingston), pledged that Canada would ensure that nothing it did would jeopardize the physical security of the United States. Taken together, the two leaders' remarks constitute the normative core of the Canada-U.S. security relationship: each country understood that it had a "neighborly" obligation to the other to demonstrate nearly as much solicitude for the other's physical security needs as for its own (see Fortmann and Haglund, 2002: 17-22).

The Kingston dispensation was not quite an alliance, but it would only take two more years before a bilateral alliance did get forged in North America, an alliance that remains the United States' longest-running bilateral security pact. Is there any reason to believe that this normative core could be subjected to severe challenge, so severe, in fact, as to put in jeopardy the North American zone of peace? Yes, though the chances of this occurring are extremely slight. Perhaps the only conceivable challenge to the security community resides in what Canada's former minister of transport, Jean Lapierre, termed his "worst nightmare," that of a devastating terrorist attack mounted against U.S. soil from Canada (cited by Allison, 2005: 717).

I include this scenario under the rubric the "New Fenianism" as a way of providing historical context via analogical reasoning. To be sure, analogies can never



be anything other than imperfect, and this one looks, at first blush, to be more imperfect than most. For to Canadian readers with historical knowledge, the New Fenianism conjures up an earlier threat to physical security that really was a Canadian nightmare: the prospect of the country's being invaded by swarms of Irish nationalists based in the United States and possessed of an abiding grudge, not so much against Canada as against Canada's then colonial ruler, Great Britain. For the Fenians of old, whose ranks in America had been filled by the massive migration triggered by the Great Famine of 1847, the most tempting target in the campaign for Irish independence was Canada; their *jihad* envisioned seizing Canada, and though this central pillar of their strategic campaign may have failed to secure Irish independence, it certainly played a considerable role in uniting the British North American colonies in the tense period following the U.S. Civil War (see Jenkins, 1969).

Conceptually, what Fenianism in the nineteenth century represented was a diaspora's bid to achieve world-order aims by attacking targets on North American soil. The Old Fenians cared about Canada, but chiefly as a means to get Britain out of Ireland. The "New Fenians" also have world-order objectives, the servicing of which could involve strikes on North American soil as a means of forcing the pace of developments elsewhere. In the case of the New Fenians, the aim is to dislodge the U.S. not from North America (a patent impossibility), but rather from the Greater Middle East.

But if the comparison might be an apt one in terms of objectives, does not the difference in scale (tens of thousands of Irish-American jihadists versus a necessarily unknown but definitely tiny number of contemporary Canada-based jihadists) render the analogy nugatory?<sup>25</sup> Ordinarily, one would hesitate simply because of these scale differences to suggest the analogy, except that in the case of modern terrorism, as the events of 9/11 showed, it does not require vast numbers to make a major impact on international security. Given the legitimate worry about terrorists acquiring weapons of mass destruction, small numbers can more than equal, in death and destruction, what in an earlier era would have required veritable armies to accomplish. As Robert Cooper notes, ideological groups can today make do with only a minuscule fraction of the warriors who used to be required: "Henceforth, comparatively small groups will be able to do the sort of damage which before only state armies or major revolutionary movements could achieve.... A serious terrorist attack could be launched by perhaps sixty people... 0.000001 per cent of the population is enough" (Cooper, 2004: ix).

<sup>25</sup> Consider that about 140 000 Irish-Americans fought for the Union during the Civil War, and while most of them had no desire actually to wage holy war against the object of their loathing, Britain, many did join the ranks of the Fenian movement, whose so-called "armies" could boast of a strength on paper of more than 7 000 men.

To date, most of the Canadian jihadists involved in combat against the U.S. (and, when you think about it, Canada as well, given the involvement of the Canadian Forces in operations against the Taliban in Afghanistan) have acted outside of North American territory. One recalls in this regard the astounding saga of the Khadr family, made even more astounding by an early intervention of a Canadian prime minister, Jean Chrétien, to obtain the freedom from custody in Pakistan of the now-deceased patriarch of the family, Ahmed Said Khadr, the Al Qaeda operative who enrolled his four sons in the *jihad* that would eventually take his own life and severely mess up theirs. As Colin Freeze has written apropos of the Chrétien involvement in this case, “[t]he widespread chill and embarrassment caused by the prime minister’s intervention for Mr. Khadr a decade earlier still ripples through the Canadian government and its counterterrorism cases today” (Freeze, 2005: A10).

But there is the even greater embarrassment of one prominent jihadist who did attempt to strike a U.S. target (the Los Angeles international airport) from a base in Canada, Ahmed Ressam. Although the so-called “millennium bomber” failed in his plan, his arrest in December 1999 by U.S. border authorities in Washington state occasioned a great deal of concern on the part of U.S. security officials, and did so well before the heightened mood of anxiety resulting from the 9/11 attacks. Needless to say, Jean Lapierre’s “nightmare” remains one for the entire Canadian security apparatus, and should a devastating terrorist strike against the U.S. ever materialize from Canadian soil, it would be difficult if not impossible to overstate the severity of its impact, not just on Canada-U.S. relations, but also on the North American zone of peace.

At the source of U.S. security concerns regarding the Canada-U.S. border is the perspective that terrorists can easily slip into Canada, as did Ressam and who knows how many others, as a result of the country’s immigration policies, especially as they pertain to the processing of refugee claims. According to statistics compiled by the United Nations High Commission for Refugees (and published in its 2003 *Global Refugee Trends*), Canada had an acceptance rate for refugee claims of 49.1 percent, which translated into Canada *alone* accepting fully one-fifth of all the asylum seekers in an 18-state group of OECD countries (some 17 682 out of a total intake for the group of 80 219). The country’s intake was disproportionately high because its acceptance rate was so out of line with the western acceptance average of 15.1 percent, an average itself exceeded by only two other OECD states: the U.S., at 21.8 percent, and Italy, at 16.3 percent (cited in Collacott, 2006: 87).

Obviously, the overwhelming majority of these refugees constitute no threat whatsoever to Canadian or American –or anyone else’s– security. But it strains credulity, particularly in light of the empirical evidence in both Canada and the U.S., to imagine that no terrorists have slipped and are still slipping through the net.

After all, most of those who struck New York and Washington on September 11 had been residing *legally* in the U.S., and even those terrorists whose visas had expired had initially possessed valid entry documentation. This leads to the not unnatural suspicion among U.S. security officials about Canadian policy and administrative practices, the logic being that if the U.S., as the target of the terrorists and therefore taking security more seriously than most other states, can be so ineffective at keeping out those who mean it harm, then how much less attentive to security must Canadian authorities be?

But it is not just the patently illegal aspects of the New Fenianism that remain a constant source of concern for security experts in the U.S., as well as in Canada. There is also a completely legal aspect of the phenomenon that itself carries with it implications for the quality of the Canada-U.S. relationship. Again, the analogy is instructive, for while most of the Irish diaspora did not, in the end, take part in the *jihād* against Canadian targets, that large diaspora did contribute to keeping Anglo-American relations from developing into a strategic partnership until it was almost too late. The Irish-Americans were hardly the only diaspora group in the U.S. to delight in urging politicians to tweak the tail of the British lion (the even larger German-American community also encouraged the pastime), but their presence, especially in major urban centers of the Northeast, was a constant reminder to political leaders of the danger in working too closely with America's fellow democracy across the seas, Great Britain.

So, the way in which current immigration sources and patterns in Canada might have an effect on the evolution of Canadian-American relations bears pondering, given that considerable numbers of new arrivals hail from parts of the world that are hardly sympathetic to the U.S. or its purposes, in this new century, dubbed by some the "anti-American century" (Sweig, 2006). To be sure, as noted earlier, anti-Americanism in Canada hardly needs off-shore diasporas to stoke it; an electoral campaign and a well-publicized trade wrangle seemed to be all that was required to turn Paul Martin into Hugo Chávez, with the former prime minister attempting, unsuccessfully, to secure re-election in early 2006 by running against George W. Bush. But there is a difference between the variety of anti-Americanism as it is articulated in those parts of the world where the United States is seen as an implacable cultural and political enemy –parts of the world from which growing numbers of immigrants keep arriving in Canada– and the anti-Americanism bubbling up in parts of the world where the U.S. is still considered an ally and a partner, albeit an occasional annoyance.

If Canada's traditional so-called anti-Americanism is of the "lite" (Naím, 2003: 95-96) and opportunistic variety (call it "Martinism" after its latest iteration in the aforementioned federal election campaign), it remains to be seen what the longer-

term impact of immigration flows betraying a rather less salubrious form of anti-Americanism will be. If the U.S. experience during the first half of the twentieth century in developing a stable partnership with Britain is any indication, one might expect the imported anti-Americanism of new immigrants to render the fashioning of a mature and rational “America policy” in Ottawa more challenging, all things being equal.

However, just as Mexican anti-Americanism, another hoary phenomenon, is unlikely to spell the difference between the preservation and the termination of the North American security community—a community that took shape, it bears recalling, at a time when Mexico’s public was at least as anti-American as it is today—so too would it appear unlikely that a Canada becoming more anti-American *pari passu* with its becoming more “globalized” must be a Canada that lives at greater risk of seeing the North American zone of peace become a thing of the past. Its relationship with the U.S., politically if not economically, would likely worsen in the process, but countries can have fairly mediocre relations with each other and still constitute a security community. One thinks, in this respect, of U.S. relations with France: hardly the West’s most vibrant strategic couple, but still far from being enemies, alarms to the contrary notwithstanding.<sup>26</sup>

The key to the preservation of the Canada-U.S. security community will be in controlling the illegal—both from the point of view of national and international law—side of the New Fenianism, and preventing jihadists from reaching targets in the United States, should that be their intent. For it is only this last prospect, of a Canada-based strike with significant casualties, that has the ability fundamentally to alter a security status quo that has been incredibly beneficial to Canadian, as indeed to U.S., interests.

## CONCLUSIONS

Although some readers might judge what I have to say in this article as verging on the lugubrious, if not ridiculous, from the perspective of the query contained in the title, my conclusions are, nevertheless, rather upbeat. If no one should deem the North American zone of peace truly idiot proof (for there are things that could still go terribly wrong), the security community on the continent does remain a fairly robust entity. And though at times community-building enthusiasts in North America might show glimpses of “EU envy,” they would do well to reflect upon the reasons why some (not all) aspects of integration seem to be more fully developed in Western Europe than in North America.

<sup>26</sup> As, for instance, the one sounded in Miller and Molesky, 2004.

Simply put, the Europeans understood only too well, after the second global conflagration of the twentieth century, that they had best develop means of dealing with one another different from the oft-tried, painful methods associated with the European balance-of-power. So they aspired to create, through the process of economic and political integration, a zone of peace among themselves. And by and large, aided by a considerable injection of offshore resources and attention, to say nothing of a looming Soviet threat, they succeeded in erecting a regional security community, one whose preservation must always remain the uppermost concern of sentient policymakers, for whom the risk entailed by a stalling or, worse, reversal, of integration continues to be that of intra-European war.<sup>27</sup>

By contrast, major war in North America has been a much more distant phenomenon, hence the felt need for community-building à l'euro péenne has not been as great. The Europeans erected their security community in the immediate aftermath of their last intra-European bloodletting, so for them it is never a distant memory that links integration and community-building with the preservation of peace. For the North Americans, on the other hand, the same easy linkage cannot be drawn between community-building and the avoidance of regional interstate war. They have, in so many ways, had a much luckier recent past than the Europeans.

Nor should anyone lament that good fortune. Still, from time to time, it is well to reflect upon the possibility that there need be nothing inevitable about the continuation of the North American zone of peace. This is why prudence is always desirable, and when it comes to national security, the symbol of prudence must remain efficient borders. Occasionally one hears discussions of a "security perimeter," either around the entire North American continent or just its northern half. Such discussions miss the basic point that it would be in no one's interest if, say, the physical security of the U.S. were to depend, in the last resort, upon decisions taken (or not taken) in Ottawa. It may once have been the case, as one student of Canada-U.S. security relations has claimed, that "no fences make good neighbors" (Shore, 1998: 333-367). But in the current era, styled by some the "Long War," it must remain the responsibility of U.S. borders to serve as the final barrier against those who would attack targets on American soil. It is simply unrealistic, the Kingston Dispensation to the contrary notwithstanding, to expect Canadian authorities to be able to provide that kind of barrier, even though they might wish to.

As for the issue of societal security, which is what is mainly at stake in the matter of the United States' southern border, here an efficient frontier has to begin with a serious discussion about the meaning of Mexican immigration to the U.S. Anyone

<sup>27</sup> This is the thesis starkly presented in Delmas, 1999, which despite its provocative title is an ardent plea for the continuation of European integration primarily via tight cooperation between France and Germany.

who thinks that Nirvana can only be attained once the last Mexican illegal (or even legal!) immigrant has returned home would be well-advised to watch Sergio Arau's film, *Un día sin mexicanos* (A Day without Mexicans), which details the disastrous impact on the California economy of the sudden disappearance of the state's 14 million Hispanics (Aznárez, 2004: 32). Contained in this far-fetched scenario is the kernel of an undeniable reality: that immigration from Mexico to the U.S. does bring with it benefits to the American economy, and one can argue, society.

As with all things, there is a downside, and in this case it is easy to establish that many criminals, including drug smugglers, have been operating along the U.S.-Mexican border. But to date no one has documented any "New Fenians" seeking to harm the United States from a Mexican base. There are reasons for this, perhaps the most obvious being that the societal context that in Canada, the U.S., and Western Europe can facilitate (willy-nilly) the growth of Islamist cells, namely the presence of sizable immigrant communities from Islamic countries, is absent from Mexico.

## BIBLIOGRAPHY

ADLER, EMANUEL and MICHAEL N. BARNETT

1996 "Governing Anarchy: A Research Agenda for the Study of Security Communities," *Ethics & International Affairs*, no. 10, pp. 63-98.

ALLISON, GRAHAM

2005 "Is Nuclear Terrorism a Threat to Canada's National Security?" *International Journal*, vol. 60, Summer, pp. 713-722.

ANDERSON, STUART

1981 *Race and Rapprochement: Anglo-Saxonism and Anglo-American Relations, 1895-1904*, Rutherford, N.J., Fairleigh Dickinson University Press.

ANDREAS, PETER

2005 "The Mexicanization of the U.S.-Canada Border: Asymmetric Interdependence in a Changing Security Context," *International Journal*, vol. 60, Spring, pp. 449-462.

AZNÁREZ, JUAN JESÚS

2004 "'Un día sin mexicanos' se estrena entre Tijuana y San Diego," *El País*, September 24, p. 32.

BIARNÈS, PIERRE

1998 *Le XXI<sup>e</sup> siècle ne sera pas américain*, Paris, Éditions du Rocher.

BUKOWCZYK, JOHN J. et al.

2005 *Permeable Border: The Great Lakes Basin as a Transnational Region, 1650-1990*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, and Calgary, University of Calgary Press.

BUZAN, BARRY, OLE WÆVER, and JAAP DE WILDE

1998 *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner.

CHARRON, ANDREA

2005 "The Northwest Passage: Is Canada's Sovereignty Floating Away?" *International Journal*, vol. 60, Summer, pp. 831-848.

CLINE, HOWARD F.

1963 *The United States and Mexico*, rev. ed., New York, Atheneum, pp. 176-181.

COLLACOTT, MARTIN

2006 "Canada's Inadequate Response to Terrorism: The Need for Policy Reform," *Fraser Institute Digital Publication*, February.

COOPER, ROBERT

2004 *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Toronto, McClelland and Stewart.

DE CONDE, ALEXANDER

1992 *Ethnicity, Race, and American Foreign Policy: A History*, Boston, Northeastern University Press.

DELMAS, PHILIPPE

1999 *De la prochaine guerre avec l'Allemagne*, Paris, Éd. Odile Jacob.

DEUTSCH, KARL et al.

1957 *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press.

DINNERSTEIN, LEONARD and DAVID M. REIMERS

1999 *Ethnic Americans: A History of Immigration*, 4th ed., New York, Columbia University Press.

EISENSTADT, SHMUEL NOAH and BERNHARD GIESEN

1995 "The Construction of Collective Identity," *European Journal of Sociology*, no. 36, pp. 72-102.

ERICSON, MAGNUS

2000 "A Realist Stable Peace: Power, Threat, and the Development of a Shared Norwegian-Swedish Democratic Security Identity 1905-1940", Ph. D. dissertation, Sweden, Lund University.

FORBES, ALLEN and PAUL CADMAN

1929 *France and New England*, Boston, State Street Trust.

FORTMANN, MICHEL and DAVID G. HAGLUND

2002 "Canada and the Issue of Homeland Security: Does the 'Kingston Dispensation' Still Hold?", *Canadian Military Journal*, vol. 3, Spring, pp. 17-22.

FREEMAN, ALAN

2005 "Americans Irk Canadians: Study," *Globe and Mail*, 24 June, p. A18.

FREEZE, COLIN

2005 "The Khadr Effect," *Globe and Mail*, 3 October, p. A10.

GELLMAN, IRWIN F.

1979 *Good Neighbor Diplomacy: United States Policies in Latin America, 1933-1945*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

GERSON, LOUIS L.

1964 *The Hyphenate in Recent American Politics and Diplomacy*, Lawrence, University of Kansas Press.

GONZÁLEZ, GUADALUPE and STEPHAN HAGGARD

1998 "The United States and Mexico: A Pluralistic Security Community?", in Emanuel Adler and Michael Barnett, eds., *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press.



GRIFFITHS, FRANKLYN

2006 "Breaking the Ice on Canada-U.S. Arctic Cooperation," *Globe and Mail*, Toronto, 22 February, p. A21.

HAASS, RICHARD N.

2005 Foreword, *Building a North American Community*, Independent Task Force Report no. 53, New York, Council on Foreign Relations.

HAGLUND, DAVID G.

1989 "Canada and the Law of the Sea," in Paul Painchaud, ed., *From Mackenzie King to Pierre Trudeau: Forty Years of Canadian Diplomacy*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 609-29.

HALL, JOHN A. and CHARLES LINDHOLM

1999 *Is America Breaking Apart?*, Princeton, Princeton University Press.

HAVARD, GILLES and CÉCILE VIDAL

2003 *Histoire de l'Amérique française*, Paris, Flammarion.

HIGHAM, JOHN

1971 *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925*, New York, Atheneum.

HORSMAN, REGINALD

1981 *Race and Manifest Destiny: The Origins of American Racial Anglo-Saxonism*, Cambridge, Harvard University Press.

HUNTINGTON, SAMUEL P.

2004 *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*, New York, Simon and Schuster.

JENKINS, BRIAN

1969 *Fenians and Anglo-American Relations during Reconstruction*, Ithaca, Cornell University Press.

KORING, PAUL

2006 "Iran Seen as Worst Enemy of U.S., Poll Shows," *Globe and Mail*, 24 February, p. A17.

LACORNE, DENIS

1997 *La Crise de l'identité américaine: Du melting-pot au multiculturalisme*, Paris, Fayard.

LEBOW, RICHARD NED

1994 "The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism," *International Organization*, vol. 48, Spring, pp. 249-77.

LECKIE, ROBERT

1999 "A Few Acres of Snow": *The Saga of the French and Indian Wars*, New York, John Wiley and Sons.

LEE HANSEN, MARCUS and JOHN BARTLET BREBNER

1940 *The Mingling of the Canadian and American Peoples*, New Haven, Yale University Press.

MILLER, JOHN J. and MARK MOLESKY

2004 *Our Oldest Enemy: A History of America's Disastrous Relationship with France*, New York, Doubleday.

MOFFETT, SAMUEL E.

1972 *The Americanization of Canada*, Toronto, University of Toronto Press.

MORTON, LOUIS

1960 "Germany First: The Basic Concept of Allied Strategy in World War II," in Kent Roberts Greenfield, ed., *Command Decisions*, Washington, D.C., Office of the Chief of Military History, Department of the Army.

NAÍM, MOISÉS

2003 "The Perils of Lite Anti-Americanism," *Foreign Policy*, no. 136, May-June, pp. 95-96.

PELLERIN, JEAN

2001 *La Nouvelle-France démaquillée*, Montréal, Éditions Varia.

ROHMER, RICHARD

1973 *Ultimatum*, Toronto, Clark Irwin.

1974 *Exxoneration*, Toronto, McClelland and Stewart.

RUDMIN, FLOYD W.

1993 *Bordering on Aggression: Evidence of U.S. Military Preparations against Canada*, Hull, Voyageur.

SAPOLSKY, HARVEY M.

2005 "Canada: Crossing the Line," *Breakthroughs*, vol. 14, Spring, pp. 31-37.

SCHLESINGER, JR., ARTHUR M.

1998 *The Disuniting of America: Reflections on a Multicultural Society*, new and rev. ed., New York, W. W. Norton.

SHORE, SEAN M.

1998 "No Fences Make Good Neighbors: The Development of the Canadian-U.S. Security Community, 1871-1940," in *Security Communities*.

SOKOLSKY, JOEL J.

2006 "Walking the Line: Canada-U.S. Security Relations and the Global War on Terrorism," *Breakthroughs*, vol. 15, Spring, pp. 29-43.

STEAD, WILLIAM THOMAS

1902 *The Americanization of the World, or the Trend of the Twentieth Century*, London, Review of Reviews.

STOLLEIS, MICHAEL

2005 "The Dissolution of the Union between Norway and Sweden in 1905: A Century Later," in Ola Mestad and Dag Michalsen, eds., *Rett, nasjon, union – Den svensk-norske unionens rettslige historie 1814-1905*, Oslo, Universitetsforlaget.

SWEIG, JULIA E.

2006 *Friendly Fire: Losing Friends and Making Enemies in the Anti-American Century*, New York, Public Affairs.

TENORIO TRILLO, MAURICIO

2006 "On the Limits of Historical Imagination: North America as a Historical Essay," *International Journal*, vol. 61, Summer.

UNDERHILL, FRANK H.

1961 "Canada and the North Atlantic Triangle," in *In Search of Canadian Liberalism*, Underhill, Toronto, Macmillan of Canada.

VALLADÃO, ALFREDO G. A.

1996 *The Twenty-First Century Will Be American*, trans. John Howe, London, Verso.

VANN, RICHARD T.

1958 "The Free Anglo-Saxons: A Historical Myth," *Journal of the History of Ideas*, vol. XIX, no. 2, April.

WEIL, FRANÇOIS

1989 *Les Franco-Américains, 1860-1980*, Paris, Belin.



## **ANÁLISIS DE ACTUALIDAD / CONTEMPORARY ISSUES**

*Ignorancia estratégica*  
**Leonardo Curzio**

*Los retos del Estado mexicano ante el reconocimiento  
de los derechos colectivos: una perspectiva comparada  
desde el federalismo canadiense*  
**Alexandra Aguilar Bellamy**

*La formación y dinámica del circuito migratorio  
Mixteca-Nueva York-Mixteca:  
los trayectos internos e internacionales*  
**Liliana Rivera Sánchez**



## Ignorancia estratégica

LEONARDO CURZIO\*

### RESUMEN

El tema migratorio entre México y Estados Unidos es el más importante en la agenda bilateral actual. Lleno de contradicciones para ambos países, no parece encontrar soluciones prácticas, pues ambos gobiernos prefieren omitir de sus agendas y planteamientos los asuntos que les resulta incómodo reconocer. Para Estados Unidos, el problema radica en una contradicción: que, al ser un país construido por migrantes, ahora debe aplicar una política migratoria severa y, a la vez, necesita la mano de obra barata para el funcionamiento de su economía. Para México, el tema de la migración de los mexicanos hacia Estados Unidos se utiliza como arma política, aunque, en los hechos, el país carece de una auténtica política migratoria. Por lo tanto, encontramos una tendencia en cada país a simplificar la discusión de la migración. Ni los gobernantes ni las burocracias de ambas naciones aceptan públicamente la complementariedad de las dos estructuras económicas en el plano de los mercados laborales. Tampoco consideran los factores económicos, demográficos y socioculturales que la migración entre ambos países genera. Es precisamente en esta tendencia a la simplificación del tema en la que situamos la *ignorancia estratégica*, la cual caracterizamos como un mecanismo de evasión de la realidad que permite a los actores de la relación bilateral utilizar el tema de la migración como les conviene, ya sea minimizando las informaciones que al respecto se tienen, o bien, limitando la responsabilidad compartida. Ignorar estratégicamente condiciona la generación de políticas comunes que den una respuesta equilibrada y justa a los problemas que genera la migración bilateral.

**Palabras clave:** Migraciones, relaciones México-Estados Unidos, seguridad, mercados laborales.

\* Investigador del CISAN, UNAM. <leonardocurzio@nrm.com.mx>.

## VALORES EN TENSIÓN

En Estados Unidos, el tema migratorio deja al descubierto una profunda disyuntiva que palpita en los orígenes mismos de la nación: ser un país abierto a las corrientes migratorias o aplicar una política migratoria restrictiva. Tal disyuntiva saca a la luz algunos dilemas que provocan una tensión enorme entre distintos valores que la propia sociedad estadounidense considera básicos para explicar su identidad.

Esta problemática no es del todo novedosa. A lo largo de su historia, Estados Unidos ha reflejado en su política migratoria (por cierto magistralmente revisada en una reciente investigación de Aristide Zolberg [2006]) la lucha por determinados valores, así como los juicios y prejuicios que sobre otros pueblos y etnias han aparecido en diferentes momentos de la historia. Además, la política migratoria ha permitido ir moldeando el rostro de ese país al favorecer o inhibir la llegada de cierto tipo de migrantes a su territorio.

El proceso es muy complejo y no es propósito de este artículo retomarlo en su totalidad. Tampoco abordaremos en toda su extensión el debate teórico sobre las migraciones. Baste señalar como referencia básica que los fenómenos migratorios suelen ser producto de la interacción entre dos realidades diferentes pero complementarias. Por un lado existen condiciones expulsivas que en determinadas sociedades pueden deberse a razones políticas, religiosas, culturales, económicas o sociales,<sup>1</sup> en muchos casos, incluso, el elemento determinante puede ser una combinación de factores que impulsan a un grupo de individuos a emigrar de su tierra natal. Existen, por el otro, factores atractivos que pueden depender de los mismos resortes que expulsan o de una mezcla de algunos de ellos, aunque vale la pena subrayar que el eje económico suele ser el preponderante para motivar los flujos migratorios.

El desplazamiento de personas a otros países plantea, por supuesto, problemas de distinta índole en función de la cultura de origen y el número de inmigrantes. Para las sociedades “expulsoras”, los problemas pueden situarse en la desintegración familiar, la feminización de la economía o la aculturación. En tanto, para las sociedades receptoras, los problemas son más amplios y tienen básicamente que ver con la organización de la convivencia, el respeto a determinados valores y leyes, así como a la percepción de identidad que una sociedad tenga de sí misma. Todas las comunidades tienen una autopercepción y pueden sentirse amenazadas cuando un contingente de personas instalado en su territorio no tiene su mismo origen, no habla

<sup>1</sup> Una revisión de los modelos teóricos que explican las migraciones en un sentido muy amplio lo desarrollamos en Curzio, 1992. Véase específicamente el capítulo primero. Un texto que retoma los diversos enfoques para explicar la migración es Castles y Millar, 2004.



la lengua de la mayoría o no profesa la religión mayoritaria, o tal vez no apoya al equipo nacional en un juego de fútbol.

No es extraño, por lo tanto, que las políticas migratorias obedezcan a los estados de ánimo de una sociedad, a percepciones de riesgo alimentadas a veces por juicios y muchas más por temores o prejuicios. Convivir con comunidades diversas no es siempre fácil y las tensiones pueden adquirir diversas gradaciones que van desde la molestia superficial hasta la franca hostilidad. Las políticas migratorias reflejan los problemas que se generan en los ámbitos económico, religioso, cultural, étnico o de seguridad, por la convivencia con inmigrantes.

Las sociedades contemporáneas tienen, a pesar de su complejidad, una serie de valores que no siempre se acoplan fácilmente a los desafíos que plantean los extranjeros asentados en su territorio. Una sociedad, por ejemplo, puede tener una tradición de tolerancia con la diversidad religiosa y súbitamente encarar un reto por una acción terrorista ligada a un fundamentalismo religioso. Los valores de la sociedad se tensan por el efecto contradictorio que generan situaciones extremas. No siempre es fácil acompañar los valores con realidades cambiantes.

En los sistemas educativos, por citar otro caso, puede darse una voluntad de integrar a los hijos de migrantes, pero puede haber serias resistencias a enseñar contenidos en otra lengua que no sea la mayoritaria. En fin, podríamos multiplicar los ejemplos para explicar cómo se generan estas tensiones entre un valor proclamado por una comunidad como fundamental y situaciones inéditas o de graves consecuencias.

En el ámbito económico sucede algo similar. Una comunidad se puede reconocer como abierta y solidaria con los extranjeros, mientras no se conviertan en un factor de competencia, percibida como desleal, o como francos explotadores de ventajas y recursos que le pertenecen originalmente. Pueden vivirse fuertes tensiones xenofóbicas en periodos de recesión.

Las políticas migratorias responden a una o varias de estas problemáticas y las naciones intentan controlar el flujo de extranjeros que llegan a su territorio a instalarse y trabajar.

La imposibilidad de armonizar valores que pueden entrar en fricción o en franca contradicción fomenta que la sociedad y el gobierno discutan fragmentariamente el tema, reduciendo así la enorme complejidad del fenómeno migratorio que es, al mismo tiempo, un fenómeno social, económico, internacional, pero sobre todo humano.

En el inicio del siglo XXI, no solamente se ha detectado esa tendencia a la simplificación de la problemática migratoria, como si existiese una dificultad epistemológica para la aprehensión de su complejidad, sino que se ha llegado al extremo de reducirla conscientemente por una lógica elemental de rentabilidad política electoral que lleva a plantear soluciones lineales que ocultan de manera deliberada las

dimensiones y las múltiples implicaciones del problema. Esa tendencia a reducir la problemática para plantear así soluciones que satisfagan a un electorado sediento de soluciones radicales y sin impactos colaterales explica que amplios sectores que participan en la discusión vayan ignorando deliberadamente ciertos hechos, cifras o realidades sobre los que conviene correr un grueso velo a fin de mantener un equilibrio discursivo.

Dicho en otros términos, es mejor ignorar estratégicamente ciertos aspectos para que el discurso político no pierda coherencia y el electorado tenga elementos que lo tranquilicen, independientemente de lo que suceda en la realidad. Una especie de autismo calculado y colectivo permite a amplias franjas de aquella sociedad seguir ignorando una realidad que involucra a millones de personas.

En este artículo abordaremos tres dilemas que hoy enfrenta la sociedad estadounidense y concluiremos acotando el concepto que da título a este ensayo. Toda sociedad se funda en valores y en aspiraciones colectivas. Toda sociedad desarrolla un concepto de su propia identidad que no siempre coincide con la percepción externa, pero que ayuda a cohesionar a un colectivo que se identifica como nación diferenciada. Hay coyunturas que ponen en tensión los valores que una sociedad comparte y, en ese caso, las opciones son reducir la importancia de uno de ellos o directamente desarrollar un mecanismo de autoengaño que la lleve a negar una parte de la realidad.

## ENTRE LA APERTURA Y LA RESTRICCIÓN

La más evidente de todas las tensiones que hoy vive Estados Unidos es sentir orgullo de ser una nación construida por sucesivas olas migratorias mientras existen tendencias restrictivas al respecto que forman parte del debate público de ese país. Uno de los elementos identitarios que más cohesión social genera en aquel país es precisamente ser tierra de oportunidades y libertad para quienes llegan del exterior; sin embargo, esta sólida convicción choca con el rechazo a determinados grupos migratorios con los que la población ha convivido desde el siglo XIX, como los mexicanos, a quienes algunos sectores han señalado ahora como una potencial amenaza a su identidad.<sup>2</sup> La tensión entre el valorado *melting pot*, como gran sueño colectivo, y

<sup>2</sup> De manera muy señalada los hispanos, aunque, con mayor exactitud, los mexicanos. Huntington (2204a) publicó en la influyente revista *Foreign Policy* su tesis sobre la amenaza hispánica de dividir a Estados Unidos en dos países. Posteriormente, amplió y contextualizó su argumento en un libro interesante y polémico (Huntington, 2004b).

las tendencias nativistas que impulsan algunos sectores de la academia y los medios expresa una paradoja colosal.

Si analizamos el fenómeno migratorio a Estados Unidos desde una perspectiva centenaria, comprobaremos que salvo en los periodos de gran contracción económica, la llegada de extranjeros a territorio estadounidense ha sido una constante. En la primera década del siglo XX, llegaron cerca de nueve millones de extranjeros y en la última década de la misma centuria la cifra era ligeramente superior. Lo que ha cambiado no es ni el fenómeno migratorio como tal, ni siquiera el número —si nos atenemos a cifras oficiales—, sino el origen de los migrantes y el estado de ánimo de la sociedad receptora.

La emigración a los Estados Unidos, como se refleja en las cifras del siguiente cuadro, es un fenómeno estructural que no puede ser leído en toda su complejidad a la luz de una coyuntura específica.

<p style="text-align: center;"><b>Cuadro 1</b>                      INMIGRACIÓN A LOS ESTADOS UNIDOS, 1900-2004                      (POR DÉCADAS)</p>		
Periodo	Número	Promedio anual por mil hab.
1901-1910	8 795 000	10.4
1911-1920	5 736 000	5.7
1921-1930	4 107 000	3.5
1931-1940	528 000	0.4
1941-1950	1 035 000	0.7
1951-1960	2 515 000	1.5
1961-1970	3 322 000	1.7
1971-1980	4 493 000	2.1
1981-1990	7 338 000	3.1
1991-2000	9 095 000	3.4
2001-2004	3 780 000	3.3

**Fuente:** U.S. Bureau of Census <[www.census.gov](http://www.census.gov)>.

Cierto es que a diferencia de lo que sucedía en los primeros años del siglo XX, el aporte de población europea se ha reducido notablemente en las últimas décadas. De los cerca de 7 400 000 inmigrantes registrados por la Oficina del Censo entre 1981 y el 2004, los europeos no llegan a 10 por ciento, siendo los originarios del Reino

Unido el grupo más numeroso (1 420 000) seguido por polacos y rusos. El contingente asiático representó 38 por ciento en ese mismo lapso, aunque es ciertamente el mexicano el que aporta el mayor número. En números redondos, los mexicanos emigrados legalmente a Estados Unidos en el periodo considerado ascienden a 1 653 000 y representan 22.5 por ciento de todos los extranjeros.

Por su número y creciente visibilidad en regiones que tradicionalmente no recibían migración mexicana, el tema se ha convertido en un asunto nacional y además ha suscitado reacciones culturalmente orientadas, es decir, el problema enfocado por esos grupos no es en sí la migración, pues las cifras no son tan diferentes de las registradas en etapas anteriores, sino la migración de mexicanos a los que se considera incompatibles con ciertos valores. Ciertamente es que no es la primera vez en la historia que se han suscitado reacciones de determinados grupos contra el grupo de origen dominante. Albert Jacquard (1983) consigna por ejemplo esa aberrante tendencia a intentar dar una coartada científica a la discriminación de que eran objeto los italianos en los primeros años del siglo anterior, demostrando con “pruebas” de habilidades mentales la “inferioridad intelectual” de los itálicos. Sin embargo, en los tiempos que corren, el antimexicanismo ha crecido de manera apreciable.

## QUEREMOS TRABAJADORES, NO SERES HUMANOS

Una segunda tensión de valores se ubica en el plano económico. Los emigrantes, más allá de asuntos identitarios, siguen siendo reclamados por la economía estadounidense. Por razones demográficas y de calificación de la mano de obra, el mercado laboral depende en un alto grado del aporte de mano de obra extranjera. Esta realidad se comprueba con los índices de ocupación de los migrantes legales e ilegales en la economía y su adaptabilidad a los requerimientos de mano de obra en diferentes zonas del país. Allí está, como ejemplo palmario, el caso de las personas que han fluído en gran número a reconstruir Nueva Orleans después de Katrina o bien el caso de Las Vegas, que absorbe cada vez más mano de obra poco calificada en el sector de los servicios.

Para Estados Unidos, la necesidad de mano de obra es una realidad incuestionable que, de acuerdo con las proyecciones de los expertos en el mercado laboral, no va a cesar en los próximos años. De hecho, según las estimaciones de la Oficina del Censo de Estados Unidos, entre los años 2002 y 2012, la economía estadounidense requerirá de 56 000 000 de puestos de trabajo, la mitad de los cuales será poco calificada y es por lo menos discutible que los ciudadanos de aquel país, con niveles educativos crecientes, los acepten como primera opción.

Es interesante revisar la estimación de la oficina del Censo de Estados Unidos sobre los sectores que requerirán más o menos trabajadores en los próximos años. Éstos se reagrupan, como se aprecia en el cuadro 2, en tres grandes categorías.

<b>Cuadro 2</b>	
PROYECCIONES DE EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD (2002-2012)	
<b>1) Mayor crecimiento</b>	
Comercio al menudeo	2 082.0
Servicios de empleo	1 763.5
Educación provista por el Estado y los gobiernos locales	1 730.0
Servicios de comida y bares	1 337.3
Consultorios de trabajadores de la salud	1 228.9
Construcción	1 013.7
Servicios educativos	759.2
Servicios de salud ambulatorios, excepto consultorios de trabajadores de la salud	669.8
Gobierno federal y general local	669.7
Comercio al mayoreo	638.2
Diseño de sistemas de cómputo y servicios relacionados	635.0
Hospitales	631.9
Servicios de rehabilitación vocacional, individuales, familiares y de la comunidad	597.3
Clinicas de salud mental y cuidados médicos	559.3
Transportes en tráilers y de mensajería (local e internacional)	507.2
Investigación y apoyo empresarial, servicios de seguridad y de apoyo, n.e.c	488.5
Servicios de patrocinio, de gestión de donaciones, religiosos, así como organizaciones sociales de promoción y defensa	427.8
Industrias del entretenimiento y los juegos de azar	409.7
<b>2) Crecimiento más rápido</b>	
Editores de <i>software</i>	173.7
Servicios de consultoría técnica, científica y administrativa	405.6
Clinicas y residencias para ancianos	382.3
Diseño de sistemas de cómputo y servicios relacionados	635.0
Servicios de empleo	1 763.5
Servicios de rehabilitación vocacional, individuales, familiares y de la comunidad	597.3

**Cuadro 2**  
(continuación)

Servicios de salud ambulatorios, excepto consultorios de trabajadores de la salud	669.8
Sistemas de agua, drenaje y otros	22.5
Servicios de Internet, de procesamiento de datos y otros relacionados con la información	244.3
Servicios de guardería	316.1
Renta y contratación de maquinaria industrial, comercial y equipo	40.6
Consultorios de trabajadores de la salud	1 228.9
Renta de mercancía de consumo y centro de renta en general	131.3
Suscripción a televisión por cable y de otro tipo, y distribución de programas	78.9
Industrias del entretenimiento y de los juegos de azar	409.7
Tránsito y transporte terrestre de pasajeros	116.2
Servicios especializados de diseño	37.9
Instalaciones de servicio de apoyo y oficinas administrativas	117.3

### 3) Decrecimiento más abrupto

Sector de costura para la producción de ropa y accesorios	-204.7
Talleres de hilados de artículos para el vestido	-29.6
Talleres de textiles y terminados para telas	-42.3
Piel, curtiduría y terminados	-4.1
Manufactura de textiles	-136.3
Manufactura de piel y otros productos similares	-9.1
Fábricas	-67.0
Accesorios de ropa y otro tipo de manufactura de ropa	-11.1
Fábricas de hilos, hilazas y fibras	-27.0
Manufactura de tabaco	-13.0
Metalurgia	-11.4
Empresas del gobierno federal	-19.5
Minería de carbón	-22.6
Manufactura de otros productos químicos	-33.0
Manufactura de acero, aluminio y ferroaleaciones	-31.1
Extracción de petróleo y gas	-34.1
Manufactura de equipo de cómputo y periféricos	-67.7
Silvicultura, pesca y caza	-17.2

**Fuente:** U.S. Bureau of the Census, disponible en <[www.census.gov/compendia/statab/2006/tables/06s0606.xls](http://www.census.gov/compendia/statab/2006/tables/06s0606.xls)>.

Estas reveladoras cifras demuestran que una buena cantidad de los empleos que se van a generar en la economía estadounidense no necesariamente requieren de una alta calificación y, por lo tanto, es dudoso suponer que serán cubiertos por los ciudadanos que se oponen a la regularización de los migrantes. Además, según la misma oficina, un número cercano a los 75 000 000 de estadounidenses se jubilarán en ese mismo periodo. En sectores como el de la restauración, que es uno de los grandes empleadores, se generarán varios cientos de miles de puestos de trabajo y en la rama de la construcción se crean alrededor de 175 000 anualmente.

Para bien o para mal, Estados Unidos tiene como vecino a un país que posee exactamente lo que ellos necesitan, esto es, abundancia de mano de obra poco calificada y dispuesta a trabajar en la Unión en condiciones que muchos ciudadanos de países desarrollados considerarían inadmisibles, sin derechos ni papeles. Según una encuesta sobre la percepción entre los dos países, realizada por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) y Zogby, 45 por ciento de los mexicanos encuestados cree que mejoraría sus condiciones de vida emigrando a Estados Unidos de manera ilegal.

En un lapso de treinta años (1970-2000), México duplicó su número de habitantes y se convirtió así en una de las once poblaciones más importantes del mundo. Un país en plena expansión demográfica enfrentaba una serie de restricciones de su propio modelo económico para dar empleo a todos los demandantes y, por tal razón, buena parte de sus pobladores emigraron a las grandes ciudades del centro y norte del país, y otro contingente optó por hacerlo a Estados Unidos. El número de mexicanos en ese país ha crecido de manera espectacular en los últimos tiempos, y si en los primeros años del siglo XX el fenómeno migratorio era de carácter regional, ahora es una problemática que concierne a la totalidad del país.

Como lo ha demostrado Conapo (2003), todos los municipios expulsan gente a Estados Unidos. La migración, por lo tanto, ha dejado de ser un problema regional para adquirir alcance nacional. Vale la pena retomar la cita *in extenso*:

El flujo migratorio que alimenta la población mexicana residente en el vecino país del norte se ha incrementado sistemáticamente desde los años sesenta y su efecto sobre la dinámica demográfica es cada vez más perceptible: de 260 mil a 290 mil personas entre 1960 y 1970; de 1.20 a 1.55 millones entre 1970 y 1980; y de 2.10 a 2.60 millones entre 1980 y 1990; y de más 1.8 millones durante el último quinquenio. Estas cifras indican que el flujo neto anual se ha multiplicado —en términos absolutos— más de 12 veces en los últimos 30 años al pasar de un promedio anual de 26 a 29 mil personas en la década de los sesenta a cerca de 300 mil por año en el segundo quinquenio de los noventa [...] Como consecuencia de esta dinámica se estima que la población nacida en México que vive en

los Estados Unidos alcanzó en junio del 2000 alrededor de 8.8 millones de personas [...] de los cuales 3.5 millones se encontraban en situación indocumentada [...] ambas modalidades migratorias —concluye el estudio— influyen de manera profunda en la vida cotidiana de millones de mexicanos (Conapo, 2003: 30).

En el vecino país hoy viven entre nueve y diez millones de mexicanos, de los cuales entre 40 y 50 por ciento son indocumentados.

La complementariedad entre las dos estructuras socioeconómicas es asombrosamente funcional, aunque las burocracias y las clases políticas de ambos países insistan en negarlo. Como bien lo ha establecido un grupo de expertos que ha publicado probablemente el documento más riguroso sobre el tema migratorio (Meisser *et al.*, 2006), las ventajas económicas que Estados Unidos recibe por concepto de la migración son tres fundamentalmente:

- Competitividad
- Productividad
- Dinamismo

La tensión ideológica y la creciente animadversión a lo mexicano explican por qué la solución laboral que ofrecen los mexicanos a estos tres renglones de la economía estadounidense no es aceptada por ciertos sectores como un beneficio que se agrega a las ventajas económicas, comerciales y financieras que tantas veces se han destacado cuando se hacen balances de lo que ha dejado en sus doce años de existencia el TLCAN.

La ideología que sustenta el libre comercio tiene una barrera cultural y en el fondo xenofóbica, pues, al mismo tiempo que incentiva el libre flujo de mercancías y servicios, le niega a otro de los factores básicos de la generación de riqueza (el trabajo humano) la movilidad que se pide para los restantes factores. Es una contradicción de fondo que, sin embargo, los mercados resuelven de manera fáctica. El problema es que si los coches y las máquinas se importan observando normas legales, una buena parte del flujo de trabajadores se realiza en forma ilegal, como si se tratara de contrabando.

La realidad de los mercados laborales es más fuerte que la ideología y aun cuando se realizara el proyecto del muro y se lograra contener la migración ilegal, las necesidades laborales de la industria y los servicios seguirían allí. Es más, si México no ofreciera la complementariedad laboral que hoy presenta y fuera un país con fuertes cargas seniles y un nivel de renta alto, la necesidad de importar mano de obra persistiría. Como bien lo ha planteado Tamar Jacoby: “But even if Mexico



were to become Switzerland overnight, the fact is that the U.S. would still lack unskilled laborers and would have to find them elsewhere” (Jacoby, 2006: 53).

## LA LEGALIDAD Y LA ILEGALIDAD

La tercera tensión la encontramos en la pista judicial. La realidad puede ser molesta, pero no por ello deja de existir. Las cifras sobre el número de inmigrantes ilegales son discutibles, pues, por su naturaleza, el fenómeno admite diversas mediciones y ninguna de ellas es totalmente precisa, pero existen bases sólidas para calcular los mínimos. De acuerdo con información del Censo, el número de inmigrantes ilegales era de siete millones en 2000. La comunidad de mexicanos, al igual que en el caso de los migrantes legales, era la más numerosa.

**Cuadro 3**  
ESTIMACIÓN DEL NÚMERO DE INMIGRANTES ILEGALES (2000)

<b>Por país y total</b>	
México	4 808 000
El Salvador	189 000
Guatemala	144 000
Colombia	141 000
Honduras	138 000
China	115 000
Ecuador	108 000
Republica Dominicana	91 000
Filipinas	85 000
Brasil	77 000
Haití	76 000
India	70 000
Perú	61 000
Corea	55 000
Canadá	47 000
Total	7 000 000

**Fuente:** U.S. Bureau of the Census, disponible en <[www.census.gov/compendia/statab/2006/tables](http://www.census.gov/compendia/statab/2006/tables)>.

Las estimaciones por nacionalidad revelan el conocimiento relativamente preciso del origen de los flujos, pero más sorprendente aún es que los tienen perfectamente ubicados por Estado. Como es natural en el caso de los mexicanos indocumentados el mayor número se concentra en dos de los estados fronterizos, California y Texas.

<b>Cuadro 4</b>	
UBICACIÓN DE LOS INDOCUMENTADOS POR ESTADO (2000)	
California	2 209 000
Texas	1 041 000
Nueva York	489 000
Illinois	432 000
Florida	337 000
Arizona	283 000
Georgia	228 000
Nueva Jersey	221 000
Carolina del Norte	206 000
Colorado	144 000
Washington	136 000
Virginia	103 000
Nevada	101 000
Oregon	90 000
Massachussets	87 000
<b>Estados Unidos Total</b>	<b>7 000 000</b>
<b>Fuente:</b> < <a href="http://www.census.gov/compendia/statab/2006/tables">www.census.gov/compendia/statab/2006/tables</a> >.	

Ahora bien, por una parte se ha cristalizado en la opinión pública estadounidense la idea de que el control de las fronteras y del ingreso de extranjeros al país es una prioridad de primer orden y por la otra, las cifras que arroja el propio censo demuestran que la magnitud del fenómeno sigue siendo enorme.

Durante las campañas electorales de 2006 el tema migratorio, interpretado en clave muy restrictiva, tuvo un papel central en la comunicación política de un buen número de aspirantes de los dos principales partidos. De hecho, después de la guerra con Irak, que dominó las discusiones públicas, el problema migratorio fue ampliamente discutido y no precisamente para ampliar los cupos o el número de visas. En las campañas electorales y en los medios de comunicación de Estados Unidos, pocos temas se trataban con mayor frecuencia que el migratorio y en la mayor parte de los casos para pedir medidas más restrictivas.

No es necesario hacer un análisis pormenorizado para afirmar que el tema migratorio se abordaba desde una lógica electorera que privilegiaba la esfera emocional, sin considerar una deliberación más racional. Para los electores y los aspirantes, el tema cumplía una función entre catártica y tranquilizadora.

En los primeros meses del año 2006, después de la aprobación en la Cámara de los Representantes de la ley que contemplaba la entrada en vigor de nuevas disposiciones para la identificación de ciudadanos y extranjeros (Real ID Act H:R 418) muchos sectores de la sociedad estadounidense y el propio gobierno mexicano advirtieron que el tema migratorio se estaba encarrilando peligrosamente sobre la pista de seguridad como principal consideración.

Estos mismos sectores veían con preocupación la trayectoria legislativa de la propuesta de la ley llamada Sensenbrenner (The Border Protection and Illegal Immigration Control Act, HR 4437) que, entre otras cosas, preveía la penalización de cualquier ayuda a los migrantes y la construcción de un muro en la frontera común. Los sectores más tradicionalistas planteaban su visión de una manera directa.

Ante la hipótesis, perfectamente fundada, de que una legislación de ese tipo se aprobara, empezó a articularse una improbable coalición de actores e intereses que empezaban por el presidente de Estados Unidos y terminaban en los líderes de organizaciones de migrantes, pasando por legisladores de los dos partidos, empleadores, alcaldes de ciudades fronterizas y las Iglesias que intentaba balancear los términos y poner al descubierto que el eje de la seguridad no contemplaba la complejidad del problema.

El presidente Bush, sin restar un ápice de importancia a la seguridad, mantenía públicamente su aspiración de conseguir una reforma comprensiva y global del sistema migratorio. El punto culminante del activismo político en contra de esa legislación restrictiva y criminalizadora fueron las manifestaciones de marzo de 2006 que, de manera simultánea, se llevaron a cabo en diversas ciudades de Estados Unidos y lograron que se abriera una ventana para que propuestas como la bipartidista Mac Cain-Kennedy tuvieran mayor espacio. El cambio de coordenadas en el debate fue radical e incluso despertó un optimismo infundado en el gobierno mexicano de que algo parecido a una gran reforma migratoria estaba a punto de suceder. No fue así y la lógica política de los partidos en campaña consiguió que el *statu quo* se mantuviera unos meses más.

En efecto, conforme se acercaba la cita a las urnas (noviembre de 2006), nadie quería hacer el papel de actor racional que considerara los distintos ejes en torno a los cuales se articula el fenómeno migratorio. La mayoría de los estadounidenses, según diversos instrumentos de medición de la opinión pública (incluso quienes se oponen al muro), están convencidos de que es urgente la aplicación de mayores

medidas de contención de la inmigración ilegal, pero al mismo tiempo aceptan que no se trata de un tema central para la seguridad nacional de su país.

## EL CONTROL DE LAS FRONTERAS ¿QUÉ TAN SERIO ES?

Después de los atentados de 2001, una de las prioridades del gobierno estadounidense fue asegurar su territorio. La creación del Departamento de Seguridad Interna y todo el ajuste burocrático para tener un mando unificado fueron la expresión más visible de esto. Las reglas para ingresar a Estados Unidos cambiaron radicalmente. Hay expedientes abiertos con algunos de sus aliados más importantes, como la Unión Europea, con la cual pactó en 2004 la transferencia de un número importante de datos personales y expedientes de todos los pasajeros que volaran hacia Estados Unidos (son 320 000 000 de pasajeros los que vuelan anualmente entre Europa y ese país).

Las compañías aéreas debían remitir tal información, la cual a su vez sería procesada por el Departamento de Seguridad Interna. Aunque dichos acuerdos contravenían el derecho europeo sobre protección de información personal, la Comisión Europea y el Consejo Europeo aprobaron cooperar y celebraron un acuerdo sobre esto, pero el Parlamento Europeo y el órgano supervisor de la protección de datos personales intervinieron mediante el Tribunal de Luxemburgo para que derogaran los acuerdos que las ramas ejecutivas realizaron con su contraparte estadounidense. En su sentencia del 30 de mayo de 2006, el Tribunal Europeo dio entrada a la petición de anulación de los acuerdos; sin embargo, la Unión Europea todavía entrega 34 datos de los pasajeros quince minutos antes del despegue del avión (Estados Unidos pedía setenta, asuntos que van desde los países visitados por el viajero antes de llegar a ese país, la agencia en la que compró su pasaje, el correo electrónico y los datos de su tarjeta de crédito). Este notorio afán por controlar información personal de los viajeros contrasta con la porosidad del sistema de fronteras que admite el ingreso de varios millones de personas y la permanencia de ilegales.

Como lo constataba Fernández de Castro: “los criterios de seguridad han reemplazado a los económicos en la formulación de las políticas migratorias de Estados Unidos” (Fernández de Castro, 2006:18). Estamos ante una prioridad discursiva para todas las partes que, sin embargo, no parece encontrar una vía para convertirse precisamente en un tema de implementación prioritaria. Algunos gestos, como la aprobación de la Ley del Muro (The Secure Fence Act HR 6061), sugerirían que la tendencia cambiaba, no obstante, hasta ahora el *statu quo* no ha sido una opción tan negativa para algunos sectores.

La razón principal del desfase entre lo que se dice y lo que se hace se puede hallar en la imposibilidad práctica de encontrar una solución que establezca un compromiso coherente y sistemático entre los tres factores principales que están en juego. El primero es, por supuesto, la seguridad en un sentido amplio: un país que todavía vive en una situación de guerra no puede omitir el control de sus fronteras. El segundo es el reconocimiento de que la seguridad no puede perder de vista el funcionamiento del sistema económico, los flujos comerciales y el tema de los mercados de trabajo. El tercero es el Estado de derecho y el imperio de la ley.

En un interesante ensayo, Rodolfo Tuirán demuestra que a pesar de la retórica de la seguridad, la realidad va por caminos muy diferentes. Siguiendo a Massey, Tuirán señala que existe una tendencia que pone en entredicho la solidez del nuevo paradigma, ya que, para empezar, disminuyó la probabilidad de que los inmigrantes no autorizados sean aprehendidos al cruzar la frontera. En 1997, la probabilidad era de 33 por ciento y en 2004 la probabilidad bajó hasta 19 por ciento (Tuirán, 2006: 16). Eso explica, entre otras cosas, la millonaria cifra de indocumentados en pleno apogeo de las normas más estrictas para cruzar fronteras.

Ante la complejidad que supone armonizar estas tres esferas, tanto republicanos como demócratas han instaurado un mecanismo para estirar lo que se pueda el proceso legislativo que, al parecer, resulta de mutuo beneficio y que consiste en alargar con propuestas y contrapropuestas, audiencias interminables y comparecencias de todo tipo, una especie, si se autoriza la paradoja, de prioridad no urgente o, como decían los italianos, maestros de la ironía política, "la situación es desesperada, pero no sería".

Para cualquier observador atento de la realidad estadounidense es claro que cuando un tema les preocupa, no se escatiman recursos materiales ni humanos para conseguir su objetivo. Una de las lecciones que ha dejado la crisis de septiembre de 2001 es que, cuando la potencia se siente insegura, maximiza su posición independientemente de factores externos o consideraciones multilaterales. La seguridad se consigue frente a todos y a pesar de todos.

Otro ejemplo de acoplamiento entre la percepción de amenaza y la puesta en marcha de un sistema avanzado de control es su despliegue en todos los puntos fronterizos de Estados Unidos, con la finalidad de revisar los antecedentes penales de todos los individuos que ingresan a su territorio. Merced a un sistema tecnológicamente impresionante y una convergencia de las bases de datos nacionales y locales, en cualquier punto de la frontera los nuevos dispositivos son capaces de conectarse con todas las bases nacionales y locales para determinar si algún extranjero que pretende ingresar a Estados Unidos tiene cuentas pendientes con la justicia.

En contraste con esos mecanismos altamente sofisticados, el goteo de inmigrantes ilegales sigue siendo una constante. En otras palabras, los niveles de seguridad

que la potencia ha desarrollado después del 9-s para controles fronterizos contrastan con el dato estimado en 2005 por el Pew Hispanic Center, según el cual la población indocumentada en Estados Unidos ascendía a once millones de personas ;una cifra equivalente a la población de Cuba y Panamá juntas!, de los cuales seis millones eran mexicanos, esto es, un número ligeramente superior a la población de Dinamarca.

Algo no anda bien cuando dos realidades tan contrastantes aparecen en el mismo contexto. Seamos francos, un dispositivo de seguridad de las proporciones del desarrollado por Estados Unidos no es compatible con la cifra de ilegales que reside, labora y se manifiesta públicamente en las ciudades de todo el país. La distancia entre los controles de ingreso de extranjeros a la Unión y la presencia de millones de indocumentados es grande. Es importante subrayar que una buena parte de los mexicanos que permanecen ilegalmente en aquel país, según estimaciones del Pew, lo han hecho ingresando como turista y decidieron permanecer allí.

En diversas ocasiones el presidente Bush ha externado aceradas críticas por la porosidad del sistema de control de fronteras y ha hecho llamados al Congreso para reformar el sistema migratorio. En los últimos tiempos sus planteamientos han tratado de combinar y equilibrar los tres elementos fundamentales que ya mencionábamos: la seguridad, el mantener el mercado de trabajo abierto y el mantenimiento del Estado de derecho, desechando la idea de una amnistía generalizada para los indocumentados.

A pesar de las excitativas presidenciales, el Congreso estadounidense no ha conseguido destrabar una reforma integral del sistema migratorio. Ciertamente es que a pesar de la sensación de urgencia que George W. Bush introdujo en sus discursos, los legisladores, por diversas razones políticas, han encontrado la manera de polarizar suficientemente la deliberación para que se congelaran algunos de los temas más sensibles (como la criminalización de quienes dieran asistencia a los migrantes) y, de esta manera, aplazar su aprobación. Quienes sostienen los planteamientos más radicales en seguridad pueden esgrimir que aprobaron piezas legislativas especialmente duras y ejemplares como el muro fronterizo, y los que se inclinan más por el funcionamiento de los mercados de trabajo y por la esfera humanitaria pueden mostrar igualmente el trofeo de haber detenido los aspectos más radicales y abrir expectativas sobre una legislación más clemente y humana. El empate no ha sido un mal resultado para los grandes partidos estadounidenses.

Se podría deducir, por las consecuencias, que el tema no era tan urgente como se había planteado y que Estados Unidos puede seguir viviendo con las patologías de un sistema migratorio con muchas lagunas, siempre y cuando se dieran cambios incrementales que elevaran la percepción de que algo se hacía, mientras se cocinaba

la pieza legislativa definitiva. Ejemplos de esta tendencia pueden verse en una inspección cada vez más seria a los empleadores que contraten ilegales o en el endurecimiento de los controles en la frontera sur y, de manera muy señalada, en la orden presidencial (mayo de 2006) de desplegar a más de seis mil elementos de la guardia nacional. En otras palabras, el *statu quo* no es tan desesperante, si se complementa con algunas medidas ejecutivas que reduzcan la percepción de riesgo, aun cuando estructuralmente el problema sigue siendo el mismo.

Es verdad que un conjunto de cambios paulatinos puede llevar a una situación cualitativamente diferente. Como sostienen Fernández de Castro y Ordorica (2006), las transformaciones operadas en los últimos meses nos llevan al final del *laissez faire* migratorio que imperó, con un oportuno cerrar de ojos de las autoridades migratorias estadounidense y mexicanas (por aquello de la mutua conveniencia) durante varios años. Sin embargo, cabe preguntarse ¿cómo entender que en una época de altas convergencias en materia de seguridad (incluso en algunos casos apoyando leyes de dudosa constitucionalidad) no se haya logrado un acuerdo para atender algo que se proclama tan importante?

La respuesta podría darse en dos niveles. El primero porque no se tiene una percepción de amenaza inmediata al territorio nacional o un ataque a los intereses vitales de la potencia. Si se analiza el número de deportaciones por la patrulla fronteriza entre 2000 y 2004 se comprobará que se han reducido de 1 676 438 a 1 160 395. A pesar del sellado de la frontera, el número seguía siendo muy elevado.

Sin embargo, el nivel de peligrosidad de esos ilegales es bajo, pues si consultamos el tipo de delito, veremos que el patrón de comportamiento se centra fundamentalmente en violaciones a la ley migratoria, ya que los convictos por transgredir disposiciones de ese tipo fueron en 2000 un número ligeramente superior a veinte mil y los consignados por otros delitos (incluido lavado de dinero y amenazas a la seguridad nacional y terrorismo) fueron 563. En 2003, las cifras de delitos ligados a tráfico de armas, terrorismo y amenazas a la seguridad nacional eran ligeramente inferiores, como se aprecia en el cuadro 6. El problema, en resumen, puede ser tipificado como grave, pero en modo alguno puede plantearse como un asunto de seguridad nacional.

El segundo ya lo apuntábamos y es que, contrariamente a lo que se proclama, el *statu quo* tiene más ventajas que inconvenientes. Me parece evidente, después de analizar las estadísticas, que entre México y Estados Unidos se ha llegado a un entendimiento no explícito pero muy profundo en materia migratoria. El intercambio de mano de obra por un creciente volumen de remesas (véase el cuadro 7) no le viene mal a ninguno de los gobiernos, pero sería impensable que lo reconocieran en esos términos. Por supuesto, no considero que el *statu quo* sea ideal, pero al fin de cuentas

**Cuadro 5**  
DEPORTADOS POR FRONTERA Y SECTOR POR LA PATRULLA FRONTERIZA

<b>Patrulla Fronteriza Sector</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Extranjeros (total)</b>	<b>1 676 438</b>	<b>1 266 214</b>	<b>955 310</b>	<b>931 557</b>	<b>1 160 395</b>
<b>Sectores del suroeste</b>	<b>1 643 679</b>	<b>1 235 718</b>	<b>929 809</b>	<b>905 065</b>	<b>1 139 282</b>
San Diego, CA	151 681	110 075	100 681	111 515	138 608
El Centro, CA	238 126	172 852	108 273	92 099	74 467
Yuma, AZ	108 747	78 385	42 654	56 638	98 060
Tucson, AZ	616 346	449 675	333 648	347 263	491 771
El Paso, TX	115 696	112 857	94 154	88 816	104 399
Marfa, TX	13 689	12 087	11 392	10 319	10 530
Del Rio, TX	157 178	104 875	66 985	50 145	53 794
Laredo, TX	108 973	87 068	82 095	70 521	74 706
McAllen, TX	133 243	107 844	89 927	77 749	92 947
<b>Otros sectores</b>	<b>32 759</b>	<b>30 496</b>	<b>25 501</b>	<b>26 492</b>	<b>21 113</b>
Blaine, WA	2 581	2 089	1 732	1 380	1 354
Buffalo, NY	1 570	1 434	1 102	564	671
Detroit, MI	2 057	2 106	1 511	2 345	1 912
Grand Forks, ND	562	921	1 369	1 223	1 225
Havre, MT	1 568	1 305	1 463	1 406	986
Houston, ME	489	685	432	292	263
Livermore, CA	6 205	5 211	4 371	3 565	1 850
Miami, FL	6 237	5 962	5 143	5 931	4 602
Nueva Orleans, LA	6 478	5 033	4 665	5 151	2 889
Ramey, P.R.	1 731	1 952	835	1 688	1 813
Spokane, WA	1 324	1 335	1 142	992	847
Swanton, VT	1 957	2 463	1 736	1 955	2 701

**Fuente:** U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, *Yearbook of Immigration Statistics*, 2004, en <<http://uscis.gov/graphics/shared/aboutus/statistics/ybpage.htm>>.

resulta un arreglo tácito entre dos comunidades que tal vez no se quieran mucho, pero están unidas por determinismos geográficos, integración económica, población binacional y muchos otros factores.



**Cuadro 6**  
CANTIDAD DE CONVICTOS COMO RESULTADO DE VIOLACIONES  
A LAS LEYES DE NATURALIZACIÓN E INMIGRACIÓN (2000-2003)

<b>Violaciones Año</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Todas las violaciones \1 \2</b>	<b>20 751</b>	<b>21 055</b>	<b>21 042</b>	<b>22 479</b>
<b>Violaciones de tipo migratorio</b>	<b>20 007</b>	<b>20 297</b>	<b>20 483</b>	<b>21 821</b>
Entrada de extranjeros de manera ilegal	12 733	13 378	13 371	14 199
Reingreso de extranjeros previamente deportados, transportación o tráfico	4 759	4 315	4 699	4 939
Alojar inmigrantes ilegales	1 700	1 680	1 691	1 612
Fraude para obtener o conferir beneficios migratorios	31	98	119	270
Fraude, falsificación y mal uso de visas, registros y otros documentos	362	327	196	253
Fraude, falsificación de documentos de identidad, documentos	363	432	367	390
Conspirar para defraudar a Estados Unidos	(D)	(D)	5	6
Empleo de extranjeros no autorizados				
Certificados de empleo	49	19	25	72
Otras violaciones de inmigración	9	47	10	80
<b>Violaciones relacionadas con la naturalización</b>	<b>181</b>	<b>168</b>	<b>146</b>	<b>137</b>
Suplantación de ciudadanos de Estados Unidos	93	129	98	101
Fraude, mal uso de la naturalización, papeles	3	4	7	6
Fraude, falsificación o mal uso de pasaportes de Estados Unidos	85	35	41	30
<b>Otras violaciones</b>	<b>563</b>	<b>590</b>	<b>413</b>	<b>521</b>
Crimen organizado	199	185	122	173
Terrorismo, amenaza a la seguridad nacional	–	–	–	10
Lavado de dinero y fraude	29	10	17	10
Poseción ilegal y tráfico de armas de fuego por extranjeros	64	84	105	67
Tráfico de drogas	175	226	126	158
Obstrucción de la justicia	39	57	37	35
Prostitución de extranjeros	4	6	(D)	(D)
Otras violaciones	53	22	5	53

**Fuente:** U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, <www.census.gov/compendia/statab/2006/tables/06s0523.xls>.

**Cuadro 7**  
EVOLUCIÓN DE LAS REMESAS DE EMIGRANTES (1993-2005)

1993	3 333.2
1994	3 474.7
1995	3 672.7
1996	4 223.7
1997	4 864.8
1998	5 626.8
1999	5 909.6
2000	6 572.5
2001	8 895.3
2002	9 814.2
2003	13 396.2
2004	16 612.9
2005	20 034.9

**Fuente:** Banco de México, "Balanza de pagos. Remesas familiares", en <[www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/estadisticas/balanzaPagos](http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/estadisticas/balanzaPagos)>.

## EMOCIONES Y RAZONES

Hay temas sensibles de la agenda pública como la migración que, por su propia naturaleza, resulta difícil abordar en el debate político y mediático en toda su complejidad. Con gran frecuencia son objeto de groseras simplificaciones y sirven como *passe partout*. Lo mismo se usan para abordar el desempleo que la criminalidad, la dificultad para organizar la convivencia en las grandes ciudades o el fracaso de una política económica. Son temas cargados de emotividad (el miedo al otro) de prejuicios, temores y resentimientos entre dos comunidades cada vez más apegadas a un sentido de pertenencia nacional y poco partícipes de un sistema de pertenencia compartido.

En el debate público de los dos países la tendencia a reducir la deliberación a grandes simplificaciones es enorme. Empecemos por México. El número de mexicanos que emigra a Estados Unidos de manera legal e ilegal es usado alternativamente como arma política en contra del gobierno en turno o como centro de un discurso victimista y de reafirmación nacionalista. No es inusual que actores políticos señalen "el fracaso del modelo económico" y citen como argumento de legitimidad el número de personas que se van al otro lado en busca de empleo. En Estados Unidos tampoco es infrecuente encontrar discursos muy simplificadores que asocian con ele-

mentos nocivos como desempleo o inseguridad el número de migrantes que ilegalmente ha ingresado a su territorio.

Abordar lo complejo supone, como primer paso, abandonar la lógica lineal tradicional (causa-efecto) y abrir el ángulo de lectura a una estructura multicausal con relaciones de interdependencia y retroalimentación. La complejidad del fenómeno migratorio no es fácilmente asumible por una lógica comunicativa que demanda explicaciones sencillas y directas, respuestas tranquilizadoras que ubican culpables y responsables de los males.

No es fácil para una comunidad tan alterada como la estadounidense que se traten con serenidad la operatividad de los mercados de trabajo, la convivencia social y cultural de dos comunidades que durante años han aprendido a vivir en un precario equilibrio. Tratar el tema desde una perspectiva integral equivaldría a reconocer que existe un sistema socioeconómico con un elevado nivel de integración al que no es posible aplicar un corte fronterizo drástico. La realidad de las ciudades limítrofes demuestra que cuando se habla de seguridad en la frontera, se debe hablar también de millones de cruces con propósitos legítimos, de millones de camiones que transportan productos perecederos y que, por lo tanto, la problemática es mucho más amplia.

El sentido de pertenencia al país en Estados Unidos no ha dejado de crecer en los últimos ocho años y, en México, el discurso nacionalista ha crecido igualmente. El sentido de pertenencia a la América del Norte sigue siendo muy débil (véase González y Minushkin 2006). Sin embargo, en las zonas fronterizas y en los mercados de trabajo, el acoplamiento es sorprendentemente funcional. En Nogales, por ejemplo, se registran anualmente más de treinta millones de cruces y, como lo demuestra un estudio del Banco BBVA, “existe una eficiente integración del mercado laboral entre ambos países, aun cuando no exista un tratado oficial que la respalde” (véase Karp y Amador). En otras palabras, los mercados funcionan antes y a pesar de las burocracias nacionales.

## LA IGNORANCIA ESTRATÉGICA

Ante la dificultad de manejar de manera simultánea varios ejes constructivos para el debate público, el tema migratorio se ha instalado en una suerte de “ignorancia estratégica”. ¿Qué quiero decir con esto? En oposición a la inteligencia estratégica que, como es sabido, es el conjunto de información que un gobierno reúne y explota para garantizar sus objetivos nacionales y hacer prevalecer sus intereses, la ignorancia estratégica es el conjunto de informaciones que el gobierno debe minimizar para que los intereses nacionales sigan funcionando.

Los elementos más sobresalientes de esta ignorancia estratégica se ubican en el campo de la seguridad y en la economía. En el ámbito de la seguridad, lo más destacable es la repetición incesante de que la migración es un fenómeno que supone corresponsabilidad. La obviedad no puede ser mayor; sin embargo, se repite con tonos casi heroicos. Si efectivamente lleváramos el argumento hasta sus últimas consecuencias, tendríamos que ser muy severos con la parte de responsabilidad que México ha decidido ignorar. La primera y más palmaria es que carecemos de una política migratoria.<sup>3</sup> Es público y notorio que nuestro gobierno no alienta la migración, pero también lo es que no hace prácticamente nada para frenarla o conducirla de una manera ordenada. La estructura delincencial que opera traficando personas en nuestro país trabaja a la luz del día y en muchos casos la acción más efectiva que hace el gobierno mexicano es orientar (a través de los grupos Beta) sobre los riesgos que pueden correr los ilegales. El trabajo de los “polleros” se realiza casi sin impedimento. Los gobiernos municipales en la zona fronteriza padecen la debilidad institucional de todos los municipios mexicanos y hasta ahora se han mostrado incapaces de lidiar con la inseguridad pública.

Del otro lado de la frontera, la ignorancia estratégica opera de manera similar. Por razones de tipo legal, a los traficantes de personas en Estados Unidos no se los persigue con la misma contundencia que a otros delincuentes. El programa Oasis ha tratado de que la cooperación en esta materia permita más arrestos de traficantes de personas, pero hasta ahora los resultados han sido marginales. Una buena prueba de responsabilidad compartida sería homologar penas, simplificar el proceso legal a fin de procesar con mayor agilidad a los culpables y los dos países ubiquen en su lista de criminales perniciosos a los traficantes de personas, por lo menos con un énfasis parecido al que se pone en la persecución de grandes narcotraficantes.

Posponer la reforma migratoria en Estados Unidos es el síntoma más evidente de que el problema no urge a otros. A pesar de lo que se proclame en el Congreso y en ciertos medios de comunicación, vivir con once millones de indocumentados en su territorio no es algo que amenace su seguridad nacional. Es, si se quiere, la parte incómoda de una realidad con la que han decidido vivir. Si se me permite la comparación, la sociedad estadounidense convive con los jardineros y las nanas indocumen-

<sup>3</sup> Uno de los avances importantes del proceso ha sido que el gobierno, legisladores de las principales fuerzas políticas, académicos y sectores de la sociedad civil han redactado un documento de consenso sobre lo que México debería hacer para enfrentar el fenómeno migratorio en el que de alguna manera se reflejan los compromisos que adquiriría en caso de que se avanzara en una reforma progresista del sistema migratorio estadounidense. El documento fue ampliamente publicitado en medios de comunicación de Estados Unidos y se distribuyó entre congresistas y los sectores involucrados en el debate. Es la primera toma de postura pluripartidista que sienta las bases de lo que podría ser una política migratoria y una mayor corresponsabilidad en cuanto a canalizar de mejor manera los flujos migratorios. Véase: “México ante el fenómeno migratorio”.

tados, de la misma manera que se vive en ciudades contaminadas con niveles elevados de ozono; elevado pero asumible.

La vinculación entre los dos países no sólo se percibe en las cifras comerciales y en los patrones de consumo. Es también importante considerar la dinámica demográfica, pues ofrece elementos muy claros de análisis. Las cifras de la migración y el comercio demuestran que el grado de integración que hoy existe entre los dos países es enorme, aunque muchos sectores prefieran pasarlas por alto. México es un país de aproximadamente 120 000 000 de habitantes, que tiene una quinta parte de sus nacionales viviendo en Estados Unidos. No hay duda de que está transnacionalizado en un sentido económico y demográfico. Asumir esta realidad es el primer paso para encontrar soluciones mutuamente benéficas.

En suma, las relaciones entre Estados Unidos y México se determinan en buena medida desde la óptica de la migración, por lo tanto, los gobiernos de ambos países deben aceptar la mutua necesidad que esta relación genera: los estadounidenses requieren de la mano de obra que los mexicanos proveen. Hay aspectos que pueden ser tratados de una manera abierta en el plano diplomático, pues resultan aceptables tanto para las burocracias como para las opiniones públicas de ambos países, sin embargo los temas no tratados en esos canales no dejan de existir.

Ante la política de hechos consumados que los mercados laborales de ambos países han venido tejiendo en ausencia de un marco jurídico y diplomático que la encauce, se ha desarrollado una eficiente integración entre los dos países cuyas dimensiones no son fácilmente ocultables. La ignorancia estratégica es un mecanismo de evasión de la realidad que permite a los dos países seguir tratando el tema como si fuera posible ocultar los mecanismos sociales, económicos y demográficos que lo provocan. De igual forma, podríamos suponer que esa ignorancia estratégica le permite al gobierno de Estados Unidos no ver una realidad de millones de personas y hacer creer a sectores de la opinión pública que aún pueden hacer algo para controlar el ingreso de trabajadores ilegales a su territorio, cuando en realidad no lo quiere porque no está en sus intereses hacerlo.

En el fondo, Estados Unidos sabe que si no fuesen mexicanos los trabajadores que llegan a su territorio, vendrían de otras partes del mundo. Como está sucediendo en Europa, llegarían de otras latitudes, tal vez con religiones diferentes de la cristiana, con ideologías políticas que no consideren el individualismo liberal como un objetivo deseable y que no reconozcan el liderazgo de Estados Unidos ni sueñen formar parte de él. A diferencia de otros grupos migrantes, los mexicanos en Estados Unidos no han formado grupos radicales étnica, política o religiosamente orientados para atacar los intereses de aquel país. Aunque le irrite a Huntington, su acto colectivo más hostil es apoyar a la selección mexicana de fútbol en Los Ángeles.

Es evidente que la carga de prejuicios históricos, raciales y culturales hace virtualmente imposible que se dé una mayor cercanía espiritual entre los dos pueblos. Es obvio que al mexicano no se le ve ni como un socio comercial, a pesar de que lo somos, ni como una retaguardia estratégica para nutrir sus mercados laborales y garantizar así el vigor de su economía, aunque también sea cierto. La ausencia de esa cercanía espiritual los lleva a ignorar que en realidad hace muchos años que estadounidenses y mexicanos comparten en muchos sentidos el mismo barco, aunque de un lado y otro de la frontera haya sectores que se empeñen en negarlo.

## BIBLIOGRAFÍA

CASTLES, STEPHEN y MARK MILLAR

2004 *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados.

CONAPO

2003 *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2000*, México, Conapo, Col. Indicadores sociodemográficos.

CURZIO, LEONARDO

1992 *Arroz y migraciones*, Valencia, Quaderns de Sueca.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, RAFAEL

2006 "Seguridad y migración: un nuevo paradigma", *Foreign Affairs en Español*, vol. 6, no. 4, octubre-diciembre.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, RAFAEL y ANA PAULA ORDORICA

2006 "Adiós al *laissez faire* migratorio", *Nexos*, no. 343, julio.

GONZÁLEZ, GUADALUPE y SUSAN MINUSHKIN, coords.

2006 "México y el mundo. Opinión pública y política exterior en México", México, CIDE-Comexi, en <<http://mexicoyel mundo2006.cide.edu>>.

HUNTINGTON, SAMUEL

2004a "The Hispanic Challenge", *Foreign Policy*, no. 141, marzo-abril.

2004b *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, México, Paidós.

JACOBY, TAMAR

2006 "Immigration Nation", *Foreign Affairs*, vol. 85, no. 6, noviembre-diciembre.

JACQUARD, ALBERT

1983 *Inventer l'homme*, Bruselas, Complexe.

KARP, NATHANIEL y JAVIER AMADOR

2006 "Inmigración: teoría y evidencia", 5 de junio, en <<http://serviciodeestudios.bbva.com>>.

MEISSER, DORIS, DEBORAH MEYERS, DEMETRIOS PAPADEMETRIU y MICHAEL FIX

2006 *Immigration and America's Future: A New Chapter*, Washington, D. C., Migration Policy Institute-Woodrow Wilson Center.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

"México ante el fenómeno migratorio", en <[www.sre.gob.mx/eventos/fenomenomigratorio/docs/mexicofrentealfenomig.pdf](http://www.sre.gob.mx/eventos/fenomenomigratorio/docs/mexicofrentealfenomig.pdf)>.

TUIRÁN, RODOLFO

2006 "México y el debate migratorio en Estados Unidos", *Foreign Affairs en Español*, vol. 6. no. 4, octubre-diciembre.

ZOLBERG, ARISTIDE R.

2006 *A Nation by Design. Immigration Policy in the Fashioning of America*, Cambridge, Russell Sage Foundation-Harvard University Press.





## Los retos del Estado mexicano ante el reconocimiento de los derechos colectivos: una perspectiva comparada desde el federalismo canadiense

ALEXANDRA AGUILAR BELLAMY\*

### RESUMEN

¿Puede el federalismo ser un arreglo efectivo entre órdenes de gobierno para reconocer los derechos colectivos dentro del Estado? Este trabajo busca responder a esta pregunta a partir de un análisis histórico y comparativo entre los sistemas federales de México y Canadá, así como de los procesos históricos de negociación que han tenido con las naciones originarias que albergan dentro de sus fronteras. El caso de Canadá es uno de los modelos más importantes actualmente, ya que ha mantenido un proceso de negociación y descentralización democrático que ha logrado reconocer las diferencias étnicas y culturales. En el caso de México, los resultados se han visto interrumpidos por el autoritarismo político, la falta de reconocimiento de las identidades étnicas como naciones y la poca flexibilidad del sistema federal para definir nuevas relaciones. El análisis concluye que es necesario promover los cambios constitucionales sugeridos por las naciones indígenas acordados con el gobierno en 1996, así como promover una nueva ingeniería federal que, como en el caso de Canadá, permita nuevos grados de autonomía política y territorial a las naciones indígenas.

**Palabras clave:** federalismo comparado, derechos colectivos, nación, México, Canadá.

\* Investigadora y consultora independiente para INDESOL y la Agencia Española de Cooperación Internacional. <aguilabella@gmail.com>. Este artículo forma parte de la tesis "Etnonacionalismo y modernidad: hacia el reacomodo de las diferencias étnicas y culturales en el Estado" (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2000).

## INTRODUCCIÓN

Todos los Estados modernos contienen en su proceso de consolidación una importante diversidad pluriétnica y plurinacional, debido a la cercanía geográfica, la colonización de una comunidad cultural sobre otra o a la inmigración individual o familiar. Muchas sociedades con comunidades culturales diferentes optaron históricamente por un sistema federal como una forma de dar niveles de autonomía y de reconocimiento a sus miembros fundadores o como forma de repartición del poder demarcado territorialmente (Smiley, 1985; Tully, 1995; Pelletier, 1998; Velasco Gómez, 2004). Aunque en términos estrictos existen pocas federaciones en el mundo, podemos encontrar una gran variedad de “arreglos políticos” entre diferentes Estados que muestran la necesidad actual de conjugar diferentes niveles de gobierno y soberanía, conservando el papel distintivo de cada uno de los elementos constitutivos que aceptan el pacto.

Países como Suiza, Brasil, Australia, Canadá y México comparten una forma de organización política sustentada en la repartición de niveles de poder entre un gobierno central y gobiernos estatales, provinciales o cantonales, según sea el caso.

El federalismo se conceptúa como una forma de descentralización territorial, política, jurídica y administrativa (Regino, 2002); puede considerarse una estructura dividida en dos niveles de gobierno que dentro de sus propias esferas trabajan coordinada e independientemente una de la otra dando respuesta a las demandas ciudadanas bajo esa misma dualidad local (municipio) y regional (estados). Generalmente esta estructura dual comprende mecanismos de distribución de funciones administrativas (descentralización), así como del poder político y de toma de decisiones (Smiley, 1985; Elazar 1987; Hernández, 1996; Velasco, 1999).

Al favorecer la descentralización (tanto legislativa como administrativa), el federalismo como sistema político y jurídico puede beneficiar el reconocimiento de los derechos colectivos, permitiendo diferentes campos de acción, autonomía y soberanía, además de incrementar la sensibilidad hacia las particularidades colectivas y sus espacios de libertad (Elazar, 1987; Milne, 1993).

Canadá tiene un perfil particular en lo que concierne a la forma de funcionamiento del sistema federal y sus posibilidades de transformarlo. Esto se expresa en los diferentes arreglos que se han realizado en las últimas décadas para acomodar el sentimiento de “distintividad”<sup>1</sup> históricamente afirmado por la comunidad fran-

<sup>1</sup> Durante la Conferencia del Lago Meech en 1992, la enmienda proponía reconocer a Quebec como “sociedad distinta”, lo cual asentaba el derecho de la comunidad francófona a perseguir metas colectivas que le dieran continuidad histórica a su lengua y cultura. Como lo analiza brillantemente Charles Taylor (1993), para la gran mayoría de la población anglófona, esta cláusula atentaba contra los derechos “liberales” que la Carta Canadiense proclamaba, mientras que para Quebec imponía una forma de sociedad liberal que le era ajena y a la cual no podía acomodarse sin sacrificar su identidad.

cesa y por los pueblos indígenas del norte, además de que permite reconocer las particularidades culturales de la gran cantidad de inmigrantes que año con año llegan buscando mejores oportunidades de vida.

Antes de proseguir, cabría delimitar el concepto de cultura, pues ésta, como concepto, ha sido ampliamente discutida y se puede entender desde diversas dimensiones. En este artículo, al hablar de cultura se hace referencia a un sistema comprensivo que se diferencia de lo que se define como nación. En este sentido, se trata de un sistema integrado que construye una visión del mundo de un grupo social por medio de la transmisión intra e intergeneracional de elementos simbólicos que se manifiestan en rasgos distintivos, ya sean espirituales, materiales, intelectuales o afectivos. Éstos se experimentan de forma diferenciada en cada uno de los individuos que forman parte del conjunto social, se adaptan a las condiciones cambiantes a las cuales se enfrenta el individuo o el grupo y generan comportamientos y actitudes que se transmiten en las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias (Zapata, 2003; UNESCO, 1982).

Así entendida la cultura y contrastándola con el concepto de nación, vemos que tienen algunas diferencias aunque también la segunda comprende a la primera. Una nación se concibe como una comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa una tierra natal determinada, donde se comparte una lengua, una cultura diferenciada (Kymlick, 1996: 26), así como mitos de descendencia comunes, prácticas simbólicas de legitimación y normas de comportamiento colectivas (Florescano, 1997). De esta forma, el sentimiento nacional no se origina únicamente por el deseo de autodeterminación, sino también por la posibilidad verdadera de poder llevar a cabo el proyecto étnico y/o cultural colectivo anhelado, es decir, la construcción de una nación.

Esto nos lleva a buscar entender el papel que desempeñan las instituciones del Estado y cómo pueden ser flexibles para reflejar la diversidad y las particularidades culturales de una sociedad. Entonces, en este contexto, surge la pregunta de si el federalismo puede ser un instrumento para prevenir el surgimiento y reforzamiento de identidades nacionales y qué tipos de arreglos son indispensables para acomodar estas diferencias culturales. En este sentido, el ejemplo de Canadá resulta ilustrativo, ya que las tres comunidades nacionales que se encuentran asentadas en el territorio (ingleses, franceses e indígenas) siguen manteniendo sus elementos más distintivos (la lengua y la cultura) y comparten de facto una estructura política legitimada democráticamente por todas las partes, así como elementos histórico-simbólicos de pertenencia al lugar. Esto se ha dado gracias a la modalidad del federalismo "asimétrico" creada por este Estado, en donde los diferentes elementos constitutivos

del país no gozan necesariamente de los mismos derechos y facultades, lo cual genera diferentes niveles de descentralización tanto en materia legislativa como administrativa (Smiley, 1985; Brown-John, 1995; Gagnon, 1998). La forma de entender la noción de *derechos colectivos* (Pelletier, 1998)<sup>2</sup> desde la óptica canadiense, también sirve para observar el caso mexicano y el desarrollo de las negociaciones con el movimiento indígena y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que se llevaron a cabo entre 1994 y 2001, en sus diferentes modalidades.

A través de un análisis comparativo, este trabajo observa las transformaciones que ha sufrido el federalismo de Canadá y las relaciones de éste con la provincia de Quebec y con la inuit de Nunavut, decretada oficialmente en abril del año 2000. La primera sección presenta un breve recuento de la formación histórica y consolidación del federalismo de Canadá y de México; la segunda, se refiere a la relación federal de ambas naciones con sus minorías nacionales. La sección final busca configurar una propuesta para mejorar la relación entre el Estado mexicano y los grupos indígenas.

## CANADÁ Y LA REINVENCIÓN CONTINUA DEL FEDERALISMO

### La construcción histórica de los acuerdos federales

Canadá como México se construye como Estado a partir de un antecedente colonial europeo, pero, a diferencia de la nación mexicana, sus colonizadores fueron dos potencias históricamente enfrentadas que buscaron someterse cualitativa y cuantitativamente una a la otra. La colonización tanto de Inglaterra como de Francia de Terranova (New Found Territories, NFT), definió una difícil relación de largo plazo entre dos culturas diferentes históricamente opositoras, una católica y otra anglicana, conviviendo dentro del mismo espacio geográfico.

La guerra por la que atravesaba Francia a mediados del siglo XVIII es decisiva para entender la pérdida del ejército francés ante la superioridad militar del ejército

<sup>2</sup> Para Pelletier (1998), la afirmación de los derechos colectivos como forma de reconocer a las minorías dentro del Estado únicamente perpetúa la relación de poder entre los grupos. Él propone entender los derechos colectivos dentro de la misma naturaleza de los derechos sociológicos, en tanto que toman en cuenta las diversas realidades sociales de un universo y buscan reconocer formal y jurídicamente la diversidad de las sociedades; asimismo, favorecen "la afirmación de las identidades singulares, asegurando su protección, continuidad y sobrevivencia como parte esencial de la expresión del particularismo dentro del Estado". De esta manera, los derechos colectivos surgen como un derecho jurídico otorgado a un grupo preciso dentro de una sociedad, pero también como reconocimiento a la iniciativa de los individuos en razón de su pertenencia al grupo.

inglés en el año de 1760 en suelo canadiense. A partir de entonces, el territorio se dividió en dos partes: el Bajo Canadá, que comprende la zona actual de Quebec y Ontario, que albergó en su mayoría a población francófona y católica, y el Alto Canadá, que comprendía el resto del territorio bajo el dominio de los anglófonos y protestantes.

La conquista militar de una de las “naciones fundadoras” —como se han definido los quebequenses desde hace más de dos siglos— permaneció en la conciencia colectiva y ha sido uno de los principales motores ideológicos que dieron pie al federalismo que conocemos hoy y que ha impulsado a la población francesa a sobrevivir como una cultura autónoma. Hacia 1774, esta comunidad tiene su primera victoria en lo que respecta a su reconocimiento como nación al firmar La Ley de Quebec,<sup>3</sup> la cual restaura el derecho civil francés como sustento jurídico para regular todas las querellas dentro de las fronteras del mundo francófono y otorga el poder suficiente a la Iglesia católica, elevando la religión a un estatus jurídico.<sup>4</sup> El derecho público inglés permanece como el mecanismo jurídico que define el arreglo *intra nacional*, es decir, la relación entre las provincias y el gobierno central, y que funciona como aglutinador del conjunto nacional.

En 1791, el Acta constitucional asegura “la *survivoance*” (Brown-John, 1995: 29) de los francófonos, ya que reconoce el principio representativo —sin gobierno responsable— y divide la colonia entre Bajo y Alto Canadá. La pequeña burguesía canadiense francesa controla la Asamblea del Bajo Canadá, pero la ausencia de responsabilidad gubernamental la priva del poder político y económico, al cual hubiera podido acceder en un contexto no colonial (Gagnon, 1998). La crisis económica generada por una relación centro-periferia arrastra a la burguesía francesa a una revuelta entre 1837-1838 con miras a la separación, pero, una vez más, son vencidos por las armas del imperio inglés. Aunque Londres responde uniendo las *dos Canadás* y haciendo del inglés la única lengua oficial, poco a poco se perfila la Ley de Unión que dará vida a la federación canadiense en 1867. Los problemas generados a partir de la lucha de clases, los problemas etnolingüísticos, la amenaza constante de la invasión estadounidense y el abandono de las tarifas preferenciales por parte de Gran Bretaña hacia sus colonias obligó a generar un mercado interno, lo que aceleró el camino al acuerdo constitucional. La Ley de Unión o de la América del Norte Británica consolidó un pacto percibido de manera diferenciada. Si para algunos era el antece-

<sup>3</sup> La Ley de Quebec se firma el mismo año que inició la Independencia de Estados Unidos. Los revolucionarios al sur de la frontera buscaron de diversas formas (inclusive por medio de invasiones esporádicas), la incorporación de la comunidad francesa en su lucha por la Independencia. Ante esta amenaza, los ingleses empiezan a relajar la represión sistemática que habían ejercido sobre los franceses.

<sup>4</sup> Desde entonces, la educación en Canadá ha estado dividida según las fronteras religiosas, siendo los clérigos los que mantienen un papel de suma importancia en fortalecer la identidad basada en los orígenes diferenciados y la religión.

dente para lograr la evolución hacia un Canadá unitario, para otros la Ley de Unión significaba un pacto entre dos naciones, un arreglo político de dos comunidades separadas por diferencias irreconciliables: la lengua y la religión.

Tal ley fue la acción más visible de los intentos de asimilación tanto política como económica de Quebec y Ontario a la federación, así como la respuesta ante la amenaza expansionista estadounidense. La Constitución deja ver la contradicción existente entre la gran influencia de los valores leales a la corona inglesa —que se oponían a los valores de la Constitución americana estadounidense— y la admiración por su estructura republicana, democrática y representativa. A semejanza de Estados Unidos, Canadá toma el modelo parlamentario para su propio sistema. A partir de entonces, comienza la larga pugna entre centralismo, descentralización y las resistencias regionales al semifederalismo implementado por John A. Macdonald (Gagnon, 1998: 161).

Sobrevivir la llamada “asimilación” se vuelve el objetivo principal de la comunidad francesa, vista ésta como el plan maestro de los ingleses. La ley otorga a los franceses la oportunidad de entrar al pacto federal dentro de sus propios términos, aunque relegándolos a una minoría permanente (Brown-John, 1995). La Constitución de 1867 da al gobierno central jurisdicciones sobre el comercio externo, el transporte interprovincial, el sistema bancario, la circulación de dinero y la fiscalización; además, le cede control sobre las poblaciones indígenas y la protección de las minorías religiosas y los derechos lingüísticos. Asimismo, instituye el derecho del gobernador general (jefe de estado) de nombrar al gobernador lugarteniente de las provincias (jefe de gobierno regional), quien las controlaría y podría invalidar algunas o todas las leyes de las provincias o nombrar senadores y jueces de la Suprema Corte.

Entre los artículos más importantes que aseguran los dos pilares fundamentales de la comunidad francesa, la lengua y la religión, se encuentran: *a*) el artículo 133, que garantiza de manera obligatoria el bilingüismo en todos los procesos jurídicos, las asambleas legislativas, etc.; y *b*) el artículo 93, el cual otorga protección a los grupos religiosos en materia educativa. Como en el caso de México, el gobierno central de la federación recibió un poder desmedido, para evitar la posibilidad de que surgieran diferencias difíciles de negociar con las provincias. Sin embargo y contrariamente al caso mexicano, las provincias recibieron competencias en los ámbitos de educación, salud, política social y un poder residual en torno a los derechos civiles y de propiedad.

A pesar del avance de las relaciones entre las naciones, la Constitución no protege a la minoría francesa fuera de Quebec, en tanto que el nacionalismo y regionalismo ingleses se acentúan, generando resentimientos y polarizaciones entre ambas identidades. A partir de entonces, la discusión acerca del federalismo y de su forta-

lecimiento se encabezará por el separatismo de Quebec. En la primera mitad del siglo xx, ante la relaci3n federal ficticia fortalecida por las dos guerras mundiales y la necesidad de centralizar la producci3n para la guerra total, el discurso nacionalista quebequense se centr3 en retomar la vía hacia un verdadero federalismo, de acuerdo con la Constituci3n de 1867. A partir de los años sesenta, el discurso independentista de Quebec toma nuevos caminos que obligan a la federaci3n a descomponerse y recomponerse para seguir existiendo como Estado.

Durante la depresi3n de los años treinta, las provincias tuvieron que hacerse cargo del sistema de bienestar y del desempleo, lo cual las sumergi3 en una infinidad de problemas financieros. El Estado central, con la aprobaci3n de las provincias, tom3 posteriormente el control sobre el sistema de bienestar y empez3 a ejercer el gasto de la autoridad federal que anteriormente pertenecía a la jurisdicci3n provincial. En gran medida, estas acciones fueron justificadas por la industrializaci3n y la modernizaci3n del país y, a su vez, elevaron los estándares en la calidad de vida, aun para los franco-canadienses. Sin embargo, no faltaron las suspicacias en torno a la interferencia del gobierno central en los asuntos de las provincias. El gran desarrollo bajo el Estado de bienestar abri3 la puerta para que fructificara una nueva relaci3n entre los dos niveles de gobierno, la cual recibí el nombre de *federalismo cooperativo*. Éste aumentaba la necesidad de crear una identidad pancanadiense, lo que estimul3 la creaci3n de instituciones nacionales de cultura, educaci3n, investigaci3n científica, etcétera.

La identidad franco-canadiense poco a poco se polariz3: por un lado se encuentran quienes creen en la posibilidad de generar una identidad pancanadiense respetuosa de las diferencias (antinacionalistas); por el otro, los neonacionalistas buscan redefinir la identidad canadiense en torno al Estado quebequense y los atributos de una identidad cívica, cultural y lingüística.

Hacia 1967, con Daniel Johnson como primer ministro, aumenta la presi3n para ganar la autonomía fiscal y administrativa de las provincias, las cuales buscan desde diferentes frentes ganarle ciertas prerrogativas al gobierno central. Este periodo denominado *federalismo competitivo* le otorga el peso a Quebec como una de las naciones fundadoras. Como Brown-John (1995: 11) señala, para que la cultura francesa sobreviviera, era necesario que se colocara la maquinaria de un Estado político que fuera identificable. Éste es el proceso que vive Quebec a partir de los años sesenta. La formaci3n del Partido Quebequense (Parti Québécois) en 1968 y la respuesta del gobierno central de compartir parte de los ingresos con las provincias y de permitirles manejar sus propios planes de pensi3n muestran las transformaciones llevadas a cabo por el federalismo, lo mismo que el giro de la comunidad francesa por buscar una estructura de gobierno "nacional francés" con el cual identificarse.

La Comisión de Bilingüismo y Biculturalismo (CBB), establecida por Pierre-Elliot Trudeau a principios de los años sesenta, origina la Ley sobre las Lenguas Oficiales (1969), que oficializa el uso del inglés y francés en todas las provincias con minorías lingüísticas. Quebec rechaza la ley, pues la considera una forma de imposición del inglés por medio del argumento de las minorías y procura la oficialización del francés como única lengua dentro de la provincia. Además, los resultados presentados por la CBB dejaban de lado la gran cantidad de inmigrantes de diversas partes del mundo con bagajes culturales y lingüísticos diferentes, así como a los pueblos autóctonos cuya lengua no figuraba como elemento del pacto lingüístico federal. Poco a poco, la política federal se fue moviendo hacia las nuevas aguas del multiculturalismo como política oficial.

La visión de un Estado quebequense poco a poco se va consolidando. En 1976, el triunfo del Partido Quebequense transforma fuertemente la relación federal y genera dos perspectivas nuevas: la intrerestatal y la intraestatal. La primera se refiere a la distribución de poder y de recursos financieros tanto entre los gobiernos provinciales como el federal y las relaciones que conllevan estos dos niveles de gobierno. La segunda tiene que ver con los arreglos a través de los cuales las estructuras y operaciones del gobierno central canalizan y protegen los intereses de las unidades regionales (Smiley, 1985). Estas nuevas perspectivas de abordar el federalismo, sin duda ofrecen una fuerte herramienta a las aspiraciones separatistas de Quebec, ya que se asegura la protección de la regionalidad de la comunidad francesa y los mecanismos a través de los cuales se da salida a su particularidad como pueblo. Sin embargo, la Ley Constitucional de 1982 hizo resurgir las fricciones e inconformidades del pueblo francófono.

### Las comunidades nativas en su lucha por la sobrevivencia

En lo que concierne a la relación del gobierno central con los pueblos originarios, éstos no han sido integrados a la historia antecedente. Como señala Alain A. Gagnon, a diferencia de los grupos nativos de Mesoamérica, los pueblos indígenas del norte no fueron conquistados, sino que fueron diezmados por los primeros contactos y permanecieron prácticamente autónomos hasta la Confederación de 1867. Como antecedente se puede mencionar la proclamación real de 1763, la cual otorgaba ciertos derechos a los indígenas que, en 1830, se convirtieron en una política de civilización, la cual no tardó mucho en subordinar la protección de los nativos bajo el esquema de asimilación del pacto de 1867. Los estatutos definidos “ponían fin a la autonomía gubernamental y a la relativa coexistencia cultural que preservaban” (Gagnon, 1998: 163).



Para los grupos nativos, la lucha que se llevó a cabo entre los años sesenta y setenta también representa un cambio cualitativo en las relaciones con la federación canadiense. De cierta forma inspirada por la fuerte defensa del pueblo quebequense y alentada por los anglohablantes como una forma de demeritar las demandas francesas,<sup>5</sup> los pueblos autóctonos comienzan a hacerse escuchar. Durante la década de los sesenta, el gobierno federal, a través de un programa público de vivienda, construye pueblos con materiales prefabricados, lo que termina con las formas tradicionales de los pueblos autóctonos de vivir en campos esparcidos y concentra a la población en centros urbanos. En 1969, ante la iniciativa del Libro Blanco auspiciada por el gobierno federal para eliminar el estatus legal especial de las comunidades indígenas, éstos responden con enormes movilizaciones que catalizaron el movimiento nacionalista indígena al demandar la revisión de dicho estatus empujando por una mayor autonomía colectiva y la reafirmación de la herencia cultural única y de la identidad.

La formación de la Asamblea Inuit de Canadá (ITC) en 1971 organiza políticamente el movimiento y da impulso a los reclamos de los pueblos nativos para obtener el autogobierno. Los primeros resultados se observan en 1973 cuando tres cortes abogaron a favor de los derechos de los indios al uso de la tierra por su ocupación del territorio anterior a la colonización europea. Hacia 1976, la ITC presenta un reclamo al gobierno federal para la creación de un nuevo territorio autogobernado por los pueblos nativos con base en el fallo del 73. Se proponía una frontera de tres líneas entre los territorios del este y oeste. Al mismo tiempo los pueblos denes y métis hacen una propuesta para reestructurar la división territorial y el gobierno de los Territorios del Noroeste. Aunque el gobierno federal no estaba dispuesto a ceder ante la demanda de la creación de un nuevo territorio, las negociaciones continuaron durante años; sin embargo, algunas veces se vieron amenazadas por la exploración y desarrollo de petróleo, gas y minería.

### La Ley Constitucional de 1982: ¿punto de encuentro?

El punto de encuentro de las demandas indígenas con las de la comunidad francesa asentada en Quebec, así como con las de los diferentes grupos emergentes de

<sup>5</sup> Para muchos intelectuales quebequenses, el gobierno inglés planeó el resurgimiento de las demandas de los grupos indígenas como una forma de polarizar las posiciones entre los franceses y los indígenas. De cierta forma el gobierno federal quería evidenciar lo absurdo de las demandas francesas como comunidad distinta cuando los verdaderos habitantes originarios ni siquiera lo planteaban de esa manera. Véase Daniel Latouche (1994).

mujeres y grupos multiculturales, fue el decreto de la Ley Constitucional de 1982 o Carta de Derechos, la cual por primera vez, desde el pacto federal de 1867, daba un estatus legal a los derechos y libertades de los individuos, así como a los grupos minoritarios. La Carta de Derechos otorgaba muchas prerrogativas a Quebec como una “sociedad distintiva”, pero no reconocía los derechos colectivos que ésta demandaba. También se convalidaba una nueva fórmula de solidaridad económica entre las provincias llamada perecuación<sup>6</sup> y nuevos mecanismos para las enmiendas constitucionales.

A pesar del esfuerzo realizado por las distintas partes, la Carta de Derechos generó sentimientos encontrados. Existía la sensación de que era un intento de centralizar el verdadero poder y que las ganancias eran mínimas en las cuestiones culturales, con sólo alguna representación en las instituciones federales, lo cual no parecía suficiente. Para algunos analistas (Smiley, 1985), la ley de 1982 y el otorgamiento parcial de algunos derechos reflejan la necesidad del gobierno central de constreñir los poderes de las provincias, no sólo para guardar la consolidación nacional sino también para preservar el mercado común.

Para los grupos autóctonos, la ley parecía otorgar un estatus especial, pero no cumplía las expectativas alentadas por Trudeau respecto de las primeras naciones, ya que no les otorgaba lo que reivindicaban: un derecho inherente a la autonomía gubernamental. Tal vez uno de los puntos más interesantes de la Carta es el artículo 36 sobre la igualdad de oportunidades económicas y políticas de redistribución, el cual se ha convertido en uno de los preceptos constitucionales que han defendido por igual los grupos que buscan su reconocimiento y su vinculación como naciones con el resto del planeta.

Las naciones que veían en juego sus derechos como colectividades, principalmente los quebequense y los autóctonos, buscaron movilizar sus respectivas fuerzas sociales para lograr los cambios requeridos. En el caso de los inuit, métis y denes, solicitaron el apoyo a su iniciativa de división territorial a través de un plebiscito, el cual se llevó a cabo en 1982 y reafirmó la voluntad popular de que se realizara la división; además, la ley había confirmado el estatus de los reclamos territoriales. Tal vez es en este momento cuando se empieza a definir más claramente el papel que juega Canadá para los nativos. La voluntad de independencia existe entre los autóctonos, pero la falta de medios económicos para su desarrollo autónomo se interpone en su camino. Para muchos de ellos, la federación tiene un papel instrumental, ya que abre la oportunidad de un gobierno propio financiado por la federación.

<sup>6</sup> La perecuación se asemeja al fondo de recaudación federal participable que se usa en México, la diferencia es que los montos otorgados a cada provincia son mucho más altos que en nuestro país.

Para los franceses, la falta de consentimiento de la Carta por la votación de Quebec invalidaba las innovaciones constitucionales. No estaban de acuerdo con la igualdad numérica según los votos sustentados por cada provincia y defendían la representación proporcional de acuerdo con el porcentaje de población que cada una tenía. Además, no aceptaban la prioridad de los derechos individuales sobre los de las colectividades territorializadas, que es el asunto en el cual se centra la principal demanda.

El acuerdo del Lago Meech confirmó una vez más las dudas de Quebec respecto de la voluntad política del gobierno federal, a pesar de que este último trató de extender la propuesta del 82, buscando la incorporación de Quebec al ampliar las prerrogativas del federalismo. El gobierno francés puso sobre la mesa cinco puntos para que el gobierno federal los considerara: *a*) el reconocimiento de la comunidad francesa como una “sociedad distintiva”; *b*) el incremento de las competencias referentes a la inmigración; *c*) ciertas restricciones en las facultades del gasto público de la federación; *d*) una nueva fórmula para enmendar la Constitución por medio del acuerdo de siete provincias, 75 por ciento de la población y otorgando cuatro vetos, uno de ellos a Quebec; y *e*) la participación en la nominación de los jueces de la Suprema Corte. El gobierno federal estaba listo para aceptar las condiciones, sólo que el resto de las provincias reprobó el intento de Quebec de quitarles su *derecho a ser iguales*. Con las pláticas de Charlottetown en 1992 todas las esperanzas de llevar a buen puerto las negociaciones se vieron truncadas y no hicieron más que reanimar las identidades de franceses y autóctonos.

Después de 1993, la nueva escena canadiense en torno al federalismo y los derechos colectivos se ha visto influida por la lucha de la soberanía para Quebec, por la autodeterminación territorial de los inuit, métis y dene, y por un viejo fenómeno de regionalización de las provincias, las cuales se encuentran cada vez menos vinculadas entre sí, a diferencia de lo que están con otras partes del mundo. El referéndum sobre el estatus de la provincia, llevado a cabo en 1995 en el territorio quebequense, obligó a los separatistas a reformular la definición de ser quebequense, dado el gran número de inmigrantes no católicos o no francohablantes, pero que han asumido el compromiso nacional con la provincia que los recibió y que les ha abierto oportunidades de desarrollo. Otra de las cuestiones que sin duda preocupa a la comunidad francesa (por eso su interés en manejar las competencias sobre la inmigración a su provincia) es que la población francesa ha pasado a ser en los últimos años de 29 a 24 por ciento de la población total de Canadá (Pelletier, 1998: 23), uno de sus argumentos importantes.

En referencia a la lucha asumida por los pueblos nativos, hacia 1992 se llegó a un acuerdo entre los tres existentes —quienes habían manifestado diferencias— respecto

de la línea divisoria de los territorios de este y del oeste dentro de los llamados Territorios del Noroeste. Un plebiscito llevado a cabo en noviembre de este mismo año entre la población inuit ratificaba el acuerdo al que se había llegado, aunque estaban conscientes de que implicaría ceder 355 842 km<sup>2</sup> a cambio del derecho y título tanto a todo el territorio como al agua, de lo que se llamó el Área del Asentamiento Nunavut. El acuerdo entre las Primeras Naciones y el gobierno federal vio la luz en mayo de 1993, cuando Canadá se comprometió a otorgar una compensación financiera y territorial importante: 1 100 000 000 de dólares canadienses que serían pagados entre 1993 y 2007, 1 900 000 de km<sup>2</sup> de tierra y agua, incluyendo los derechos de minería para 35 257 km<sup>2</sup> dentro de su mismo territorio. El nuevo sitio de Nunavut, hogar de los inuits, se estableció en abril de 1999 y tiene poderes jurisdiccionales e institucionales similares a los gobiernos de los territorios: asamblea legislativa, un gabinete, corte territorial e instituciones del servicio público. A pesar de los retos a los que se enfrenta (altos costos de los bienes y servicios por distancias a los centros de abasto, el clima, una fuerza laboral joven con altos niveles de desempleo y bajos niveles educativos, bajos ingresos y una situación geográfica muy volátil), Canadá se ha comprometido a apoyar al recién nacido territorio hasta que pueda caminar por sí mismo.

### Reinventando el federalismo

Canadá es hoy una federación conformada por diez provincias soberanas y dos territorios; los Territorios de Noroeste, recientemente divididos, dieron origen al territorio soberano de Nunavut. Este país ha buscado un esquema federal donde combina el autogobierno (*self rule*) con una figura de gobierno compartido (*shared rule*) y ha conjugado ambos en lo que se ha denominado el gobierno limitado o *limited rule*.<sup>7</sup>

Entre las características esenciales de su federalismo encontramos tres figuras principales que definen el perfil de las relaciones entre el gobierno central y las provincias: *a)* el federalismo ejecutivo, *b)* el federalismo asimétrico y la devolución.

El federalismo ejecutivo ha sido definido por Donald Smiley (1985) como las relaciones entre los ejecutivos electos y los nombrados de los dos órdenes de gobierno en la interacción federación-provincias, así como las relaciones entre los ejecutivos de las provincias en las interacciones interprovinciales. Tales relaciones han dado como resultado la creación de una enorme red de comunicación constante entre los

<sup>7</sup> En su connotación federalista se refiere al gobierno de las leyes por encima del gobierno de un soberano externo, es decir, una definición clara de las facultades políticas de cada una de las partes.

niveles de gobierno para que el central tenga actualizadas las opiniones de las provincias sobre las políticas públicas.

El federalismo asimétrico ha sido uno de los elementos desarrollados debido a la compleja relación canadiense con Quebec, que otorga concesiones especiales (estatus particular) a una provincia por su situación o por las circunstancias de su entrada a la federación, a diferencia del resto. El caso de Nunavut sigue fortaleciendo la tesis de que no todos los estados miembros de una federación tienen que tener exactamente las mismas concesiones otorgadas por el gobierno central y que cada cual puede negociar los principios básicos que considere importantes para respaldar su soberanía territorial y cultural.

Por último, la devolución es un elemento que aparece en federaciones con miembros que disponen de un aparato gubernamental completo con competencias propias, pero se encuentran claramente subordinados al gobierno central. Éste puede imponer su voluntad aun en los dominios de las competencias exclusivas de los miembros, como anular los derechos territoriales. Con la devolución, el gobierno puede quitarle poder al Estado federado, aunque éste siempre tendrá el derecho de retomarlo.

Por otro lado, en la política canadiense existe la convención del “gobierno responsable”, la cual hace al gobierno en turno responsable ante la Cámara de los Comunes (Cámara de Diputados) de las decisiones ejecutivas que se tomen. Este último elemento confiere legitimidad y validez al gobierno en turno ante los diferentes actores e intereses que se conjugan en la federación. El sistema, al igual que el inglés, se encuentra construido a partir de una “mayoría de partido”, la cual automáticamente se vuelve responsable de todas las acciones, buenas o malas, llevadas a cabo durante ese periodo. El gobierno está compuesto por el gabinete completo, el cual involucra a los miembros ejecutivos del gobierno central y a los de las provincias.

Además, la legitimidad de las decisiones que se toman descansa en el consentimiento mayoritario de las personas que habitan las provincias, en caso de que una enmienda pueda vulnerar su cultura legal y/o política. Esto se realiza a través de los representantes federales o de un referéndum, mecanismo que convierte el sistema federal canadiense en uno de los más vanguardistas en lo que concierne a la sensibilidad respecto de las diferencias regionales. Asimismo, dentro del pacto federal, se añade la cláusula del *reconocimiento mutuo*, que se refiere a la igualdad valorativa frente a las cargas culturales de distintas sociedades que acuerdan un pacto federal. El reconocimiento mutuo, término engendrado por diversos pensadores canadienses—entre ellos, James Tully, Charles Taylor y Will Kymlicka—, implica que ninguna de las culturas asociadas debe tratar de imponer una forma cultural de funcionamiento federal sobre las otras; por el contrario, deben reconocerse y permitir el desarrollo de cada singularidad dentro de un espacio común. Esta premisa parece no ser más

que una construcción retórica, pero mantiene un imperativo categórico moral y constitucional que no podemos dejar de lado, mucho menos en perspectiva comparada con el caso mexicano. El reconocimiento mutuo es un prerrequisito para la instauración de *buena fe* de los derechos colectivos, ya que el primero implica una forma de pensar y de ver al otro. Así, la *otredad* no necesariamente es negación, sino afirmación de la diferencia frente a lo que somos. Esto es lo que está por debajo del reconocimiento mutuo.

## EL CASO DE MÉXICO: LA CONSTRUCCIÓN DE UN FEDERALISMO ACOTADO

### Los primeros tropiezos

A partir de la independencia firmada en 1821, el federalismo mexicano se presenta como respuesta de la naciente república para evitar que el antiguo imperio se fragmentara en pequeños cacicazgos. La primera Constitución, firmada en 1824, asumió esta responsabilidad, respondiendo a los regionalismos heredados por la administración colonial y buscando disminuir las tensiones crecientes entre las regiones y el centro.

La historia previa al establecimiento de la Constitución nos permite entender la complejidad de los procesos que llevaron a tomar la forma federal como la organización política que se consideraba más efectiva para mantener la cohesión nacional. En 1821, se marca el fin de la guerra de Independencia iniciada en 1810, con la declaración de Agustín de Iturbide como emperador de la nueva nación y bajo el aval de diversos grupos de interés a escala nacional.

En el ámbito internacional, la lucha de independencia estadounidense de 1776, la proclamación de su Constitución federal en 1789 y su rápido crecimiento económico se convirtieron en un modelo por seguir e influyeron enormemente en el pensamiento federalista de los liberales mexicanos del siglo XIX. Asimismo, en los últimos años del régimen colonial encontramos otros hechos que influyen en el federalismo mexicano: *a*) el sistema francés de intendencias (puesto en marcha por Napoleón en su avance por Europa a partir de 1786); *b*) la creación de diputaciones provinciales, con base en las intendencias definidas por la Constitución de Cádiz de 1812; y *c*) la actividad política de las diputaciones provinciales, reinstaladas a principios de 1820 y transformadas en receptores de inquietudes locales (Valencia, 1974: 5).

Entre 1821 y 1823 se genera un *vacío de poder* ante la incapacidad de Iturbide de controlar el caos residual de la guerra de Independencia, de entablar relaciones diplomáticas en el ámbito internacional, de lograr el reconocimiento como nación inde-

pendiente y de regular la situación económica heredada de la colonia.<sup>8</sup> A pesar de los Tratados de Córdoba, que aseguraban la existencia legal de la nueva nación, la amenaza constante de una nueva invasión por parte de los españoles llevó a que el gobierno central gastara prácticamente todos los recursos disponibles en armamento, ejército y barcos. Además, la separación de Guatemala en 1820 auguraba la posible escisión de la nación en pequeños Estados.

A partir de 1823, las diputaciones de las provincias<sup>9</sup> —las cuales entonces eran 23— emergen como grupos de poder fortalecidos, rechazando los tratados realizados por Iturbide y demandando la creación de una nueva estructura política que diera respuesta a sus aspiraciones autonómicas. El plan de Casa Mata abrió las puertas al federalismo con la adhesión de las provincias que defendían fuertemente su autonomía y la incorporación de Oaxaca, Puebla, Guanajuato y Michoacán, quienes se habían mantenido al margen del debate entre el centro y las provincias. A partir de esto, las provincias sufren diversas escisiones en forma de estados más pequeños (como en el caso de Jalisco y el Estado de México), creando sus propios poderes legislativos y formando ejércitos de milicias para defenderse de la represión desatada por Iturbide y sus seguidores: “Al tiempo que cada una de las provincias se adhería al Plan, asumía el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales” (Faya, 1988: 45). Entre las voces principales que urgían por un modelo federal se encontraban los estados de Jalisco y Zacatecas quienes, a pesar de la confrontación militar con las fuerzas del ejército central, continuaron presionando hasta que el gobierno aceptó la Unión.<sup>10</sup> Además, la Junta Gubernativa de Yucatán, provincia que había amenazado constantemente con su escisión territorial, informó a los diputados yucatecos que la unión con México estaba sujeta al federalismo y en caso de que este sistema no fuera aceptado, los diputados deberían restituirse “a su patria” (Florescano, 1997: 349). El Congreso se instaló el 7 de noviembre de 1823 y dio vida a la Constitución de 1824, la cual definía la división de dos poderes soberanos entre los estados y un gobierno federal unitario. Esta nueva relación entre ambos niveles de gobierno estaba destinada a colapsarse, dada la debilidad que padecía el gobierno central en cuestiones apre-

<sup>8</sup> El país había reconocido una deuda interna de 76 286 499 pesos, además de que la revolución independentista había reducido la agricultura a la mitad, la minería a una tercera parte y había dañado seriamente la naciente industria y el comercio. Véase Colmex (1988).

<sup>9</sup> Antes de la Independencia, las provincias eran demarcaciones políticas administradas por las intendencias y comandancias que habían sido divididas por los españoles en ayuntamientos. Paralelamente, los poderes del virrey habían sido reducidos, lo que ocasionó una desarticulación administrativa y la formación de cotos de poder posteriores a la guerra de Independencia en las antiguas provincias.

<sup>10</sup> La Unión fue aceptada por el gobierno central en la idea de la “representación proporcional” que, dada la concentración de la población en el área central del país, daba mayor representación a los estados centralistas, México (21) y Puebla (14), sobre los estados federalistas: Jalisco (9), Guanajuato (8), Yucatán (5) y Zacatecas (4). Vázquez, (1988).

miantes para asegurar su existencia, así como los arreglos fiscales que sumieron al gobierno federal en la bancarrota;<sup>11</sup> pero no cabe duda de que “en aquel momento, el federalismo salvó la integridad territorial” (Colmex, 1988: 750).

El poder entonces queda en manos del Legislativo que acota los poderes del Ejecutivo (poniendo en peligro la integridad nacional) enfatizando la autonomía de los estados (en tanto a las demarcaciones políticas de los poderes criollos y mestizos locales), los cuales se quedan con el poder de reclutamiento militar a través de las “milicias cívicas” (ejércitos locales que defendían los intereses de los caciques) y de la creación de “comandancias generales” para recluir al ejército federal en cada región. Las garantías individuales, aunque se incorporan, no adquieren el perfil social que lograrían después de la revolución de 1910 en la Constitución de 1917. Sin embargo, se otorgan derechos a los ciudadanos de los municipios, siempre y cuando éstos estén dispuestos a defenderlos ante cualquier amenaza externa, lo cual genera un arraigamiento de identidad con el territorio sin precedentes. A partir de estos derechos municipales se constituyen y definen los derechos civiles, dándoseles un perfil diferenciado en cada municipio.

Según Alicia Hernández (1996), una de las características de la evolución del federalismo es la contradicción de la oposición, que se refleja en la búsqueda de espacios de libertad, tanto individual como regional, con la procuración del poder por parte del gobierno central y los caciques locales. Esto, a la larga, generó una relación ambivalente entre aquellos derechos que podía otorgar o retirar el gobierno central frente a los Estados; es decir, se convirtieron en una poderosa arma manipuladora para ganar prerrogativas locales, la cual fue socavada paulatinamente por el centralismo excesivo del Estado.

El federalismo se firma como un arreglo político entre los intereses de las diputaciones locales y sus principales grupos de poder y asume una forma de confederación. En este arreglo, los grupos indígenas no son sujetos que intervienen en el pacto, por lo cual quedan fuera de toda representatividad cultural o de intereses. Las comunidades indígenas se asumen dentro de la estructura de poder de los caciques locales, como lugar de reclutamiento familiar de mano de obra doméstica, agrícola, así como surtidoras de reclutas para las milicias cívicas. Como señala Enrique Florescano (1997), asumir el mito de la antigüedad indígena como el mito fundacional de la nación mexicana dio cierta legitimidad al naciente gobierno republicano ante los

<sup>11</sup> Se decidió que se recaudaría ingreso federal a través de los productos de consumo, una parte de los antiguos diezmos, la renta sobre los bienes territoriales del propio estado y un pago anual de 30 por ciento sobre las rentas de cada estado, quienes después de un tiempo dejaron de pagar. Los impuestos directos eran percepciones recaudadas por cada estado.



grupos étnicos (por lo menos por un tiempo limitado) hasta que la realidad mostró que las cosas no serían muy diferentes que durante la antigua autoridad colonial.

Por otra parte, la estructura regionalizada del ejército empezó a generar una identidad de arraigamiento especial de las tropas y los generales, con intereses particulares muy locales, factor que se vio favorecido por el mínimo desarrollo de las redes de comunicación dentro del territorio nacional. Poco a poco, el compromiso con la defensa nacional quedó relegado. El ejército militar se convirtió en una estructura de poder muy importante al interior de cada estado, así como en el ámbito federal, lo que impidió la instauración de un gobierno civil por más de un siglo. El antagonismo surgido entre las fuerzas locales y el ejército federal más que evidente a partir de las invasiones continuas del poder federal a los estados y de estos últimos a sus territorios en época de elecciones).

Hacia 1830, el federalismo empieza a tener sus primeros tropiezos y el gobierno se volverá autoritario y centralizado: se le otorgan mayores facultades al Poder Ejecutivo y se incrementan los poderes fiscales del gobierno federal, también se combaten fuertemente las milicias hasta reducirlas al mínimo. Hacia 1835, con Antonio de Santa Ana en el poder y ante las perspectiva de la separación de Texas de la federación, “el centralismo se hace legal para salvar la unidad nacional” (Florescano, 1997).

La guerra con Estados Unidos y la consecuente pérdida de una gran porción del territorio nacional marcaron el paso hacia la centralización tanto de las decisiones nacionales como del manejo de los recursos. A partir de entonces, el debate entre los *droits anciens*<sup>12</sup> y los de *jus naturae*,<sup>13</sup> así como la reformulación de las tradiciones republicanas que sustentaban la autonomía de los municipios (base del federalismo mexicano), se concentraron en dejar atrás la primera “confederación”. El periodo entre 1850 y 1870 aseguró la gobernabilidad de la nación e internalizó los valores “federativos”, además de fomentar el nacionalismo patriótico mexicano como reacción a los atentados contra el territorio. Uno de los principales retos a los que se enfrenta el federalismo mexicano será llegar a un justo medio entre “la libertad y el poder, la federalización y la centralización” (Hernández, 1996: 16). Y aunque los distintos estados miembros no estaban dispuestos a ceder sus espacios ciudadanos de libertad política tan fácilmente, al igual que en el caso de Canadá, el gobierno cen-

<sup>12</sup> Libertades con una connotación relativa a la comunidad territorial, imposible de codificar. Son los derechos que los españoles ceden a las comunidades indígenas en tanto derecho de la tierra por antigüedad ancestral.

<sup>13</sup> Libertades igualitarias basadas en el individuo. Es decir, todos son iguales bajo la ley independientemente de su condición histórica, social o étnica.

tral se vio obligado a tomar en sus manos la consolidación del Estado nacional, la formación de un mercado interno, que pudiera darle legitimidad, y la generación de competencia económica a nivel internacional.

El federalismo sufrirá diversas metamorfosis y pasará por distintas fases a partir de 1867, cuando inician diversas colaboraciones entre el gobierno federal y los estados. Durante el gobierno de Benito Juárez, así como antes y después de la segunda intervención francesa, el pacto federal se verá fuertemente centralizado bajo la subordinación de la capital del Estado. Con Benito Juárez, los derechos ancestrales pierden la partida ante los derechos individuales, desamortizando la base de la identidad colectiva de los grupos indígenas basada en la comunidad y en el derecho reconocido desde la Colonia sobre el territorio. Desaparece cualquier posibilidad del reconocimiento de los indígenas como sujetos de derecho, situación que cambiará a mediados de 1900.

En torno a los derechos ciudadanos, encontramos una continuidad con la Constitución del 24. Sin embargo, en este caso, "el poder federal se convierte en el garante exclusivo de los derechos ciudadanos" (Hernández, 1996: 16). Los ciudadanos, al sentir que el gobierno federal se imponía sobre la libertad de sus distintas localidades, organizan momentos de resistencia, aunque el gobierno trató de asegurar la gobernabilidad a costa de lo que fuera, aun con prácticas poco institucionales.

Durante la dictadura de Porfirio Díaz, el federalismo se convierte en una "realidad inherente sin desaparecer del imaginario colectivo" (Carmagnani, 1993: 176), ilusión formalizada a través del espíritu de la Constitución. El proyecto modernizador de principios de siglo y la internacionalización progresiva de la economía obligaron al Estado mexicano a ceder ante las presiones externas de tener un único interlocutor en el intercambio comercial.

### Hacia un federalismo centralizado

Después de la Revolución de 1910, el federalismo resucita gracias a un fuerte vínculo entre la comunidad y el municipio, entre el municipio y los estados, y entre éstos y el gobierno federal. Las demandas zapatistas enfatizaron la constitución de la comunidad como estructura básica del federalismo y el derecho a la tierra para quien la trabaja.

Así, luego de la Revolución y a partir de la institucionalización de sus ideales de "tierra y libertad", auspiciados por la lucha agraria y el liberalismo, la idea del "municipio libre" se convertiría en el discurso ideológico principal de la maquinaria del Estado, aunque posteriormente haya quedado sepultado bajo el control político

del Estado revolucionario centralizado.<sup>14</sup> La idea del municipio como un tercer nivel de gobierno encontró muchas opiniones contrarias dentro del movimiento constitucionalista con miras al Congreso Constituyente de 1917; Venustiano Carranza, por ejemplo, se opuso totalmente y demandó que se fortaleciera el Poder Ejecutivo en la Carta magna del 17.

La nueva Constitución se convirtió en una de las primeras de América Latina en incorporar los derechos sociales e individuales y el federalismo se tornó así un instrumento acotado para la relación con los estados. Sin embargo, nunca existió una negociación en sentido estricto respecto de las competencias y facultades de los dos niveles de gobierno, y ante la legitimación del nuevo gobierno luego de la revolución, la clase política de los estados buscó acomodarse políticamente, volviéndose una especie de extensión de los brazos del gobierno federal. Pero no hay que perder de vista que la entropía generada por la revolución y las ansias de participación política y de representación local en las instancias federales hacían al momento propicio para reavitalizar el federalismo en su forma más equilibrada.

Sin embargo, el nombramiento de los caudillos revolucionarios como jefes de los gobiernos locales perpetuó la relación de fuerza y victoria lograda por la propia revolución. Las negociaciones entre las cabezas regionales y el gobierno central impidieron la recomposición de las instituciones estatales y la canalización de las demandas ciudadanas por vehículos institucionales, por lo cual acabaron convirtiéndose en favores sujetos a la voluntad del "señor gobernador". Esto último fue el problema principal de que no se restituyeran institucionalmente los derechos ciudadanos y que éstos se convirtieran en dádivas clientelares.

Hacia 1920, con el golpe de Estado de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles los estados muestran ciertas tendencias de autonomía, aunque no totalmente, pues se siguió controlando a los estados por medio del fortalecimiento de las relaciones de poder entre los empresarios, los sindicatos y los líderes agrarios y la clase política del Estado, a partir de los favoritismos y el recién inaugurado *clientelismo*. La revolución cristera de 1926 a 1929 le facilitó el camino al gobierno en lo que concierne a tomar una decisión tajante: el centralismo oficializado y la expansión de las facultades ejecutivas.<sup>15</sup> La gran mayoría de los cambios tenía como objetivo claro dismantelar las instancias de poder creadas dentro de las jurisdicciones estatales.

<sup>14</sup> Luis Cabrera, uno de los ideólogos de la Constitución de 1917, al comentar acerca de los ejidos y los municipios esbozó que la reconstitución de éstos como territorios colectivos era una política de utilidad pública y de consecuencias políticas al concentrar la población en pueblos y facilitar el control militar de las regiones.

<sup>15</sup> Entre otras, se le otorgaba al presidente de la república la facultad de elegir a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, de hacer los arreglos legales y políticos necesarios para solucionar los conflictos laborales transformando a los estados en simples ejecutantes; los salarios y los servicios de salud se convierten en una facultad de la federación y se dismantelan todas las fuerzas agrarias.

Con Lázaro Cárdenas (1934-1940), la estructura de poder se vuelve completamente vertical, de hecho el Ejecutivo incorpora la facultad de desaparecer los poderes del Estado en el caso de revueltas imponiendo los nuevos poderes. Para esto, se apoya sobre la gran red corporativista generada desde el gobierno para institucionalizar la “lucha de clases” dentro del propio sistema. Los grandes sindicatos, así como las organizaciones populares, trascienden la estructura política centralista y se acomodan regionalmente, simulando una atomización, aunque de ninguna manera desvinculándose del centro. Las lealtades políticas se convierten en lealtades familiares y empresariales. Se genera una dinámica de poder que impone a los estados condiciones políticas y financieras (como la designación de posiciones gubernamentales y la definición del presupuesto) dependientes de la obediencia absoluta a la máxima jerarquía: el presidente. La centralización se convierte en una realidad bajo la idea de que la sociedad mexicana no sabía cómo organizarse por sí misma. Como bien lo apunta Jacinto Faya (1988: 121): “En México, el proceso de centralización se realiza francamente mediante reformas constitucionales que merman atribuciones de los Estados y que estos aceptan [...] sin defender celosamente sus facultades”.

Otro elemento importante de la facilidad con que el gobierno central logra asumir prácticamente todo el control sobre el desarrollo del país durante esta época tiene que ver con la poca capacidad que muestran los estados para hacerlo. Al igual que en el caso de Canadá, después de la segunda guerra mundial, la federación se erigió como la única instancia que podía impulsar la planeada modernización del país. Por lo tanto, el papel de los estados poco a poco se delimitó a demandar al poder federal mayor difusión de bienes públicos, sin buscar la forma de hacerlo de propia mano y supeditando los derechos civiles locales a cambio de servicios públicos sociales.<sup>16</sup> Esto, por supuesto, sujeta cada vez más el desarrollo local a las decisiones del centro y a la larga trajo consigo diversos problemas para el propio Estado mexicano, ya que la responsabilidad del desarrollo económico y social se convirtió en un enorme peso. Esta forma de funcionar del sistema político mexicano se extiende prácticamente hasta finales de los setenta, cuando ante la falta de competitividad y legitimidad del partido hegemónico (el Partido Revolucionario Institucional), los partidos de oposición buscan una mayor apertura con las reformas al Código electoral de 1977. Sin duda se empezaba a sentir el detrimento de las garantías políticas de los últimos cuarenta años.

En torno a los estados se crearon dos instancias que buscaban revitalizar la relación entre los dos niveles de gobierno: los Comités Promotores del Desarrollo de los Estados (Coprodes), que funcionaban como una instancia de cooperación inter-

<sup>16</sup> Como la educación, sanidad, reforma agraria, salarios mínimos, sindicalización, etc. (Hernández, 1996: 29).

gubernamental, y el Convenio Único de Coordinación (CUC) que surge en 1980 como instrumento jurídico en la cooperación para el desarrollo de los Estados y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual intenta lograr una mayor equidad en la repartición de los ingresos nacionales para cada estado. A partir de la crisis económica de 1982, el centralismo, que había alcanzado su clímax, se derrumba. La expansión del sector público para lograr administrar la enorme burocracia del Estado se enfrenta a sus propias limitaciones teniendo que reconocer la necesidad de aligerar la sobrecarga administrativa y fiscal, así como de fortalecer la capacidad económica, administrativa y política de los estados. Entre 1980 y 1987, el SNCF, junto con los tres fondos incluidos dentro de éste (Hernández, 1996), se convierten en mecanismos que perpetuaron las diferencias entre los estados, fortaleciendo el sesgo a favor de aquéllos con mayor capacidad tributaria y desarrollo, en detrimento de los que más necesitaban los mecanismos de superación de las desigualdades intrínsecas. Hasta 1990, se intenta aplicar una nueva fórmula redistributiva, la cual, a pesar de los avances encaminados a favorecer la equidad por medio de una distribución per cápita, no logra remediar los efectos de desigualdad entre los distintos desarrollos de los estados.

En gran medida será la oposición, principalmente el Partido Acción Nacional, la que rescatará la consigna del municipio libre como pilar fundamental del federalismo y de la importancia de éste en la transición a la democracia. La derrota del Partido de la Revolución Institucional (PRI) en las elecciones estatales de Baja California (1989) y Chihuahua (1991) a manos del PAN denota las fisuras regionales del poder del partido. Con la controversial elección de 1988, Salinas de Gortari enfrenta la necesidad de legitimarse en el poder. Para ello retoma la antigua demanda del PAN en cuanto al federalismo, impulsando cambios constitucionales para la descentralización de la educación y la enajenación de las tierras comunales, desarticulando la solidaridad agraria basada en el ejido. Sin embargo, una vez más, la apertura económica y la federalización fiscal, educativa y de salud empañan el avance de los derechos civiles. A pesar de las vicisitudes, la democracia y la participación social no obtienen su lugar dentro de los invitados especiales del sexenio. La apertura de algunos ramos de la administración federal y la canalización de recursos hacia los estados y los municipios no dejan de estar exentos de nuevas formas de control.

### Debatiendo el nuevo federalismo

México hoy es una federación con 31 estados soberanos y un distrito federal, el cual ha alcanzado un estatus de autonomía política a partir de 1997. El federalismo mexi-

cano no tiene una forma organizativa basada en diferencias culturales y regionales, sino más bien en la división de tres niveles de gobierno, cuyas fronteras han sido determinadas por el dominio histórico. Un federalismo acotado que ha funcionado prácticamente como un Estado unitario, en el cual los estados históricamente proveyeron recursos y lealtades políticas a la federación. Salvo por algunos problemas de fronteras territoriales, durante el siglo XX prácticamente no existieron inconformidades de los estados respecto de las competencias federales y, menos aún, una amenaza de autonomía o separación.<sup>17</sup>

El federalismo en los últimos años ha sido concebido como algo muy lejano de lo que un sistema federal realmente significa en tanto mecanismo de distribución de funciones administrativas y distribución del poder político. La administración de Ernesto Zedillo transfirió el costo administrativo de algunos sectores, como el de la educación, la salud y la agricultura, a los estados, pero sin generar las capacidades para que aquéllos definieran y legislaran sus propias políticas según la situación de cada sector. De manera favorable, se fortaleció a la Suprema Corte de Justicia como recinto para revisar las controversias entre los estados y el gobierno federal, avanzando en la consolidación de un ente jurídico y neutral con poder para dirimir y otorgar facultades y competencias en los diferentes niveles.

La administración de Fox buscó fortalecer el federalismo con la creación del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) en septiembre de 2002 y creó el “Programa especial para un auténtico federalismo 2002-2006” (PAF), con metas estratégicas y propuestas de descentralización, fortalecimiento local y coordinación intergubernamental. Como parte de este programa, se buscó dotar a los estados y a los municipios de mayores recursos para administrar sectores prioritarios, así como de mayores responsabilidades en la toma de decisión sobre cuestiones de carácter estatal, por medio de diversos procesos de capacitación tanto a nivel estatal como municipal. Por otro lado, se puso especial énfasis en la generación de información y las formas para que los municipios accedieran a ella, así como en el fomento a la participación ciudadana.

En ese sexenio, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) se consolidó como espacio de negociación de los estados con el gobierno central y se ha convertido en una importante congregación para debatir problemáticas y generar agendas de coordinación de acciones de carácter interestatal. Un aspecto interesante es que, en ocasiones, los estados han dado marcha atrás a la transferencia de faculta-

<sup>17</sup> El único incidente durante el sexenio de Zedillo fue la amenaza de algunos estados ricos del norte del país de salirse de la federación por la enorme carga impositiva que se había establecido y por considerar injusto financiar el desarrollo de los estados pobres.

des propuestas desde el Ejecutivo. Tal es el caso de problemas como el narcotráfico, respecto de los que muchos gobiernos estatales se perciben incapaces de hacerles frente o, recientemente, el caso de la educación, ante el cual muchos gobernadores han manifestado su incapacidad de hacerse cargo del peso económico que implica modernizar el sistema educativo en sus estados.

Este fenómeno también ha marcado las importantes diferencias que existen en materia económica, de infraestructura y desarrollo entre los estados. Esto ha dado pie a que, en ocasiones, algunos estados hayan expresado su interés por avanzar en materia de descentralización de facultades, mientras que otros han manifestado su interés por permanecer bajo la batuta del gobierno central. Hasta el momento, el gobierno central no ha querido avanzar por el camino de otorgar facultades diferenciadas con el argumento de que el federalismo debe de ser equitativo para todos los estados.

#### LA LUCHA POR EL RECONOCIMIENTO DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS EN EL PACTO FEDERADO EN PERSPECTIVA COMPARADA

El difícil camino hacia el reconocimiento: los inuits y la federación canadiense

La experiencia histórica de los indios del norte de Canadá presenta diferencias importantes con la lucha de los grupos indígenas en México. Los indígenas canadienses, a diferencia de los pueblos del sur del continente, se caracterizaban por ser prácticamente nómadas con etapas muy esporádicas de asentamientos prolongados. A partir de la década de los cincuenta, el gobierno federal canadiense empezó a reubicar a diversas familias indígenas, habitantes de campamentos dispersos, hacia zonas en donde se les podían ofrecer beneficios económicos. En 1953, se crea el Departamento de Asuntos del Norte y Recursos Naturales cuyas oficinas se establecieron en diversas comunidades inuits para administrar una gran cantidad de programas. Alrededor de la misma época inician las transmisiones de radio Inuktitut, precedente importante para la creación de redes radiofónicas.

A partir del inicio de los años sesenta, los programas educativos llegan a las poblaciones más marginadas del norte, lo que promueve la organización de diversos grupos inuit y métis alrededor del Comité para Garantizar los Derechos de los Pueblos Originales (Committee of Original Peoples' Entitlement, COPE). Durante la misma época, los programas de vivienda federales obligan a los indígenas a establecerse permanentemente en zonas urbanas, lo que en la mayoría de los casos marca el inicio del deterioro de los usos y costumbres de estos pueblos.

El COPE da sus frutos a finales de 1969, cuando diversos grupos presentan ante el gobierno federal demandas para la recuperación de sus territorios por derecho histórico. Ante la inquietud de diferentes organizaciones, el gobierno federal otorga financiamiento para que éstas preparen sus casos de reclamo de tierras ante las cortes federales. En esas mismas fechas, el gobierno quebequense empieza a radicalizarse y a buscar una mayor autonomía del gobierno central. Las negociaciones y los acuerdos alcanzados por los pueblos nativos de Alaska con el gobierno estadounidense en 1971<sup>18</sup> dota a los pueblos canadienses de la herramienta legal que necesitaban. En ese mismo año, se forma la Inuit Tapirisat of Canada (ITC) la cual se encargaba de los reclamos territoriales de los inuits y empezó a consolidar redes locales con diversas organizaciones como la Northern Quebec Inuit Association. El crecimiento económico de esos años impulsa diversos proyectos de desarrollo que involucraban territorios indígenas; las organizaciones de los pueblos originarios se desbordan en movilizaciones al ver amenazada su existencia y logran llegar a acuerdos que abren el camino al proyecto de autogobierno. Aunado a esto, las cortes canadienses apoyan el derecho de los grupos originarios a obtener el título de sus propiedades por la ocupación previa a la colonización europea. Los líderes históricos de las comunidades se colocan al frente de las negociaciones y demandan la división territorial de Territorios del Noroeste. Los inuits, a través de la ITC, mantuvieron negociaciones constantes con el gobierno federal mediante una comisión negociadora apoyada por la comunidad nativa. Hacia 1979 la corte federal reconoce el derecho de los indígenas de ocupar y cultivar las tierras y en 1982, en su artículo 35, la Constitución legaliza el reclamo territorial. Las movilizaciones de los grupos nativos para defender las costas canadienses de la intrusión de barcos pesqueros estadounidenses les otorgan un reconocimiento simbólico por parte del gobierno federal, el cual considera otorgarles la autonomía y el autogobierno en un corto plazo. El mismo año cuando se decreta la Constitución (1982) se crea la Federación Tungavik de Nunavut (TFN) la cual conjuga los intereses de varios grupos de inuits e impulsa que se decrete el territorio autónomo de Nunavut. En 1990, se llega a un acuerdo, forzado en alguna medida por el movimiento de las seis naciones iroquesas,<sup>19</sup> —durante la llamada crisis de Oka— y cambia la relación del gobierno federal canadiense con los

<sup>18</sup> El acuerdo otorgaba a los nativos 180 000 km<sup>2</sup> y 962 000 000 de dólares.

<sup>19</sup> Las seis naciones iroquesas (mohawks, oneidas, onondagas, cayugas, senecas y tuscaroras) formaron la primera confederación que existió en territorio americano. Algunos autores como Roland Wright han sugerido que la federación estadounidense fue influida por cómo funcionaban estos pueblos para elegir su organización política interna. Las seis naciones se establecieron desde hace más de mil años en el norte de Estados Unidos (Nueva York y Maine) y el Sureste de Canadá, lo que hoy son las provincias de Quebec y Ontario. La historia de estas naciones está plagada de traiciones por parte de ambas federaciones colonizadoras, las cuales nunca cumplieron los pactos políticos a los que se habían comprometido.



pueblos indígenas. Las manifestaciones en diferentes puntos del país en apoyo al movimiento de los mohawks (quienes protestaban, además de todas las injusticias históricas, por la amenaza que sufrían sus territorios sagrados por la expansión de un campo de golf), además de la escalada bélica por ambas partes abrió los ojos del gobierno federal, así como del provincial quebequense de la necesidad de incorporar a las naciones indígenas dentro del pacto federal. A partir de 1992 se firmaron diversos acuerdos con las Primeras Naciones que abrieron paso a la autonomía de sus gobiernos.

La experiencia de los pueblos originarios de Canadá arroja diversas lecciones importantes con respecto del caso mexicano. En primer lugar, la organización de los grupos indígenas consolidó diversas redes de defensa del territorio e hizo realidad la búsqueda de la soberanía. Los líderes indígenas fueron elementos clave durante el largo periodo de resistencia, ya que han sido quienes han logrado cohesionar a sus pueblos en torno a una misma lucha. Generalmente estos líderes se convirtieron en un vínculo entre las dos culturas: la colonizadora y la colonizada, siendo capaces de comunicar a la primera las demandas de la segunda y de evidenciar históricamente la falta de palabra de las naciones modernas ante las promesas hechas a las naciones originarias. En segundo lugar, la crisis de Oka, así como los momentos cuando se suscitaban movilizaciones indias para detener proyectos del gobierno federal o provincial, nos hablan de la necesidad de radicalización de la posición de los grupos indígenas ante un Estado sordo, ignorante e impositivo. En tercer lugar, es que la libertad y la soberanía eran dos principios que había que tomarlos y no esperar a que fueran otorgados.

### La recuperación de la nación mesoamericana

La lucha indígena en México se remonta al siglo XVI, con el levantamiento de los lacandones de Chiapas (1532-1533) y la lucha prolongada en Yucatán (1535-1695). Sin embargo, fue la ley Lerdo de 1856, o de desamortización de los bienes comunales, la que hizo surgir rebeliones por toda la nación, a la par que empobreció a indígenas y campesinos enriqueciendo a los ambiciosos terratenientes y condenando a la servidumbre a las antiguas comunidades rurales. Entonces, aparecen líderes nativos de las culturas indígenas que se identifican con la lucha de los desposeídos de su medio de trabajo y se desarrollan alianzas entre grupos y entre campesinos que forman estrategias de lucha más activas y ofensivas.

A finales del siglo XIX y principios del XX, con la política modernizadora y de desarrollo económico que impulsó Porfirio Díaz, los grupos indígenas empiezan a perder las batallas ante el recrudecimiento de la represión. En el norte del país, la

zona más afectada por la violencia social —por encontrarse en el corredor económico e inversionista entre el centro del país y Estados Unidos—, se origina la derrota de los apaches (que habían mantenido una heroica resistencia) y la terrible represión de los rarámuri en Chihuahua.

Si bien en el México posrevolucionario no se olvida al campesinado, sí deja en los mayores grados de marginación a las comunidades indígenas. La centralización de la lucha por el poder y la canalización tanto de las demandas como de los conflictos de los diversos sectores sociales por medio del PNR/PRM/PRI y sus conductas políticas por medio de la cooptación de líderes con recursos económicos y puestos políticos terminan por eliminar toda posibilidad de sublevación indígena hasta casi finales del siglo XX. Las luchas indígenas y la solución de sus necesidades y demandas se canalizan institucionalmente a través del Instituto Nacional Indigenista cuyo objetivo estatal es la asimilación total de los indígenas a la nación. Algunos intentos precarios de organización indígena se vislumbran a partir del Congreso Interamericano de 1940, pero la falta de cohesión entre las diferentes etnias y la intencionalidad del Estado al generar una competencia entre etnias generan conflictos que se dejan ver como “irreconciliables”.

Durante los años setenta y ochenta se gestan diversas expresiones de inconformidad por parte de varios pueblos que se resisten ante la embestida del desarrollismo mexicano que amenaza con desaparecer sus tierras ancestrales. Además, las diversas movilizaciones estaban impregnadas más que nunca de una conciencia de clase que se vinculaba fuertemente con la concepción de la identidad étnica. Fue así como durante la segunda mitad de los setenta y durante los ochenta la particularidad de los movimientos indígenas consistió en el despertar de la conciencia étnica y de clase, y la articulación de la lucha por la tierra con la lucha por el respeto a la identidad étnica (Sánchez, 1999: 84). Los mixes en 1979 llamaban a la unidad de sus pueblos, buscando consolidar una organización indígena lo suficientemente fuerte que lograra defender sus tierras, riquezas naturales y hábitos comunales que los habían caracterizado como un pueblo que rechaza todo tipo de dominación e injusticia. A este clamor de resistencia se sumó la demanda por hacerse cargo de la educación de sus hijos, punto trascendente para un pueblo que busca hacer perdurar su lengua y su cultura, elementos que el oficialismo de la educación proporcionada por el Estado pone en peligro. Entonces, se empieza a vislumbrar cierta claridad en los planteamientos respecto del reconocimiento de la multietnicidad del país y la “instauración de un estado pluriétnico (Sánchez, 1999: 88).

Durante el periodo de Luis Echeverría (1970-1976) se formula una nueva política indigenista que trata de disminuir las críticas. Se amplía el presupuesto para las instituciones de atención a las comunidades indígenas y se procura canalizar la de-

manda de representación y cabildeo a través de instancias generadas por el propio gobierno. Con José López Portillo, la cuestión indígena se vuelve aún más marginal, lo que da origen a la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), a la par de la instrumentación de una política educativa bilingüe-bicultural bajo un nuevo discurso de “indigenismo participativo”.<sup>20</sup> A partir de 1988, el movimiento indígena observa al neocardenismo como una posibilidad de vincularse políticamente con el resto del país, sin perder de vista sus demandas y necesidades comunitarias. Por este medio, logran que los partidos políticos introduzcan en sus agendas políticas la cuestión indígena, en tanto una identidad diferenciada de los pueblos, e independiente de su condición de campesinos.

A partir de la década de los noventa los grupos indígenas empiezan a generar alianzas comerciales que les permitan defenderse de la embestida comercial y neoliberal que golpea fuertemente sus actividades productivas. Surgen diferentes redes de comercialización y de apoyo mutuo. Además, diversas organizaciones civiles apoyan la canalización de recursos económicos para apoyar a diversas microempresas y cooperativas de diferente índole comercial. Sin embargo, la organización indígena con fines políticos y de superación de la condición de marginalidad de los pueblos indios no consigue consolidarse en un sólo frente, aunque logra una sistematización de la experiencia acumulada y el desarrollo de una perspectiva regional que nunca antes se había tenido.<sup>21</sup> El nivel de organización, de educación y de visión política de las etnias aún no ha alcanzado la madurez suficiente para construir un ideario político de sobrevivencia y autogestión hacia dentro y mucho menos en la relación con el Estado mexicano.

Diversos grupos se oponen a proyectos federales debido a que ven en riesgo su supervivencia. Éste fue el caso de los pueblos del Alto Balsas, los cuales en 1992 detuvieron el proyecto de construcción de una presa hidroeléctrica que amenazaba con inundar parte de sus territorios.<sup>22</sup> La irrupción del movimiento zapatista (EZLN) en el estado de Chiapas en 1994 fue un catalizador de la reivindicación de los derechos políticos y colectivos de los pueblos indígenas, pues se logró estimular y reorganizar al movimiento indígena por medio del Congreso Nacional Indígena. Además,

<sup>20</sup> Éste consistía prácticamente en otorgar puestos burocráticos a algunos líderes e intelectuales indígenas miembros de la ANPIBAC. Datos obtenidos de Consuelo Sánchez (1999: 145).

<sup>21</sup> Esto, según Consuelo Sánchez, logra superar el aislamiento de los grupos indígenas, pasar a una escala más amplia para pensar y actuar sobre los problemas comunes, promoviendo la participación comunitaria y de las mujeres con la articulación de las actividades económicas.

<sup>22</sup> Otro elemento interesante de esta lucha fue el amparo que lograron los grupos indígenas al sustentar su caso en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) firmado por el gobierno mexicano, el cual asentó como un requisito el visto bueno de los pueblos indígenas sobre cualquier desarrollo en sus territorios. Esto sin duda sentó un precedente de lucha y de defensa jurídica que sería utilizado constantemente en las luchas posteriores.

se dio un sentido autonómico a los gobiernos locales, lo que alienta la lucha por la autonomía municipal en diferentes regiones del país, principalmente en Guerrero, Oaxaca y Chiapas, estados que en su conjunto poseen el mayor porcentaje de población indígena en el país.

Se empieza a delinear una propuesta clara de autonomía y de instrumentación de los derechos colectivos para los pueblos indígenas. Algunos intelectuales indígenas perciben la autonomía como “una forma de ejercicio colectivo de la libre determinación que los pueblos indígenas”. No se busca la separación respecto del Estado mexicano, sino que “se demandan mayores espacios de libertad para poseer, controlar y gestionar nuestros territorios, para normar nuestra vida política, jurídica, económica, social y cultural, así como para intervenir en condiciones de dignidad y equidad en las decisiones estatales y nacionales que nos afectan” (Regino, 2002).

Con la formación de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), a instancias del EZLN, la iniciativa indígena llega a concretarse. El planteamiento indígena con respecto de la autonomía concibe la “construcción de un cuarto piso regional como parte del sistema vertical de poderes de un nuevo federalismo autonómico” (Sánchez, 1999: 212). Esta propuesta la retomarán algunos grupos indígenas, principalmente entre los purépechas de Michoacán, sin embargo, perderá terreno en las regiones indígenas con mayor fragmentación étnica y lingüística. A pesar de ello, la experiencia territorializada de la autonomía se mantiene en el discurso indígena y en el imaginario colectivo de la reconstrucción de la nación mesoamericana. Desde la perspectiva del federalismo, también plantea un reto hacia la inclusión y reconocimiento de las minorías indígenas.

La lucha indígena encabezada por el EZLN logró que el gobierno mexicano negociara en San Andrés Larráinzar en 1996 una nueva inclusión de los grupos indígenas en la nación. Ahí, las demandas de los indígenas se aglutinaron en torno a cinco mesas, una de las más importantes fue la de cultura y derechos indígenas. Después de largas deliberaciones entre los representantes gubernamentales de la administración de Zedillo y los representantes de los pueblos indígenas, y gracias a la mediación de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), formada por un grupo plural de representantes del Legislativo, se elaboró un primer borrador en el que ambas partes llegaban a un acuerdo: los grupos indígenas ganaban en principio el reconocimiento como sujetos colectivos de derecho y mantenían el control sobre su territorio, lo cual era su principal demanda. A pesar del consenso que existía respecto de firmar los acuerdos en una fecha determinada, el gobierno federal se retractó al considerar que la transferencia del control sobre el territorio resultaba anticonstitucional y, por lo tanto, no era factible darle cauce.

La llegada del gobierno foxista en 2000 puso a consideración los acuerdos de San Andrés ante el Poder Legislativo. La gran caravana llevada a cabo por el movimiento zapatista en 2001 buscó consolidar un movimiento social para urgir a los legisladores a hacer modificaciones legislativas; sin embargo, estos servidores no tomaron en cuenta el documento original firmado por las partes en conflicto y el 25 de abril de 2001 firmaron un documento en el cual las conquistas de los grupos indígenas son mucho menores y que sostiene una visión etnocéntrica y paternalista al hacer a las poblaciones indígenas “sujetos de interés público” más que pueblos autodeterminados (Velasco Gómez, 2004). Las reformas aceptadas por el constituyente reconocen cierta autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, así como la obligación del Estado federal de generar políticas públicas para atender a este sector de la población, incorporar su participación en el desarrollo de planes de desarrollo estatales y nacionales, así como promover la igualdad de oportunidades, el desarrollo regional, disminuir los niveles de marginación y pobreza y dar un mejor acceso a infraestructura, vialidades, etc. Sin embargo, el documento no determina quiénes son los responsables de hacer cumplir estas obligaciones y acota la libre determinación a la regulación de los Congresos de los estados, disminuyendo su capacidad autonómica de decisión (Regino; 2002; Kubli-García, 2005).

La respuesta del movimiento indígena condena en su totalidad las modificaciones constitucionales aceptadas por el Legislativo (CNI, 2001; Regino, 2002), lo que lleva al movimiento a un *impasse* y a una ruptura en la relación con el gobierno federal, que se mantiene hasta este momento. Sin embargo, las comunidades zapatistas tomaron la decisión de llevar a la práctica los Acuerdos de San Andrés en todo el territorio bajo su influencia. La creación de las Juntas de Buen Gobierno en agosto de 2003 buscaron elevar la autonomía comunitaria a una forma más regionalizada de entender la organización y el gobierno autonómico paralela a la institucional y pusieron en práctica una red sanitaria propia, una red educativa, un sistema de administración y justicia, una planificación económica basada en las cooperativas y las tierras comunales y la defensa, a cargo del propio EZLN.

Sin embargo, parte del movimiento indígena ha marcado cierta distancia respecto del movimiento zapatista. Durante el gobierno foxista, la recién reformada Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) sustituye al INI con una nueva aproximación a las comunidades. Su dirigente, Xóchitl Gálvez, una indígena ñañhu, buscó disminuir la inconformidad canalizando financiamiento e inversión para infraestructura básica en las regiones indígenas más pobres e incentivando la participación de los pueblos. Muchas de las regiones aceptaron estos recursos, lo cual generó fricciones con el movimiento zapatista. A la par, diversos

intelectuales y militantes indigenistas siguieron impulsando, a través de sus organizaciones y sus representantes en los Congresos locales y federal, la modificación de las reformas de 2001, pero, sin obtener grandes logros en este terreno. La experiencia de las Juntas de Buen Gobierno también ha ayudado a perfilar una idea más acabada que la que se sostenía en 1996 sobre la nueva relación entre la federación y las regiones indígenas.

Adelfo Regino (2002) sintetiza esta experiencia de autogobierno y observa la nueva relación a partir de la conformación de un primer nivel de gobierno con sede en la *comunidad indígena*. El segundo agrupa a las comunidades y localidades indígenas en los *municipios indígenas* y el tercero se ubica en las *regiones autónomas indígenas*, que aglutinarían a todos los municipios y comunidades pertenecientes a un mismo pueblo (autonomía monoétnica) o a pueblos distintos (autonomía pluriétnica). Así, sostiene, serían las regiones autónomas las que entablarían las relaciones con la entidad federativa y la federación en el marco de competencias y funciones previamente acordadas.

## FEDERALISMO E INCLUSIÓN DE MINORÍAS ÉTNICAS DENTRO DEL ESTADO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Desde finales de la década de los noventa, el gobierno federal canadiense ha aceptado las demandas de los grupos indígenas y reiterado su compromiso de seguir apoyando sus necesidades, a partir del reconocimiento de sus circunstancias y aspiraciones particulares. En el caso de los inuits, por ejemplo, éstos han buscado canalizar sus aspiraciones de autogobierno por medio del arreglo de un gobierno público que se ha concretado en el decreto territorial de Nunavut. Para los métis, quienes se encuentran insertos dentro de la provincia de Alberta, el gobierno federal, así como el provincial, han negociado arreglos de autogobierno para sus asentamientos.

En el caso de aquellos indígenas fuera de su base territorial reconocida constitucionalmente, el gobierno federal ha iniciado negociaciones para establecer diversos niveles de autogobierno independientemente de la provincia en la que se encuentren y de hacer respetar los derechos que le son reconocidos a los grupos indígenas en el artículo 35 de la Constitución de 1982.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> El artículo 35 reconoce los derechos sustentados en los tratados históricos con los indígenas, incluyendo los acuerdos de los reclamos territoriales y sin hacer distinción entre los hombres y mujeres, reconociendo su acceso equitativo a estos derechos. Además, los gobiernos federal y provincial se comprometen a que, para llevar a cabo cualquier enmienda desde el apartado 24 de la sección 91 de la Constitución de 1867 hasta la sección 25 de la Constitución de 1982, se invitará a los representantes de los pueblos originarios de Canadá a participar en la discusión correspondiente.

La estructura jurídica y política que sustenta la nueva autonomía inuit consolidada en Nunavut, por ejemplo, mantiene el estatus de cualquier otra provincia de Canadá, extendiendo los asuntos que son prioritarios para la distintividad de su cultura indígena y esencial en las operaciones como gobierno o institución. Por esto, entre las facultades delegadas a las zonas autonómicas encontramos la posibilidad de intervenir (todas, algunas o parcialmente) en:

- Establecer estructuras de gobierno, constitución interna, elecciones, procesos de selección de líderes.
- Elegir los mecanismos de membresía territorial.
- Establecer las condiciones sobre el casamiento, la adopción o el bienestar infantil.
- La religión, la cultura y la lengua indígenas.
- La educación, la salud y los servicios sociales.
- La administración e implementación de leyes indígenas, incluyendo el establecimiento de cortes o de tribunales, y el establecimiento de penas de tipo normal creadas por los gobiernos locales o regionales para castigar la contravención de sus leyes.
- La creación de políticas públicas.
- Derechos de propiedad, incluyendo sucesión y propiedades.
- El manejo del territorio, incluyendo zonificación, cobro de cuotas por servicios, uso de tierra y accesos; expropiación de tierras indígenas para propósitos públicos del gobierno indígena.
- El manejo de recursos naturales y agricultura; caza, pesca y entrapamiento en tierras indígenas.
- Impuestos respecto de los impuestos directos y de las propiedades de los miembros.
- La transferencia y manejo de dinero y bienes del grupo.
- El manejo de los trabajos públicos e infraestructura.
- El acceso a vivienda y transportación local.
- La expedición de licencias, regulación y operación de negocios localizados en tierras indígenas.<sup>24</sup>

En el caso de las comunidades indígenas mexicanas, no existe ninguna autonomía reconocida hasta ahora de acuerdo con las fronteras étnicas; la única autonomía como unidad básica del federalismo mexicano sigue siendo la del municipio que,

<sup>24</sup> Tomado de <[http://www.nunavut.com/nunavut99/english/public\\_gov.htm1](http://www.nunavut.com/nunavut99/english/public_gov.htm1)>.

en la mejor tradición política mexicana, ha significado para las comunidades indígenas la sujeción y el aislamiento políticos a un sistema de representatividad no legitimada por sus costumbres y tradiciones ancestrales. Lo más parecido a los acuerdos canadienses en el caso mexicano han sido los acuerdos de San Andrés, firmados en 1996 entre el gobierno federal y el movimiento indígena, los cuales plantean:<sup>25</sup>

- *El reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía.* Sin embargo, esto se da sólo en papel, dado que no existe ninguna transferencia real de poder ni de facultades que permitan esbozar una verdadera autonomía.
- *Para el acuerdo gubernamental, la autonomía consiste en el derecho a asociarse en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas.* Este reconocimiento no es más que un derecho tácito, es decir, poco claro y confuso. No bosqueja la creación de gobiernos autónomos que puedan administrar y coordinar el desarrollo político, económico, social y cultural de estos “municipios confederados”.
- *Se reconocen ciertos derechos indígenas y sus formas específicas de organización, sistemas normativos internos, uso y disfrute de los recursos naturales, nombramiento de autoridades, designación de representantes comunitarios y municipales, promoción y desarrollo de sus lenguas y culturas y su ejercicio en los ámbitos comunal y municipal, así como la participación y representación política de los pueblos en el municipio y en los congresos estatales y nacional.* Sin embargo, no hay posibilidad de establecer estructuras de gobierno propias, sino a partir de las definidas por el propio Estado. Además, no se establecen los mecanismos a través de los cuales las comunidades pueden promover sus formas culturales. Mucho menos se menciona la forma como se va a asegurar la participación política en los tres niveles de gobierno; así, el indígena sigue supeditado a la aceptación de las estructuras estatales de su intervención y no se le otorga ninguna facilidad para generar una relación de igual a igual con el Estado.
- *Respecto de los recursos naturales, se reconoce el acceso colectivo, su uso y disfrute (excepto los que corresponden a la nación), de los territorios que ocupan. Además se otorga cierta garantía a la integridad de las tierras de los indígenas y la prioridad para la obtención de concesiones para la explotación y aprovechamiento. También se les otorga el derecho a ser indemnizados por el Estado cuando la explotación de los recursos dañe su reproducción cultural.*

<sup>25</sup> Algunos elementos fueron retomados del trabajo elaborado por Consuelo Sánchez (1999).



- *Reconocimiento de las figuras del sistema de cargos y otras formas de organización, métodos de designación de representantes y toma de decisiones en asamblea y consulta popular.* La única forma de representación política municipal que otorgan los acuerdos es que las figuras municipales sean nombradas por los pueblos y comunidades correspondientes. El problema de esto radica en que no toma en cuenta la partición que existe en muchas de las comunidades dada la existencia de más etnias o de grupos mestizos que coercitivamente aseguran los poderes locales.
- *Sobre la transferencia de facultades, los acuerdos sólo señalan que éstas, junto con las funciones y los recursos, se transferirán paulatinamente; sin embargo, nunca se determinan las facultades ni las funciones, ni los recursos que serán otorgados a las comunidades demandantes.*
- *Se equipara las lenguas indígenas con el valor social del español y se acepta la enseñanza de éstas como oficiales dentro de sus comunidades. También se otorgan ciertos derechos comunitarios para seleccionar, ratificar y remover a sus docentes. Se prevé el derecho de los pueblos indígenas a la protección de sus sitios sagrados y centros ceremoniales y al uso tanto de plantas como de animales sagrados.*
- *Se acuerda (igual que en el artículo 35 de la Constitución canadiense) consultar a los pueblos indígenas en lo relativo a “políticas, leyes, programas y acciones públicas” que les afectan; así como buscar los mecanismos de participación en la planeación del desarrollo en todos los niveles, “en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades”.*

En el cuadro 1, se pueden observar algunos de los derechos que demandan tanto los grupos indígenas de México como los de Canadá. Cabe señalar que los reconocidos a los indígenas mexicanos son mínimos en comparación con los otorgados a los indígenas de Canadá. Además, hay que considerar que los acuerdos fueron firmados por el gobierno federal, mas no se cumplieron a cabalidad.

Asimismo, en los Acuerdos de San Andrés no participaron los gobiernos estatales, es decir, a pesar de que el centralismo en este país podría asegurar hasta cierto nivel el cumplimiento de estos acuerdos, los municipios se encuentran delimitados por las constituciones estatales, así que cualquier acuerdo sobre la estructura político-territorial tendría que estar avalado también por los gobiernos estatales. Como el mismo gobierno federal de Canadá lo advirtió:

Es la visión del Gobierno [central] que los procesos tripartitas son la forma más práctica, efectiva y eficiente para negociar arreglos intergubernamentales más trabajables y armoniosos [...] Sólo en circunstancias excepcionales —cuando la provincia se niegue, por

**Cuadro 1**  
COMPARACIÓN ENTRE LAS DEMANDAS INDÍGENAS EN MÉXICO Y EN CANADÁ

México	Canadá
A) Reconocimiento constitucional del derecho a la libre determinación y a la autonomía. Creación de gobiernos autónomos que respondan a los intereses y las necesidades de quienes los eligieron.	A) Reconocimiento constitucional de los reclamos territoriales. Derecho de ocupación de tierras ancestrales para habitar y cultivar.
B) Reconocimiento de las comunidades como entidades de derecho público, el derecho a asociarse en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas.* Además, se pide la modificación del art. 4. para incluir las regiones autónomas como un derecho histórico de los indios.	B) División territorial según la frontera de los grupos étnicos existentes en los Territorios del Noroeste (entre denes e inuits)
C) Servicios educativos adecuados (formación completa y gratuita) y profesores capacitados.	C) Reconocimiento de la jurisdicción y autoridad de los gobiernos de las Primeras Naciones. Desarrollo político y once modalidades de autogobierno para los pueblos originales.**
D) Oficialidad de las lenguas de las etnias y la obligatoriedad de su enseñanza.	D) Derechos de cacería en territorios indígenas y reconocimiento de los derechos a preservar las tradiciones y rituales propios de cada cultura.
E) Respeto y reconocimiento de las instituciones y prácticas jurídicas, la cultura y las tradiciones de los pueblos indígenas, así como la penalización de la discriminación y el racismo.	E) La creación de un consejo con poderes para el manejo de fauna silvestre; derechos sobre la costa de los territorios definidos para cada grupo étnico.
F) Respeto a la libertad y condiciones para una vida digna de los pueblos indígenas. Cese de las expulsiones de las comunidades indígenas.	F) El derecho a controlar los problemas y asuntos de sus propias comunidades, además de otorgar programas y servicios mejor adaptados a los valores y culturas de cada grupo.
G) Apoyos económicos y sociales.	G) La instauración de una nueva asociación con el gobierno federal que reconozca, dentro de la implementación de los derechos inherentes (de autodeterminación), la relación histórica que ha guardado con los pueblos originarios.
H) Derecho a la información veraz de los diversos niveles nacionales e internacionales por medio de una difusora indígena independiente.	
I) Incorporación de los derechos de género de las mujeres indígenas en tanto participación e igualdad.	
J) Reconocimiento de los derechos de los pueblos indios a la tierra con carácter inembargable, imprescriptible e inalienable.	
<p>* No se acepta el cuarto nivel federativo propuesto por los indígenas guerrerense ni la creación de nuevas entidades territoriales autónomas. La autonomía no se expresa como un régimen político-territorial, con sus ámbitos y niveles de gobierno autónomo.</p> <p>** Las modalidades de autogobierno en gran parte responden a las demandas individuales de cada uno de los grupos, ya que existe un sentimiento diferente en cuanto a la autonomía completa por parte de cada uno.</p> <p>FUENTE: Elaboración propia.</p>	

ejemplo, a presentarse a la mesa tripartita— el gobierno federal podría considerar las negociaciones bilaterales. Sin embargo, existen riesgos legales al proceder sin el involucramiento y el acuerdo provincial [el equivalente a los estados mexicanos]. Dado estos riesgos, cualquier negociación de auto-gobierno sin la participación provincial se limitará estrictamente a los asuntos exclusivos de la jurisdicción federal.<sup>26</sup>

Un tercer elemento que debemos resaltar es la característica señalada en la sección anterior referente al federalismo canadiense, en particular el federalismo ejecutivo, que como habíamos mencionado, es una especie de gabinete interprovincial que permite un flujo de comunicación y negociación continuo con el gobierno central. Éste es sumamente importante, ya que ofrece un foro permanentemente abierto para lograr fortalecer las facultades del gobierno indígena o por el contrario para demandar la transferencia de facultades de regreso al gobierno central. Lo importante de esto es que todo está abierto a la discusión, análisis y acuerdo entre los tres niveles de gobierno. Sin embargo, un foro así no está cerca de existir para que los grupos indígenas en México se comuniquen con el gobierno central, además de que es el mismo gobierno el que ha bloqueado la discusión en diversos sectores donde el gobierno canadiense la ha abierto. Con esto podemos concluir que la autonomía de los pueblos indígenas mexicanos, aunque ha avanzado en relación con la situación anterior, en realidad no es más que una cortina de humo que se presentó como una forma de bajar de nivel el problema que implicó para el gobierno federal el surgimiento del zapatismo de los noventa. Pero, a pesar de que los acuerdos fueron pocos con respecto de lo logrado por los indios canadienses, consiguieron sentar en la mesa al gobierno federal de tal forma que sus representantes tuvieron que cuestionarse la conveniencia de cumplir el compromiso asumido.

## CONCLUSIONES

Aunque para algunos autores Canadá hoy se presenta como un crisol de identidades conflictivas menos compatibles de lo que parecían hace veinte años (Gagnon, 1998), la fórmula utilizada hasta ahora parece ser lo suficientemente flexible como para adaptarse y acomodar las nuevas demandas identitarias que van surgiendo. Sin embargo, el proceso de descentralización de la federación canadiense también ha tenido sus costos. Si bien Canadá es una sociedad oficialmente bilingüe, multicultural, bijudicial y con un alto respeto a los derechos humanos, en los últimos años

<sup>26</sup> Declaración del gobierno federal canadiense durante las negociaciones con los pueblos indígenas.

el fortalecimiento de sus provincias también ha mermado la capacidad y la intención del gobierno central de hacerse cargo de aspectos prioritarios como Estado. Diversos autores (Rocher y Smith, 2003; Saunders, 2002) observan que el avance en la “atomización” entre los gobiernos provinciales y el federal ha impedido diseñar un programa conjunto para responder a cuestiones tan estratégicas como la inversión que fomentaría el comercio con el bloque asiático o los funcionarios de los diferentes órdenes de gobierno trabajando en redes para resolver los problemas que conciernen a un conjunto de provincias.

En lo que respecta a Quebec, el referéndum de 1995 —que por poco margen evitó la separación de esta provincia del resto de Canadá— hoy parece cosa del pasado. Aunque muchas de las razones por las cuales los quebequenses buscaban la separación no se han resuelto (principalmente lo relativo a la descentralización de recursos estratégicos), la sociedad francófona es más cosmopolita que nunca y las nuevas generaciones han buscado alejarse del viejo modelo estatista que representaba el movimiento separatista. Utilizando el recurso del federalismo asimétrico, Quebec ha optado por manejar sus fondos de pensiones, crear su sistema de salud y gestionar la política migratoria, una de las cuestiones que resultaban prioritarias para la provincia y que más fricciones generaba con el gobierno central (Richard, 2004).

Adicionalmente, el federalismo asimétrico también plantea nuevos retos para la federación, aun cuando ha permitido responder con soluciones políticas a condiciones políticas cambiantes (Gagnon, 2001), tampoco es del todo claro dónde quedan todos aquellos individuos que no son quebequenses o comunidades indígenas. Parece difícil para los que están fuera de esta categoría encontrar un espacio político que refleje sus intereses como parte de una comunidad separada y dentro de la conformación asimétrica. La falta de construcción de un sentido de comunidad política, basado en el reconocimiento explícito del interés común con el resto de Canadá, ha generado un camino orientado hacia la separación más que a la unión, con algunos perdedores en medio (Bodnar, 2003).

En el caso mexicano, el federalismo se ha caracterizado por ser un sistema jerárquico, es decir, por propiciar una pseudoautonomía posible únicamente a través de una forma de feudalismo y de la imposición de un marco de trabajo contractual que permea toda la pirámide del poder.<sup>27</sup> El federalismo mexicano ha puesto un énfasis importante en la autonomía municipal, no obstante, ésta no es suficiente para la relación que deben guardar los elementos constitutivos de una federación. En

<sup>27</sup> Esta definición la esboza Daniel Elazar (1985), quien explica la imposición contractual como una ilusión que permite mantener bajo control las partes inferiores de la pirámide del poder, reconociendo su derecho a autonomía por medio de un contrato político y simbólico, pero dejando ileso la estructura. El reconocimiento sólo se mantendrá vigente mientras los grupos involucrados tengan el poder suficiente para presionar.

primer lugar, porque las unidades básicas del pacto federal son los estados y éstos se unen para formar la nación, por lo tanto los municipios no tienen el mismo estatus y no se considerarían como entidades de negociación. En segundo lugar, sólo existen dos órdenes jurídicos: los estados y el orden federal, despojando a los municipios de su propia estructura legal y del mecanismo local para dirimir conflictos. Éstos, además, se encuentran acotados a la estructura jurídica del estado. Si lo que estamos buscando es un mecanismo para integrar la pluralidad dentro de un Estado, no cabe duda de que tendremos que partir de la recomposición del pacto federal, a partir del reconocimiento de las particularidades.

En este sentido, se presentan dos opciones plausibles. La primera implica la profundización del federalismo abarcando a los municipios y fortaleciéndolos como unidades territoriales significativas para el pacto federal. Esto significa no simplemente otorgar autonomía —con la que constitucionalmente ya cuentan— sino soberanía sobre las decisiones que se tomen localmente, así como la construcción de una estructura de representantes locales, regionales y nacionales. En tanto que los municipios con mayorías étnicas tendrían la facultad de decidir el orden jurídico que mejor funcione dada la autodeterminación e identidad cultural local, siempre y cuando no contradiga aquellas leyes y regulaciones estipuladas por la Constitución federal. Las aportaciones federales deberán tomar en cuenta el nivel de desarrollo social del municipio así como su estructura etnocultural, y ser entregados directamente como parte de las participaciones federales. La negociación entre municipio, estados y federación deberán esclarecer las competencias económicas, jurídicas, así como de infraestructura básica (educativa, sanitaria, etc.) que le competen a cada una de las partes.

En segundo lugar, las zonas geográficas con mayoría indígena se dividen en nuevas entidades federativas (dependiendo del número de etnias, la población, la cercanía geográfica, etc.) y se les entrega su porción de las participaciones federales así como un pago definido con anterioridad por los errores históricos cometidos contra sus poblaciones. Esta segunda opción, parecida a la implementada en el caso de Nunavut, sería el paso más firme que la federación mexicana podría dar hacia el reconocimiento de la pluralidad de naciones y el compromiso histórico que se tiene con ellas. Así a estas entidades federativas se le reconocerían todos los derechos constitucionales otorgados para los estados actuales, pero aún más, gozarían de soberanía estatal para la definición jurídica del funcionamiento interno de la nueva circunscripción territorial. La autodeterminación, en este sentido, emerge como un derecho que conlleva poderes y facultades reconocibles a un pueblo que le permiten definir su propio destino. Esto significa garantizar la capacidad de toma de decisiones de las minorías y concederles el uso de poderes del estado en apoyo a su propia cultura.

## BIBLIOGRAFÍA

AYALA ESPINO, JOSÉ

1988 *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, México, FCE.

BICKERTON, JAMES y ALAIN GAGNON, eds.

1996 *Canadian Politics*, Canadá, Broadview Press.

BODNAR, CAMERON D.

2003 "Practice and Principle: Asymmetrical Federalism in Canada" (reunión anual de la Canadian Political Science Association), disponible en <<http://www.cpsa-acsp.ca/paper-2003/bodnar.pdf>>, consultado el 15 de marzo de 2007.

BONFIL BATALLA, GUILLERMO

1991 *Conciencia étnica y modernidad*, México, Gobierno del estado de Nayarit-INI-CA.

BROWN-JOHN, LLOYD

1995 "Federalism and Cultural Pluralism: The Canadian Experience", working paper, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.

CARMAGNANI, MARCELO, coord.

1993 *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, Fideicomiso Historia de las Américas-El Colegio de México.

CARPIZO, JORGE

1985 *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.

COMITÉ CLANDESTINO REVOLUCIONARIO INDÍGENA (CCRI)

2001 "Comunicado del CCRI-Comandancia General del EZLN", *La Jornada*, 29 de abril, p. 16.

CONGRESO NACIONAL INDÍGENA (CNI)

2001 "Manifiesto indígena del primero de mayo", *La Jornada*, 1 de mayo, p. 15.

DONALD FORBES, HUGO

- 1994 "Nationalism, Ethnic Conflict and Democracy", en Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds., *Canada: From Bilingualism to Multiculturalism*, Londres, John Hopkins University Press.

EL COLEGIO DE MÉXICO (COLMEX)

- 1988 *Historia general de México*, t. II, México, Harla-El Colegio de México.

ELAZAR, DANIEL J.

- 1987 *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, AL, University of Alabama Press.

FAYA VIESCA, JACINTO

- 1988 *El federalismo mexicano*, México: INAP.

FLORESCANO, ENRIQUE

- 1997 *Etnia, Estado y nación*, México, Aguilar.

GAGNON, ALAIN-G.

- 1998 *Quebec y el federalismo canadiense*, Madrid, Instituto Superior de Investigaciones Científicas.
- 2001 "The Moral Foundations of Asymmetrical Federalism: A Normative Exploration of the Case of Quebec and Canada", en Alain-G. Gagnon y James Tully, eds., *Multinational Democracies*, Nueva York, Cambridge University Press.

GAMAS TORRUCO, JOSÉ

- 1975 *El federalismo mexicano*, México, Secretaría de Educación Pública.

GIBBINS, ROGER y GUY LAFORET, eds.

- 1998 *Beyond the Impasse: Toward Reconciliation*, Montreal, Institute for Research on Public Policy.

GOBIERNO DE NUNAVUT

- 2007 Página disponible en <<http://www.nunavut.gov.nu.ca>> consultado en 2000 y 2007.

GOVERNMENT OF CANADA

- 1983 *The Constitution Act of 1867 and 1982*, Canadá, Ministère d'Approvisionnement et Services, Gouvernement de Canada.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, ALICIA, coord.

1996 *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, FCE-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas.

KUBLI-GARCÍA, FAUSTO

2005 "Pasado, presente y futuro de los derechos indígenas en México", disponible en <<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1855/19.pdf>>, consultado el 10 de marzo de 2007.

KYMLICK, WILL

1996 *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós.

LATOUCHE, DANIEL

2004 *Plaidoyer pour le Québec*, Montreal, Boréal.

MILNE, DAVID

1993 "Comparative Federalism and Federation", en Michael Burgess y Alain-G. Gagnon, eds., *Whither Canadian Federalism? Alternative Constitutional Futures*, Canadá, University of Toronto Press, 203-226.

PEARSON, RAYMOND

1993 "Fact, Fantasy, Fraud: Perceptions and Projections of National Revival", *Ethnic Studies*, vol. 10, pp. 43-64.

PELLETIER, BENOÎT

1998 *Les Droits collectifs et le fédéralisme: le cas du Canada*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.

PODER EJECUTIVO

1997 *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, 46a ed., México, Delma.

REGINO MONTES, ADELFO

2002 *La autonomía indígena. Una alternativa eficaz para hacer posible el federalismo en Estados multiculturales*, México, Conferencia Internacional sobre Federalismo, Servicios del Pueblo Mixe, disponible en <<http://www.laneta.apc.org/rci/ser/departamentos/documentos/autonomiaindi.html>>, consultado el 8 de marzo de 2007.



RICHARD, JOHN D.

2004 Speech by Chief Justice John D. Richard, International Seminar for United States Lawyers, disponible en <[http://www.fca-caf.gc.ca/bulletins/speeches/federalism\\_e.shtml](http://www.fca-caf.gc.ca/bulletins/speeches/federalism_e.shtml)>, consultado el 5 de marzo de 2007.

ROCHER, FRANÇOIS y MIRIAM SMITH

2003 *New Trends in Canadian Federalism*, 2ª ed., Canadá, Broadview Press.

SALAZAR SOTELO, FRANCISCO

1993 "Nación y nacionalismos en México", *Sociológica*, vol. 8, no. 21, enero-abril, pp. 44-63.

SÁNCHEZ, CONSUELO

1999 *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, México, FCE.

SAUNDERS, CHERYL

2002 "Federalism, Decentralisation and Conflict Management in Multicultural Societies", en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller, eds., *Federalism in a Changing World-Learning from Each Other: Scientific Background, Proceedings and Plenary Speeches of the International Conference on Federalism*, Montreal-Kingston, McGill-Queen's University Press.

SMILEY, DONALD Y RONALD WATTS

1985 *Intrastate Federalism in Canada*, Toronto, Canadá, University of Toronto Press.

SMITH, ANTHONY D.

1999 "Ethnic Election and National Destiny: Some Religious Origins of Nationalist Ideals", en *Nations and Nationalisms*, vol. 5, no. 3, julio-agosto, pp. 331-355.

TAYLOR, CHARLES

1992 *The Politics of Recognition*, Massachusetts, Princeton University Press.

1993 *Reconciling the Solitudes: Essays on Canadian Federalism and Nationalism*, Quebec, McGill-Queen's University Press.

TREMBLAY, MANON y MARCEL R. PELLETIER

1996 *Le Système parlementaire canadien*, Quebec, Université Laval.

TULLY, JAMES

1995 *Strange Multiplicities*, North Dakota, Blackwood Press.

UNESCO

1982 “Declaración de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura”, París, UNESCO.

VALENCIA CARMONA, SALVADOR

1974 *El federalismo mexicano: teoría y práctica*, México, UNAM. Colecc. Pensamiento Universitario no. 22.

VELASCO, JOSÉ LUIS

1999 *El debate actual sobre el federalismo*, México, Instituto Mora.

VÁZQUEZ, JOSEFINA ZORAIDA

1988 “Los primeros tropiezos”, *Historia general de México*, México, El Colegio de México.

VELASCO GÓMEZ, AMBROSIO

2004 “Multiculturalismo, nación y federalismo”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, no. 191, mayo-agosto, México, UNAM, pp. 68-85.

WATTS, RONALD

1989 *Executive Federalism: A Comparative Analysis*, Canadá, Queen’s University Press.

WRIGHT, RONALD

1994 *Continentes robados: América vista por los indios desde 1492*, Madrid, Anaya-Mario Muchnik.

ZAPATA DE LA VEGA, JAVIER

2003 “Cambio socio-cultural en las migraciones transnacionales”, disponible en <[www.imsersomigracion.upco.es/Documentos/Otros/Zapata.CULTURA%20Y%20MIGRACION.doc](http://www.imsersomigracion.upco.es/Documentos/Otros/Zapata.CULTURA%20Y%20MIGRACION.doc)>, consultado el 8 de marzo de 2007.

## La formación y dinámica del circuito migratorio Mixteca-Nueva York-Mixteca: los trayectos internos e internacionales

LILIANA RIVERA SÁNCHEZ\*

### RESUMEN

El artículo tiene como objetivo mostrar el proceso de formación de un circuito migratorio internacional con diferentes trayectos, intersecciones y quiebres tanto temporales como espaciales. Se pretende poner en perspectiva algunas condicionantes históricas, socioculturales y económicas que permitieron la constitución de un circuito migratorio transnacional de alta movilidad entre la región mixteca poblana –hacia diversos puntos, tanto internos como internacionales– y la ciudad de Nueva York, el principal destino en el extranjero de tales desplazamientos. El trabajo propone que las dinámicas de la migración interna e internacional representan *actos vinculantes*, los cuales vislumbran las trayectorias migratorias, las rutas, los destinos y los múltiples espacios emergentes en tiempos largos. Finalmente, la formación del circuito responde a múltiples factores producto de movilidades, intersecciones y concatenamientos sociales.

**Palabras clave:** circuito migratorio, migraciones internas e internacionales, movilidades, redes, Mixteca, Nueva York.

\* Investigadora del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM), UNAM. <rivesanl@correo.crim.unam.mx>

## INTRODUCCIÓN

Este artículo condensa algunos hallazgos de investigación sobre la dinámica del circuito migratorio Mixteca-Nueva York-Mixteca. El trabajo de campo se realizó en diferentes fases, en la región Mixteca poblana, Nueva York y Ciudad Nezhualcóyotl, entre los años 2000-2006. El objetivo central consiste en entender cómo se constituye un circuito migratorio internacional con diferentes trayectos, intersecciones y quiebres temporales y espaciales; asimismo, se pretende poner en perspectiva algunas de las condicionantes históricas, socioculturales y económicas que permitieron la constitución de un circuito migratorio transnacional de alta movilidad entre la región Mixteca poblana –hacia diferentes puntos, tanto internos como internacionales– y la ciudad de Nueva York, el principal destino en el extranjero de tales desplazamientos.<sup>1</sup>

Aquí no se pretende realizar una revisión exhaustiva de las condicionantes en la formación del circuito y del entramado de relaciones sobre el que se sostiene, sino mostrar que las explicaciones localistas o globalizantes de los procesos migratorios requieren de ciertos anclajes históricos y geográficos; es decir, entender la migración como un proceso social complejo que implica desplazamientos de personas, pero también movilidad, circulación e intercambio de dinero y bienes simbólicos, flujos que responden a lógicas multifactoriales de la dinámica local, regional, nacional y, por supuesto, global. De tal suerte que los espacios locales involucrados en el circuito contienen en sí mismos *localismos globales* (Appadurai, 1996) y lógicas que concatenan históricamente procesos diversos, crean nuevas territorialidades, otros espacios y lugares, los cuales permiten también identificaciones múltiples y otras identidades como parte del mismo proceso migratorio.

Así, el artículo sugiere que, en la Mixteca poblana, las dinámicas de las migraciones interna e internacional representan *actos vinculantes* que vislumbran las trayectorias migratorias, las rutas, los destinos y los múltiples espacios emergentes en *tiempos largos* (Braudel, 1981). Entonces, la formación y dinámica del circuito migratorio entre la Mixteca y Nueva York responden a múltiples factores –producto de intersecciones y concatenamientos sociales–, por lo que la masificación reciente de los flujos internacionales de personas no puede atribuirse solamente a la formación y maduración de las redes sociales ni exclusivamente al efecto de la liberalización de las políticas económicas ni a determinantes locales o globales, como si todos éstos fueran campos diferenciados de la realidad y no dimensiones analíticas.

<sup>1</sup> La mayor parte de los estudios recientes sobre migración poblana se concentra fundamentalmente en localidades cercanas a la ciudad de Puebla o bien en el valle de Atlixco (véase Binford y D'Aubeterre, 2000; Cortina y Gendreau, 2003).

Entre algunas de las condicionantes históricas, socioculturales y económicas, este trabajo destaca la tradición de movilidad de la población mixteca hacia otras regiones en el país tanto rurales como urbanas, así como la incursión de un importante contingente de trabajadores mixtecos en el Programa Bracero, elementos que refieren, por un lado, cierta continuidad histórica en el proceso migratorio, a la vez que evidencian la falta de oportunidades para la sobrevivencia digna en la región sur de la Mixteca poblana. Asimismo, estas condiciones aluden a la precariedad de las tierras de cultivo, geográficamente determinadas no sólo por su localización, aridez, falta de agua y en general su orografía, sino también por la situación crítica que durante décadas ha padecido el campo mexicano, condiciones agudizadas por las políticas de liberalización del agro y las particularidades que dan cuenta del *olvido histórico* de esta porción de la Mixteca en la que realizamos nuestra investigación –la cual los propios habitantes denominan de antaño “la Mixteca profunda”.

Por otro lado, intentamos mostrar cómo en la formación histórica del circuito Mixteca-Nueva York-Mixteca se encuentra imbricada la dinámica de constitución de las redes sociales –como articulaciones históricas, espaciales y también subjetivas–, de tal suerte que utilizamos en la investigación tanto el concepto de red como el de circuito, dos dimensiones de análisis articuladoras que permiten entender flujos de personas, de dinero, de bienes simbólicos e imaginarios, y observar en esa dinámica la conformación de espacios físicos, de lugares simbólicos, de territorios emergentes y, finalmente, de campos transnacionales que contienen y expresan esas complejidades locales-globales en tiempos históricos largos.

El estudio se organiza en tres apartados principales. En el primero se detallan los desplazamientos temporales interregionales desde la Mixteca poblana hacia diversos puntos en el interior del país. En el segundo apartado se analizan las modalidades de la migración interna hacia destinos urbanos y, por último, en el tercero, se reconstruye el proceso de migración internacional desde la etapa del Programa Bracero hasta la incursión de los mixtecos en la zona metropolitana de Nueva York. Así, a lo largo del texto documentamos las modalidades de la organización social de la migración en la dinámica de la formación histórica de un circuito migratorio, con trayectos internos e internacionales.

## MIGRACIÓN REGIONAL-TEMPORAL: DEL CAMPO AL CAMPO

En la región Mixteca poblana *profunda*,<sup>2</sup> el fenómeno migratorio presenta tres diferentes etapas. La primera de ellas consiste en una migración regional en busca de empleos

<sup>2</sup> Utilizo el adjetivo “profunda” para referirme a una parte de la Mixteca poblana del sur que colinda con la región Mixteca del estado de Guerrero, y que incluye el espacio comprendido (según testimonios de sus

temporales y se refiere fundamentalmente a desplazamientos hacia algunos centros de atracción de mano de obra, tales como el ingenio azucarero de Atencingo –cercano a la puerta de la Mixteca poblana– a la altura del municipio de Izúcar de Matamoros, Puebla. Las actividades relacionadas con el procesamiento y corte de la caña, en las tierras cercanas a este ingenio azucarero, constituyeron durante varios años una importante fuente de empleo regional. Otros centros de atracción regional de mano de obra fueron los cañaverales, los campos citrícolas y las fincas de plátano y café en el estado de Veracruz. Todos éstos representaron empleos temporales para la población flotante de la Mixteca, que estaba ausente de sus localidades por lo menos seis meses del año.

No obstante la gran movilidad interregional, la mayoría de estos trabajadores temporales mantenía vínculos con su lugar de origen, en razón de la dinámica de la migración temporal del campo al campo, la cual implicaba un retorno a la comunidad cuando el ciclo agrícola marcaba el tiempo tanto para la siembra, como para la cosecha. Las familias de los trabajadores temporales mixtecos permanecían asentadas en la localidad y, en alguno de sus viajes, sólo el hijo mayor, o bien la esposa, acompañaban al trabajador en su desplazamiento. La mano de obra femenina era considerada un recurso valioso en estos desplazamientos entre localidades rurales, y, por esa razón, las mujeres de esta porción de la Mixteca se incorporaron a la migración temporal desde los años cincuenta, pues para la cosecha de café en las fincas de la cuenca cafetalera central de Veracruz, por ejemplo, preferían el trabajo de las mujeres a la mano de obra masculina, debido fundamentalmente al cuidado delicado que requieren estas plantas en el corte del café en cereza (véase Rivera, 1998).

Otro vínculo, sin duda importante para la comunidad de origen, fue la presencia de la familia extensa, así como la tenencia y el cultivo de la tierra, generalmente con maíz, frijol, chile, calabaza y sandía, además de que en ella también se criaba gana-

---

habitantes) por los municipios de Ixcamilpa de Guerrero, Xicotlán, Albino Zertuche, Tulcingo de Valle, Chila de la Sal y Axutla. Recupero el calificativo “profunda” de los testimonios recogidos allí mismo; sus pobladores la consideran “una región profunda, alejada, olvidada por los gobiernos, cuyas vías de comunicación son peores que las de la otra parte de la Mixteca poblana” (se refieren comparativamente a la conectada hacia Tehuacán), o bien que la de los pueblos situados a orillas de la carretera principal, llamada Panamericana, que corre hacia Acatlán de Osorio y luego hacia las colindancias con la Mixteca de Oaxaca, particularmente hacia Huajuapán de León. En general, los servicios y la infraestructura pública fueron introducidos tardíamente en relación con las otras áreas de la Mixteca poblana: fue hasta 1972 cuando Tulcingo de Valle tuvo luz eléctrica, y quizá fue uno de los primeros pueblos de esa región profunda que consiguió introducir ese servicio en las dos calles principales del pueblo. El telégrafo se inauguró el 18 de diciembre de 1972; en otros pueblos como Chila de la Sal y Axutla fue mucho más tarde. La carretera que comunica a Tulcingo con la carretera principal hacia Acatlán fue pavimentada en la década de los noventa, aunque el puente que conecta esta vía con la que corre hacia Tlapa, Guerrero, se construyó entre 1972 y 1975. Actualmente las vías de comunicación entre Tulcingo y Chila de la Sal y hacia Axutla son aún caminos de terracería que han sido habilitados y mejorados durante los noventa con las aportaciones de los migrantes radicados en Estados Unidos.

do caprino y ovino, actividades que dominaron los campos de esta porción de la Mixteca.

Los migrantes temporales regresaban anualmente a sus comunidades para sembrar sus tierras y, más tarde, para cosecharlas; no obstante que la región mixteca es muy árida, la labor agrícola fue una de las más dinámicas hasta los años cincuenta, aun cuando el comercio fue fundamental en la región desde los años cuarenta, según cuentan los vecinos de estas localidades. Ellos aseguran que sus padres y abuelos fueron también comerciantes, al mismo tiempo que mantuvieron algún predio de cultivo (según entrevistas realizadas en la Mixteca poblana de marzo de 2002 a abril de 2003).

La comercialización de productos desde algunas localidades de Oaxaca, localizadas en la zona aledaña a Huajuapán de León (en la Mixteca oaxaqueña) constituyó una importante fuente de ingresos en la región. El comercio de productos lácteos (queso, mantequilla, requesón y crema), de jarciería, el trabajo de curtido de pieles y talabartería –particularmente la elaboración de huaraches y cinturones–, así como la producción de sal permitieron la sobrevivencia de algunos pueblos de esta porción de la Mixteca, tales como Chila de la Sal, Axutla y particularmente de Tulcingo de Valle, cuyos habitantes, de ser campesinos, se convirtieron en comerciantes en un corto periodo.

El comercio de ceras, veladoras y sebos en los pueblos de la región profunda, llevados desde Izúcar de Matamoros, Puebla, o desde Tlapa, Guerrero, para ser vendidos en diferentes localidades, abrieron otras rutas y posibilidades para vender o *trocar*<sup>3</sup> a estos comerciantes los trabajos de jarciería llevados en ocasiones desde Huajuapán de León, Oaxaca, Tlapa, o bien desde Tulcingo y Chila de la Sal. Los intercambios fueron constantes, diversos, e incluyeron no sólo el comercio de los productos locales, sino la posibilidad de movilizar enseres artesanales y agrícolas de los pueblos vecinos, lo cual contribuyó a la intensificación de la actividad comercial regional (Rivera, 2004a).

No obstante que registramos desde los años cuarenta una fuerte actividad comercial y el intercambio de productos en la región, en la década de los setenta, 95 por ciento de la población del municipio de Tulcingo de Valle se dedicaba a las labores agrícolas (según archivos municipales), aunque la mayoría de estas familias combinaba diversas actividades productivas y señalaba como principal el trabajo agrícola, aun cuando éste no constituyera su principal fuente de ingresos –según relata el presidente municipal de Tulcingo de Valle, quien reporta que, hasta hoy, en general la población se dedica a las labores agrícolas y que no son más de 25 fami-

<sup>3</sup> El trueque sigue siendo una forma importante de intercambio y adquisición de productos y bienes en la región mixteca.

lias las que subsisten de esto, en un pueblo de poco más de seis mil habitantes.<sup>4</sup> Así, del 95 por ciento de quienes se informa que se dedican a la agricultura, una parte la combinaba con la ganadería extensiva, la menor (cría de chivos, fundamentalmente) y la agricultura de subsistencia (maíz y frijol), e incursionaron un poco en el comercio de lácteos. Otros más se dedicaron a comerciar con abarrotes, plásticos y ropa en las diversas plazas de la región, o bien de manera ambulante, utilizaron camionetas con altavoces y recorrieron las diferentes localidades vendiendo de casa en casa. Aproximadamente cincuenta familias de la región se dedicaron también al curtido de pieles para elaborar sobre todo correas y huaraches; entre éstos, encontramos a un par de familias tulcinguenses dedicadas al trabajo de talabartería fina con bordados a mano, especializadas en la elaboración de chaparreras y sillas de montar, quienes comerciaban también en Huajuapán de Leóny Tlapa,<sup>5</sup> dos importantes centros del comercio regional de las Mixtecas oaxaqueña y guerrerense respectivamente.

Estos productos, tanto agrícolas como artesanales, se llevaban además a las plazas semanales donde convergen los comerciantes y productores de la región de la Mixteca entre Puebla y Guerrero, primero en Xochihuehuetlán, Guerrero, y más tarde también se instaló una plaza en Tulcingo de Valle, donde hasta hoy en día se realiza esta actividad semanalmente y adonde acuden comerciantes de localidades de Oaxaca (de las inmediaciones de Huajuapán), de Guerrero y de municipios poblanos, lo cual hace de Tulcingo de Valle, desde esos años, uno de los centros de comercio regional para los pueblos de esta porción de la Mixteca.

Los diferentes puntos geográficos de referencia, luego centros semiurbanizados en la década de los noventa, se enlazaron por diversas actividades comerciales, administrativas, políticas y de servicios, desarrolladas tanto a nivel regional como local en la Mixteca. Se dibujan e identifican en los mapas, tanto geográficos como imaginarios, a Acatlán de Osorio, Chiautla de Tapia, Izúcar de Matamoros, Tulcingo de Valle en el lado poblanos, mientras se vinculan hacia Huajuapán de León, en Oaxaca y Tlapa, en Guerrero, como puntos centrales de referencia de las localidades mixtecas –puntos de convergencia a manera de nodos–, donde las movilidades temporales contribuyeron también a trazar trayectorias migratorias hacia diversos destinos.

<sup>4</sup> Entrevista con don Sergio Jacinto Barrera, presidente municipal de Tulcingo de Valle, Puebla (2002-2005), 23 de enero de 2003.

<sup>5</sup> Información tomada del archivo del ex presidente del municipio de Tulcingo de Valle (1972-1975), don Rafael Velázquez Valle. Asimismo, hemos recuperado datos de su testimonio oral en diversas visitas y hemos recurrido a él no sólo por su papel como presidente municipal, sino también por ser habitante del barrio de los curtidores de pieles. Adicionalmente, realizamos entrevistas con artesanos talabarteros y curtidores que habitan en el barrio de San José, en Tulcingo de Valle, conocido aún hoy por albergar a las familias de curtidores, pues pervive la organización territorial de los pueblos, en barrios por oficio.



## MIGRACIÓN REGIONAL TEMPORAL Y PERMANENTE: DEL CAMPO A LA CIUDAD

Una segunda fase de la migración mixteca puede ubicarse durante los años sesenta, y tuvo como destino principal algunos centros urbanos como la ciudad de Puebla, el puerto de Veracruz, la ciudad de México y otras áreas de la zona conurbada del Distrito Federal. En las décadas de los sesenta y setenta, varias familias mixtecas migraron hacia la ciudad de México y sus alrededores; se trataba de una migración laboral que poco a poco fue atrayendo a más personas, no sólo hombres o familias, sino también mujeres solteras que consiguieron empleos como trabajadoras domésticas, por ejemplo, a través de sus conocidos, familiares y amigos que habían emigrado previamente. Algunos de los puntos importantes de asentamiento para estos migrantes fueron la zona oriente de la ciudad –en las inmediaciones de la calzada Zaragoza– además de la delegación Iztapalapa, Ciudad Nezahualcóyotl, el valle de Chalco y Ecatepec, en el Estado de México, en ese momento en proceso de conurbación.

Mientras en la primera fase de migración continuaban siendo trabajadores rurales, empleados fundamentalmente en el corte de la caña de azúcar, el café y los cítricos, así como en algunos otros cultivos regionales (véase Macías y Herrera, 1997), en la siguiente etapa se incorporaron al trabajo urbano, la industria tabacalera, la portuaria y metal-mecánica en el caso de la migración ocurrida hacia la zona industrial del puerto de Veracruz y las fábricas aledañas a México. En la ciudad de Puebla se dedicaron sobre todo a realizar trabajo manual no industrial; muchos se incorporaron al sector servicios como empleados en tiendas y almacenes, oficinistas; también al trabajo doméstico, la albañilería y el comercio ambulante, entre otros. Algunos también consiguieron insertarse en la industria automotriz,<sup>6</sup> la textil y en general en la maquila poblana; más tarde, una parte consiguió profesionalizarse.

A diferencia de la primera fase de migración, la segunda implicó un cambio de residencia permanente. Los primeros tuvieron la oportunidad de ser migrantes temporales, mientras que los segundos debieron cambiar definitivamente de residencia. A pesar de esto último, quienes lo hicieron mantuvieron vínculos con sus lugares de origen gracias a las celebraciones de los santos patronos, las ferias locales que coinciden con festividades religiosas o cívicas, los compromisos del parentesco ampliado como los compadrazgos y la presencia de la familia extensa en las localidades, todo lo cual los hacía volver en momentos especiales del calendario religioso o cívico. Este vínculo fue posible también porque algunos decidieron conservar peque-

<sup>6</sup> La empresa Volkswagen instalada en la ciudad de Puebla fue un polo de atracción importante, aunque no muchos mixtecos consiguieron insertarse de manera permanente, pero sí lo hicieron en diversos momentos de forma transitoria.

ños predios en las comunidades mixtecas o bien las casas de sus ancestros, “con la idea de volver a establecerse algún día en aquellas tierras”.

## MIGRACIÓN INTERNACIONAL

La tercera fase se superpone a la segunda y en algún momento también a la primera. La tercera implica un desplazamiento considerado temporal al principio, el cual se prolonga hacia regiones del norte del país y hacia Estados Unidos. Dos puntos principales constituyen los lugares de destino para estos migrantes: el primero es California, en Silicon Valley por ejemplo, y puntos urbanos como Los Ángeles y su zona conurbada, además de otras ciudades como Sacramento, Pasadena, Santa Cruz y San José; otros más, en menor medida, van hacia Houston, Texas y Chicago, Illinois, así como hacia algunas ciudades fronterizas mexicanas como Tijuana y Mexicali en Baja California. El segundo punto de destino y el más importante por su concentración es la ciudad de Nueva York,<sup>7</sup> a lo largo de sus cinco condados (Manhattan, Brooklyn, Queens, el Bronx y Staten Island), así como otras ciudades de su zona metropolitana como Passaic, Nueva Jersey, otros puntos de ese estado y de Connecticut, y pequeños condados en el norte del estado de Nueva York. Recientemente migran también hacia Pensylvania, hacia la región de Filadelfia y, en últimas fechas –después del 2001– hacia Carolina del Norte.<sup>8</sup>

En estos destinos internacionales encontramos migrantes que han salido directamente de las localidades de la Mixteca, es decir, son primera generación, pero también encontramos un importante número de migrantes de segunda fase, es decir, que han vivido un periodo en la zona conurbada de la ciudad de México, particularmente en la delegación Iztapalapa, o en Ciudad Nezahualcóyotl, el valle de Chalco y en menor medida en Ecatepec. Otros más han vivido temporalmente en la ciudad de Puebla, o bien han trabajado algún periodo en California u otro punto de Estados Unidos, antes de emigrar a Nueva York (Rivera, 2004a), es decir, algunos de los migrantes mixtecos pasan directamente de desempeñar trabajo rural a realizar trabajo urbano en Nueva York, aun cuando ésta no es su primera experiencia migratoria.

<sup>7</sup> De acuerdo con Sergio Cortés (2003), siguiendo datos del INEGI (2000), 64 por ciento de los migrantes mixtecos poblanos que va a Estados Unidos migran a Nueva York.

<sup>8</sup> De acuerdo con Durand y Massey (2003), los inmigrantes mexicanos en la costa este de Estados Unidos han tomado dos puntos como referentes de distribución, uno es la ciudad de Nueva York y el otro es Atlanta. Desde Nueva York los inmigrantes han empezado a incursionar en el área urbana de Filadelfia y Boston, y desde Atlanta, hacia y desde Tennessee y Alabama. Los autores señalan que la costa este podría dividirse potencialmente en dos regiones cuyas capitales distribuidoras y probablemente concentradoras de inmigrantes serían Nueva York y Atlanta (Durand y Massey, 2003: 136).

En la migración internacional de la Mixteca *profunda* pueden distinguirse tres periodos: el primero inicia con el Programa Bracero.<sup>9</sup> En el caso de la porción de la región mixteca que nos ocupa, abarca de 1954 a 1968. El segundo va desde 1969 a 1986 y está marcado por el arribo de los habitantes de la Mixteca *profunda* a Nueva York, el proceso de formación de redes migrantes y la legalización de la situación de algunas familias con las reformas a la Ley de Inmigración. El tercer periodo corresponde a la institucionalización del circuito migratorio *Mixteca-Nueva York-Mixteca* entre 1986 y 2002. Éste se caracteriza por el aceleramiento y la masificación de la migración internacional.

### EL PROGRAMA BRACERO: ENLAZANDO RUTAS Y DESTINOS

El Programa Bracero fue uno de los detonantes de la migración internacional en esta región. La participación de trabajadores se registra entre 1954 y 1968. Comienza con el desplazamiento de quien es considerado en estas localidades como el primer migrante de la región Mixteca poblana *profunda* hacia los campos de California, en el marco del Programa Bracero: Austreberto Lucero Meza, originario de Tulcingo de Valle, reconocido como el pionero de la ruta hacia Estados Unidos. En las narrativas locales, se cuenta que don Austreberto viajó por primera vez para enrolarse en el programa de trabajadores agrícolas huéspedes –el Programa Bracero– que operó en Estados Unidos entre 1942 y 1964. En 1954, Lucero viajó a Veracruz en busca de empleo temporal en el campo y, al encontrar que llovía mucho –lo cual le impediría trabajar en el corte de algún producto agrícola–, decidió regresar a casa de unos familiares en la ciudad de Puebla, en donde conoció a un joven campesino de Taxco, Guerrero, quien el año anterior había escuchado sobre el programa de contrataciones. Ambos convinieron entonces enlistarse para viajar a Mexicali, donde sabían de un centro de reclutamiento para el mencionado programa, portando cartas de recomendación del gobierno del estado de Guerrero.<sup>10</sup> Una vez en Mexicali, no consiguieron el contrato

<sup>9</sup> El Programa Bracero fue un programa binacional de trabajadores huéspedes firmado entre México y Estados Unidos en 1942. Su objetivo fue solventar el abandono de los campos agrícolas estadounidenses como consecuencia de la segunda guerra mundial. Se desarrolló en dos etapas, la primera de 1942 a 1947 y la segunda de 1951 a 1964. Durante la segunda guerra mundial se permitió que los trabajadores contratados se emplearan en la industria ferrocarrilera, pero solamente en ese periodo excepcional; su contrato estaba restringido al trabajo agrícola, fundamentalmente en la región suroeste de Estados Unidos. Al principio se concentraban en particular en los campos de California, pero a partir de la década de los cincuenta se extendió de manera intensiva hacia el estado de Texas (véase Gonzales, 1999), de tal suerte que los braceros mixtecos participaron en la segunda etapa del programa trabajando en California, Arizona y Texas exclusivamente en labores agrícolas.

<sup>10</sup> Las cartas de recomendación de los gobiernos estatales y municipales eran instrumentos que garantizaban que quienes eran contratados como trabajadores huéspedes en los campos de Estados Unidos no tuvieran

y se trasladaron a Hermosillo, Sonora –a otro centro de contrataciones–, donde Lucero fue contratado por un periodo de seis meses para trabajar en los campos algodoneros de California. Al regreso de este primer viaje, Lucero relató su experiencia e invitó al primer grupo de trabajadores braceros de su región, integrado por catorce personas,<sup>11</sup> casi todos ellos con experiencia migratoria regional.

En 1955 se realizó el primer viaje de catorce trabajadores braceros de Tulcingo de Valle, lo que presentó un importante acontecimiento en la localidad. Aún se recuerda entre las personas mayores de sesenta años, cómo empezó a sonar el único *tocadiscos* que había en el pueblo, con la idea de despedir a quienes “se marchaban a un lugar lejano”.

El primer grupo, o “parvada” –como usualmente se refieren a los grupos de migrantes de la época del Programa Bracero–, estaba integrado por hombres de la cabecera municipal, la mayoría de ellos solteros, algunos de los cuales estaban relacionados entre sí por el parentesco, otros por vivir en el mismo barrio y porque pertenecían a una misma generación, pues en su mayoría se trataba de jóvenes entre los dieciséis y veintitrés años.<sup>12</sup> Quienes eran menores de edad y no contaban con el documento de identificación oficial para ser contratados (la cartilla militar) recurrieron también a la solicitud de una carta de buena conducta –otro requisito para la contratación– y una recomendación del presidente municipal, quien además de emitir su “recomendación como buen ciudadano, sin antecedentes penales”, certificaba que recientemente ese joven había cumplido los dieciocho años, que en México constituye la mayoría de edad.<sup>13</sup>

No obstante que en 1955 viajaron catorce personas hacia Hermosillo,<sup>14</sup> lugar donde serían enganchados, sólo nueve fueron contratados y llevados a los campos

---

antecedentes penales y fueran vecinos de alguna localidad de ese estado o municipio. Sus autoridades podían, en algún momento, contribuir en la localización de su familia, en su enrolamiento posterior y hasta en caso de requerirse su retorno.

<sup>11</sup> Austreberto Lucero Meza, quien encabezaba el grupo, además de Gilberto Lucero García, Pedro Huerta Olivares, Ermas Lucero Rodríguez, Filadelfo Rodríguez Crespo, Abilio Rodríguez Morán, Gilberto García Sierra, Anastacio Lucero García, Fidel García Flores, Filogonio Velásquez Valle, Benito Lucero Hernández, Álvaro Flores Barrera y Antonio Huerta Iturbe. Los nombres y apellidos que aparecen en esta lista son reales, y los he enunciado por la relevancia de su primera incursión como trabajadores del Programa Bracero. En otros momentos los utilizaré abreviados o bien los omitiré en algunos casos para guardar el anonimato, señalando solamente su condición migratoria y/o rol.

<sup>12</sup> Se recuerda muy bien a este grupo, aun cuando algunos de ellos reconocen que en ese mismo año escucharon que otros migrantes de los pueblos vecinos de Axutla y Chila de la Sal también se fueron individualmente de braceros, algunos en la misma lógica que Austreberto Lucero, por invitación de algún familiar, compadre o amigo radicado en el estado de Guerrero o Oaxaca, donde al parecer la contratación de trabajadores para el Programa Bracero empezó antes (véase Kearney, 1995).

<sup>13</sup> Éste, al parecer, fue un mecanismo común en los municipios mexicanos de donde salieron trabajadores braceros hacia Estados Unidos entre 1942 y 1964. Los padres de familia solicitaban como favor a los presidentes municipales la expedición de cartas o actas de nacimiento con las que fuera posible certificar que sus hijos, quienes aspiraban a ser contratados en el Programa Bracero, tenían por lo menos dieciocho años, aun cuando dicha edad no fuera real (véase García y Griego, 1996).

<sup>14</sup> De acuerdo con García y Griego (1996), hubo varios centros de reclutamiento de trabajadores agrícolas en México; durante la guerra estuvieron situados en la ciudad de México, Guadalajara e Irapuato. Entre 1947

de California durante seis meses, donde percibirían un salario de 0.82 centavos de dólar por hora, vivirían en grandes barracas colectivas y tendrían que pagar ellos mismos su seguro médico y su alimentación. Los que lograron ser contratados esperaron más de un mes en Hermosillo, pues había una larga fila de trabajadores. A algunos de los mixtecos que estaban en esta circunstancia se les acabaron los recursos económicos para continuar, “otros más no pasaron los exámenes médicos” y otros simplemente perdieron la paciencia y se emplearon “de este lado mientras llegaba el momento de cruzar”.

Relatan que el retorno de los primeros braceros a Tulcingo –hacia finales de noviembre de 1955–, después de aproximadamente ocho meses de ausencia,<sup>15</sup> fue motivo de una gran celebración; fueron recibidos con música de banda a la entrada del pueblo y con una comida que incluyó todos los platillos tradicionales que podrían haber añorado en ese periodo de lejanía. En los años subsecuentes se sumaron al menos seis personas anualmente a la migración bracera, de tal suerte que llegaron a constituir grupos numerosos de trabajadores migrantes hacia los campos de California y Texas. No todos viajaban juntos desde la Mixteca, dependía del lugar de residencia, fuera éste una localidad del municipio de Tulcingo, alguno de los municipios vecinos o bien las cabeceras municipales, en donde se agruparon para viajar también según los barrios y las familias, hacia los últimos años del programa.

De tal suerte, en un periodo de tan sólo cinco años, entre 1955 y 1960 habían viajado más de cincuenta personas de la cabecera municipal de Tulcingo, y aproximadamente se calcula que podrían llegar hasta noventa si agregamos a los pobladores de las localidades de este municipio, quienes se sumaron a las contrataciones.<sup>16</sup> Entre éstos encontramos algunos que fueron contratados más de dos veces, algunos durante los cinco años consecutivos, y otros en los años siguientes hasta 1964.<sup>17</sup>

---

y 1954 se relocalizaron hacia la zona fronteriza y se establecieron en Monterrey, Chihuahua, Zacatecas, Tampico, Aguascalientes, Hermosillo y Mexicali. En 1955 muchos trabajadores braceros fueron contratados directamente en la frontera, y Empalme, Sonora, se estableció como un nuevo centro de reclutamiento de trabajadores. Los braceros del área de Tulcingo-Chila-Axutla recuerdan haberse enganchado en Hermosillo (sólo el primer grupo), algunos en la ciudad de México pero la mayoría fue en Empalme, el lugar principal, y en algunos casos único, en donde podían ser contratados como braceros durante aquellos años.

<sup>15</sup> Cabe señalar que no todos regresaron al mismo tiempo, algunos firmaron contratos por seis meses y otros por ocho. Tampoco todos compartieron el mismo destino en los campos de California y Texas, aunque sí regresaron en el mismo tiempo cuando menos cinco de los nueve contratados en ese año.

<sup>16</sup> Históricamente se reconoce que el Programa Bracero estimuló los flujos de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos, tanto contratados como indocumentados. Más aun, el programa ayudó a restablecer y reforzar, en algunos casos, los circuitos migratorios transnacionales, algunos de los cuales persisten (García y Griego, 1996). En el caso de los mixtecos poblanos, este programa fue el detonante de la constitución de un dinámico circuito que se prolongó, en la década de los setenta, hasta el noreste de Estados Unidos, particularmente hacia el área metropolitana de Nueva York.

<sup>17</sup> Información recopilada por medio de entrevistas con ex presidentes municipales y con integrantes de los tres primeros grupos de migrantes braceros, así como con otros participantes en diferentes momentos del

La falta de empleos en la región motivó los múltiples desplazamientos, pero la posibilidad de incursionar conjuntamente con personas conocidas y con referencias del trabajo por desempeñar también contribuyó a incrementar el número de participantes en el programa, por lo menos a aumentar el número de desplazamientos más allá de las fronteras regionales. Algunos empezaron a viajar a Tijuana y Mexicali, y aun cuando no lograban su contratación en el Programa Bracero, permanecían en los campos de Baja California, Sinaloa, Sonora y en algunos otros puntos del occidente del país para realizar diversos trabajos como la cosecha de tomate, fresa, lechuga, cebolla y otros cultivos, que refieren constantemente en sus testimonios. Las razones de sus desplazamientos en principio respondieron a una lógica económica de subsistencia y el deseo de conseguir mejores condiciones de vida para sus familias pero, como ellos relatan, en algunos casos se convirtió en una posibilidad de encontrar rutas diferentes de las que las dinámicas local y regional podían ofrecerles.

Este periodo culmina con el arribo de los primeros migrantes de esta región a la ciudad de Nueva York entre 1965 y 1968 tras la conclusión del Programa Bracero, con lo cual abrieron una nueva ruta de migración los habitantes de la Mixteca *profunda*, que enlazó nuevos destinos.

## LA RUTA HACIA NUEVA YORK

Son dos las versiones que persisten en las narrativas colectivas respecto de los primeros migrantes hacia Nueva York<sup>18</sup> y que forman parte de las historias locales de los pueblos mixtecos de la región *profunda*. La primera de ellas se refiere a la invitación

---

programa. Con estos informantes elaboramos un listado que contiene los nombres de los participantes durante los primeros cinco años de su incursión, entre 1955 y 1960. Cabe destacar que encontramos algunos datos para los años de 1957 y 1961 cuando el número de braceros locales fue de hasta veinte personas tan sólo de la cabecera municipal de Tulcingo de Valle.

<sup>18</sup> Resulta interesante destacar los relatos sobre el origen de la migración desde la Mixteca a Nueva York, sin ánimo de pretender precisiones históricas. Es relevante rescatar esas narrativas para observar cómo se tejen las redes migrantes y fundamentalmente cómo se construyen los relatos colectivos que otorgan sentido a las diferentes generaciones y áreas geográficas de migrantes de la región mixteca poblana. No necesariamente son relatos contrapuestos, podrían ser complementarios históricamente hablando y referir diversas vías de acceso a un mismo destino. Robert C. Smith (1995) señala que en 1943 viajaron los primeros migrantes de la región mixteca poblana hacia Nueva York, particularmente del área de Chinantla-Piaxtla, después de fracasar en su intento por ser contratados por el Programa Bracero. No obstante, los migrantes de las localidades de la Mixteca a quienes aludimos registran posteriormente su llegada a Nueva York, y aun cuando los relatos consignan diversas fechas y momentos, todos ellos en nuestro caso se ubican en la década de los sesenta. Si bien estos pueblos se encuentran ligados con estas otras porciones de la Mixteca que Smith ha estudiado durante más de una década, cada una de estas áreas geográficas dentro de la Mixteca experimentó diversos momentos, procesos y destinos de migración, aun cuando la dinámica de los flujos y las redes se intersectaron en algunas fases de su desarrollo, tanto en los pueblos de la Mixteca, en Nueva York o en sus múltiples puntos intermedios.

de una mujer migrante, originaria de Piaxtla, quien lleva “sin papeles”, entre 1965 y 1968, a algunos de los primeros pobladores de la Mixteca profunda hasta Nueva York; se cuenta que eran aproximadamente cinco jóvenes, originarios de Tulcingo, Tlalchichica (localidad del municipio de Axutla), Piedra Parada (ranchería de la localidad de Tlalchichica, Axutla) y de Chila de la Sal. Aunque también existe una segunda versión, la cual reconoce que algunos de los primeros migrantes a Nueva York viajaron con visa de turista; en “la aventura por conocer lugares lejanos” pasaron por otras ciudades de Estados Unidos y luego llegaron a establecerse en Nueva York. Por ejemplo, es el caso de uno de los “pioneros,”<sup>19</sup> a quien se reconoce como uno de los primeros tulcinguenses en Nueva York: se trata de don Neftalí, quien cuenta que en 1968 viajó a Washington, D. C. con visa de turista, la cual había conseguido gracias a una carta de recomendación de su empleador, quien era el propietario de una gasolinera. Don Neftalí estuvo dos días en busca de trabajo, hasta que otro inmigrante latino, a quien conoció en un restaurante mientras escuchaba música mexicana en una rockola, le aconsejó trasladarse a Nueva York, adonde, según dijo aquel latino, “abundaba el trabajo, no había competencia porque no había muchos paisanos ni latinos ni muchos problemas con *la migra*”. En 1968, don Neftalí<sup>20</sup> llegó a Nueva York y se hospedó en un hotel; dos días después tuvo su primer empleo como lavaplatos, al cual llegó directamente por recomendación de una persona latina, a quien conoció en las calles de Manhattan.

Durante los primeros meses de estancia en Nueva York, don Neftalí envió constantemente postales de la ciudad, fotografías en las cuales él aparecía posando sobre el puente de Brooklyn y muchos otros lugares representativos de la gran ciudad. También escribía cartas en donde contaba a sus familiares y amigos cómo era Nueva York. A través de sus relatos, en su pueblo natal se percibía esa ciudad como “un lugar del otro lado del mundo y se preguntaban cómo él había llegado hasta allá”. Los testimonios nos permiten ilustrar cómo se constituyó uno de los primeros grupos de migrantes en esa región de Nueva York, lo cual no niega, por supuesto, que

<sup>19</sup> Recupero la idea de “pionero” de los testimonios recabados en esta parte de la Mixteca, donde ellos señalan constantemente el mérito de los primeros que arribaron a destinos internacionales, pues les otorgan reconocimiento por la apertura de nuevos destinos para sus coterráneos, pero fundamentalmente por haber abierto la posibilidad de encontrar mejores condiciones de vida para los siguientes migrantes que tomaron la ruta.

<sup>20</sup> De acuerdo con el testimonio de don Neftalí, no había paisanos de los pueblos de Tulcingo, Axutla o Chila de la Sal en Nueva York. Después de algunos días de estancia en aquella ciudad encontró a algunos otros mexicanos de la región de Chinantla, Piaxtla, Tecomatlán, Tehuizingo y al parecer también de Acatlán de Osorio (pueblos localizados en la Mixteca poblana), a quienes él conoció una vez establecido en la ciudad de Nueva York. Estos datos coinciden en alguna medida con los que aportan Herrera y Macías (1997), quienes al respecto señalan que la migración en Chinantla y Piaxtla inició en los años cuarenta, la de Acatlán y Tehuizingo tal vez en los sesenta y la de Xayacatlán de Bravo, El Rosario Micaltepec y Tepejillo quizás a partir de los ochenta (Herrera y Macías, 1997: 110).

unas de las primeras razones que los llevaron a migrar fueron la falta de empleo regional y la consideración de las diferencias salariales, de tal suerte que la construcción de las redes sociales se enmarca en contextos particulares de la realidad regional-global y alude también a formas de organización local.

### Las redes migrantes

Entre 1968 y 1986 identificamos un segundo periodo de la migración internacional: se distingue particularmente por el establecimiento de redes de familias de los pueblos de la Mixteca *profunda*, ligadas, además de por el parentesco y el compadrazgo, por la coincidencia espacial (sea por vivir y/o ser originario del mismo barrio o pueblo). Cabe señalar que Tulcingo alberga también a algunos pobladores originarios de los pueblos fronterizos del estado de Guerrero, localizados en el trayecto de la carretera entre Tulcingo de Valle y Tlapa (Huamuxtlán, Xochihuehuetlán y Alpoyecá, principalmente), así como de Chila de la Sal, Axutla y Xicotlán, Puebla, principalmente, quienes han migrado hacia la cabecera del municipio de Tulcingo de Valle durante las últimas tres décadas. También se encuentran vinculados por el matrimonio y el compadrazgo con habitantes de otros pueblos cercanos de la Mixteca, como Piaxtla, Chinantla, Tehuiztzingo, Tecomatlán, Xicotlán e Ixcamilpa, entre otros.

Estos primeros migrantes al área metropolitana de Nueva York establecieron viviendas y trabajo en diferentes puntos de Long Island, el Bronx, Brooklyn y Queens, aunque en este último, durante aquellos primeros años, fue de manera más esporádica. Otros puntos de asentamiento se localizaban hacia las afueras de la ciudad de Nueva York, fundamentalmente en Nueva Jersey (Passaic fue un importante sitio de concentración).

Este entramado de redes –aludiendo a ese conjunto de relaciones interpersonales– (Granovetter, 1973; Scott, 1991) que vinculan a los inmigrantes con quienes se quedan en sus lugares de destino, los que transitan constantemente entre los diferentes puntos del circuito migratorio, los que han regresado a establecerse a sus lugares de origen (los llamados “retornados”) y quienes eventualmente migrarán, incluye a familiares, parientes, vecinos, compadres y amigos, puede prolongarse a través de diversos espacios, temporalidades y generaciones. En este sentido, las redes posibilitan la transferencia de información, ayuda económica –préstamos y alojamiento–, apoyo emocional, compañía en general en los momentos de los primeros traslados (Massey, 1987). Una de las características atribuidas a la formación de redes migrantes es su efecto multiplicador. Su tendencia acumulativa hace complejas las relaciones, los espacios y la densidad de las propias redes, lo cual reduce costos, riesgos y crea diversas for-



mas de solidaridad y luego alienta la migración independientemente de las causas que la impulsaron en su origen (Massey, 1987; Portes y Zhou, 1992). De acuerdo con Faist (1997), el nivel de análisis de redes sociales posibilita la vinculación entre las determinantes macroeconómicas que generan movilidades laborales, sociales, políticas, religiosas, en general las determinantes estructurales de la migración, con el nivel micro –de las decisiones individuales– que conducen y alientan tales desplazamientos. Así, la posibilidad de hurgar en la constitución de redes migrantes, a pesar de no tener necesariamente un carácter multiplicador ilimitado (véase Arango, 2003), permite observar las particularidades de los procesos migratorios, así como el desarrollo de una cultura propia del fenómeno y la formación (en ese trayecto) de expresiones diferentes en las prácticas de la identidad (Levitt, 2001), las cuales son indudablemente múltiples, contingentes, relacionales, posicionales y, finalmente, históricas.

En el caso de los habitantes de la región mixteca *profunda*, las redes se empezaron a tejer desde el momento en el que llegaron los primeros migrantes a Nueva York; fueron contribuyendo a la llegada de otros en el área metropolitana, les facilitaron la búsqueda de empleo, alojamiento, les prestaron dinero para el transporte y el *coyote*, les informaron sobre la dinámica del mercado de trabajo y los pasos menos riesgosos en la frontera. Las rutas se trazaron desde la Mixteca a Nueva York, pero con sólidas redes tejidas hacia algunos puntos intermedios, en donde permanecían temporalmente en espera del momento para cruzar (algunos se establecieron también en ciudades fronterizas mexicanas durante varios años), o bien se desplazaron desde donde el Programa Bracero los había conducido, o como hemos señalado anteriormente, desde algún punto en la zona metropolitana de la ciudad de México o desde la ciudad de Puebla, donde los mixtecos también se han asentado.

Encontramos diversas trayectorias de migrantes. En el caso de Neftalí (a quien se reconoce como pionero en Nueva York), se sabe que tuvo un paso fugaz por Washington; asimismo, sabemos que se trazaron otras rutas desde San José, California, donde el Programa Bracero había colocado a algunos mixtecos en su última contratación; desde Amarillo, Texas, desde donde viajaron algunos de los primeros migrantes mixtecos de Tulcingo hacia Passaic, Nueva Jersey. Amarillo fue el último punto al que don Juan, por ejemplo –un ex bracero legalizado en 1961– había llegado una vez concluido el Programa Bracero, y cuya última contratación se había prolongado hasta 1969, aun cuando el programa ya había concluido.

Entre 1970 y 1972 se establecieron también algunos ex braceros mixtecos en el área de Passaic, quienes habían conseguido legalizar su situación migratoria en los últimos años del programa de trabajadores huéspedes, o bien después de concluido. También llegaron algunos hijos de ex braceros, quienes tuvieron posibilidades de

conseguir su residencia legal en Estados Unidos al presentar los documentos de sus padres. Algunos de estos migrantes “legalizados” por sus padres se establecieron en el Bronx y Brooklyn, además de los que habían llegado anteriormente portando una visa de turista para su primera entrada a Estados Unidos. Se sabe además de pequeños grupos de algunas localidades pertenecientes de Xicotlán, Axutla, y Chila de la Sal que entre 1972 y 1975 viajaron sin documentos, cruzaron la frontera en Tijuana y se establecieron en el Bronx principalmente; algunos grupos se fueron a Brooklyn y a Staten Island y, más tarde en los ochenta, otros se establecieron en el condado de Queens, fundamentalmente en Corona y Jackson Heights. Así, las redes se tejieron en temporalidades largas, se extendieron por diversos espacios e intersecaron también diferentes trayectorias migrantes. La solidaridad fue uno de los elementos centrales que posibilitaron la densidad de las redes y su fortaleza, un mecanismo eficiente que logró multiplicar, en un periodo corto, a los transeúntes que se morían por este circuito migratorio. A un sólo lugar de trabajo se sumaban diariamente nuevos migrantes de la misma localidad. Una modalidad de expansión de las redes se basó en la cooperación económica de quienes arribaron primero a Nueva York. Un mecanismo eficiente para financiar el traslado consistió en aportar cuotas semanales entre quienes ya habían conseguido llegar a esa ciudad y allí se pagaba el peaje para que llegara el siguiente trabajador. Este mecanismo funcionó durante un periodo de aproximadamente tres años, entre 1972 y 1975, y llegó a reunir a 32 jóvenes de Tulcingo de Valle en Nueva York (según entrevista con un migrante “retornado”, Tulcingo de Valle, febrero de 2003).

Este mecanismo detonó un tránsito dinámico de personas desde la Mixteca, en un volumen mayor que durante los tres primeros años, cuando sólo con incentivos como fotos e historias de Nueva York se aventuraron algunos cuantos, y donde el *conector* inicial era sólo una persona. No obstante que este mecanismo de cuotas operó por un corto tiempo, permitió diversificar las redes y ensanchar su alcance, pues involucró a un número mayor de *conectores*, es decir, personas que podían apoyar en el trayecto y en la llegada, aun cuando ya no fuera la organización de tulcinguenses –quienes en principio constituyeron un grupo social a la manera de club, para establecer las cuotas y enviarlas– la que siguiera alimentando las redes y su densidad.

Pero los mecanismos de solidaridad no sólo se extendieron desde los puntos de destino hacia las localidades de origen, también desde éstas funcionaron diversos sistemas; uno de ellos fueron las *tandas*,<sup>21</sup> que facilitaron que muchos migrantes

<sup>21</sup> Las *tandas* funcionan a la manera de una caja de ahorros, que consiste en la aportación de cierta cantidad de dinero (una cuota) en plazos determinados. La cantidad de la aportación y el periodo son convenidos por el grupo que participa en el ahorro, de tal suerte que en cada periodo uno de los participantes recibe la suma total de las aportaciones. Así, la *tanda* puede también considerarse como un crédito rotativo, en el sentido de que permite reunir y disponer de un *stock* de dinero que, de otra forma, una persona por sí misma no podría tener en una sola exposición.

transitaran hacia Estados Unidos y restituyeran la ayuda una vez instalados en Nueva York, Houston o Chicago, principales puntos de extensión internacional de estas redes, que se enlazaron hacia los trayectos del circuito migrante *Mixteca-Nueva York-Mixteca*. El dinero conseguido mediante el turno en la *tanda* permitía financiar el paso en la frontera y el arribo de un nuevo migrante a Nueva York, sin perder el patrimonio propio o familiar para el pago del traslado; se cuenta también que algunos de los administradores de las *tandas* en las diferentes localidades se convirtieron más tarde en los primeros *polleros*,<sup>22</sup> y luego, algunos de ellos, en *coyotes*,<sup>23</sup> pues en los primeros años de la década de los setenta el *coyotaje* no era todavía una actividad importante en la región.

En la primera mitad de los ochenta los *polleros* y *coyotes* de la región se volvieron también importantes *conectores* de las redes migrantes y agentes centrales en la organización social de la migración mixteca, pues facilitaban préstamos para el traslado de personas hacia diferentes puntos en Estados Unidos, quienes les dejaban en prenda algún terreno, alguna res o chivos, o bien la promesa de que una vez que el trasladado llegara a Nueva York, algún familiar o amigo liquidaría la segunda mitad del pago del peaje, pues la primera parte debía ser pagada en la localidad de origen al iniciar el trato. Aunque los *coyotes* también ofrecían facilidades de pago y crédito en las localidades, la garantía de saber dónde radicaba la familia del migrante, a qué familia pertenecía y la posibilidad de que, en caso de que no se pagara el peaje, la familia en la localidad podría ser presionada o embargada en alguno de sus bienes, funcionaban como mecanismos que permitían que el negocio del *coyotaje* tuviera garantía prendaria (Bourdieu, 1989). Así, en esta región se considera tanto a *polleros* como a *coyotes* como personajes con alta calidad moral y prestigio, y juegan un papel central en el proceso de movilidad entre la Mixteca y los diversos puntos internacionales; algunos cuentan con el récord de “no haber dejado a nadie en el cruce y de garantizar el paso y la entrega hasta la ciudad convenida”, se convierten así en personajes respetables por la calidad del trabajo desempeñado y por la solidaridad que manifiestan en los momentos en que alguno de sus trasladados –generalmente vecinos del lugar o de comunidades aledañas– no cuentan con los recursos suficientes para pagar el viaje, pues les ofrecen facilidades, nuevos plazos y flexibilidad en los pagos que hagan.

<sup>22</sup> Son las personas que en sus comunidades de origen se dedican a juntar a los migrantes y entregarlos a los *coyotes*. Los *polleros* muchas veces hacen enlaces desde el sur y sureste del país hasta la frontera con Estados Unidos, y su contrato puede garantizar la llegada hacia ciudades en el norte de ese país, o bien exclusivamente al cruce de la frontera. Esto es posible gracias a las redes de contacto existentes en diversas ciudades estadounidenses.

<sup>23</sup> Es el nombre que reciben las personas que se dedican a pasar sin documentos a los migrantes en la frontera entre Estados Unidos y México. El transporte del paso en la frontera es terrestre, pero después puede incluir algún traslado interno por avión, tren o autobús.

La presencia de varios migrantes originarios de la región, generalmente ex braceros o sus hijos, con “documentos”, facilitó el papel de los *conectores* al tratarse de destinos internacionales, pues ellos hacían posible y dinámico el tráfico de personas, pero también de dinero y de bienes simbólicos en general. En los años setenta, el envío de dinero desde Nueva York resultaba difícil, lento y extremadamente costoso para los migrantes, de quienes dependía la sobrevivencia de familias extensas en sus localidades de origen, de tal suerte que la presencia de “documentados” en el circuito facilitó que el dinero circulara con mayor fluidez, pues ellos eran portadores de los envíos en efectivo hacia las localidades, ya que viajaban cada cierto tiempo para realizar entregas y llevar algunos paquetes, mensajes, cartas, postales y fotografías. Otras vías fueron los cheques certificados enviados por correo postal o el servicio telegráfico, o los envíos a través de algunas de las primeras empresas regionales/locales de paquetería, que implicaban el traslado de los receptores hacia Chiantla de Tapia, Acatlán de Osorio o la ciudad de Puebla durante por lo menos las primeras dos décadas de la migración internacional.

Un momento importante en la generación de grupos o incipientes organizaciones locales de mixtecos en Nueva York, durante la década de los setenta, estuvo marcado por los primeros accidentes de trabajo; por ejemplo, un joven de Tulcingo se quemó la cara con aceite en ebullición, y también ocurrió la muerte de un migrante originario de esa misma región, lo que generó una de las primeras colectas de fondos entre los amigos asentados en Nueva York y la idea de que era necesario organizarse para resolver los posibles problemas que se presentaran en aquella ciudad. Esta primera colecta para transportar el cuerpo del difunto a la Mixteca fue el detonante de una importante organización de migrantes mixtecos del municipio de Tulcingo de Valle: el Club Juventud Tulcingo, que hoy en día pervive bajo el nombre de Amigos de Tulcingo.

Algunas de las funciones que esta organización cumplía iban desde prestar ayuda para llevar las pertenencias de algún migrante en el momento en el que fuera arrestado en las redadas del Departamento de Inmigración (INS) y trasladado al centro de detención, adonde sus amigos iban a dejarle dichos objetos,<sup>24</sup> antes de que fuera deportado a México. Esta frecuente actividad la realizaba alguno de los que contaba con documentos, a fin de no exponer a un indocumentado a la detención. Por lo general se le lanzaba el paquete al detenido a través de una barda. La organización también trasladaba los cuerpos de sus difuntos hacia las localidades de origen, como ocurrió esa primera vez en la década de los setenta, cuando tuvieron que pedir un crédito en una funeraria del norte del Bronx, establecimiento que los ayudó para el traslado del cuerpo hacia la Mixteca, pues liquidaron el total de la deuda dos meses después. Hoy esta funeraria sigue prestando este servicio.

<sup>24</sup> Generalmente las pertenencias cabían en un *back-pack*.

El Club Juventud Tulcingo o Amigos de Tulcingo apareció en los años setenta con una presencia aún difusa en la ciudad receptora y circunscrito a un grupo de jóvenes inmigrantes provenientes de ese municipio,<sup>25</sup> quienes decidieron en principio reunirse para apoyar a nuevos migrantes en su traslado y arribo, para ayudarse en los momentos de las deportaciones, trasladar a sus difuntos o para financiar y organizar la semana deportiva en Tulcingo de Valle desde Nueva York.<sup>26</sup>

A principios de los ochenta viajaron algunas de las primeras familias hacia Nueva York (algunas de ellas con documentos); en los primeros momentos la migración había sido fundamentalmente de hombres, muchos de ellos jóvenes, la mayoría aún solteros.

Este periodo de la migración internacional, abierto con el cierre del Programa Bracero, culmina con la legalización de varios inmigrantes de esta porción de la Mixteca gracias a la Immigration Reform and Control Act (IRCA), conocida entre los inmigrantes mexicanos como la amnistía de 1986.<sup>27</sup>

### La institucionalización del circuito

A partir de 1986 y hasta finales de los noventa se generó un importante proceso de institucionalización del circuito migratorio entre la Mixteca poblana *profunda* y Nueva York, que representa uno de los periodos de mayor incremento en los flujos migratorios y la dinámica de intercambio en este circuito. Por un lado, la existencia de múltiples *conectores* en las redes y su diversificación y, por otro, el sistema de pagos pospuestos facilitaron el viaje de muchos habitantes de esas localidades mixtecas

<sup>25</sup> Formalmente se constituyó en club de oriundos hasta la década de los ochenta, pero desde la anterior funcionó como tal sin reconocimiento oficial, aunque sí como una organización de apoyo, a la cual se referían con ese nombre.

<sup>26</sup> La semana deportiva es una justa entre diferentes equipos de los barrios o de las localidades y pueblos aledaños, que se realiza durante la última semana de diciembre (en tiempos recientes ha perdido un poco de interés entre los migrantes); coincide con el periodo de las fiestas cívicas locales en honor a uno de sus héroes, de quien se tomó el apelativo del municipio de Tulcingo de Valle: se trata del teniente coronel porfirista Bonifacio Valle, a quien se recuerda anualmente el 30 de diciembre. La última semana de diciembre y las fiestas patronales del arcángel Gabriel, que se celebran hacia la última semana del mes de marzo, representan los dos periodos de mayor afluencia de los inmigrantes de Estados Unidos en Tulcingo y sus localidades.

<sup>27</sup> De acuerdo con datos proporcionados por el Consulado mexicano en Nueva York, aproximadamente siete mil mexicanos consiguieron legalizar su estatus migratorio en esa ciudad, de los cuales aproximadamente 90 por ciento era de origen poblano y en su mayoría de la región mixteca (entrevista con el cónsul de comunidades en Nueva York, José Antonio Lagunas, 11 de diciembre de 2000). De acuerdo con Robert Smith (1995), aproximadamente nueve mil *amnesty applications* fueron realizadas por mexicanos en Nueva York, cifra que representa el segundo grupo con mayores solicitudes después de los dominicanos (Smith, 1995: 280). De acuerdo con City Planning of New York (1996) fueron 9 300 los mexicanos que legalizaron su estatus con la implementación de la IRCA en dicha ciudad.

que empezaron a vivir las consecuencias de la crisis mexicana agudizada hacia finales de los ochenta. Los migrantes relatan repetidamente cómo empezaron a experimentar el deterioro de los salarios regionales que obtenían en el trabajo industrial en el puerto de Veracruz,<sup>28</sup> pero también como cortadores de café en la etapa más crítica de la caída de los precios internacionales del grano, que afectó la producción en los campos cafetaleros de Veracruz, lo que dio lugar a la sustitución de las fincas de café por otros cultivos y, en algunos casos, a la introducción de ganado en las antiguas fincas. Por otro lado, la situación también se agudizó en relación con los empleos urbanos tanto en la ciudad de Puebla como en la de México; se empezó a considerar esta última como un destino con altos costos de manutención, cada vez más escasos empleos y peor remunerados excepto en el ramo de la construcción, que hacia principios de los noventa había tenido un importante auge debido a la construcción de muchos edificios y la proliferación de centros comerciales hacia la segunda mitad de los noventa, con algunas debacles a mitad de la década por la crisis de 1995. No obstante el *boom* en la industria ofrecía empleos sin ninguna seguridad laboral, pues una vez que las obras concluían los trabajadores eran despedidos y podían probar suerte en otra cosa durante algún tiempo (a veces largo) mientras encontraban un nuevo empleo. Estas condicionantes también motivaron la aventura hacia destinos del norte, y fundamentalmente Estados Unidos, que parecía ofrecer (como incentivo principal) sobre todo mayores salarios, comparativamente con los que encontraban en sus opciones regionales y por supuesto locales, puesto que el intercambio de productos regionales había cedido también su lugar a establecimientos de abarroteros locales que se encargaron de surtir algunos de los productos que antes solamente los comerciantes en tránsito llevaban a las localidades; no obstante que las plazas semanales siguieron funcionando como espacios importantes para el comercio local, se especializaron en productos perecederos y ropa.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> A partir de la crisis de 1982 se generaron dos procesos en el sector industrial veracruzano, los cuales se relacionan también con las medidas de reestructuración productiva: por un lado la marginación de la industria tradicional y el fomento al sector petroquímico como prioritario y, por otro, la inversión de capitales privados y el retiro paulatino del control del Estado sobre la rama industrial, cuyas consecuencias fueron la desaparición, venta y/o reestructuración de algunas empresas estatales, como ciertos ingenios azucareros, Tabamex, Conafrut, Anagsa, Fertimex, Fermex, Inmecafé, Banrural y Auver (por señalar sólo algunos ejemplos relevantes), lo que generó un amplio desempleo regional (véase Galván y Méndez, 1992).

<sup>29</sup> La mayor parte de los datos e historias relativos a la dinámica de intercambio y en general del comercio interregionales fueron reconstruidos a partir de múltiples testimonios orales con habitantes de las diferentes localidades de la región mixteca *profunda* en entrevistas sobre fragmentos de vida, y a ello se debe la ausencia de referencias bibliográficas en algunas partes de la historia regional, pues las fuentes documentales son escasas en relación con esta parte de la Mixteca. Existen también documentos de archivos y memorias personales, como por ejemplo las de don Librado Flores García, un escribano local, quien de alguna suerte recuperó anécdotas históricas de Tulcingo de Valle, las cuales refieren también acontecimientos de algunos pueblos vecinos.

La crisis mexicana de los ochenta, que inició hacia 1982, se agudizó en los años siguientes, tuvo una ligera recuperación a principios de los noventa y una nueva debacle en 1995, coincidió con una importante demanda de mano de obra en Estados Unidos (Cornelius, 1986), lo cual motivó los desplazamientos ante la certeza de encontrar empleos disponibles. Adicionalmente, las redes construidas durante los años anteriores, así como la reputación que se ganaron los trabajadores mexicanos en Nueva York, como una fuerza de trabajo maleable y dedicada (Smith, 1995), contribuyeron a continuar ensanchando el circuito migratorio entre la Mixteca y Nueva York, y a experimentar un periodo de migración internacional acelerada (Binford, 2000).

Los flujos se incrementaron directamente desde la Mixteca, pero la migración masiva de los noventa también se alimentó de los flujos de *segunda migración*, con familiares provenientes de Chila de la Sal, Axutla, Tulcingo y de los pueblos de la carretera hacia Tlapa, Guerrero, quienes habían emigrado desde finales de los años sesenta y hasta mediados de los ochenta y noventa en primera instancia hacia la ciudad de México, Ciudad Nezahualcóyotl y el valle de Chalco. Durante la primera mitad de la década de los noventa, los migrantes de la zona metropolitana empezaron a desplazarse también de manera intensiva hacia Nueva York,<sup>30</sup> se asentaron fundamentalmente en Queens y en el East Harlem, en Manhattan. Esta migración desde la zona metropolitana de la ciudad de México ha estado intrínsecamente ligada a la Mixteca, no sólo por tratarse de personas de segunda migración, sino porque además utilizaron las redes tendidas por los mixtecos, en algunos casos los mismos *polleros*, *coyotes*, contactos y rutas establecidas en las décadas anteriores (véase Rivera, 2004a).

Desde otras regiones del país empezaron a dirigirse a la ciudad de Nueva York y su zona metropolitana –un destino no tradicional de la migración mexicana hasta los noventa–, a ello se sumaron oaxaqueños y poblanos, pero principalmente personas del Distrito Federal, Tlaxcala, Morelos, Veracruz y Tabasco, de tal suerte que estos nuevos migrantes se incorporaron a los flujos hacia el noreste de Estados Unidos; algunos se quedaron en la ciudad de Nueva York y otros la tomaron como puerta de entrada para después viajar a diferentes puntos del este. Ahora sabemos que los veracruzanos, por ejemplo –quienes llegaron en la segunda mitad de los noventa y principios de este siglo– empezaron a moverse hacia Carolina del Norte, o bien hacia diferentes condados en el norte del estado de Nueva York (Pérez Monterosas, 2003).

El circuito migratorio se fortaleció con la presencia de migrantes-*conectores* legalizados (muchos de éstos mixtecos), quienes se sumaron a los que habían conseguido legalizar su estatus migratorio como consecuencia del Programa Bracero. La

<sup>30</sup> Según Smith (1995), en 1992, 15 por ciento de los inmigrantes mexicanos en Nueva York provenía de la ciudad de México y la zona conurbada; hacia el año 2000, Smith calcula que llegaron a ser entre 25 y 30 por ciento del total.

presencia de otros *conectores* diversificó las redes y facilitó el tránsito por el circuito, lo cual impulsó indudablemente el establecimiento de algunos negocios de productos mexicanos (tiendas de abarrotes, panaderías, zapaterías, taquerías, venta de ropa, artículos religiosos, barberías y estéticas, etc.) y la conformación de un empresario mexicano, particularmente poblano, en la zona metropolitana de Nueva York. También fueron incursionando en la compra de otro tipo de negocios, tales como cabarets, bares y restaurantes, adquirieron algunos restaurantes de comida italiana, griega, mexicana, y de la conocida como rápida, así como *delis* –algunos de los cuales fueron vendidos a los mixtecos por quienes habían sido sus patrones durante varios años–, y en ese momento iniciaron los negocios de envío por paquetería y dinero, que alcanzaron su mejor momento durante la década de los noventa y hacia los primeros años del siglo XXI, sin faltar por supuesto las diversas estrategias de sobrevivencia familiar mediante el comercio informal en las calles de Nueva York: la venta de churros, tamales, champurrado, tacos, gelatinas, elotes, helados, chicharrones, frituras, frutas con chile y limón o aguas frescas,<sup>31</sup> en algunas esquinas en los barrios de asentamiento y en estaciones del metro de Nueva York, aportaciones al paisaje urbano que fueron configurando y definiendo también la presencia mexicana, sus espacios de residencia y laborales, así como de socialización y encuentro.

A pesar de que los inmigrantes mexicanos en Nueva York están geográficamente dispersos (Smith, 1995), encontramos algunas concentraciones que, en ciertos casos, dibujaron correspondencia con personas de una misma localidad (aunque hoy se encuentran en casi cualquier barrio), por ejemplo, concentraciones de habitantes de la región mixteca *profunda* en partes del Bronx y Brooklyn principalmente, aun cuando más recientemente se han asentado también en otros condados. Los inmigrantes de la Mixteca *profunda* se asentaron en el Bronx, después en Brooklyn y ahora también en Queens, aunque se han delineado nuevos paisajes a partir de la incursión de migrantes de origen urbano-metropolitano que arribaron a la ciudad durante la década de los noventa y el nuevo siglo.

Algunos puntos importantes de concentración de inmigrantes mexicanos en Nueva York son Jackson Heights, en Queens; Sunset Park y Williamsburg, en Brooklyn; El Barrio o Spanish Harlem, en Manhattan; el sur del Bronx (Smith, 1995) y otras áreas en la parte central y norte de esta zona, particularmente en las inmediaciones de las avenidas Tremont y Fordham; ahora se extienden hacia otros puntos de la ciudad como Long Island City, Corona y Flushing y más recientemente hacia Astoria, en

<sup>31</sup> La mayoría de estos negocios informales son operados por mujeres y jóvenes adolescentes que no han encontrado otras oportunidades de empleo, fundamentalmente desde el 11 de septiembre de 2001. A partir de ese momento, estos negocios han aumentado, aunque ya podíamos encontrar algunos en la segunda mitad de los noventa (véase Tepeyac, 2003).



Queens; Bedford y Brighton Beach, en Brooklyn; asimismo, siguen incursionando en el área de Fordham y se extienden hacia otros barrios del Bronx. De acuerdo con Percy-Kraly y Miyares (2001), con información del Censo de Estados Unidos del año 2000, los inmigrantes mexicanos recientes se han asentado fundamentalmente en el Upper West Side de Manhattan; en el área de The Cathedral; en algunas secciones de Astoria, Queens y en Brooklyn, Bushwick, Fort Greene y Sunset Park. Se ubican también en algunas zonas de los suburbios de Westchester, Fairfield, New Rochelle y el centro de Long Island, cerca de Farmingville (Durand y Massey, 2003).

Para algunos migrantes de la Mixteca, las reformas a la ley de inmigración posibilitaron, durante los primeros años de la década de los noventa, la reunificación familiar y el traslado no sólo de la familia nuclear hacia Nueva York, sino también de la extensa, además de intensificar los viajes entre la Mixteca y Nueva York (Smith, 1995). Sin duda, la posibilidad de contar con documentos cambió la naturaleza de la relación hacia sus localidades de origen; en algunos casos, condujo a los migrantes de la región de la Mixteca *profunda* a convertirse en turistas en su propia tierra (Hirai, 2002), pues viajaban exclusivamente en época de fiestas locales, ya fueran cívicas o religiosas. No obstante, durante los noventa, la mayor parte de los flujos desde esta porción de la Mixteca siguieron siendo mayormente de indocumentados (Smith, 1995; entrevista con el padre F. Hennessy: Rivera, 2001; Tepeyac, 2003).

### La infraestructura migrante

El desarrollo de la infraestructura migrante en las décadas de los ochenta y noventa, como consecuencia de la diversificación y el fortalecimiento de las redes (Herrera, 2005), implicó también que los servicios ofrecidos por *polleros* y *coyotes* de la región se hicieran más especializados y complejos. Por un lado, los *polleros* fueron construyendo solidaridades y, por tanto, confianza entre los vecinos de la región, lo cual les atrajo múltiples clientes (como hemos visto anteriormente) no sólo de esta porción de la Mixteca. Por otro, los *coyotes* fueron encontrando mejores rutas, constantemente encaminando migrantes y aprendiendo de los intersticios de la frontera; además, establecieron diversos tipos de peaje, formas de viajar y sistemas de pago, al grado que hoy en día existe un amplio catálogo de servicios de traslado de personas hacia Nueva York, Chicago y Houston.

En el caso de los migrantes que cruzan la frontera de manera indocumentada, el tránsito hacia la frontera se realiza comúnmente por vía terrestre, en autobuses que cada semana salen de la cabecera municipal de Tulcingo (con personas de diferentes localidades y pueblos de la región). Generalmente se forman grupos, pero

también existen los llamados *servicios especiales* que garantizan la entrega de una persona desde la localidad de origen hasta la puerta de la casa de sus familiares en Nueva York o Nueva Jersey, por ejemplo.

Los negocios para la venta de productos locales o la prestación de servicios en Nueva York también posibilitaron que en las localidades se abrieran, en algunos casos, contrapartes de los negocios establecidos en los puntos de destino, tales como los centros de paquetería y envío de dinero, pero también de venta de electrodomésticos, electrónicos y servicios de Internet, que muchas veces fueron financiados desde Nueva York o bien por migrantes retornados que decidieron radicar en los lugares de origen. Las redes de migrantes, densas y geográficamente extendidas, permiten poner en juego un número relevante de iniciativas económicas que crean negocios transnacionales aprovechando los diferenciales de los precios y la información entre países receptores y emisores (Portes, 1997).

Comúnmente, quienes regresan a vivir a Tulcingo o a otros pueblos de la Mixteca desarrollan alguna actividad o negocio<sup>32</sup> relacionado con el empleo que tuvieron en la ciudad de destino; por ejemplo, compran vehículos para el transporte entre localidades, taxis, ponen una tienda de abarrotes,<sup>33</sup> mueblerías, algún restaurante o pizzería, incluso *delis* y *groceries* –como llaman hoy a las tiendas de abarrotes pequeñas en la Mixteca–, aprovechando las habilidades adquiridas durante su estancia en Nueva York; o bien, negocios de paquetería, en el caso de quienes han regresado a establecerse y cuentan con documentos de residencia estadounidense, lo cual les facilita el constante tránsito a través del circuito migratorio.

El negocio de cambio de dólares por pesos representó durante varias décadas jugosas ganancias para quienes desde tiendas de abarrotes, farmacias o establecimientos de materiales de construcción realizaban estas transacciones para los vecinos de Tulcingo, pero también para los habitantes de los pueblos de Guerrero,<sup>34</sup> pues movían importantes cantidades de dinero semanalmente y facilitaban las cosas a quienes no podían trasladarse hacia los centros urbanos. Los comerciantes que se involucraban

<sup>32</sup> Por ejemplo, en el caso de tres hermanos migrantes retornados a Tulcingo de Valle, ellos decidieron establecer una constructora, pues cada uno compró, con los ahorros conseguidos en Nueva York, maquinaria para construcción, sobre todo de caminos, puentes y carreteras.

<sup>33</sup> En Tulcingo de Valle, Chila de Sal y Axutla se reconoce que, hasta principios de los noventa, todos los migrantes retornados se establecían en sus localidades y, por lo general, instalaban una tienda de abarrotes; pero comentan que después de la primera mitad de esa década había tantas tiendas de abarrotes que muchas empezaron a cerrar por la falta de clientes. Entonces algunos tuvieron que regresar a Estados Unidos y volver a “juntar dinero para poner otro negocio, y fue así como empezaron a probar otras opciones, uno aquí puso un hotel, otros han puesto paqueterías, otros más pizzerías y restaurantes, otros han entrado al negocio de construcción de casas y venta de materiales” (entrevista con un no migrante, Chila de la Sal, junio de 2002).

<sup>34</sup> A partir de 1999 este negocio se extendió hacia otros pueblos de la región y empezaron a llevarse a cabo transacciones de cambio también en otras cabeceras municipales en los pueblos entre Tulcingo, Puebla, y Tlapa, Guerrero.

en tales negocios realizaban viajes a la ciudad de Puebla para cambiar los cheques o los dólares en casas de cambio, llevaban el dinero en efectivo hacia las localidades de origen donde pagaban a los familiares de los inmigrantes las cantidades que les enviaban desde Nueva York, o bien recuperaban las ventas realizadas en dólares a sus clientes locales, quienes pagaban con el dinero que les había sido enviado por medio de algún mensajero local. Esta actividad también propició que los caminos y carreteras que conducen desde esta porción de la Mixteca hasta la ciudad de Puebla fueran espacios propicios para los asaltos y secuestros de comerciantes locales, pues se cree que poseen grandes fortunas.<sup>35</sup> Fue hasta el año 2000 cuando se instaló la primera sucursal bancaria en la cabecera municipal de Tulcingo, la cual realiza desde entonces la mayor parte de las transacciones de cambio de dólares y cheques en esta región, con lo que ha desplazado en esta labor a los agentes locales. Así, a partir de 2000, la presencia del banco (y, sobre todo, del primer cajero electrónico en la región *profunda*) facilitó también el cobro de las pensiones del gobierno de Estados Unidos a los migrantes jubilados radicados en esas localidades.

En algunos pueblos como Tulcingo de Valle, la proliferación de actividades económicas vinculadas con la migración produjo cierta diversificación del empleo regional, pues involucró a quienes, en algunos casos, nunca fueron migrantes, o bien habían participado en alguna de las etapas de la migración interna o internacional. Algunos se emplearon en el transporte (jóvenes retornados, por ejemplo), quienes usualmente compran taxis, son choferes que realizan el transporte de mercancía entre localidades, administran y conducen carros de carga, o laboran en las empresas de transporte que trasladan mercancías desde centros urbanos hasta las localidades mixtecas, consiguieron trabajo como dependientes en los negocios que han establecido los migrantes retornados; también trabajan en pizzerías, restaurantes, tiendas de abarrotes, realizan trabajos de albañilería, se colocan en casas de cambio y paquetería, entre otros empleos asociados con la instalación de negocios de migrantes, pero muy pocos regresan a actividades agrícolas, las que hasta hace sólo unas décadas constituían la principal actividad en la región, según informaban los censos locales.

Algo que hemos tratado de mostrar a lo largo de este trabajo es que no necesariamente todos los pueblos de migrantes están “vacíos” como ocurre en muchas pequeñas localidades del occidente mexicano en donde se localizan los pueblos de más larga tradición migratoria; en la Mixteca, algunos de estos lugares de origen, que siguen siendo también puntos de salida, retorno y hoy también de destino para

<sup>35</sup> Binford (2000: 29) refiere que, citando notas periodísticas de *La Jornada de Oriente*, en 1995, en la Mixteca baja de Puebla, la Procuraduría de Justicia del estado identificó la presencia de diecisiete bandas armadas, entre ellas algunas que utilizaban en sus atracos armas de alto poder y de uso exclusivo del Ejército mexicano.

muchos migrantes regionales, se han transformado en importantes centros de comercio y de servicios, como la cabecera municipal de Tulcingo de Valle, sitio de convergencia en las fronteras de las Mixtecas poblana, guerrerense y oaxaqueña, es decir, los efectos de la migración sobre los lugares y las personas involucradas en los circuitos migratorios transnacionales pueden ser diversos y, de hecho, se diferencian de acuerdo con el papel que juegan en las dinámicas propias de las regiones y los circuitos.

Podemos afirmar que los habitantes de estas localidades y sus familias viven de alguna forma las implicaciones de la vida migrante –aun sin ser ellos necesariamente migrantes–; en algún sentido también juegan roles centrales en el enlace y el funcionamiento del circuito y prefiguran agentes locales, debido a que los mecanismos del circuito, los espacios y las redes son más complejos.<sup>36</sup> El caso de don Pedro, por ejemplo, un ex bracero de Tulcingo ahora radicado en la zona metropolitana de la ciudad de México, permite ilustrar esta situación, pues a pesar de que no participa activamente en la migración hacia Nueva York, se encuentra inmerso en la dinámica del circuito *Mixteca-Nueva York-Mixteca*; don Pedro se dedica a transportar personas desde el aeropuerto de la ciudad de México (principal puerto de arribo y salida de los migrantes internacionales de esta región) hasta sus localidades de origen: basta una llamada telefónica desde cualquier punto del circuito, confirmar la hora de llegada y don Pedro estará en su vehículo para llevarlo hasta su comunidad; de la misma forma lo hará desde las localidades en la Mixteca hasta el aeropuerto.

## REFLEXIONES FINALES

A lo largo del artículo hemos presentado algunas de las condicionantes y estrategias que permitieron la formación de un circuito migratorio transnacional, con trayectos internos e internacionales. Asimismo, hemos enfatizado el proceso de construcción de las redes de migrantes, sus interconexiones, la fortaleza de los lazos sociales, los mecanismos de funcionamiento y la extensión hacia diversos puntos geográficos en tiempos largos de migración; es decir, hemos analizado las diferentes dinámicas locales y regionales, así como los procesos de desplazamiento y las estrategias involucradas en la constitución del circuito migratorio transnacional, pero fundamentalmente hemos intentado *contextualizar* el proceso de formación del circuito –como una com-

<sup>36</sup> Partimos de suponer que la migración es un fenómeno social complejo que involucra tanto a quienes transitan constantemente entre lugares de origen y destino, y a quienes permanecen en las llamadas localidades de origen pero que comparten las implicaciones de la vida migrante; sin embargo, no distinguimos entre emigrantes e inmigrantes, pues suponemos que los efectos socioculturales permean la dinámica de las relaciones sociales en las localidades involucradas en el circuito migratorio.

pleja Web– mostrando los diferentes momentos históricos y sus intersecciones, con flujos de intensidades diversas y quiebres temporales, que aluden a situaciones diferenciadas en los campos de acción social (económico, político y sociocultural). Hubo situaciones de crisis económica, por ejemplo, que intensificaron o moderaron los flujos (de personas, dinero o bienes simbólicos) entre las localidades involucradas en el circuito, o simplemente los diferentes tiempos del calendario religioso y cívico que anualmente regulan, por un lado, los periodos de desplazamiento de muchos migrantes hacia sus localidades de origen, y por otro, definen también el tipo de bienes y productos que las familias envían a los suyos hacia Nueva York, y a su vez los bienes y el dinero que los migrantes envían hacia las localidades (Rivera, 2004b).

En nuestro recorrido, hemos subrayado algunas de las transformaciones ocurridas a partir de la extensión, densidad y fortalecimiento de las redes, no sin entender las condicionantes sociohistóricas que han hecho posible la institucionalización de las redes y la formación del circuito migrante en un *tiempo largo*. Así, el análisis de redes sociales es una herramienta analítica útil para entender la dinámica de las intersecciones en las trayectorias migratorias transnacionales recuperando las variables de tiempo y espacio, las condicionantes socioeconómicas y regionales, y sus múltiples conexiones con dinámicas globales. De tal forma que el análisis de redes vinculado con la formación histórica de un circuito migratorio inserto en una región particular nos permite recuperar las dimensiones espaciales y temporales de los procesos y entender también el constante proceso de “redización”<sup>37</sup> (la dinámica permanente de constitución y reconstitución de las redes), a través del cual estos vínculos son activamente reproducidos, mantenidos, transformados y extendidos en espacios y tiempos particulares.

Finalmente, la formación de las redes *contextualizadas* en la dinámica del circuito –mediante los procesos tanto de migración interna como internacional– nos permite visualizar a los actores sociales participantes en la construcción de esas redes, entender sus interconexiones y prácticas emergentes entre la Mixteca y Nueva York, sin atribuirle necesariamente a las redes ni a los desplazamientos cualidades transformadoras o positivas per se, pues sin duda las redes generan solidaridades y permiten la formación de circuitos, pero también producen desajustes y conflictos comunitarios; es decir, tienen efectos de fragmentación social: las redes también dividen, clasifican y generan desigualdades, como parte de los efectos sociales de la generación de subagregados.

<sup>37</sup> Me refiero al proceso que en inglés se reconoce como *networking* y que en el español no tiene una traducción directa que pueda expresarse en una sola palabra.

## REFERENCIAS

APPADURAI, ARJUN

- 1991 "Global Ethnoscapes: Notes and Queries for a Transnational Anthropology", en Richard Fox, ed., *Recapturing Anthropology*, Santa Fe, N.M., School of American Research Press.
- 1996 *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- 2003 "Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy", en Jana Evans-Braziel y Anita Mannur, *Theorizing Diasporas*, Oxford, Blackwell Publishing.

ASOCIACIÓN TEPEYAC

<[www.tepeyac.org](http://www.tepeyac.org)>, consultado en 2003.

ARANGO, JOAQUÍN

- 2003 "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra", *Migración y Desarrollo*, no. 1, octubre de 2003, pp. 4-22.

BINFORD, LEIGH

- 2000 "Migración transnacional, criminalidad y justicia popular en el Estado mexicano contemporáneo", en Leigh Binford y M. E. D'Aubeterre, ed., *Conflictos migratorios transnacionales y respuestas comunitarias*, Puebla, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

BINFORD, LEIGH y MARÍA EUGENIA D'AUBETERRE, eds.

- 2000 *Conflictos migratorios transnacionales y respuestas comunitarias*, Puebla, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

BOURDIEU, PIERRE

- 1989 *The State Nobility. Elite Schools in the Field of Power*, Palo Alto, Calif., Stanford University Press.

BRAUDEL, FERNAND

- 1981 *Civilization and Capitalism*, Londres, Armand Collin.

CORNELIUS, WAYNE

- 1986 *De la Madrid: The Crisis Continues*, La Jolla, Calif., Center for U.S.-Mexican Studies.

- 1994 “*Los migrantes de la crisis: The Changing Profile of the Mexican Migration to the U.S.*”, en Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar, eds., *Social Response to the Mexico's Economic Crisis of the 1980's*, La Jolla, Calif., Center for U.S.-Mexican Studies.

CORTÉS, SERGIO

- 2003 “Migration by Residents of the State of Puebla in the Decade of the 1990s”, en Regina Cortina y Mónica Gendrau, eds., *Immigrants and Schooling: Mexicans in New York*, Nueva York, The Center for Migration Studies of New York.

CORTINA, REGINA y MÓNICA GENDRAU, eds.

- 2003 *Immigrants and Schooling: Mexicans in New York*, Nueva York, The Center for Migration Studies of New York.

DURAND, JORGE y DOUGLAS S. MASSEY

- 2003 *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas-Miguel Ángel Porrúa.

FAIST, THOMAS

- 1997 “The Crucial Meso-level”, en T. Hammar *et al.*, eds., *International Migration, Immobility and Development*, Oxford, Berg.
- 1999 “Transnationalization in International Migration: Implications for the Study of Citizenship and Culture”, ESRC Transnational Communities Programme, Working Paper WPTC-99-08, disponible en <[www.transcomm.ox.ac.uk/woricing%20papers/faist.pdf](http://www.transcomm.ox.ac.uk/woricing%20papers/faist.pdf)>

GALVÁN, ELEAZAR y ARTURO MÉNDEZ

- 1992 “Crisis y reestructuración económica en Veracruz”, en Raúl Arias y C. Núñez, coords., *Veracruz. La difícil transición a la modernidad*, Xalapa, Ver., Centro de Estudios Agrarios y Taller de Análisis de la Coyuntura en Veracruz.

GARCÍA y GRIEGO, MANUEL

- 1996 “The Importation of Mexican Contract Laborers to the United States, 1942-1964”, en David G. Gutiérrez, ed., *Between Two Worlds: Mexican Immigrants in the United States*, Wilmington, Delaware, Scholarly Resources.

GENDRAU, MÓNICA y GILBERTO JIMÉNEZ

- 2002 "La migración internacional desde una perspectiva sociocultural: estudio en comunidades tradicionales del centro de México", *Migraciones Internacionales*, vol. 1, no. 2, enero-junio, pp. 145-178.

GONZALES, MANUEL G.

- 1999 *Mexicanos: A History of Mexicans in the United States*, Bloomington, Indiana University Press.

GRANOVETTER, MARK

- 1973 "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*, vol. 78, no. 6, pp. 1360-1380.
- 1982 "The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited", en Peter V. Marsden y Nan Lin, eds., *Social Structure and Network Analysis*, Newbury Park, Calif., Sage Publications.

GUTIÉRREZ, DAVID G., ed.

- 1996 *Between Two Worlds: Mexican Immigrants in the United States*, Wilmington, Delaware: Scholarly Resources.

HARVEY, DAVID

- 1989 *The Condition of Postmodernism and Inquiry into the Origins of Cultural Change*, Oxford, Oxford University Press.

HERRERA, FERNANDO y SAÚL MACÍAS

- 1997 "Introducción: La migración internacional", en Saúl Macías y Fernando Herrera, coords., *Migración laboral internacional*, Puebla, Pensamiento económico, BUAP.

HERRERA LIMA, FERNANDO F.

- 2002 "Vidas itinerantes en un espacio laboral transnacional. Migración y familias entre Puebla-Tlaxcala y Nueva York", tesis doctoral en ciencias antropológicas, Departamento de Antropología, UAM-Iztapalapa.
- 2005 *Vidas itinerantes en un espacio laboral transnacional*, México, UAM-Iztapalapa. Serie Cultural Universitaria, no. 82.



HIRAI, SHINJI

- 2002 "Viajes al terruño imaginario: el Estado post-nacional y el turismo diaspórico mexicano", ponencia presentada en el Coloquio Internacional de Transnacionalidad: una mirada etnográfica y multidisciplinaria, Cd. de México, 13 de marzo.

INEGI

- 2000 Información sobre migración, en <[www.inegi.gob.mx/lib/buscador/busqueda.aspx?s=est&seccionBus=it](http://www.inegi.gob.mx/lib/buscador/busqueda.aspx?s=est&seccionBus=it)>

KEARNEY, MICHEL

- 1995 "The Local and the Global: The Anthropology of Globalization and Transnationalism", *Annual Review of Anthropology*, no. 24, pp. 547-565.
- 1996 *Reconceptualizing the Peasantry: Anthropology in Global Perspective*, Boulder, Westview Press.
- 1998 "Fronteras fragmentadas, fronteras reforzadas", en Gail Mummert, ed., *Fronteras fragmentadas*, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán, pp. 559-570.

LEFEBVRE, HENRI

- 1991 *The Production of Space*, Oxford, Basil Blackwell.

LEVITT, PEGGY

- 1999 "Social Remittances: A Local-Level, Migration-Driven Form of Cultural Diffusion", *International Migration Review*, vol. 32, no. 124, pp. 926-949.
- 2001 *The Transnational Villagers*, Berkeley, Calif., University of California Press.

MACÍAS, SAÚL y FERNANDO HERRERA, coords.

- 1997 *Migración laboral internacional*, Puebla, Pensamiento Económico, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

MASSEY, DOUGLAS

- 1987 "Understanding Mexican Migration to the United States," *American Journal of Sociology*, vol. 92, no. 6, pp. 1372-1403.

MASSEY, DOUGLAS, LUIN GOLDRING y JORGE DURAND, eds.

- 1994 "Continuities in Transnational Migration: An Analysis of Nineteen Mexican Communities", *American Journal of Sociology*, vol. 99, no. 6, pp. 1492-1533.

PERCY-KRALY, ELLEN e INÉS MIYARES

- 2001 "Immigration to New York: Policy, Population, and Patterns", en Nancy Foner, ed., *New Immigrants in New York*, Nueva York, Columbia University Press.

PÉREZ MONTEROSAS, MARIO

- 2003 "Las redes sociales en la migración emergente de Veracruz a los Estados Unidos", *Migraciones Internacionales*, vol. 2, no. 1, enero-junio, pp. 136-160.

PORTES, ALEJANDRO

- 1997 "Globalization from Below: The Rise of Transnational Communities", Working Paper no. 98-01 presentado en la Conferencia sobre Transnational Communities, Princeton University, septiembre.

PORTES, ALEJANDRO y MIN ZHOU

- 1992 "Gaining the Upper Hand: Economic Mobility among Immigrant and Domestic Minorities", *Ethnic and Racial Studies*, octubre, pp. 495-522.

PRIES, LUDGER

- 1998 "Las migraciones laborales internacionales y el surgimiento de espacios sociales transnacionales", *Sociología del Trabajo*, nueva época, no. 33, pp. 103-130.

RIVERA SÁNCHEZ, LILIANA

- 1998 *Entre redes y actores. Dinámica sociopolítica en Xico, Ver.*, Xalapa, Universidad Veracruzana.
- 2001 Entrevista con el padre F. Hennessy, fundador de Asociación Tepeyac de Nueva York, realizada el 15 de octubre.
- 2004a *Belongings and Identities: Migrants between the Mixteca and New York*, Ph. D. dissertation in Sociology, Nueva York, New School for Social Research, junio.
- 2004b "Transformaciones comunitarias y remesas socioculturales de los migrantes mixtecos poblanos", *Migración y Desarrollo*, no. 2, abril, pp. 62-81.

ROUSE, ROGER

- 1989 *Mexican Migration to the United States: Family Relations in the Development of the Transnational Migrant Circuit*, Ph. D. dissertation, Stanford University.
- 1996 "Mexican Migration and the Social Space of Postmodernism", en David Gutiérrez, *Between Two Worlds: Mexican Immigrants in the United States*, Delaware, Scholarly Resources Inc.

SASSEN, SASKIA

1991 *The Global City*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

SCOTT, JOHN

1991 *Social Network Analysis. A Handbook*, Thousand Oaks, Calif., Sage Publications.

SMITH, ROBERT C.

1995 *“Los ausentes siempre presentes: The Imagining, Making and Politics of a Transnational Migrant Community between Ticuani Puebla, Mexico and New York City”*, Ph. D. dissertation in Political Science, Columbia University.

1996a *“Immigration, Race and Social Location: An Analysis of the Contingent Futures of Mexicans in New York City”*, en Gabriel Haspil Viera y Sherrie L. Bayer, eds., *Latinos in New York*, Indiana, University of Notre Dame Press.

1996b *“Mexicans in New York: Membership and Incorporation in a New Immigrant Community”*, en Gabriel Haspil Viera y Sherrie L. Bayer, *Latinos in New York*, Indiana, University of Notre Dame Press.

U.S. BUREAU OF THE CENSUS

varios años *Current Population Survey*, Washington D. C., Departamento de Comercio.

ZOLBERG, ARISTIDE

1998 *“The Next Waves: Migration Theory for Changing World”*, *International Migration Review*, vol. 23, no. 3, pp. 403-430.





## **CONTRIBUCIÓN ESPECIAL / SPECIAL CONTRIBUTION**

*Testimonios e imágenes de la migración nahua*  
Martha García



## Testimonios e imágenes de la migración nahua

MARTHA GARCÍA\*

Indescifrables como son, las rutas de la memoria encuentran distintos horizontes en la estética. Desde el surgimiento entre las comunidades nahuas del Alto Balsas, Guerrero, de las pinturas en papel amate, hace casi medio siglo, el catálogo artístico se ha diversificado en tamaños, formas, colores, representaciones y objetos. Si se aplicara la idea de una enciclopedia cultural en esta tradición pictórica, se encontrarían los aspectos más variados de la cotidianidad y de las experiencias colectivas más trascendentes de este grupo étnico, un pueblo indígena localizado en una franja de la Sierra del Sur de México con asentamientos antiguos de por lo menos un milenio.

La relación entre memoria, enciclopedia y pinturas en papel amate —o se debería decir imágenes— no es gratuita, pues los mismos artistas han nombrado a estas obras “historias” porque aluden a escenas reales o imaginarias de los mundos terrenos y míticos nahuas. Otra clasificación se basa en el formato llamado de “pájaros y flores”, en el que fauna y flora se estilizan hasta crear plantas y animales fantásticos. Además de esas alegorías sobre la naturaleza, los pintores han acostumbrado al observador y al consumidor asiduo de sus obras a paisajes coloridos de la vida campesina en los cuales se despliegan todos los atributos del trabajo comunitario: organizar siembras y cosechas, limpiar los campos y atender quehaceres comunitarios por sexo y edad. Como se trata de sociedades cuyo desarrollo ha dependido de la cultura del maíz, resulta natural la centralidad otorgada a la agricultura, término que podría incluirse en la primera palabra de la enciclopedia cultural, seguida de “antepasados”, los muertos, también ligados a la tierra.

\* Miembro del Seminario Permanente de Estudios sobre el estado de Guerrero del Instituto Nacional de Antropología e Historia. <magaor@prodigy.net.mx>.

## FIESTEROS Y VIAJEROS

La evocación de los ancestros tiene un lugar muy importante en la vida ritual nahua y, por lo tanto, son parte de las escenas recuperadas, casi como iconos, en las pinturas de amate. La ritualidad se ha convertido en un registro clásico, manejado por los artistas como una convención, como una clave cultural. Los diseños en este ámbito reflejan las prácticas del culto a los cerros, cavernas, vientos, aguas y maíz. En ese orden, ingresan los santos patronos (figuras enciclopédicas para los pueblos indígenas y campesinos), personajes capaces de reunir y mover a la congregación y de guiar no sólo peregrinaciones, sino los caminos y destinos de la migración de este pueblo.

Y es que en las comunidades nahuas los habitantes atraviesan de manera cotidiana sus fronteras regionales desde hace más de medio siglo, marcando intensos itinerarios desde Cancún hasta Tijuana, del Suchiate hasta los Grandes Lagos. Por esa razón, estas comunidades definen a sus emigrantes como “viajeros”, “viajeras” y “norteños”, “norteñas”; el primer término alude a los emigrantes nacionales y el segundo a los internacionales porque van “al norte”, a Estados Unidos. Varias familias nahuas alcanzan el espectro completo de estas categorías con su parentela.

En esa tesitura, los diseños sobre “viajeros” y “norteños” no deben causar extrañeza, aun cuando parezcan alejados de los motivos tradicionales de las pinturas en papel de amate exhibidas en museos, galerías y tiendas de artesanías. Tal distancia es ficticia, porque en realidad la migración es parte de las tradiciones de estos pueblos, es una marca en su memoria social. Esa costumbre nahua de emigrar está tan arraigada como su afición por las celebraciones, por lo que se han impuesto el distintivo de “fiesteros” para responder con honor al agitado calendario ritual que cubre semanas enteras de festejos, gastos y trabajo a lo largo del año. En dos palabras, los nahuas son “fiesteros” y experimentados “viajeros”.

La tradición de viajar ha llevado a estas familias por todos los rincones de México como comerciantes de sus artesanías. No pasan inadvertidos en playas y centros turísticos del país donde ofrecen sus “hojas” de papel amate, junto con otras mercancías: máscaras, cerámica (floreros, fruteros, alhajeros, animales) con decorados fosforescentes, por lo general con lunas y soles sonrientes, girasoles, alcatraces y, a veces, soles aztecas. Además, entre los artesanos existen especialistas dedicados a la confección de joyería con piedras semipreciosas.





## *Migración*

Nicolás de Jesús (Aymeyaltepec), 2003.  
Aguafuerte y aguatinta sobre papel amate, 65 x 40 cm.

## HERENCIAS MESOAMERICANAS

Aunque está fuera de toda realidad histórica el referente precolonial del *tlacuilo* en los actuales pintores del Balsas, algunos artistas e intelectuales nahuas han reelaborado esta noción, porque consideran que si los antiguos aztecas conservaban la memoria social a través de los códices, en efecto, los artistas contemporáneos también narran y cuentan su historia a través de sus amates. El pintor de Ameyaltepec, Nicolás de Jesús, ha reflexionado sobre esta idea: “Ni nosotros ni las pinturas en papel amate somos herederos de los *tlacuilos*, pero nos dedicamos a lo mismo, ésa es nuestra herencia, de algún modo somos los *tlacuilos* modernos de nuestra cultura”. De hecho, el saber-hacer de la pintura fue transmitido por las mujeres ceramistas encargadas de confeccionar y decorar el barro, una práctica antiquísima; el cambio formal ocurrió de la superficie esférica de sus objetos domésticos al dibujo en papel. Es decir, con las pinturas en papel amate y el resto de la producción artesanal en madera y cerámica realizada por las comunidades nahuas, se extendieron y reafirmaron antiguas estéticas.

Una vez advertido el tema de la herencia, cabe recordar que la factura de las hojas de papel amate proviene de los otomíes de San Pablito Pahuatlán, Puebla, artesanos dedicados, ellos sí, a este material desde épocas precoloniales, en el periodo de Mesoamérica —definido así el complejo cultural de esa fase histórica caracterizado por los intrincados vínculos y contextos multiculturales—. Los otomíes dan variados usos a este producto en las dimensiones rituales y poseen una línea comercial propia como los nahuas del Alto Balsas. Las entrañables relaciones de estos dos pueblos han podido mantener la tradición pictórica por cinco décadas, aun con todo y los vaivenes económicos y ecológicos. Por lo tanto, detrás de las pinturas en papel amate se desenvuelve una expresión cultural interétnica, a la cual se podrían sumar los mixtecos comerciantes-viajeros de Oaxaca que llegan a vender los amates en la frontera de Tijuana.

## ACTIVISMO TRANSNACIONAL

Si bien las pinturas de papel amate son un patrimonio común y han pasado ya por una época de fuerte auge que duró veinte años (1960-1970), existen ya tres generaciones de pintores cuyo trabajo se distingue por un sello individual y un estilo que recobra no sólo la norma tradicional, sino que se arriesga a la experimentación estética en formatos (amates de hasta dos y tres metros), materiales (madera y fibracel), colores (blanco y negro), técnicas (aguafuerte) y diseños (temas no tradicionales).

## *Contratación de braceros*

Roberto Mauricio (San Agustín Oapan), 2002.  
Acrílico y tinta china sobre papel amate, 60 x 40 cm.



De manera personal o colectiva han establecido conexiones con artistas de otras latitudes; es el caso de los autores incluidos en este número.

Las obras publicadas son parte de una serie de amates relacionada con el tema migratorio que se inscribe dentro de un proyecto independiente creado hace cinco años y coordinado por quien esto escribe. Marcial Camilo y Roberto Mauricio (San Agustín Oapan), Cristino Flores y Nicolás de Jesús (Ameyaltepec), y Apolinar Celestino, y Tito Rutilo (Xalitla) han transitado por varias iniciativas de este tipo, algunas incluso de carácter abiertamente político como su calendario 1993 que incluyó trece obras, para apoyar el movimiento nahua en contra de la hidroeléctrica San Juan Tetelcingo.

Parte de las relaciones transnacionales impuestas por estos “viajeros”, activistas y promotores culturales nahuas incluyen participaciones en proyectos museográficos, como la Sala Nahua de Guerrero, en el Museo Nacional del Indígena Americano de la Institución Smithsonian (Washington, D. C., 2004), la exposición *Indios. Chiapas > México > California*, presentada en el Parc de la Villette, París (2002), y otras exhibiciones en los museos nacionales de las Culturas (2002) y de Culturas Populares (2005-2006). Este recuento deja fuera las realizadas en casas de la cultura y en galerías particulares nacionales e internacionales.

En la actualidad, el pintor Nicolás de Jesús encabeza a un grupo de artistas de Ameyaltepec y San Agustín Oapan con iniciativas colectivas que vinculan no sólo a los nahuas del Alto Balsas, sino a varios pueblos de Guerrero con sus migrantes en Estados Unidos. La promoción de la cultura del lugar de origen ha tenido un buen curso a través de portafolios con grabados en papel amate, entre otras metas. La artífice de esta propuesta es la organización Clubes Unidos Guerrerenses del Medio Oeste, con sede en Chicago y con una cobertura importante en Atlanta, Florida y California.

El internacionalismo nahua se ha dado por dos vías: la del activismo político, académico y cultural, y por la inserción laboral transnacional. Mientras la elite de pintores encuentra rutas de difusión y comercialización de sus obras con clientelas localizadas, principalmente en el extranjero, el grueso de jóvenes hombres y mujeres nahuas que ya no encontró en las artesanías un modo de allegarse recursos económicos ha tenido que emigrar a Estados Unidos, donde cientos de artesanos se dedican a oficios de diversa índole sin relación con sus habilidades tradicionales.

Este proceso se dio después de dos décadas de éxito de las pinturas en papel amate que brindó cierta seguridad y prosperidad a las comunidades de la región del Alto Balsas hasta la crisis de los años ochenta. A partir de entonces, sólo unas cuantas familias siguen gozando de este beneficio económico. Como todo colapso financiero, la debacle artesanal se ha pagado caro y ha alcanzado a los artistas más reconocidos que comenzaron a emigrar hacia Estados Unidos de igual manera.



## *Castillo*

Nicolás de Jesús (Aymeyaltepec), 2001.  
Aguafuerte y aguatinta sobre papel amate, 65 x 40 cm.

## IMÁGENES DEL “NORTE”

Las experiencias de emigrar al “norte” se han socializado entre las comunidades nahuas desde los años cincuenta del siglo xx, cuando los ahora abuelos enrolados en el Programa Bracero para ir a California y Arizona retornaban con narraciones de todo tipo, en las cuales comparaban la vida de allá con la de aquí. Tales historias se han actualizado con las versiones modernas de “nortefños” y “nortefñas” que ya no hablan del *jale* (trabajo) en el campo sino en las urbes, ni más ni menos que en las ciudades globales, empezando por Los Ángeles, Chicago, Nueva York y Houston, hasta donde han llegado.

De cierta manera, los pintores tienen como antepasados a esos braceros pioneros de la emigración internacional. Se puede especular sobre cómo esas imágenes de la vida en Estados Unidos eran transmitidas alrededor del fogón casero, en las pláticas de sobremesa o en los trayectos rumbo a la milpa, cuando todavía no había luz ni otros medios de conocer el exterior más que ir “afuera”; en esas charlas quizá se inquiría sobre detalles de las costumbres de los *güeros*, sus comidas y formas de trabajo. Se puede pensar en la dificultad para traducir del inglés al náhuatl, como cualquier ejercicio transcultural, los nombres de las nuevas cosas y sucesos como el asesinato de Kennedy, que forma parte de la tradición oral de los pueblos porque decenas de braceros nahuas fueron expulsados del territorio estadounidense con ese pretexto.

Hoy esas crónicas sobre “el norte” son una referencia más entre otras imágenes difundidas por la televisión, la radio, las revistas, los periódicos y el cine. De esas complejas representaciones, los pintores han creado sus propias versiones, incluso por la experiencia propia de cruzar la frontera de forma indocumentada. Estas indescifrables rutas de la memoria se materializan en las pinturas de papel amate. Por esa razón, ciertos diseños recrean las vicisitudes de los braceros, como su paso por las revisiones médicas, según Roberto Mauricio, quien recobró de su padre esa experiencia, o el tránsito de los indocumentados, tanto por el Río Bravo como por el muro de Tijuana, como lo narran con sus pinceles Marcial Camilo o Tito Rutilo, o por la verja de Texas, según Apolinar Celestino. La visión crítica del tránsito no autorizado se complementa con la perspectiva de Nicolás de Jesús, quien plasma cuerpos descarnados en la línea, azuzados por los agentes fronterizos. Una variación sobre el mismo tema son las escenas que relatan “el viaje” de los comerciantes nahuas por las playas mexicanas.

Como toda experiencia social trascendente, el paso de la frontera norte de forma no autorizada ocupa un lugar significativo en las narraciones de los migrantes y los pintores; vistos y vividos en carne propia los cruces fronterizos se han sumado a los tes-



## *Night Club*

Nicolás de Jesús (Aymeyaltepec), 2001.  
Aguafuerte y aguatinta sobre papel amate, 55 x 75 cm.

timonios colectivos que se reeditan en cada grupo de mujeres y hombres que aspiran a reunirse con su familia y colocarse en un trabajo que les permita sostenerse en su nuevo destino y, de ser posible, colaborar con la parentela que se queda y con la comunidad que dejan atrás.

Las geograffas migratorias por donde transitan los pintores nahuas repercuten en innovaciones pictóricas. Los diseños clásicos se alternan con los motivos “modernos”, según su propia consideración. Con esto, aluden a la integración de escenarios ciudadanos, donde los nahuas son protagonistas “viajeros”. Las experiencias de la interculturalidad están a la vista en las auto y heterorrepresentaciones: cómo se ven ellos y cómo ven a los otros en un solo tiempo y lugar, a través de la pericia del pincel o el grafo. Nicolás de Jesús muestra en sus grabados de aguafuerte las “historias” de su paso por Chicago, en la *Villita mexicana*, el metro y los centros nocturnos; sus particulares interpretaciones acerca del “modo de vida americano”: el exceso en el consumo, las epidemias (sida) y el tiempo posterior al 11 de septiembre complementan la mirada sobre un universo nada lejano ni ajeno.

De hecho, las imágenes míticas o estereotipadas de “el norte” o las ciudades como la de México son modeladas por las comunidades nahuas por un poderoso filtro, el cristal de su visión del mundo, por el cual reelaboran símbolos, objetos, lugares y personas; sus apreciaciones integran a sus visitantes e invitados y lo que llega a su región. De ahí que no sea extraño tampoco reconocer en las pinturas de papel amate a personajes como ingenieros, maestros, antropólogos y diputados. La más célebre figura, quizá, sobrepuesta en un amate ha sido un fotógrafo: el iraní Abbas, un profesional que, como los nahuas, es un experimentado viajero y artista, aunque se ignora si también fiestero.

## NAHUAS GLOBALIZADOS

Las comunidades nahuas del Alto Balsas han dibujado un mapa migratorio de cerca de cien puntos entre México y Estados Unidos. Medio siglo de intensos viajes entre los nodos de esa red han calado hondo en sus estéticas que son, a la vez, marcas de su singular experiencia de integración. Antes de que los jóvenes estudiantes y profesionales nahuas pisaran tierras lejanas, lo hicieron artesanos, viajeros y braceros con su escaso español. Ahora, en cualquier momento, las calles del Balsas se pueden transformar en una gran Babel: se escucha náhuatl, español, inglés, alemán, japonés, francés, lenguas todas reconocidas por los viajeros y norteños, ya instalados en el cosmopolitismo.



## *Border Patrol*

Tito Rutilo (Xalitla), 2005.  
Tinta china sobre papel amate, 60 x 40 cm.



Las rutas principales nahuas se dirigen a California y Texas, y desde ahí se han dispersado hacia otros estados en la Unión Americana, donde se insertan en el sector de servicios. En México, se encuentran en las capitales estatales y en los centros turísticos. Todas las combinaciones de lugares y personas son llevadas al papel amate, sean como testimonios propios o bien transmitidos. En consecuencia, las imágenes plasmadas en sus "historias" van sin mayor trámite al repertorio de su memoria social. A partir de su alfabeto visual, los artistas nahuas comunican lo cotidiano de la frontera México-Estados Unidos, en esta forma el catálogo de pinturas en papel amate se enriquece como se multiplican sus intentos de pasar la línea o sus promesas de retorno. El logro de estos artesanos es la elaboración de imágenes ya universales que no necesitan de intermediarios ni intérpretes.



### *Cementerio en Tijuana*

Marcial Camilo (San Agustín Oapan), 2004.  
Tinta china sobre papel amate, 60 x 40 cm.



## *Danza de maromeros*

Nicolás de Jesús (Aymeyaltepec), 2001.  
Aguafuerte y aguatinta sobre papel amate, 65 x 40 cm.



*The Subway (El metro)*

Nicolás de Jesús (Aymeyaltepec), 1993.  
Aguafuerte y aguatinta sobre papel amate, 55 x 66 cm.



## REFLEXIONES / REFLECTIONS

### ENTREVISTAS / INTERVIEWS

*The Current Complexities of the International System  
and Its Political and Cultural Manifestations:  
an Academic Perspective. Interview  
with Christopher Hill*

**by José Luis Valdés-Ugalde**

### NOTAS CRÍTICAS / CRITICAL NOTES

*Diálogo sobre una crisis: a propósito  
de los doce años del TLCAN*

**Jesús Gallegos Olvera**

### APUNTES BIBLIOGRÁFICOS / BIBLIOGRAPHICAL NOTES

*El laberinto norteamericano de la seguridad  
y la lucha contra el terrorismo:  
Estados Unidos frente al Dédalo multilateralista*

**Jéssica Cascante**

### CRONOLOGÍA / CHRONOLOGY

*Cronología de América del Norte  
(julio-diciembre de 2006)*

**Argentino F. Mendoza Chan y Socorro García González**



# The Current Complexities of the International System and its Political and Cultural Manifestations: An Academic Perspective Interview with Christopher Hill<sup>1</sup>

by JOSÉ LUIS VALDÉS-UGALDE\*



Professor Christopher Hill, good evening, a pleasure to see you. Chris, thanks very much for taking time for this interview. I prefer to start with some questions, but if you want to improvise, feel completely free to do so. Actually, that's the best thing about interviews, improvisation. First of all, I want to review with you the current state of affairs of the world. What would be your general diagnosis of the international scenario today?

**Chris Hill (CH):** Well, the situation is grave but not serious, as somebody once said. It is international relations as always, with a number of great crises at any one time, but at the moment it looks as if, with today's reports on climate change, we could argue that we are at one of the most serious points in modern history, facing up to the issue of whether or not the planet is going to survive as an ecosystem. At the same time we have all the short-term crises in Iraq, in Afghanistan, in Pakistan. We've got potential crises in the Taiwan Straits, the Horn of Africa, Cuba, and who knows, plenty of other places, too. But that's normal, international relations are always in a condition of actual and potential crises, and we must never forget that even these crises do not affect the lives of the vast majority of people on the planet, who live their own lives often in poverty and hardship, relatively unaffected by the things which preoccupy politi-

<sup>1</sup> Professor Christopher Hill is the Director of the Centre of International Studies and Sir Patrick Sheehy Professor of International Relations at the University of Cambridge. Formerly, from 1991 to 2004, he was the Montague Burton Professor of International Relations at the London School of Economics and Political Science. His most recent books are *The Changing Politics of Foreign Policy* and *International Relations and the European Union* (co-edited with Michael Smith, 2005). His teaching specialties are foreign policy analysis and the international politics of Western Europe, as well as research methods in international relations.

\* Director of CISAN and president of *Norteamérica's* Editorial Board.

cal decision makers, until war or destruction descends upon them, as it sometimes does. So, those of us who follow international relations and have opinions on the matter have a responsibility to try to engage in the rational and effective discussion of these matters.



I would like to refer to your latest book, *The Changing Politics of Foreign Policy*, in which you elaborate on the co-existence of societies and the obstacles for states. Can you comment in depth on the pros and cons of global governance right now?

**CH:** Well I can say something about it if you want to, but it's just not a main theme of the book.



You actually mention that in the beginning and then...

There has been too much generalization about global developments, and not enough examination of the typical choices that states and other actors actually have to make in the structures in which they find themselves.

**CH:** Yes, I give a critical appraisal of the global governance approach.



Well, we can approach it like that. But you also said –I mean, it seems in the book– that you think that global governance is an expectation. Isn't it? Through the reform of institutions, trying to make them work; this is something I want to address here. The problem of cooperation and the interaction between societies and the states is, I think, especially important at this point.

**CH:** I'm very happy to talk about it, but the book is about the problem of agency in the world. It is not a system-level discussion; it is an agency-level discussion. Because in my view, there has been so much general talk about globalization and global governance. We often neglect the issues of political choice and, on the other hand, the dilemmas of action. There has been too much generalization about global developments, and not enough examination of the typical choices that states and other actors actually have to make in the structures in which they find themselves. So, I am very critical of the general literature associated with my ex-colleagues of The London School of Economics and Political Science, (LSE) like David Held and Anthony Giddens. It is essentially a sociology of international relations, rather than politics or the political science of international relations.





Do you believe that there is a political science of international relations rather than a sociology of international relations?

**CH:** Yes, but you need both. Ironically, the sociologists have dominated the discussion on international relations, and those of us who are professional political scientists within the field of international relations have perhaps not been sufficiently assertive in making our analysis known. Whereas if you look at somebody like Fred Halliday, he is capable of combining the two in his approach to, say, the international politics of the Middle East and understanding both the structures of the regional international politics and the dilemmas of the major players in the system; but if you read the work of Held or Giddens on international relations, it is a combination of sociology and idealism. There is little analysis of politics.



Is that a problem?

**CH:** It's a serious problem, yes.



And why do you think there is an absence of politics or the political-science approach in international relations theory?

**CH:** The reason is twofold in my view. One is the reaction against realism, and the idea that anyone who is interested in politics and international affairs tends to be a realist. This is not, of course, true. In the Western tradition there are at least as many liberals and indeed critical theorists as there are realists, but realism has been the straw man attacked by many people in international affairs. Connected to that has been the notion of the decline of the state, or what Susan Strange calls "the retreat of the State". That has led many people to believe that the only form of action possible is action at the level of the global system, or possibly of that of the region, but that the state on its own cannot achieve anything. In my view, it depends entirely on the issue. If you want to consider the problem of international environmental change, then clearly what one state does is not going to change the world; on the other hand, if you want to analyze policy in the Persian Gulf, what the United States, or Saudi Arabia, or Iran does is of the greatest importance. And it is not enough to analyze the transnational forces, whether they are Al-Qaeda, or the oil companies, or the international organizations which are trying to achieve

It is not enough to analyze the transnational forces, whether they are Al-Qaeda, or the oil companies, or the international organizations which are trying to achieve some degree of global governance; it's simply insufficient to understand the problems.

International institutions are a permanent part of the architecture of international politics. Even though they are very often criticized, especially by the powerful, like the United States, which would like to do without them, they are indispensable!

some degree of global governance; it's simply insufficient to understand the problems. In my view, as I say in my book, foreign policy is an absolutely critical area of political choice, and one that must now be connected up to the discussion of democracy in a way that it has not been traditionally. It has always been either a democratic foreign policy or a realist one; the argument has always been that foreign policy is either dominated by the Machiavellians or it is in the hands of the people. We know there is not a simple choice in these matters, and democracy now has many, many ways of making a connection between domestic politics and foreign policy.



I think it is important to address at this very moment the weakness of international institutions, and the question I ask is: Are we prepared to make international institutions work functionally? I mean, is the world, the international system, as we know it right now, prepared to agree in order to work functionally through the international institutions we have? That would be the first aspect, and the second is: What do you think is needed to reform international institutions in order to use them toward achieving an equilibrium –if you want to call it that– in international relations?

**CH:** Well, first of all I think that international institutions are a permanent part of the architecture of international politics. Even though they are very often criticized, especially by the powerful, like the United States, which would like to do without them, they are indispensable! They are indispensable at all kinds of obvious functional levels, like the World Health Organization, or the Food and Agriculture Organization, or the International Civil Aviation Authority. We need these things; we simply couldn't organize international affairs without these functional organizations. But we also need political organizations in order to provide frameworks within which problems can be discussed, safe places where people feel there is a structure of expectations, there are agreed rules and procedures, and there are certain resources with which to address problems. And equally, organizations may themselves be actors, with the capacity of agency in the international system. Now, that is a much more difficult business, particularly because most international organizations are simply the sum of their parts, and the parts are independent nation states. Only the European Union has some kind of independent "actor-ness"

with a degree of supranationality. But that raises the issue of regional organizations, because in almost all parts of the world it is more practical to develop cooperation among a regional group of states than to pursue a universal agreement. That's why for example Interpol (International Criminal Police Commission) is not as effective as cooperation at the European level where the European Union has a *Schengen* agreement to control its borders, and the Europol system or the Eurojust system, to cope with matters of police and justice. Moreover, it has been said for many years that regional organizations would develop in the rest of the world, just as they have in Europe. But that is not true; on the whole, regional integration is not taking place. I feel certain that there will be further development of regional organization, probably very different according to certain steps, in order to enable the very different kinds of state we have in the world to pool their resources on certain issues, and to deal with problems in common, because at the level of the United Nations it is almost impossible to act with consensus when you have 192 separate states.

It has been said for many years that regional organizations would develop in the rest of the world, just as they have in Europe. But that is not true; on the whole, regional integration is not taking place.



Let's talk about unipolarity, which is something that, as you will understand, is not only important for the world, but especially important for the neighbors of the main actor responsible for acting unilaterally, the U.S. And there is, of course, a political and theoretical issue involved here in terms of whether or not unipolarity is an obstacle for this achievement –the one you just elaborated on– namely: the enhancing and strengthening of the world's international institutions, and the fact that unipolarity is a threat to this. In this sense, do you think the U.S. is an obstacle for achieving global order? Are there any others that you think are responsible for the same disruption of institutions' ability to work toward achieving the progress and development of the nations of the world?

**CH:** Well, as you know, there are various different theoretical possibilities for ordering international relations. Most people do not believe we live in a condition of complete anarchy, but there are different models. *Unipolarity* is one model. That is a nice term for what some people call *hegemony*. My own view is that the United States is clearly the single most dominant element in the system, and we have a unipolar system in the sense that every other state in the system has to factor in American foreign policy to its calculations, whereas the United States only factors into its calculations of foreign policies a small number of other States. So, we

have unipolarity in that sense. But that doesn't mean the United States is dominant in every part of the globe or in every issue area. And indeed, we see that on some of the problems, whether it is the most obvious, of climate change, or even the Israel-Palestine problem, the United States is not able to achieve its goal. Even if we assume that the only interest the United States has in the Middle East is the security of Israel –it doesn't care about the settlement–, it has still not achieved security for Israel, and arguably, that is impossible without a peace settlement. So, there are limits to American power. On the other hand, if you do not talk about unipolarity, it is very difficult to think of another description of the international order as it is at the moment. I do not think multipolarity is right because we do not have a symmetrical relationship among the different poles, the other poles being the European Union, Japan, India, Brazil, Russia. There is such a variety of sources of power and influence that we cannot talk effectively of a multipolar system nor, of course, can we talk about a genuinely international law-based system; international law is still too fragile actually. The second part of your question was whether other states might be threats to international corporations...

There is such a variety of sources of power and influence that we cannot talk effectively of a multipolar system nor, of course, can we talk about a genuinely international law-based system; international law is still too fragile actually.



I refer to actors, either rational or non-rational actors.

**CH:** Well, rationality is a culturally determined notion...



Well, non-state actors and state actors, if you prefer.

**CH:** Yes, I will talk about both. Let's take state actors first. There are plenty of other states which have a very skeptical view of the value of international institutions and corporations. The most obvious at the moment is Iran, which regards the United Nations as simply a Western tool, and therefore not something they will participate in.



And Venezuela; what do you think of the role it has been playing lately?

**CH:** Venezuela is probably also on the critical side of the analysis, the skeptical one; on the other hand, do not forget that Chávez came precisely to the United Nations to denounce American policy in its own backyard. He realized the importance of the United Nations as a forum for his

own diplomacy. So, he was using international institutions as a framework, and without international institutions, states like Venezuela would not have the same access to international publicity and discussion.



And yet, President Chávez lost the race to get a position on the Security Council...

**CH:** Yes. Well, it doesn't mean to say that simply because you don't achieve every goal, you are skeptical of the whole value of international institutions. The fact is that he wanted to be on the Security Council, he saw it as a value. He realized that international institutions are a very important platform for small countries. He has always accepted that small countries prefer multilateralism because it gives them the opportunity to collaborate against the big powers, and it also gives them a framework of rules which can safeguard their interests. It is the big powers who are usually more skeptical, or rogue states who see the system of rules as designed to overthrow them or control them. So Saddam Hussein, Ahmadinejad, and of course North Korea are very hostile toward the UN system. But if you look at more sophisticated foreign policies like that of China, you will see that they are perfectly capable of using the UN system while being aware that it might be dominated by the United States and the Western powers. Actually, the Security Council is not a tool for the Western powers because there are the Russian and the Chinese permanent seats in there for a veto. Consequently, the Security Council is very important for all the big countries who are members, and as you know, there are countries who are desperate to become members, like Germany, Japan, Brazil, India...



Mexico...

**CH:** Mexico, South Africa. But that tells you something: it tells you that the United Nations is not just seen as a waste of time or "talking shop." Talking shops are also important, if we live in a world where most of us think that ideas are important, and ideas are about language, and discussion, and debates, and rhetoric, and the United Nations is a way in which that is expressed. Now, you also asked about non-state actors, and clearly...

It is the big powers who are usually more skeptical, or rogue states who see the system of rules as designed to overthrow them or control them.



Let me just clarify a point I did not fully understand. You said that small countries are more interested in international institutions, because through international institutions their interests can be better negotiated.

**CH:** Yes, there are two possibilities.



But you mentioned Iran, North Korea...

**CH:** Iran, North Korea, Saddam's Iraq. They regard themselves as... well, they *are* isolated by the system because the system is mobilized against them. Serbia to some extent, as well. Serbia wanted to be saved by Russia over Kosovo in 1999, and at the level of the United Nations, but it was still attacked and bombed by the United States. Now, with today's plan for settlement for the Kosovo problem, if the United Nations Security Council does not approve the Ahtisaari<sup>2</sup> Plan for Kosovo, then it will not have the legitimacy or legality that will be right for the future of the country, and Serbia and Russia will be very concerned to use the United Nations Security Council as a means of stopping that. We have seen that Turkish Northern Cyprus has never got proper sovereignty and legitimacy because it is not recognized by the United Nations system. Taiwan has lost its seat on the UN Security Council to China, and that is a significant loss in its political position.



And the non-state actors...

**CH:** Well, obviously non-state actors like Al-Qaeda regard international institutions, whether the UN or NATO, as something different from themselves because they are inherently controlled by states (and usually by the Western powers), so they look on them as a bourgeois trap. But there are many non-governmental actors who are deeply committed to international institutions and to multilateralism. If we think of the Red Cross,

<sup>2</sup> The Ahtisaari Plan on Kosovo settlement entails granting the autonomous region wide attributes of independence, practically excluding any possibility for Belgrade to exert any kind of influence on the domestic life of Kosovo. Furthermore, the document supposes a certain control over Kosovo by international, particularly European organizations. This plan was designed by the United Nations special envoy for Kosovo, Martti Ahtisaari, who was designated on October 2005 to conduct the process whereby the status of Kosovo could be resolved. [Editor's Note.]

There are many non-governmental actors who are deeply committed to international institutions and to multilateralism. If we think of the Red Cross, or Amnesty International, or Oxfam, they work very closely with international organizations.

or Amnesty International, or Oxfam, they work very closely with international organizations. In fact, they see them as ensuring their own security and as a way of providing money because many organizations like the UN or the EU encourage non-governmental actors, and to some extent subcontract their work. The European Union now increasingly uses non-governmental actors in the field of development policy to do its work, and you could argue that even in Iraq this is occurring to some extent. The UN used private security companies in Baghdad before the withdrawal. There is a privatization of a lot of international politics going on, through mercenaries, through aid organizations, through educational organizations and so on. I would say the majority of non-governmental actors are extremely supportive of international organizations because they see them as a way of limiting state power. Without international organizations, States would revert to *machtspolitik* which is obviously very dangerous for civil societies.



So, in that sense the fact that these organizations participate in the international system as actively as you say is perhaps the possibility for society to have a strong influence in decision-making?

**CH:** Yes. There is a form of transnational politics going on. I have devoted a chapter of my book to that. But it is not just independent civil society operating. To some extent there is a kind of corporatism at work, with governments being very sophisticated in using NGOs by recruiting them into their own networks. It also raises problems of democratic politics at home because some people have privileged access to foreign policy through a favorable relationship with the foreign office, with the development agency, or with the conflict-prevention organization, and while they are drawing closer, the mass of the people are still quite remote from foreign policy questions, even though they may be affected by it through migration, or terrorism, or war, or pollution, whatever it might be. They are affected by them; but most people are still passive; they are not actors. Now there are certainly more actors, and part of the reason why is that, over the last 30 years, people like you and me have produced more and more students of international relations, who now want to go out into the world and practice the subject. Students have a great interest in international relations, making it the most flourishing subject in terms of demand; and on graduation, they do not all go to a foreign office; there

The mass of the people are still quite remote from foreign policy questions, even though they may be affected by it through migration, or terrorism, or war, or pollution, whatever it might be. They are affected by them; but most people are still passive; they are not actors.

are not enough positions. They go into NGOs, into the press, or into companies, and they do international relations in a myriad of different ways. This means that they create networks and structures. There is a certain vested interest in all this, but it is not necessarily democracy, because it is not operating through normal public institutions.



It is not formal; there are no institutions, no normativity...

**CH:** Exactly. It is not formal democracy, no.



OK, now I want to talk about foreign policy, which is your area of expertise. You have already mentioned foreign policy and the people, but I want you, perhaps, to elaborate on this perspective: Is foreign policy too distant from citizens or from state actors, or from both equally? Why is that the case?

Everything centers on big issues, image, spectacle, summits like the G-8, and so on. Whereas in practice most foreign policy is a much more complicated, difficult, and sometimes dirty business than it appears in the media.

**CH:** Well, foreign policy by definition is conducted mostly by state actors, but it depends which state actors. A very interesting development in recent years, at least in countries like Britain, has been the tendency for the Foreign Ministry to become less important in foreign policy. So, foreign policy is conducted especially by the head of government and his private office, and to some extent also directly by other ministries; now, even the Interior Ministry has a foreign policy to some degree. As a result, there is a serious problem of coordination between the various –let’s call them– external policies of the different domestic ministries. Currently, there is hardly a ministry in most countries which does not have direct external relations, whereas in the old days, everything had to go through the Foreign Ministry. The result of this is that the apparatus of the head of government has been strengthened enormously, because it is there where coordination takes place, and of course most heads of government are easily seduced by foreign policy. They come into office sometimes not knowing very much about international relations, perhaps not being interested, but they have to go to more and more meetings and summits, and then they realize the publicity advantages of being seen as an actor on the world stage. The best example of this was Silvio Berlusconi, who used his international relations activities for domestic policy purposes to create an image of himself as a statesman, as somebody with important friends, whether it was Putin or Bush or Blair, and so on. Blair himself in Britain has been very much pulled



into foreign policy, and he has got rid of his foreign ministers whenever they look like becoming rivals to him. However, this may not apply in every country. I am not really informed of the situation in Mexico to know what happens there, but there is a tendency for heads of government to be pulled into foreign policy. Now, does that mean that foreign policy is too distant from the citizens? Not necessarily, because heads of government get a lot of publicity. They are followed by the press and the TV. Foreign policy sometimes, therefore, gets more attention than if it was simply left to the technicians or experts in the Foreign Ministry. Although, it is a rather superficial kind of relationship between the public and the head of government on issues of foreign policy. Everything centers on big issues, image, spectacle, summits like the G-8, and so on. Whereas in practice most foreign policy is a much more complicated, difficult, and sometimes dirty business than it appears in the media. A colleague of mine at Cambridge, Stefan Halper, has just written a book called *The Silence of the Rational Center*, attacking the tendency in American foreign policy to follow one big idea after another, to bounce from simplisms in foreign policy, rather than to deal with the difficult detail. I think this is absolutely correct, but it is true that to some extent, the big idea, whether it is clash of civilizations, the end of history, the war against terror, or European integration, answer the need for communicating through the media with the mass public. Most people are not interested in or informed about the detail of affairs in Darfur, or Palestine even, or Mexican-American relations. People are affected by them, so in terms of relations between Mexico and the United States, people who want to travel from Mexico to the United States would be interested, people who live in New Mexico or Arizona in the United States would be interested, but they would be interested in only one aspect, particularly the question of legal mobility, immigration, and so on. They will probably not have an overall view. And it is an extremely difficult political and intellectual challenge these days to understand politics, even at home, because domestic politics is increasingly interconnected with international relations, and it cannot be separated out. So, in order to understand local politics you have to have a mastery of a huge range of different issues and amount of detail. And yet we live in the age of democracy of the masses in which the masses are supposed to take a bigger part in politics, which is a contradiction in itself. There is no way in which we can go back to the older idea of the "elite," the technocracy within politics on behalf of the masses. International politics is now affected by mass politics and the most obvious

International politics is now affected by mass politics and the most obvious example is Al-Qaeda, but at the same time it does not mean that it is simple politics.

example is Al-Qaeda, but at the same time it does not mean that it is simple politics. And very often mistakes are made because of this tension between mass politics and technical analysis. Even expertise is far from guaranteeing good judgment or right behavior.



Meaning a tension between the ones who make decisions and what is needed...

**CH:** There is a tension. On the one hand, we have the need to communicate with the mass and to engage with civil society and, therefore, to use the simplicities of big ideas; to rely on spectacles and images, rather than arguments. That is a very real factor of democratic mass politics. But at the same time, the issues, whether it is the Doha Round, or weapons of mass destruction, or climate change, are increasingly technical multi-dimensional questions, which even experts cannot fully understand. So decision-making bounces from one side, the mass, to the other, the insiders, rather erratically, and it is very difficult to integrate different kinds of considerations.



I would like now to touch upon what are considered the five fundamental values of the international system. I am referring to security, freedom, order, justice, and welfare. Do you think they overlap, contradict, or perhaps, are an obstacle to each other, in the context of foreign policy nowadays?

**CH:** Well, as you know, the results of the tensions between order, justice, and freedom mean many different things, and there is a tension between welfare and freedom at the economic level, in the sense that many of the more liberal economies have very serious doubts about the amount of state resources that should be brought into welfare. So, of course, there are always tensions, and different understandings of what these terms mean. I do not know who thinks that this is a simple matter, but politicians, of course, come out with their slogans all the time. However, this is not a question of international relations. Within each state, the government has to balance all the values you list.

It is perfectly evident that security sometimes collides with freedom. We have seen it in Britain this week.<sup>3</sup> There was an arrest of nine people

<sup>3</sup> The interview took place approximately during the week of February 26 to March 2, 2007, when there were a series of detentions of alleged terrorists in Birmingham.

Multilateral issues, whether it is the Doha Round, or weapons of mass destruction, or climate change, are increasingly technical multi-dimensional questions, which even experts cannot fully understand.

from Birmingham. They will be held without trial for 28 days, under the Emergency Anti-terrorism legislation. And this, for most British people, is regarded as a necessity, in order to protect their security, but it is an unfortunate necessity, and anyone who is concerned about our basic rights as citizens must be very alert to the possibility that the government will gradually increase its power at the expense of the citizens. We are already the most spied-on country in the world –watched over by cameras– while everybody who sends an e-mail knows that they are potentially at risk of having their private affairs watched over by the government.



Even more than in the U.S.?

**CH:** I have no idea, but about the same, I think. The U.S. also has the capacity to interfere in the internal affairs of others, which few states can match...



Now, let me ask you something that I think is relevant to this issue, especially when talking of security overtaking welfare. We are in agreement that people are waiting for the government to fulfill their economic expectations –to reduce inflation and to increase employment and the like– and that there is real interaction among states, especially when talking about trade and trade agreements. Don't you think that it is evident right now that security –or the dream of having security– sacrifices development?

**CH:** It might do, it might not do. Because, obviously, if you do not have basic security in terms of freedom from invasion, or freedom from civil war, then economic life cannot take place at all. Of course you can argue that you could have security under an invader, under a foreign power and that would increase your welfare. You know, Hitler used to promise improved welfare for people under his rule, so long as they were Germans, and they were not Slavs or Jews or whatever. It is complicated, but most people think that security is provided as a kind of umbrella for the equally important values of freedom and independence. Thus, in conditions of peace and security, economic activity takes place. It is a very different set of choices, however, for a government in a developed country than it is for one in a developing country because most developing countries are still in the process of nation building; they do not have internal security,

Obviously, if you do not have basic security in terms of freedom from invasion, or freedom from civil war, then economic life cannot take place at all.

and often crime and even civil war are just around the corner. At the same time, their citizens are not having their economic needs fulfilled. So there is a need for economic and political human rights in parallel. Whereas here, in most developed countries, we have a high degree of political freedom and a high degree of economic welfare. This is something that is a historical miracle in the sense that, as you know, in Western Europe we have gone through terrible conflicts, killings, and phases of economic depression over the last 100 years. But since 1945, things have steadily improved in Western Europe and indeed in North America, and in other parts of the world –some other parts of the world, but not all. So, to some extent you could argue that there is some kind of progress in different spheres on parallel lines. In this sense it is a virtuous circle, but it can also be a vicious circle. It is not a straightforward choice. General Pinochet argued in Chile that you had to sacrifice freedom in order to have economic achievement, which was highly paradoxical given that it was the ideology of *laissez-faire* economics, which was gaining ground as a result of political repression. In many countries, I believe, we have now moved on beyond that, and think that economic and political freedoms are mutually self reinforcing. This is true whether you are on the right wing and are a neo-conservative, or on the left; they both believe in political and economic freedom. It is just that the left takes a different view of what economic freedom is. The right thinks that economic freedom and the achievement of prosperity are brought by free markets, while the left thinks that it is brought by some kind of socialism, although nobody uses that word these days, preferring some vague notion of managed capitalism.

Terrorism is a major issue for Western Europe, the United States, and some other countries in the world, but this is not true for everybody. For a lot of countries, for a lot of peoples, it is simply somebody else's remote problem.



From the international events that have taken place from 9/11 onwards, including 7/7 in London, and 3/11 in Madrid, do you see the state being overborn by non-state actors? I think perhaps you already answered that, but I want you to elaborate a little more. Do you think that terrorism –like war, pandemics or epidemics and the like– is the new big issue of international relations? And in this context, I would like your comment on multiculturalism. Do you think that multiculturalism is dead in Europe?

**CH:** Let me answer your first question. Obviously terrorism is a major issue of the moment for Western Europe, United States, and some other countries in the world, but this is not true for everybody. For a lot of

countries, for a lot of peoples, it is simply somebody else's remote problem. And there is unfortunately a dialectical relationship between the growth of terrorism and the growth of state power. So, the more the terrorists hurt a state, the stronger the power of the state grows as a way of trying to resist terror. In a way that is what terrorists want. They want to provoke a crisis within a democratic country through reaction, through state repression, and through creating fear and alarm in a population. That is what terrorism actually means: creating a state of terror, which causes all kinds of other political problems. But basically, it depends on the country and the situation. All countries are nervous about terrorism, and if a nuclear weapon, or a dirty bomb were to be involved, it would have consequences far beyond one city. But if we are talking about the kind of terrorism that took place in London in 2005, where a bus was blown up less than a kilometer from where we sit now, that was a tragic event, in that it killed 52 people –I think– and created fear and uncertainty in millions of others. Nevertheless, the main effect was to increase the power of the British state within British society. However, that has not been the case necessarily in other societies which have not been so threatened by terrorism. Each country is different in this respect.

As to your question about multiculturalism, I don't think it is dead; no. But there is a big difference between theory and practice. Brian Barry, the political theorist, made a distinction between multiculturalism and multiculturalism. Multiculturalism is the fact of living in a country with many different ethnic minorities. In London there are, I think, over 100 different languages spoken in its schools. This is multiculturalism. Multiculturalism, by contrast, is a project: that of allowing groups special rights and freedoms. And the French have the opposite approach, which is integration, or trying to create a single culture.



Did they fail?

**CH:** Arguably they failed, although it has to be said that the riots they have had are not about religion. They were about class and alienation and economics. And they have not failed in the sense that they passed a law saying that there was not be *hijab* in the schools. There are, indeed, no *hijabs*<sup>4</sup> in French schools. And there are no riots on the streets about

I believe in people's freedom to wear whatever they like, including if they want to wear a scarf or a skullcap or a cross, whatever; but there are certain limits, and this is one of them, namely, "we need to see each others' faces".

<sup>4</sup> The *hijab* is the scarf used to cover a woman's hair.

that issue, whereas in this country [the U.K.], we are having a big debate about the *burkha*,<sup>5</sup> which is well beyond the *hijab*. You know, we allow the *hijab*. As a result some –a small minority, but increasing– wish to wear even the *burkha*. That has been a debate which Jack Straw<sup>6</sup> started in this country a few months ago, by saying that he didn't wish women to wear the full veil when meeting him. He was immediately attacked as being racist and lacking in understanding of the position of Muslim women, and so on. While the secularists argue that women are oppressed by men, who do not have to wear the *niqab* but demand it of their women; and also that there is a threat to the British way of life, which depends on open relations and seeing each others' faces, and so on. My own position is this: I believe in people's freedom to wear whatever they like, including if they want to wear a scarf or a skullcap or a cross, whatever; but there are certain limits, and this is one of them, namely, "we need to see each others' faces". It is central to our culture, and indeed to the workings of a modern society.

What is interesting is that they do not say, "I feel more Pakistani than British." They say, "I'm Muslim." So, religion is their signifier, their identity. They are not nationalists at all.



To see in order to be seen. OK, let's go back a little bit. The difference you draw between multiculturalism and multiculturalism is very relevant. But about integration, would you say minorities in this country are "integrated" as well? They are part of the power structure. The Muslim population has representatives in the Parliament ...

**CH:** I was using the word in the French sense. The French use the word *integration*, meaning a single culture, "French-ness"; everybody has to become French. And in this country it means a different thing. It is not so strong a term. It simply means that we all understand each other, and we share the same set of rules; we feel that we are members of the same society. And it is true that in the opinion polls a lot of young Muslims in this country say they happen to live in Britain but they do not feel British. They feel Muslim; their identity is Muslim. Yet, you do not find people on the whole saying, "I feel Christian first and British second," or "Jewish first and British second." And many immigrants do say, "I am British. I may be less patriotic than you, or I am not nationalist, but I am British."



You are a citizen of this country...

<sup>5</sup> The *burkha*, is the full veil, leaving only the eyes showing, sometimes known as the *niqab*.

<sup>6</sup> British home secretary of the time, that is, the minister of the interior.

**CH:** Yes. But the interesting question for most people in Britain is not, “Do you feel Christian or British, or whatever?” It is, “Do you feel more English than British... or more Scottish than British?” And it is true, I feel English first, British second, European third probably, and religion doesn’t come into it. It is irrelevant, at least for very many inhabitants of these islands.



We are dealing with a problem in the West, with social integration. Even though you have a country like Britain that has included so many minorities like the Muslim community, which is so large...

**CH:** Not as big as in France, by the way. France has the biggest Muslim population in Europe, both relatively and absolute.



But the representation they have in power, the representation they have in business, and the representation they have been able to establish in different levels of social life is impressive, isn’t it?

**CH:** Muslims?



Yes. The Muslim community in this country happens to be a part of the “British way,” the British national project. I do not want to go into the likelihood of racism having a role to a certain extent, but the important thing to me is to try to identify why those British citizens who are of Muslim origin have other priorities beyond those that identify them as citizens of this country, a priority of being someone from elsewhere but not from Great Britain, or wherever. If we agree that this is a negation, such a negation is also a contradiction in itself, isn’t it? Why are they here, ultimately?

**CH:** Yes, but the interesting observation is that the more militant members of the Muslim community tend to be young people of second or third generation. The first generation, the actual immigrants themselves, the parents, are often not very politically militant. I think sociologists tell us that most first generation immigrants work hard; they want to make money, maybe send some money home; they want to be accepted, and they do not want any trouble. But then the children, or the grandchildren, who have been raised here and may have suffered racism or do not

It is religion that has become the focal point, like communism was to some extent four generations, even two generations ago in Britain.

I don't think you or I, or almost anybody who comments on politics thought that religion was going to be the big issue of the early twenty-first century.

feel completely an identification with the culture of the country which they are in, are torn between two cultures; they sometimes get very angry and they may suffer alienation in general. But when you get a foreign policy –here they are focused on the government's foreign policy in Iraq and Afghanistan– as something that is not in their name, they do not identify themselves with it, and they are passionately opposed to it, therefore, some of them, a very small but damaging group, decide to take action against it. And the more the Blair government continues with this policy, the more they will be radicalized. There is an opinion poll this week that showed that some young Muslims in Britain believed they wanted to live under the *Sharia* law. I think this is a serious matter. They may do it just to shock conventional opinion, especially in “white” society, or perhaps they may believe it. What is interesting is that they do not say, “I feel more Pakistani than British.” They say, “I'm Muslim.” So, religion is their signifier, their identity. They are not nationalists at all. It is religion that has become the focal point, like communism was to some extent four generations, even two generations ago in Britain. That was a transnational movement. That is why in my own university, in Cambridge, there were so many spies for the Soviet Union; they identified more with the transnational movement against fascism, their loyalties were there, and they were alienated by what they saw, the poverty and the depression in British economic life in the 1930's, and also, *nota bene*, by British foreign policy, which they saw as being pro-fascist. So, interestingly, there is a parallel.



So, Pandora's box was opened by Blair's decision to go to Iraq.

**CH:** Yes. You have then to ask yourself: When Blair goes, and when the British troops are withdrawn from Iraq and Afghanistan, will the problem cease? I think some of the problem will cease, yes. I think that Britain will be a less likely target for a major terrorist action. But at the same time, I do not think that young Muslims are suddenly going to become happy about living in the British bourgeois, liberal society. There are still going to be serious conflicts over the way of life, and the more fundamentalist beliefs of those who look to Hezbollah, or to Ahmadinejad in Iran. The fundamentalists believe in a theocracy; they believe in religious values determining political relationships, and that is something that no liberal democrat can accept. I mean, we spent 400 years escaping from the rule of the Pope and were killed for our beliefs, by both Protestants



and Catholics. And finally we've achieved the rule of law, the secular rule of law. That is our society.



A difficult problem to deal with.

**CH:** Extremely. And none of us predicted 10 or 15 years ago that the biggest issue in politics would be religion. I don't think you or I, or almost anybody who comments on politics thought that religion was going to be the big issue of the early twenty-first century. Most of us thought the conflict between the state and religion came to an end in the eighteenth or nineteenth century. The Enlightenment had ended all that. But actually, there has been a reaction against the Enlightenment, and the reaction has come through the young Muslim, but also religious Jews, and the Christian Evangelicals.



But they are saying –Muslims– that this feeling and this problem have always been there below the surface.

**CH:** Yes. Well, there will always be a minority who will take these views. The question is over the moment in which the minority becomes active and damages the rest of the society through terrorism; if there is also a sort of silent majority or silent support for that, then you have a problem. But there is a general move in the world toward fundamentalism and religion; you can see this. Apparently, even in British universities there have been fundamentalist Christians who have been sending messages to handicapped students saying "Find Jesus and you will be cured." And this is crazy. Absolute impertinence. It's a form of aggression, religious aggression against other people.



That is a fascinating topic in itself, but let me continue with the other one. We are reaching the end of the interview. What major issues do you think need to be studied by academics and scholars when approaching international politics? In the same vein, I would like to ask you, what is to be done by national actors and states, given the current state of world politics? The questions are related because, on the one hand, we can explore how theory and other academic approaches should be pursued, and on the other, how real-world actors react and behave in the present.

The question is over the moment in which the minority becomes active and damages the rest of the society through terrorism; if there is also a sort of silent majority or silent support for that, then you have a problem.

**CH:** Well. They are related questions, but they are also separate in some respects. Let me give an answer first of all on the issue of academics and intellectuals. I think the main thing we have to bear in mind is the danger of falling into two opposite traps. The first trap, I am afraid, we have already fallen into, by following some of the other social sciences into an obsession with methodology, with epistemological and philosophical questions, and thus neglecting the substance of politics and society. So there is far too much academic social science which simply feeds off itself. It is self-referential. The theoretical developments of international relations over the last 15 years have been interesting and important in the sense that they have helped us to understand the foundations of the work that we do, but at the same time they have become far too dominant. That is the trap on one side. The opposite trap is that we just talk about current affairs, that we do a kind of higher journalism. There is no point in scholars just trying to do the same work as journalists or politicians in commenting on current affairs. Inevitably, we do some of that, but that is not our main contribution. We can never do it as well as those people, we do not have the information, and we have to do other things as well, like teaching and writing. What we can do is to link the two together: to address the problems of the world –real problems– but at the same time with a perspective which comes from a deep theoretical and historical knowledge, so we have a different perspective on events from those who are actors, whether they are journalists or politicians. And in that way we can help wider society to understand the main causes of events.

We need to accept that problems should be dealt with in their own terms without always having to be fitted into a single framework, whether it is anti-communism, or democracy, or development, or whatever.

Now, the second question was about what can actors and decision makers –politicians– do about the world. It is very difficult just to give simple lessons to politicians, but it is rather like I mentioned earlier when talking about the tendency of American foreign policy to bounce from one simple big idea to another. We need to accept that problems should be dealt with in their own terms without always having to be fitted into a single framework, whether the framework is anti-communism, or democracy, or development, or whatever. We must accept the variety of the world; indeed to some extent, international relations is about managing diversity, which means accepting that people have a right to whatever values they think are important or should have priority. This does not mean that we must be indifferent to the sufferings of people under tyrants in other countries. It does mean we must be very cautious about interfering in other countries, especially with the use of force, because it

may not be suitable for those circumstances, and it will very often be counter-productive. We have therefore to try to engage as many actors as possible –whether it is the leaders of Iran or North Korea on the one hand, or the United States on the other– *in* the processes of dialogue and multilateral negotiation. But at the same time, if we try to link all the issues together, everything will become paralyzed. Therefore, my own preference is for breaking issues down into practical and local units, so that they can be dealt with by those people who know most about them. And this requires the great powers not to take too dominant a role. They have to accept that their security is not always threatened by every development in some remote part of the planet. They have all the advantages already; their security is relatively rarely threatened, and they should be more confident in their own circumstances.



One last question on the “regional of the international,” if you allow me to put it this way. Is globalization impacting somehow the perspectives and possibilities of regional actors, especially in the South, and broadening their avenues for progress and development?

**CH:** There has been a lot of talk about the possibilities about South–South cooperation or regional organizations, and you know better than I do that there have been failures of organizations, like the OAS or Caricom, and every decade brings new proposals, new hopes, whether it is NAFTA or Mercosur in the Western hemisphere, or the change of the Organization of African Unity into the African Union. So, there is clearly a need to keep trying the regional solution, but it is extremely difficult because as you know, most of the new states –relatively new– in the world, have only become independent since 1960 (in the case of Latin America since 1822), but they are still in the process of nation building, and nation-building states do not wish to give up sovereignty; they wish to consolidate it. Hence, they have got to understand the advantages of cooperation as a way of reinforcing sovereignty. This is one of the paradoxes of European integration. The well-known historian Alan Milward said that the European Community had rescued the nation state, in such a way that the nation state in Western Europe has managed to preserve itself in a situation of Cold War, after the defeat of fascism, in the processes of the development of modern capitalism. It has reinvented itself through the European Union, rather than abolishing itself. Thus, the Southern countries have no pos-

We have therefore to try to engage as many actors as possible –whether it is the leaders of Iran or North Korea on the one hand, or the United States on the other– *in* the processes of dialogue and multilateral negotiation.

sibility of abolishing themselves; they have to reinvent themselves and understand that sovereignty can be reworked through regional cooperation. But they must decide whether they want to cooperate on economics and politics and security, or just on certain limited aspects. Maybe they should start with small functional issues, as the Europeans did with coal and steel, and see if that works first without any big ambitions. What we see in Asia, for example, is ASEAN, the Association of South East Asian Nations. It has survived since 1969, and it has enlarged its membership, but it has not seriously developed as a sovereignty-changing institution. It is a loose association of member states, and it is a way of giving some diplomatic protection against the big powers, whether China or Japan or the United States. My old colleague at LSE, Michael Leifer, who was an expert in that area, called ASEAN a “diplomatic alliance,” which is exactly right; it’s a way of making an alliance, which is yet not military, in order to provide some political shelter. And most states need political shelter; but they have to choose their partners very carefully to make it work.

The Southern countries have no possibility of abolishing themselves; they have to reinvent themselves and understand that sovereignty can be reworked through regional cooperation.



I think that answers the question I was going to ask about the European Union and the future of regional blocs, like the African Union, NAFTA, the Security and Prosperity Partnership of North America, or SPP. If you can –I know that it is not your region nor your area of expertise– I would like you to elaborate a little bit more on the likelihood of NAFTA’s survival. In your opinion, is security ahead of prosperity in the priorities of the United States?

**CH:** My view in general about organizations is that they are difficult to set up, and once they begin, they are impossible to bring to an end. It is what social scientists call “path dependency,” i.e., that what you have done in the past tends to set a path which determines the future to some degree. It is the influence of history; it’s an institutional logic. So, NAFTA will undoubtedly continue; the question is whether it will be useful or effective for the member states. I do not think that any of the members has yet seriously considered abolishing the organization, just as even Britain, which has often been skeptical of the European Union, has never seriously considered withdrawing from the organization. They simply want to change the terms of the discussion or the relationship. They do not want to withdraw. In fact, very few countries leave the United Nations. The neo-conservatives sometimes say the United States is going to withdraw from

the United Nations, but it doesn't. And even Switzerland, which stayed out of the United Nations for many years, has now joined it. So institutions have a powerful effect, but there is a certain sort of entropy: they have an initial burst of enthusiasm and functionality, and then they settle into a routine which is often rather ineffectual. Obviously, NAFTA is a deeply asymmetrical relationship, just like Comecon was dominated by the Soviet Union. So, I would imagine that there are limits as to what might be achieved in NAFTA in the future.



Is there anything that you would like to add?

**CH:** I don't think so. I am running out of ideas and energy.



Thanks very much, Chris. I am sure that our readers will learn a lot from the ideas you have developed in this talk.

**CH:** Thank you for inviting me to give my views to your distinguished audience.



## Diálogo sobre una crisis: a propósito de los doce años del TLCAN

JESÚS GALLEGOS OLVERA\*

Sencillamente no podíamos quedarnos  
de brazos cruzados mirando cómo México se hundía.

Aparte de los problemas económicos  
que causaría a ambos países,  
estaríamos enviando un mensaje de egoísmo  
y de falta de visión política a toda Latinoamérica.

William Clinton (2004: 746)

### INTRODUCCIÓN

Ciclos inherentes al desarrollo del *capitalismo* son, entre otros, las crisis económicas, financieras o de producción. En su momento, Karl Marx, al evaluar la dinámica que caracteriza el sistema económico sustentado en ciertas premisas del *liberalismo* europeo y la problemática existente en torno a las sociedades políticamente organizadas sobre esas bases, resaltaba la ineludible presencia de asuntos recurrentes que tendrían una función refractaria o catártica o bien restrictiva del propio sistema. En 1994, los sucesos ocurridos en la economía mexicana no se vieron como ajenos a este planteamiento. Tras el efímero vitoreo primermundista, nuestra economía exhibió su debilidad y puso en entredicho la validez del proyecto salinista basado en propuestas neoliberales y la apertura comercial, que no democrática. Discurrir si aquel *diciembre negro* tiene relación directa o no con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es el objetivo que persigue este artículo. Téngase presente que la lectura de la situación debe hacerse desde la experiencia histórica

\* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. <jesusgallegos1978@yahoo.com.mx>.

y a partir del cúmulo de datos que ésta puede ofrecer, además de que se revisan las opiniones de los protagonistas de dicho acuerdo, particularmente las del presidente estadounidense de aquellos años, William Clinton, y las del hoy ex presidente de México, Carlos Salinas de Gortari.

### TLCAN: ¿HISTORIA DE COYUNTURAS E INTERESES?

El TLCAN, apunta Bill Clinton, “era esencial, no solamente para nuestras relaciones con México y Latinoamérica, sino también para nuestro compromiso de construir un mundo más cooperativo e integrado” (Clinton, 2004: 635). El pensamiento expresado por el ex mandatario estadounidense se ubica en la dimensión *soft* del proyecto hegemónico de Estados Unidos que, al optar por formalizar la constitución del bloque económico de América del Norte a través del TLCAN, establece una continuidad que converge conscientemente hacia el logro de aquel proyecto. La apuesta de la administración de Clinton debió superar los obstáculos que le establecieron los argumentos y las acciones de las organizaciones obreras y otros sindicatos, a través de sus representantes en el Congreso estadounidense.

En retrospectiva, puede señalarse que el ímpetu de William Clinton aseguró la ratificación del TLCAN en 1993. En sus memorias, el ex presidente estadounidense declara:

Defendí que el TLCAN sería beneficioso para las economías de Estados Unidos, Canadá y México, pues crearía un mercado gigante de casi cuatrocientos millones de personas. Además, reforzaría el liderazgo de Estados Unidos en la zona y en el mundo entero; si no se aprobaba, aumentaría la posibilidad de que hubiera una fuga de nuestros puestos de trabajo a México, donde los salarios eran mucho más reducidos. Los aranceles de México eran dos veces y media superiores a los nuestros y aun así, junto con Canadá, era el primer comprador de productos norteamericanos. La mutua retirada progresiva de aranceles sería una ganancia añadida para nosotros (Clinton, 2004: 634).

Este argumento se extendió hasta que la opinión generalizada de la sociedad estadounidense se tornó positiva respecto de los beneficios del TLCAN. El recuerdo clintoniano resume puntualmente los ejes discursivos de su primera administración en torno al tema tratado. No obstante, en México “las críticas de la oposición”, apunta Salinas de Gortari, “iban

El TLCAN, apunta Bill Clinton, “era esencial, no solamente para nuestras relaciones con México y Latinoamérica, sino también para nuestro compromiso de construir un mundo más cooperativo e integrado”.



desde las que deploraban la pérdida de la soberanía, los riesgos para la identidad cultural, las amenazas al ambiente y la entrega del petróleo, hasta las que lamentaban una supuesta desatención a las asimetrías entre los tres países". En resumen, "todas coincidían en un punto: no estábamos bien informados sobre el proceso" (Salinas de Gortari, 2002: 122).

Al posicionarse como interés de primer orden para el gobierno salinista, la apuesta por el TLCAN estableció que, para hacer frente a sus opositores y detractores, la estrategia consistiría en difundir masivamente las bondades del tratado. Así, relata Salinas, "abordé los temas más complejos mediante charlas accesibles en las que explicaba los alcances del TLC. Me referí, por ejemplo, a su impacto en la generación de empleos; señalé que para profundizar ese impacto se necesitaban inversiones y que las exportaciones nos darían los recursos para lograrlo". Y añade, "con frecuencia recalqué que las negociaciones no serían precipitadas ni apresuradas; era la única manera de hacer que prevaleciera el interés superior de la Nación" (Salinas de Gortari, 2002: 126). De alguna forma, las voces opositoras al TLCAN, tanto en México como en Estados Unidos, ayudaron a acelerar el ritmo de las reformas y a abarcar otros temas en la negociación con base en la amplitud que se generó en torno a su propio debate.

En opinión de Carlos Salinas de Gortari, la oposición al TLCAN en Estados Unidos iba desde preocupaciones legítimas, como las declaradas por William Clinton, hasta intereses racistas. Lo cierto es que para el ex presidente de México "las diferencias con Clinton eran de forma y no de fondo"; de hecho, "existían muchos intereses comunes" (Salinas de Gortari, 2002: 163). Descargado el diálogo binacional de malos sentimientos y montado en el eje de los buenos propósitos y la prognosis conveniente, se establece el entreveramiento de intereses en una coyuntura favorable para su éxito con la ratificación del TLCAN en 1993 y su inmediata puesta en marcha para el 1 de enero de 1994.

De alguna forma, las voces opositoras al TLCAN, tanto en México como en Estados Unidos, ayudaron a acelerar el ritmo de las reformas y a ampliar temas en la negociación con base en la amplitud que se generó en torno a su propio debate.

## LECTURAS SOBRE UNA CRISIS CONTENIDA

"El colapso económico de México podría tener consecuencias muy graves para Estados Unidos", afirma Clinton, al mismo tiempo que enumera sus razones sobre este argumento:

Para el ex presidente de México “las diferencias con Clinton eran de forma y no de fondo”; de hecho, “existían muchos intereses comunes”.

En primer lugar, México era el tercer principal mercado de nuestras exportaciones. Si no podía adquirir nuestros productos, las empresas y los trabajadores norteamericanos se verían perjudicados. En segundo lugar, los problemas económicos de México podían provocar un aumento de 30 por ciento de la inmigración ilegal, es decir medio millón más de personas al año. Tercero, un México empobrecido se convertiría, casi sin lugar a dudas, en una zona más vulnerable al aumento de la actividad por parte de los cárteles de droga, que ya enviaban grandes cantidades de narcóticos hacia Estados Unidos a través de la frontera. Y finalmente, la suspensión de pagos de México podía tener un impacto negativo en otros países, pues inquietaría a los inversores y reduciría su confianza en los mercados emergentes del resto de Latinoamérica, Europa Central, Rusia, Sudáfrica y otros países que tratábamos de ayudar a modernizarse y prosperar. Puesto que 40 por ciento de las exposiciones norteamericanas se destinaba a países en vías de desarrollo, nuestra economía podía salir gravemente perjudicada (Clinton, 2004: 744-745).

Expuesta la percepción y el entendimiento del ex mandatario estadounidense sobre la situación en México, cabría agregar que la *estrategia de apoyo* para el débil socio comercial significó el uso de un capital político que si salía adelante sería de gran apoyo para su reelección en 1996, asunto que en caso contrario podría implicar una dolorosa derrota para el Partido Demócrata.

En opinión de Salinas “existían problemas, pero no una crisis”. Aun así tendría que apuntarse que sí estaba presente un déficit de cuenta corriente, resultado de un aumento vertiginoso de las importaciones al cual se sumaba la presencia de una muy elevada cartera vencida de la banca. Además, los márgenes entre las tasas de interés activas y pasivas eran altos, y la insuficiencia de ahorro interno era el común denominador de los hechos. En síntesis, afirma Salinas, “había problemas económicos en proceso de resolverse, pero no eran sinónimo de crisis sino expresiones de un proyecto modernizador en construcción” (Salinas de Gortari, 2002: 1072), el cual se sostenía en el exterior con el reconocimiento positivo publicado en informes del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en 1994. Ficción o artificio, realidad o certeza sin sustento, el gobierno salinista entregó una administración que, en menos de un mes después, desencadenaría una de las peores crisis del México moderno.

En la prensa mexicana y en algunos medios internacionales se dijo que la terrible devaluación de diciembre de 1994 y la crisis que provocó

se debieron a un conjunto de errores cometidos por la administración saliente. Así, se afirmó que el gobierno de Salinas de Gortari

ocultó información, sobre todo toda la relativa a los Tesobonos y a las reservas internacionales; que pospuso la devaluación del peso; que dio paso a que el déficit en cuenta corriente llegara a niveles inimaginables; que aumentó el gasto público para ganar la elección; que dejó una insolvencia igual a la de 1982; que heredó una bomba de tiempo al nuevo gobierno con el problema del déficit fiscal, con el de la cartera vencida de la banca y con la falta de ahorro y de competitividad de la economía (Salinas de Gortari, 2002: 1074).

De hecho, algunos detractores del salinismo llegaron a sugerir que todos estos descuidos cometidos a finales de sexenio obedecían a que en esas fechas sólo interesaba al futuro ex jefe del Ejecutivo nacional la presidencia de la recién constituida Organización Mundial del Comercio. Aun cuando la validez de todos estos juicios pueda sustentarse en datos duros, el argumento entendido es el de la crisis contenida y el supuesto desplazamiento de la clase política de nuestro país, donde la variable constante se ubica en la irresponsabilidad de sus actos y el cobro de la factura a la sociedad mexicana.

### ¿LAS VERDADERAS RAZONES DE LA CRISIS?

En opinión de Bill Clinton, en diciembre de 1994, "México estaba al borde del colapso no sólo a causa de las erróneas políticas gubernamentales y de la debilidad institucional, sino también porque los inversionistas habían seguido financiando sus operaciones más allá del límite de la prudencia" (Clinton, 2004: 745), observación que neutraliza los triunfalismos quiméricos del régimen salinista y matiza su realidad. En todo caso, Clinton entendía que algo debía hacerse con la mayor celeridad posible, porque "la amenaza se agravaba debido a que la mayor parte de los ciudadanos estadounidenses no comprendía las consecuencias que un retraso en el pago de la deuda de México tendría en la economía de Estados Unidos" (Clinton, 2004: 746). La posición del ex presidente estadounidense no era sencilla, pues como él mismo apunta "la mayor parte de los demócratas pensaría que el rescate demostraba que, de entrada, el TLCAN había sido una mala idea; además, muchos de los republicanos recién electos, espe-

En opinión de Bill Clinton, "México estaba al borde del colapso no sólo a causa de las erróneas políticas gubernamentales y de la debilidad institucional, sino también porque los inversionistas habían seguido financiando sus operaciones más allá del límite de la prudencia".

cialmente en la Cámara, no compartían el entusiasmo por los asuntos internacionales” (Clinton, 2004: 745). Así, establecido el ajedrez político interno, la defensa de la ayuda al nuevo socio comercial debería resaltar las ventajas del TLCAN y la desinteresada extensión de un préstamo que en conjunto paliaran las potenciales consecuencias negativas que en Estados Unidos pudiera generar la crisis mexicana.

“De acuerdo con algunos politólogos, fueron los acontecimientos políticos de 1994 los que provocaron la crisis de 1995”, afirma Salinas de Gortari. Entre éstos, señalaban principalmente el magnicidio de Luis Donaldo Colosio y el levantamiento en Chiapas. Empero, en opinión del propio ex presidente de México,

muy pocos analistas intentaron explicar la crisis mediante la observación de otros factores políticos: la reacción de aquellos grupos que se vieron afectados por los cambios promovidos durante mi administración y por las nuevas alianzas y retos que esos cambios significaron para los tradicionalistas. Como si las reformas y los cambios políticos no demandaran una constante lucha [y continua] en la espiral de la descalificación se estableció como un lugar común atribuir las reformas a una presidencia omnipotente y a la capacidad de promover la imagen del gobierno. Se llegó incluso a plantear que, durante mi gobierno, el sistema se había transformado en un inquebrantable monolito hasta que, de repente, llegaron los rechazos y lo fracturaron.

En definitiva, “esto resultó ser falso: en realidad el sistema siempre reflejó tensiones, luchas internas y choques entre diversos grupos”, sentencia final que identifica las verdaderas causas de la crisis de 1994, según la versión salinista (Salinas de Gortari, 2002: 1102).

Ineludibles o no, los hechos que desencadenan la última crisis económica de México establecen un parámetro de reflexión cuya vigencia es válida. Los acontecimientos de los últimos años exponen la ruptura de códigos entre los grupos políticos del país, el reposicionamiento o replanteamiento de premisas partidistas e incluso el viraje simbiótico de las identidades políticas, cuyas consecuencias manifiestan el torrente de sucesos en que la polarización se establece como la atmósfera dominante. Aun cuando pareciera ocioso a más de doce años, al desarrollar un análisis causa-origen de la última crisis, es pertinente recordar que la historia, la experiencia y una interpretación adecuada nos pueden permitir dar luz al futuro y evitar cometer los errores de antaño.

Los acontecimientos de los últimos años exponen la ruptura de códigos entre los grupos políticos del país, el reposicionamiento o replanteamiento de premisas partidistas e incluso el viraje simbiótico de las identidades políticas.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

Al ponderar los argumentos expuestos y su validez, resulta verosímil la afirmación de que el TLCAN tuvo una mínima repercusión en la crisis financiera de México que inició con el *error de diciembre* en 1994. Efectivamente, la existencia del tratado comercial fue la causa menos importante del porqué de aquella crisis y, por el contrario, el TLCAN permitió superar con mayor prontitud ese grave y costoso escollo. Definitivamente, en la memoria del ex presidente estadounidense William Clinton y del ex titular del Ejecutivo mexicano, Carlos Salinas de Gortari, el diagnóstico ha sido que, de no haber existido el TLCAN, la crisis financiera de México habría tenido un mayor impacto social y una duración más prolongada, y aún estaríamos viviendo sus efectos negativos.

Finalmente, si la fisura en la “unión” de la clase política mexicana sigue extendiéndose por la polarización de sus posiciones e intereses, quizá no nos encontremos lejos de una nueva crisis económica, con otros matices y condiciones. Esperemos que los convenios internacionales vigentes en materia comercial y económica permitan superar los desafíos de aquel destino, pero principalmente debemos hacer funcional, efectivo y productivo para el interés nacional el diálogo de nuestra clase política.

El TLCAN tuvo una mínima repercusión en la crisis financiera de México, pues la existencia del tratado comercial fue la causa menos importante del porqué de aquella crisis y, por el contrario, el TLCAN permitió superar con mayor prontitud ese grave y costoso escollo.

## BIBLIOGRAFÍA

CLINTON, WILLIAM

2004 *Mi vida*, trad. de Claudia Casanova, México, Plaza y Janés.

SALINAS DE GORTARI, CARLOS

2002 *México. Un paso difícil a la modernidad*, 4ª ed., Barcelona, Plaza y Janés.



## El laberinto norteamericano de la seguridad y la lucha contra el terrorismo: Estados Unidos frente al Dédalo<sup>1</sup> multilateralista

JÉSSICA CASCANTE\*

De acuerdo con la mitología griega, Ariadna, hija de Minos, rey de Creta, se enamoró a primera vista de Teseo, el hijo de Egeo rey de Atenas. Esta mujer, como otros personajes femeninos, colaboró provocando un nuevo orden (un mitema),<sup>2</sup> pues ayudó a Teseo a terminar con el tributo al que estaba obligado su pueblo a cambio de paz, que consistía en enviar a Creta a siete jóvenes para alimentar al Minotauro del laberinto. Ariadna le otorgó a Teseo una espada mágica y un ovillo de hilo para que pudiese hallar el camino de salida del laberinto luego de matar al Minotauro.

\* \* \*

Algunos acontecimientos importantes para la política mundial y la ocupación de Irak sucedieron durante los últimos meses, sobre todo en los primeros días de noviembre de 2006, luego de que el presidente George W. Bush se reunió con el Grupo de Estudio sobre Irak (Iraq Study Group), el panel bipartidista nombrado por el Congreso estadounidense para hacer recomendaciones sobre la política exterior de Estados Unidos en aquel país, el cual está presidido por el ex secretario de Estado republicano, James Baker, y por el ex representante demócrata, Lee Hamilton.

Luego de nueve meses de deliberaciones, en diciembre de 2006, la Comisión bipartidista entregó su informe al presidente Bush, en el cual plantea cómo enfrentar la difícil situación en Irak. Dicha comisión no propone una salida inmediata de las tropas ni establece fechas para ello; más

<sup>1</sup> Dédalo (en griego Δαίδαλος, *Daidalos*), según la mitología griega, era un arquitecto y artesano, famoso por haber construido el Laberinto de Creta. Representa el paradigma del técnico o ingeniero. "Dédalo: desambiguación".

\* Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. <cascantej@hotmail.com>.

<sup>2</sup> Un mitema es una porción irreducible de un mito, un elemento constante que siempre aparece intercambiado y reensamblado.

bien, sugiere una paulatina retirada hacia principios de 2008, siempre y cuando las circunstancias lo permitan, es decir, cuando las autoridades y las fuerzas iraquíes puedan valerse por sí mismas y asumir la responsabilidad.

De acuerdo con dicho informe, parecería que la opción de la Casa Blanca frente a Irak no es ya la de la victoria, sino la de una salida negociada, con los menores costos posibles, tanto frente a la opinión pública estadounidense e internacional como de cara a la situación en la región del Medio Oriente. Sin embargo, las recomendaciones de la Comisión Binacional no fueron bien recibidas por varios miembros del gobierno ni por el propio presidente Bush, para quien, al parecer, la “victoria” es una condición sine qua non de la estrategia estadounidense en Irak y constituye un punto no negociable. Tras la presentación del texto en diciembre, Bush criticó las principales conclusiones del informe y señaló que si bien podría incorporar algunas de las sugerencias hechas por el grupo, tomaría en cuenta también los informes elaborados por el Pentágono y el Departamento de Estado sobre la situación en aquel país y la estrategia a seguir.

Además de la presentación del informe de la Comisión Binacional, destacan los ajustes hechos por Bush en algunas áreas importantes del gobierno y su representación en el exterior.

Además de la presentación del informe de la Comisión Binacional, destacan otros elementos, como los ajustes hechos por Bush en algunas áreas importantes del gobierno y su representación en el exterior; tal es el caso de los movimientos en el Departamento de Defensa, en el Departamento de Estado, en el sector de inteligencia y seguridad, así como en la representación ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Lo cierto es que la política exterior de Estados Unidos parece estar en una suerte de laberinto, ante el cual el gobierno parece no tener clara la ruta de salida. De la euforia de los primeros meses por la ocupación de Irak, en 2003, pasamos a atestiguar la complicación del asunto y tanto su repercusión como los altos costos que ha significado para la política estadounidense y mundial. La situación parece haberse salido de control; así, tanto en el grupo de los llamados “neoconservadores” como entre los principales aliados de Estados Unidos (Australia y Gran Bretaña) existen cada vez más partidarios de negociar con Irán, Siria y otros países de la región como medio para resolver la crisis en Irak.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Siria e Irán son espacios de refugio y retaguardia de los insurgentes suníes y chiíes, así como fuentes de financiamiento y abastecimiento de armamento. Sin embargo, tras la reunión con el grupo bipartidista sobre la situación en Irak, el presidente Bush se mostró poco entusiasmado respecto de la aportación siria e iraní para estabilizar a Irak, y señaló en una rueda de prensa que Siria debe salir de Líbano y que Irán debe abandonar sus ambiciones nucleares y suspender sus actividades de enriquecimiento de uranio.



El relevo de personajes claves tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo ha complicado el escenario político, además de que ha abierto expectativas sobre el rumbo que tomará la política exterior de ese país y, con ella, la del mundo en los próximos meses o años. Algunos políticos neoconservadores y algunos de los llamados *halcones* han sido sustituidos por funcionarios que están más a favor de un enfoque realista y multilateralista de las relaciones internacionales,<sup>4</sup> y varios de los nuevos congresistas se han pronunciado por una pronta retirada de Irak, así como por la resolución del conflicto con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas. Esto representa el reconocimiento implícito de que la situación en toda la región del Medio Oriente es sumamente compleja y evidencia la necesidad de avanzar estrategias de negociación multilaterales para alcanzar acuerdos con todas las partes y una paz duradera.

En medio de lo que podría llamarse el marasmo político-diplomático, resultado de la creciente inconformidad de amplios sectores por la guerra en Irak, la permanente guerra civil en ese país y el elevado costo que ésta tiene para el gobierno de Bush, algunos altos ex funcionarios, tales como el ex consejero de Seguridad Nacional, Zbigniew Brzezinski, han planteado al gobierno un plan para la retirada de Irak en fases, que se consultará con los iraquíes. Esta propuesta fue secundada en noviembre de 2006 por el embajador estadounidense en Irak, Zalmay Khalilzad y por el general George Casey.<sup>5</sup> Algunos especialistas propusieron asimismo diseñar un calendario de seguridad cuya finalidad sea transferir el poder a los iraquíes en el corto plazo. El plan concibe “una entidad nacional compacta” entre las diferentes facciones de Irak, terminar la desmovilización de las milicias y compartir los réditos del petróleo.

El primer paso es un Irak más federal con poder delegado en las regiones suní, chí y kurda, lo cual presupone un gobierno nacional fuerte

Algunos altos ex funcionarios han planteado al gobierno un plan para la retirada de Irak en fases.

<sup>4</sup> El secretario de Defensa Donald Rumsfeld fue reemplazado en los primeros días de noviembre de 2006 por Robert Gates, ex director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), analista de carrera retirado y defensor de un enfoque “realista” de la política exterior. En la composición del Congreso, también se observan presencias nuevas e importantes, como la del senador demócrata Carl Levin, presidente del Comité de Servicios Armados, quien ha señalado que habrá un respaldo bipartidista para una pronta solución al conflicto iraquí, aunque al parecer la única forma de lograrlo es informando a los iraquíes que, en un periodo de cuatro a seis meses, iniciará la retirada gradual de las tropas; o la presidencia de la demócrata Nancy Pelosi en la Cámara de Representantes, quien favorece el multilateralismo y la pronta salida de Irak con el apoyo de las Naciones Unidas.

<sup>5</sup> George W. Casey es un general del ejército estadounidense que se desempeñó como subsecretario del ejército (*vice chief of Staff*) y, desde julio de 2004, ha encabezado el Comando de las Fuerzas Multinacionales en Irak.

El presidente de Irak, Jalal Talabani, criticó la sugerencia de que Estados Unidos retire la ayuda al gobierno iraquí si éste no logra mejorar la seguridad en el país. En opinión de Talabani, esta postura refleja un trato colonial respecto de Irak e ignora que es un país soberano.

que pueda estabilizar las distintas zonas del país, especialmente los territorios suníes que constituyen presuntos refugios de terroristas. El segundo paso plantea la negociación con Irán y Siria, lo cual, en su opinión, puede contribuir a estabilizar a Irak; sin embargo, consideran que existe un sesgo en lo que puedan brindar estos países, pues, por ejemplo, Irán apoya a los grupos chiíes en detrimento de los suníes. En los hechos, este enfoque no ha prosperado; desde enero de 2006, el embajador Khalilzad invitó a los líderes iraquíes a llevar a cabo estos compromisos, sin embargo, no obtuvo una buena respuesta por parte de los suníes y chiíes, cuya visión de la situación, al parecer, es cada vez más enconada y pesimista.

Por otra parte, luego de que el Grupo de Estudio sobre Irak presentara sus recomendaciones a la Casa Blanca, el presidente de Irak, Jalal Talabani, criticó la sugerencia de que Estados Unidos retire la ayuda al gobierno iraquí si éste no logra mejorar la seguridad en el país. En opinión de Talabani, esta postura refleja un trato colonial respecto de Irak e ignora que es un país soberano. El presidente iraquí también se ha manifestado en contra de la recomendación de incluir a miembros del antiguo gobierno de Saddam Hussein en las negociaciones para la reconciliación nacional, aunque acepta sostener conversaciones con países vecinos como Irán y Siria.<sup>6</sup> A las reservas del presidente iraquí se han sumado las de algunos líderes de comunidades étnicas y religiosas de Irak, entre las que destacan las del kurdo, Massoud Barzani, quien calificó de no realista e inapropiado el informe del grupo y consideró que va en contra del federalismo y los principios de la nueva constitución de Irak.

En cuanto al escenario interno de Estados Unidos, destaca el hecho de que, tras los resultados de los comicios de noviembre de 2006, la tendencia en el gobierno de Bush pareciera estar marcada por lo que analistas como Gary Sick han llamado “un imperceptible giro de 180 grados”: de la ideología neoconservadora a una visión más pragmática enmarcada en el realismo político. Si bien esto puede no ser del todo exacto, el relevo en posiciones claves del gabinete de Bush quizá permita a otros funcionarios aumentar su margen de maniobra e influencia, pese a que el tema seguirá estando marcado por la negociación con los distintos grupos y sectores.

<sup>6</sup> A este escenario se ha sumado la polémica ejecución de Saddam Hussein llevada a cabo el 29 de diciembre de 2006 como resultado de la sentencia dictada por los tribunales que lo enjuiciaron por crímenes contra la humanidad, entre otros cargos. Este hecho ha desatado una ola de protestas y actos violentos entre los diversos grupos étnicos de Irak.

Así las cosas, los esfuerzos emprendidos por Bush desde septiembre de 2001, tras los atentados terroristas, con miras a adaptar las estructuras institucionales a los nuevos retos y desafíos a la seguridad de su país se encuentran hoy confrontadas por los sucesos recientes y por los cambios en la composición del poder, la opinión pública y las preferencias dentro de Estados Unidos. Todo indica que la reeditada “Nueva estrategia de seguridad nacional” de 2006, así como la doctrina de la guerra preventiva y la lucha contra el terrorismo internacional, lanzadas desde 2002, tendrán que ajustarse a las nuevas condiciones del tablero mundial y del poder estadounidense.

Sobre lo anterior, el politólogo estadounidense Neal Allen (2006) plantea que Bush respondió a los hechos del 11-s impulsando un cambio institucional, estableciendo nuevas prioridades en la política exterior y aumentando el poder presidencial. De acuerdo con Allen, dicha respuesta a la crisis tiene paralelos históricos respecto de la manera en la que Estados Unidos ha respondido a los cambios suscitados en el sistema internacional. Según este autor, el presidente Bush ha articulado un nuevo conjunto de estrategias que tienen el potencial de alterar tanto el contenido de la política exterior como la capacidad del gobierno para actuar frente a los desafíos. Su tesis se basa en la teoría de los regímenes presidenciales y sostiene que, dada la naturaleza de los cambios institucionales impulsados por Bush desde 2001, será posible observar una transformación significativa de la presidencia estadounidense y de su política exterior durante los próximos años (Allen, 2006: 19).

Allen sostiene que si los cambios impulsados por George W. Bush se convierten en arreglos institucionales de largo plazo, la llamada “guerra contra el terrorismo” se volverá el tercer régimen presidencial de política exterior creado conforme a un patrón cíclico que se remonta un siglo en la historia de Estados Unidos (Allen, 2006: 20). La afirmación de este autor es provocadora y obliga a considerar ciertos elementos, como la lucha contra el terrorismo, la cual ha estado presente en las relaciones internacionales desde años previos a los atentados del 11 de septiembre, aunque la manera en la que ha sido enfrentado el fenómeno y utilizado discursivamente ha cambiado sensiblemente en los últimos años.<sup>7</sup> Asimismo, obliga a analizar

La reeditada “Nueva estrategia de seguridad nacional” de 2006, así como la doctrina de la guerra preventiva y la lucha contra el terrorismo internacional, tendrán que ajustarse a las nuevas condiciones del tablero mundial y del poder estadounidense.

<sup>7</sup> De acuerdo con Patrick Hayden y Tom Lansford, desde enero de 1990 hasta septiembre de 2001, el Servicio de Inteligencia y el Departamento de Estado contabilizaron 89 actos terroristas en el mundo que fueron perpetrados por distintas organizaciones como ETA, ERI, FARC, ELN, Al Qaeda, UNITA, entre muchas otras. Al respecto, véase Hayden y Lansford (2006: 154-160).

la política exterior de Estados Unidos y sus ajustes, continuidades y reveses. De ahí que resulte interesante trazar algunos paralelismos entre los distintos gobiernos estadounidenses y sus estrategias frente a las amenazas a la seguridad, así como sus esfuerzos de cambio institucional.

Al respecto, es importante notar que la teoría de los regímenes presidenciales ha sido estudiada por diversos autores, entre los que destaca Stephen Skowronek (1997), con quien Allen mantiene diferencias en cuanto a su apreciación de las constantes y los cambios en la política estadounidense. De acuerdo con Skowronek, los presidentes son el centro de un modelo de equilibrio en torno al cual se desarrolla un proceso institucional y se abre paso otro. Para Skowronek, ha habido ciertos presidentes de Estados Unidos cuyo liderazgo y capacidad han permitido crear un arreglo que se mantiene en el tiempo hasta que accede al poder otro presidente “transformador”, capaz de cambiar el equilibrio existente. Ejemplos de este modelo son las presidencias de Thomas Jefferson, Andrew Jackson, Abraham Lincoln, Franklin Roosevelt y Ronald Reagan.

En contraste, Allen afirma que el proceso de cambio institucional en materia de política exterior en Estados Unidos empezó en la década de los noventa del siglo XIX y que, desde entonces, sólo han sido dos los regímenes presidenciales que han motivado cambios sustantivos en la política exterior de ese país; éstos son el régimen de McKinley-Roosevelt, caracterizado por un activismo internacional limitado y por la expansión económica, y el régimen de la guerra fría, creado y mantenido por Roosevelt y Truman. Asimismo, Allen precisa que un régimen presidencial de política exterior no depende del partido político dominante, pues éstos se adaptan a las pautas y arreglos institucionales del régimen en curso. De ahí que afirme que el presidente Truman fue el artífice del régimen de la guerra fría, el cual mantuvieron tanto los sucesores demócratas como los republicanos en los últimos años.

Adicionalmente, este autor sostiene que la duración del régimen de política exterior es independiente del de la política interna, esto se debe, entre otras razones, a que el presidente tiene un grado de independencia y cierto margen de maniobra para tomar decisiones en esa materia; que las diferencias entre los regímenes internos y los de política exterior radican, además, en la naturaleza de los contextos, los desafíos, amenazas y los recursos con los que cada uno cuenta. En política exterior, el Ejecutivo encarna y representa tanto al país como a sus valores en el exterior, además de que cuenta con recursos simbólicos y retóricos que se apuntalan en el rol

La duración del régimen de política exterior es independiente del de la política interna; las diferencias entre los regímenes internos y los de política exterior radican en la naturaleza de los contextos, los desafíos, amenazas y los recursos con los que cada uno cuenta.

patriótico del jefe de Estado, lo cual permite crear, de manera más independiente, nuevas reglas y recursos. Allen basa su argumentación en la premisa de que un cambio de régimen ocurre cuando existen conflictos o amenazas que no pueden resolverse dentro de los arreglos y márgenes institucionales vigentes, lo que abre la posibilidad de que un actor o grupo de actores desarrollen nuevas reglas y acuerdos que sienten las bases de un nuevo régimen o andamiaje institucional.

Conforme a este marco teórico, George W. Bush ha asumido un papel de guardián de la libertad y la democracia de Estados Unidos y lo que él llama “el mundo libre”, además se ha montado en un discurso que se basa en la lucha contra el terrorismo y la maldad en el mundo. Con base en este protagonismo, el presidente consiguió el apoyo de amplios sectores de la sociedad y el gobierno, dentro y fuera de Estados Unidos, y ha generado una visión particular sobre el terrorismo y la manera en que debe combatirse, es decir, ha creado nuevos arreglos institucionales para hacer frente a esta amenaza a la seguridad. Por ello, Allen afirma que si estos cambios perduran en el tiempo —aun si cambia la composición partidista en el gobierno—, Bush habrá creado un nuevo régimen presidencial de política exterior.

Determinar la validez de la tesis de Allen plantea, asimismo, la necesidad de analizar el cambio y la continuidad de los gobiernos estadounidenses en política exterior, sus acciones y resultados, además de evaluar los ajustes que dichos cambios institucionales experimentan en función de la presión de diversos grupos y sectores. Sin embargo, para los fines de este texto me concentraré en evaluar algunas de las estrategias y acciones relevantes del gobierno de George W. Bush en materia de seguridad y defensa, de cara a algunas de las presiones y cambios suscitados en los últimos meses.

## CAMBIO Y CONTINUIDAD INSTITUCIONAL

La primera administración del presidente Bush (2000-2004) no se caracterizó por una política de renuncia expresa al multilateralismo como vía para abordar los asuntos internacionales. Si bien, desde su primer mandato el presidente priorizó los intereses de un sector gubernamental, económico y militar conservador (republicano, petrolero y de *halcones*), la política exterior se definió en algunas áreas con base en una aproximación multilateral y de participación en la Organización de las Naciones

George W. Bush consiguió el apoyo de amplios sectores de la sociedad y el gobierno, dentro y fuera de Estados Unidos, y ha generado una visión particular del terrorismo y la manera en que debe combatirse, es decir, ha creado nuevos arreglos institucionales.

Unidas.<sup>8</sup> Tal fue el caso de la política hacia el Medio Oriente respecto de la cual Bush buscó mantener el rumbo creado por la “Hoja de ruta” y por los acuerdos multilaterales alcanzados entre las partes y los países facilitadores del llamado Cuarteto.<sup>9</sup> Conforme a dichos acuerdos, el presidente Bush planteó la necesidad de avanzar en la creación de un Estado palestino y en la resolución de las disputas territoriales en la zona. Sin embargo, como ya se apuntó, los atentados terroristas del 11-s afectaron notablemente la visión de las cosas, las prioridades y las estrategias a seguir por Estados Unidos, no sólo en el Medio Oriente, sino frente al terrorismo internacional y respecto de las estrategias de política exterior.

Los atentados terroristas del 11-s permitieron al gobierno de Estados Unidos lograr una legitimidad prácticamente incuestionable frente a la puesta en marcha de diversos mecanismos y estrategias para su defensa.<sup>10</sup> Ésta sentó la base del avance casi unilateral y sin límites que hemos visto en la política exterior estadounidense desde entonces; en particular, al ignorar los llamados de la ONU y del Consejo de Seguridad respecto de Irak. Es probable que los sectores más duros del gobierno de Bush confiaran en que Saddam Hussein violaría las disposiciones de la resolución 1441 (2002) del Consejo de Seguridad,<sup>11</sup> lo cual les permitiría justificar una estrategia

Los atentados terroristas del 11-s permitieron al gobierno de Estados Unidos lograr una legitimidad prácticamente incuestionable frente a la puesta en marcha de diversos mecanismos y estrategias para su defensa.

<sup>8</sup> Durante la sesión plenaria de la LV Asamblea General de la ONU celebrada en el año 2000, los Estados adoptaron una resolución que modificó la tasa de la contribución de los Estados miembros en el presupuesto regular de la Organización. En el caso de Estados Unidos, ésta se redujo de 25 a 22 por ciento, lo mismo que sus gastos en favor de la paz, los cuales bajaron de 30 al 27 por ciento. Hacia 2001, la deuda de Estados Unidos con la ONU había alcanzado los 1 500 000 000 de dólares; sin embargo, ese año, a cambio de la reducción en la contribución de ese país a la ONU, el Congreso aprobó el pago de 582 000 000 de dólares para el pago de dicha contribución.

<sup>9</sup> El Cuarteto es un grupo de países integrado por Estados Unidos, la Unión Europea, la Federación de Rusia y las Naciones Unidas que surgió con miras a avanzar en el proceso de paz en el Medio Oriente, una de cuyas principales aportaciones fue la creación del documento llamado “Hoja de ruta”, el cual estableció un calendario de logros para avanzar hacia una solución permanente del conflicto palestino-israelí, sobre la base de la coexistencia de dos Estados. Dicho texto fue presentado al gobierno de Israel y a la Autoridad Palestina el 30 de abril de 2003.

<sup>10</sup> De acuerdo con informes del Departamento de Estado y de Defensa estadounidenses, la organización terrorista Al Qaeda, autoproclamada responsable de los atentados del 11-s, fue fundada en 1980, con el fin de expandir el movimiento de resistencia contra las fuerzas soviéticas que ocuparon Afganistán en 1979. Dicha organización tuvo como base un movimiento panislámico apoyado por Estados Unidos, a través de la CIA y de Pakistán, mediante recursos económicos y entrenamiento de tropas afganas (*mujahidines*).

<sup>11</sup> Esta resolución se estableció en el marco del capítulo VII de la Carta de la ONU y plantea que Irak violaba sus obligaciones respecto de las resoluciones adoptadas en la materia, al no cooperar con los inspectores de las Naciones Unidas y con el Organismo de Energía Atómica de la ONU (OIEA). La resolución decide conceder a Irak una última oportunidad de cumplir con sus obligaciones en materia de desarme de acuerdo con las resoluciones pertinentes

bilateral ofensiva y hacer avanzar sus intereses económicos y militares. Sin embargo, las expectativas de diversos grupos de poder se han enfrentado con la creciente complicación de la situación en Irak y la percepción pública sobre la ocupación estadounidense, lo que hoy hace necesario encontrar un hilo conductor que les permita salir del crítico laberinto en el que se encuentra su política exterior.

En contraste con la estrategia que siguió el presidente George H. Bush en Irak (1991) al encabezar una coalición multinacional avalada por la ONU y promover el acatamiento de las resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad, incluidas las sanciones y embargos de armas contra Irak, en 2003 George W. Bush decidió no esperar el veredicto de las investigaciones de la Comisión de Inspección y Verificación de la Agencia Internacional de la Energía Atómica de la ONU (Unmovic) respecto de la presunta posesión de armas de destrucción masiva del régimen de Saddam Hussein y procedió a atacar a Irak con apoyo de algunos aliados como España y el Reino Unido. El argumento que esgrimió frente a estos hechos fue que Estados Unidos había sido atacado por el fundamentalismo islámico enarbolado por los terroristas de Al Qaeda, liderados por Osama Bin Laden, a quienes apoyaba el gobierno de Hussein, lo cual ponía en peligro la paz y la seguridad internacionales.

Para algunos analistas como John Davis (2006: 55), al ordenar la invasión a Irak, Bush completaba la tarea inconclusa de su padre de deponer al líder iraquí y buscaba imprimir un carácter propio a su gobierno y acabar con una de las cabezas de lo que ha llamado el eje del mal. Lo cierto es que la invasión representó también la oportunidad para el gobierno

Al ordenar la invasión a Irak, Bush completaba la tarea inconclusa de su padre de deponer al líder iraquí y buscaba imprimir un carácter propio a su gobierno y acabar con una de las cabezas de lo que ha llamado el eje del mal.

---

del Consejo, y decide instaurar un régimen de inspección reforzado con el objetivo de llevar a una conclusión cabal y verificada el proceso de desarme establecido por la resolución 687 (1991) y las resoluciones ulteriores del Consejo. También decide que con el fin de que Irak comenzara a cumplir sus obligaciones en materia de desarme, además de presentar las declaraciones semestrales requeridas, debía proporcionar a la Unmovic, al OIEA y al Consejo, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de esta resolución, una declaración exacta, cabal y completa de todos los aspectos de sus programas para el desarrollo de armas químicas, biológicas y nucleares, misiles balísticos y otros sistemas vectores, así como sobre la labor de sus instalaciones de investigación, desarrollo y producción y de todos los demás programas químicos, biológicos y nucleares. La resolución planteó que las falsedades u omisiones en las declaraciones presentadas por Irak en cumplimiento de la misma constituirían una nueva violación grave de sus obligaciones, lo que obligaría al Consejo de Seguridad a reevaluar la situación. Asimismo, la declaración establece que Irak debía proporcionar a la Unmovic y al OIEA acceso inmediato, incondicional e irrestricto a todas las zonas, incluidas las subterráneas, instalaciones, edificios, equipo, registros y medios de transporte que deseen inspeccionar, así como acceso inmediato y privado a todos los funcionarios para entrevistarlos en relación con cualquier aspecto de sus mandatos. Véase <fuente: [www.un.org/spanish/docs](http://www.un.org/spanish/docs)>.

de consolidar una presencia clara en la región y tener acceso a los recursos estratégicos (hidrocarburos), así como abrir oportunidades de inversión para la posterior reconstrucción del país y el establecimiento de un régimen democrático prooccidental.

Empero, el desarrollo de los acontecimientos no ha sido el que el gobierno de Bush y algunos sectores esperaban. Por el contrario, el número de víctimas estadounidenses no ha dejado de aumentar (tres mil soldados) desde el inicio de la intervención y el control del territorio es algo que parece cada vez más lejano, habiendo transcurrido ya más de tres años desde el inicio de las hostilidades. Los costos humanos se suman a la enorme devastación de la infraestructura del país, así como al tremendo impacto político, económico y social que ha tenido la presencia de las tropas extranjeras en Irak lo cual, al parecer, lejos de estabilizar la región y contribuir a mejorar la seguridad de los intereses y territorio estadounidenses, ha exacerbado los ánimos de grupos radicales, de sectores excluidos, marginados y reaccionarios que ven en la llamada guerra santa o yihad<sup>12</sup> una contienda justa contra Occidente y contra Estados Unidos, así como una vía para dotar de sentido su existencia en el marco del islam.

La invasión representó también la oportunidad para el gobierno de lograr una presencia clara en la región y tener acceso a los recursos estratégicos (hidrocarburos), así como abrir oportunidades de inversión para la posterior reconstrucción del país y el establecimiento de un régimen democrático pro occidental.

## ESTADOS UNIDOS Y EL LABERINTO DE SU POLÍTICA EXTERIOR

En este orden de cosas, al analizar la política exterior de Estados Unidos y su guerra contra el terrorismo internacional, resulta importante considerar las causas de fondo de este fenómeno, en particular el de corte islámico. Como ha apuntado Kristin Andrews (2006: 29-40), es necesario superar la posición predominante en el gobierno estadounidense y en amplios sectores de esa sociedad respecto de la negativa de buscar respuestas a los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001. Como señala la autora, la identificación y análisis de los motivos que llevaron a personas a suicidarse y a cometer un asesinato masivo a través del secuestro y estallido de aviones comerciales, en nombre de la religión y la política, son indispen-

<sup>12</sup> "Yihad" es un término islámico que proviene de la raíz árabe *yihād* (lucha) cuya connotación más común es la de una lucha espiritual que busca movilizar las energías y capacidades de los individuos y grupos islámicos para el servicio del Umma o de la nación islámica, a través de medios militares y de la conquista. El término yihad también se usa para describir una guerra religiosa a través de medios militares. Tomado de <<http://en.wikipedia.org>>, consultada en noviembre de 2006.



sables para poder combatir las causas que subyacen a la guerra santa y el terrorismo islámico. Buscar respuestas a estos fenómenos no sólo es una cuestión de rigor científico en el sentido de ofrecer argumentos convincentes para explicar los fenómenos, sino que es indispensable para que ese país pueda reorientar la política exterior y para que la comunidad internacional se aproxime a éste y a otros fenómenos disruptivos de la sociedad mundial (Andrews, 2006: 30-33).

Asimismo, es necesario evaluar las distintas concepciones sobre seguridad y terrorismo que prevalecen en el mundo, tanto en Estados Unidos y en las potencias como en los países menos desarrollados y del mundo no occidental. Si esto no se hace, continuará una guerra muy costosa contra un enemigo difuso y ubicuo que se reproducirá constante y crecientemente, pese a los intentos por eliminarlo. La estrategia radicaría entonces no sólo en aumentar las medidas de seguridad en los aeropuertos y las fronteras o en la persecución de los individuos y el espionaje de sus vidas privadas, sino en la búsqueda de las causas que subyacen al fenómeno y la motivación de los individuos para cometer estos actos, a fin de poderlos erradicar o lograr su disminución. Se trata de contestar la pregunta que se hicieron muchos estadounidenses el 11 de septiembre: ¿por qué nos odian? (Andrews, 2006).

Hoy, la lucha de Estados Unidos contra el terrorismo internacional, uno de cuyos eslabones es la ocupación de Irak, no se reduce a su salida o permanencia en ese país, sino que involucra otras consideraciones profundas como la relación con Israel, la comunidad judía y la paz en el Medio Oriente. Este aparente laberinto en el que se encuentra la política exterior de Estados Unidos requiere, en mi opinión, retomar el hilo conductor del multilateralismo para incorporar las distintas visiones e intereses con miras a lograr una negociación efectiva y duradera que abra paso a un nuevo orden mundial o *mitema*. En este contexto, resulta indispensable considerar los vínculos que existen entre la comunidad israelí y Estados Unidos, los cuales son diversos, muy fuertes y abarcan aspectos de índole política, militar, económica, financiera y cultural.

Al respecto, es preciso mencionar que, desde la década de los cincuenta, es posible identificar “comités de acción política pro israelí”, los cuales son agrupaciones que representan diversos intereses de la comunidad judía en Estados Unidos y en el mundo, cuyo mayor exponente es el Comité de Asuntos Públicos Israelo-Americano (AIPAC, por sus siglas en inglés) cuyas conexiones políticas y financieras en el gobierno y la

La estrategia radicaría entonces no sólo en aumentar las medidas de seguridad en la persecución de los individuos y el espionaje de sus vidas privadas, sino en la búsqueda de las causas que subyacen al fenómeno. Se trata de contestar la pregunta que se hicieron muchos estadounidenses el 11 de septiembre: ¿por qué nos odian?

sociedad estadounidenses son enormes. Para algunos analistas, este Comité constituye el grupo de cabildeo con la mayor influencia dentro del Congreso y el gobierno estadounidenses.<sup>13</sup> En contraste, el grupo de cabildeo árabe musulmán en Estados Unidos ha crecido en los últimos años, aunque sigue sin tener la influencia y el peso de otros grupos de interés. De ahí que el asunto sobre la política que seguirá el gobierno en los próximos años frente a Irak y a la región del Medio Oriente —sea cual sea el partido que encabece la presidencia o el Congreso norteamericanos— seguirá pasando por los entreferos de la negociación con estos poderosos grupos de cabildeo y por la consideración de sus intereses, a veces contrapuestos.

## ESTADOS UNIDOS Y EL DÉDALO MULTILATERALISTA

En un periodo de poco más de diez años (1992-2003) hemos atestiguado la transformación del optimismo eufórico por el fin de la guerra fría y el aparente triunfo del sistema liberal capitalista por un escepticismo y desencanto abierto respecto del rumbo de la política internacional. El escenario actual parece estar dominado por un marasmo en el que la política se encuentra extraviada y sin claridad de rumbo. A ello se suma la creciente manifestación de sectores sociales inconformes que se perciben excluidos y marginados.

Para algunos analistas, los años oscuros del unilateralismo estadounidense han llegado a un punto en que la comunidad internacional se esfuerza por reformar la ONU y promover el multilateralismo como la mejor vía para lograr la seguridad colectiva y hacer frente a los problemas multidimensionales y transnacionales que enfrenta la humanidad.<sup>14</sup> La reforma del Consejo de Seguridad, incluyendo su ampliación, facultades y métodos de trabajo, requiere acuerdos políticos y una enmienda a la Carta de la ONU, para lo cual es necesario contar con el voto de dos terceras partes

Los años oscuros del unilateralismo estadounidense han llegado a un punto en que la comunidad internacional se esfuerza por reformar la ONU y promover el multilateralismo como la mejor vía para lograr la seguridad colectiva.

<sup>13</sup> El llamado *lobby* judío incluye diversos grupos de interés, entre los que pueden mencionarse la Conferencia de Presidentes de las Principales Organizaciones Judeo-Americanas, compuesta por 38 grupos que formulan “la posición judía” respecto de la política internacional, incluyendo el conflicto árabe-israelí. Al respecto, véase Bard (1998).

<sup>14</sup> Éstas fueron las recomendaciones planteadas por el Pánel de Expertos sobre las Nuevas Amenazas, los Desafíos y el Cambio, cuyo informe se dio a conocer en diciembre de 2004. Asimismo, durante la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas, celebrada en septiembre de 2005, en el marco del LX Aniversario de la ONU, la centena de jefes de Estado y de gobierno reunidos en Nueva York se pronunciaron en el sentido de avanzar para garantizar un mundo más justo, estable y seguro.

de los miembros de la Asamblea General, así como de nueve de los quince miembros del Consejo de Seguridad. Por ello, lo más razonable parece ser esperar cambios graduales y una adaptación pragmática de los métodos de trabajo de este órgano en los próximos años.

Pese a la dificultad de lograr acuerdos y nuevos arreglos institucionales, la participación de Estados Unidos en la ONU sigue siendo indispensable para encauzar el orden mundial, la seguridad colectiva y la de la misma hiperpotencia, pues ésta requiere la cooperación de otros Estados para hacer frente a retos multidimensionales y transnacionales, como el terrorismo, los desastres naturales o las pandemias, así como para reducir, a través de la diplomacia, la negociación y lo que Joseph Nye denomina el “poder blanco” (*soft power*), la presencia de amenazas, como el creciente sentimiento anti Estados Unidos en el mundo, al cual se han referido autores como Zbigniew Brzezinski (2004).

La política estadounidense respecto a la ONU en los últimos años no ha sido muy alentadora en lo que concierne al reconocimiento de su indispensable papel en la reforma y fortalecimiento de la organización. En este sentido, el nombramiento que hizo Bush, durante el periodo de receso del Senado estadounidense, del embajador John Bolton como representante ante la ONU contribuyó a aumentar la desconfianza de un gran número de Estados miembros de la Organización respecto de la voluntad política y esfuerzos de cooperación de Estados Unidos para abordar colegiada y democráticamente los desafíos mundiales. Al respecto, baste recordar la manera en la que Bolton se pronunció respecto a la ONU: “There is no such thing as the UN. The U.S. makes the UN work when it wants it to work [...]”.<sup>15</sup>

Ante las críticas internas y externas al embajador Bolton y ante la amenaza de los demócratas de no ratificarlo, éste renunció en diciembre pasado. Lo sustituyó interinamente el embajador Alejandro Wolf, quien se ha pronunciado respecto del nuevo secretario general de la ONU y a la situación en el Medio Oriente. Wolf se dirigió a la Asamblea General y manifestó su reconocimiento a la labor de Kofi Annan, sobre todo por encabezar los esfuerzos multilaterales de combate al terrorismo y por la alianza que es-

Pese a la dificultad de lograr acuerdos y nuevos arreglos institucionales, la participación de Estados Unidos en la ONU sigue siendo indispensable para encauzar el orden mundial.

<sup>15</sup> Véase “Man Who Fought World, Was Also Blind to India”, *The Hindustan Times*, 5 de diciembre de 2006. Entre las principales estrategias que desarrolló Bolton en la ONU, destaca su oposición a avanzar en la ampliación del Consejo de Seguridad para evitar el ingreso de nuevos miembros permanentes como la India, cuya capacidad nuclear y relaciones con Irán son percibidas como una amenaza a la supremacía estadounidense en el mundo. Como resultado de ello, Estados Unidos bloqueó la candidatura de Shashi Tharoor como nuevo secretario general de la ONU para el periodo 2007-2011.

tableció con el sector privado y la sociedad civil para generar sinergias productivas con la Organización de las Naciones Unidas. Asimismo, manifestó la confianza de Estados Unidos en la capacidad del nuevo secretario general, el sudcoreano Ban Ki-moon, de continuar con la reforma de la organización para enfrentar los múltiples retos que enfrenta la humanidad.

Asimismo, Wolf precisó que no cabe duda en la comunidad internacional respecto de la relevancia de alcanzar pronto una paz sostenible en el Medio Oriente que permita lograr la seguridad y el desarrollo en la región. Sobre ello reiteró que Estados Unidos sigue comprometido con la visión de dos Estados democráticos, Israel y Palestina, para que vivan dentro de fronteras claras y seguras conforme a los planteamientos de la llamada “Hoja de ruta”, apoyados por el Cuarteto. Agregó que estos esfuerzos deben complementar las acciones que despliega la ONU para lograr la paz duradera en la zona, sin olvidar que la responsabilidad primordial recae en las partes y en su cumplimiento de las obligaciones acordadas. Insistió en que la comunidad internacional debe contribuir a facilitar un entorno propicio para que las partes se acerquen y puedan resolver sus diferencias.

El representante estadounidense destacó que el cumplimiento de la “Hoja de ruta” necesita el apoyo de todos los países, así como del compromiso de las partes de renunciar a la violencia, el reconocimiento del otro y la aceptación de las condiciones pactadas, entre las que destaca el control de los grupos extremistas que impiden la seguridad y la gobernabilidad; agregó que de cara al conflicto es necesario incluir a países vecinos como el Líbano a fin de abordar la paz en la región; consolidar el gobierno democráticamente electo y cumplir las disposiciones de las resoluciones 1559, 1680 y 1701 del Consejo de Seguridad de la ONU, en particular respecto de la desarticulación y desarme tanto de las milicias como de los grupos armados.

En el marco de la nueva estrategia de guerra contra el terrorismo y en Irak, Bush ha comenzado a reestructurar su equipo de seguridad, así como los mandos militares en ese país. Designó, por ejemplo, al vicealmirante retirado Mike McConnell como nuevo director nacional de Inteligencia en sustitución de John Negroponte, a quien nombró como subsecretario del Departamento de Estado. También aceptó la propuesta del jefe del Pentágono, Robert Gates, para designar al general David Petraeus para el cargo de máximo responsable militar en Irak, en sustitución de George Casey; así como al almirante William Fallon en sustitución del general John Abizaid al frente del Comando Central de Estados Unidos.

En el marco de la nueva estrategia de guerra contra el terrorismo y en Irak, Bush ha comenzado a reestructurar su equipo de seguridad, así como los mandos militares en ese país.

Los primeros días de enero de 2007, el presidente Bush anunció a través de su portavoz Tony Snow que propondría al Senado la designación de Zalmay Khalilzad, actual embajador de Estados Unidos en Irak, como nuevo representante ante la ONU, quien sería reemplazado por el actual embajador en Pakistán, Ryan Crocker. Bush también planea exigir al gobierno iraquí del primer ministro Nuri Al Maliki una serie de requisitos para estabilizar el país, entre los que destaca incluir a más suníes en los procesos de toma de decisión y mejorar la distribución de los ingresos procedentes del petróleo.<sup>16</sup> Sobre el particular se pronunciaron el líder demócrata de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi, y el líder demócrata en el Senado, Harry Reid, quienes solicitaron al presidente desistir del envío de más tropas a Irak. Reid afirmó que, de acuerdo con la opinión de diversos militares, dicha táctica constituiría un grave error, pues la solución de Irak exige negociación política y no sólo recursos militares.

La ONU y Estados Unidos tienen un alcance global y ambos requieren una mutua complementación. Las sanciones de la ONU, por ejemplo, carecen de capacidad coercitiva si no cuentan con el aval estadounidense, al igual que Estados Unidos requiere del apoyo, logística, personal y legitimidad de la ONU para llevar a cabo diversas acciones de política exterior, tal como lo ha señalado Kofi Annan: se trate de un desastre natural, de la situación en el Medio Oriente o de la guerra en Irak, los países recurren a la ONU para llevar a cabo o completar la tarea.<sup>17</sup> Precisamente, la ocupación de Irak ha revelado a varios observadores y sectores gubernamentales los altos costos del unilateralismo estadounidense en detrimento de lo que podría llamarse el "Dédalo multilateralista" de la ONU. Son cada vez más voces, dentro y fuera de Estados Unidos, las que piden actuar en el marco de la organización para dotar de legitimidad a las acciones que se emprenden. Por ello, resulta alentador observar los perfiles de varios de los congresistas estadounidenses electos en el proceso de noviembre pasado, los cuales favorecen el multilateralismo y la participación activa de Estados Unidos en la ONU.<sup>18</sup>

La ONU y Estados Unidos tienen un alcance global y ambos requieren una mutua complementación. Las sanciones de la ONU carecen de capacidad coercitiva si no cuentan con el aval estadounidense, al igual que Estados Unidos requiere del apoyo, logística, personal y legitimidad de la ONU para llevar a cabo acciones de política exterior.

<sup>16</sup> Véase "War Could Last Years, Commander Says", *The New York Times*, 8 de enero de 2007.

<sup>17</sup> Los esfuerzos multilaterales desarrollados en Yakarta, luego del tsunami que afectó el Pacífico sur, fueron coordinados por la ONU, lo mismo que las acciones en Irak luego de la invasión encabezada por Estados Unidos y Gran Bretaña. La ONU ayudó a elaborar la Ley Electoral y de los Partidos Políticos en Irak, así como a elegir y entrenar a los miembros de la Comisión Electoral y demás funcionarios. Asimismo, ha dado asesoría postelectoral y ha avalado los resultados de la contienda electoral través de observadores.

<sup>18</sup> Tal es el caso de Nancy Pelosi, quien ha sido una férrea defensora de los programas de ayuda y de las contribuciones voluntarias de Estados Unidos a diversos fondos y programas

El “Dédalo multilateralista” aparece como una de las posibles rutas de salida para el gobierno, si bien éste enfrenta una creciente presión de diversos sectores políticos, gubernamentales, empresariales, petroleros y militares, así como del electorado y de la comunidad internacional respecto de la conducción de la política exterior, en particular frente a Irak.

## CONCLUSIONES

Considerando el laberinto en el que parece encontrarse el presidente Bush y la política exterior estadounidense, el fin de la ocupación de Irak y la solución del conflicto en el Medio Oriente —sobre todo entre Israel y Palestina— se perfilan como los mayores retos que el gobierno de Estados Unidos y la comunidad internacional deben afrontar para sentar las bases de un orden global estable, justo y más seguro para todos. De la manera como se aborde este histórico conflicto, las desigualdades y la enorme exclusión que priva en el mundo, así como de los mecanismos que se utilicen para ello dependerán, en gran medida, el desarrollo y la resolución de los muchos desafíos que enfrentamos como sociedad global.

La oportunidad planteada por el proceso Baker-Hamilton, cuya riqueza reside en su pluralidad de voces y enfoques sobre uno de los asuntos más sensibles de la política exterior estadounidense actual, parece estar perdiendo. Los llamados de amplios sectores —plasmados en el informe de la Comisión Binacional— respecto de intensificar la diplomacia en la región del Medio Oriente e incluir a todos los actores, a fin de lograr una solución integral y efectiva, no deben ignorarse. Como se ha apuntado, la ocupación de Irak está ligada a la estabilidad global y en particular al proceso de paz del Medio Oriente, sin el cual no podrán sentarse las nuevas reglas para enfrentar las amenazas y desafíos del sistema internacional del siglo XXI. En este sentido, preocupan los pronunciamientos del vocero de la Casa Blanca, Tony Snow, sobre la nueva estrategia del presidente Bush en Irak, la cual se basa en el aumento de alrededor de veinte mil soldados para lograr el control de Bagdad y la ampliación del despliegue del ejército iraquí para estabilizar el país y entregar el poder a las autoridades locales en el corto plazo.

---

de la ONU, así como de la estrecha colaboración con la ONU. Posiciones similares mantienen otros como el titular del Comité de Relaciones Internacionales, Tom Lantos o los representantes David Obey y Jim Leach.

El fin de la ocupación de Irak y la solución del conflicto en el Medio Oriente se perfilan como los mayores retos que el gobierno de Estados Unidos y la comunidad internacional deben afrontar para sentar las bases de un orden global estable, justo y más seguro para todos.

Por otra parte, algunos análisis optimistas han celebrado la salida de Donald Rumsfeld y de John Bolton de un puesto clave en el gobierno y de la representación estadounidense en el exterior; respectivamente; sin embargo, debe seguirse de cerca el perfil de los nuevos funcionarios, así como las estrategias y acciones que despliegue el gobierno en los próximos meses en el marco de su “lucha contra el terrorismo”, de la mano de aliados y socios, como la OTAN y la Unión Europea, a fin de poder evaluar con precisión el rumbo de la política exterior de Estados Unidos y, con ella, la del mundo.

En este orden de ideas, la tesis de Neal Allen (2006) debe confrontarse con el desarrollo de los hechos y del propio sistema político estadounidense en los próximos años, siendo el 2008 año de reemplazo del Ejecutivo. Si bien Allen sostiene que el cambio en la composición partidista del gobierno no afecta el régimen de política exterior, en el caso de la presidencia de George W. Bush es necesario evaluar qué mecanismos y estrategias creadas durante su gestión permanecerán en la política exterior estadounidense de los próximos años y, sobre todo, si la guerra contra el terrorismo se mantendrá como elemento fundamental del nuevo régimen. Ello permitirá determinar la validez de su hipótesis respecto de la presidencia de Bush como tercer régimen de política exterior en la historia de Estados Unidos.

Sin embargo, más que determinar si los cambios institucionales emprendidos por Bush marcarán un giro en la política exterior que pudiera continuarse, me parece que es de gran relevancia analizar las modificaciones que se darán en los próximos meses a raíz del empeoramiento de la situación en Irak, los resultados electorales de noviembre de 2006, las campañas electorales rumbo al 2008, los cambios institucionales y de funcionarios realizados por Bush y en la posición de los aliados de Washington, a fin de vislumbrar la manera en la que se buscará solucionar la situación de Irak y lograr la paz en el Medio Oriente. De esto dependerán los precedentes que se sienten respecto de la manera de resolver los retos de la seguridad colectiva y el rol de la potencia estadounidense en el mundo del siglo XXI.

Es necesario evaluar qué mecanismos y estrategias creadas permanecerán en la política exterior estadounidense de los próximos años, y si la guerra contra el terrorismo se mantendrá como elemento fundamental del nuevo régimen.

## BIBLIOGRAFÍA ANALIZADA

ALLEN, NEAL

2006 “The Fight against Terrorism in Historical Context: George W. Bush and the Development of Presidential Foreign Policy Regimes”,

en Patrick Hayden *et al.*, *America's War on Terror*, Londres, Ashgate Publishing.

ANDREWS, KRISTIN

2006 "Why Bush Should Explain 11 September", en Patrick Hayden *et al.*, *America's War on Terror*, Londres, Ashgate Publishing.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

BARD, MITCHELL

1998 "The Influence of Ethnic Interests Groups on American Middle East Policy", en Charles Kegley y Eugene Wittkopf, eds., *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, Nueva York, St Martin's Press.

BRZEZINSKI, ZBIGNIEW

2004 *The Choice. Global Domination or Global Leadership*, Nueva York, Basic Books.

HAYDEN, PATRICK, TOM LANSFORD y ROBERT P. WATSON, eds.

2006 *America's War on Terror*, Londres, Ashgate Publishing.

MALONE, DAVID

2004 *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century. A Project of the International Peace Academy*, Londres, Lynne Rienner Publishers.

NYE, JOSEPH S., jr.

2003 *La paradoja del poder norteamericano*, Santiago de Chile, Taurus.

SKOWRONEK, STEPHEN

1997 *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton*, Cambridge, Belknap Press.

WIKIPEDIA

"Yihad", en Wikipedia, <<http://en.wikipedia.org>>, consultada en 2006.



## Cronología de América del Norte (julio-diciembre de 2006)

ARGENTINO F. MENDOZA CHAN\*

SOCORRO GARCÍA GONZÁLEZ\*

### SISTEMAS POLÍTICOS

#### ESTADOS UNIDOS

##### Noviembre

- 7 Se instaló el Comité Asesor sobre Democracia. Funcionará como fuente de consulta para Condoleezza Rice, secretaria de Estado, en temas relacionados con la promoción de la democracia en la formulación e implementación de la política exterior del presidente Bush. Durante su presentación, Rice declaró que cuanto más se fortalezca la democracia en el mundo, la seguridad nacional de Estados Unidos será “menos vulnerable”.

#### Elecciones

##### Octubre

- 3 El gobernador de California, Arnold Schwarzenegger, vetó una ley que había sido aprobada por la legislatura estatal y que pretendía otorgar los 55 votos electorales del estado a un candidato presidencial.

##### Noviembre

- 7 Se celebraron elecciones intermedias en Estados Unidos para definir cómo quedaría integrada la Cámara de Representantes (compuesta por 453 miembros) y la tercera parte del Senado, lo que significa 33 de las cien curules existentes; además, se eligió a 36 de los cincuenta gobernadores. Los resultados fueron cruciales, ya que la composición del Congreso y las legislaturas

\* Departamento de Apoyo a la Investigación, CISAN, UNAM. <argentin@servidor.unam.mx> y <gargo@servidor.unam.mx>.

locales favoreció a los demócratas, lo que vuelve decisiva su actuación para la contienda presidencial de 2008, pues sientan las bases sobre las que se realizará la redistribución. Estas elecciones significaron una gran victoria para los demócratas, quienes retomaron el control de la Cámara de Representantes y el Senado, instancias dominadas por los republicanos desde 1994. Los demócratas ganaron 233 asientos y 202 los republicanos en la Cámara de Representantes, lo cual significa un incremento de 31 asientos para los demócratas y una pérdida de treinta para los republicanos en comparación con las elecciones de 2004. Por su parte, en el Senado, los demócratas ganaron 22 curules y los republicanos nueve, lo que implica un incremento para los demócratas de cinco curules y una pérdida de seis para los republicanos en comparación con 2004. En total, actualmente el Senado se conforma por 49 demócratas, 49 republicanos y dos representantes independientes. En las elecciones para gobernadores, los demócratas ganaron catorce asientos y los republicanos, 22; a pesar de las cifras, actualmente el Partido Demócrata posee 28 gubernaturas mientras que el Republicano, 22. Estos números se invirtieron, ya que antes de las elecciones, los republicanos mantenían 28 gubernaturas sobre 22 de los demócratas. Por último, Nancy Pelosi fue elegida como presidenta de la Cámara de Representantes por la nueva legislatura.

- 8 El 37 por ciento de los votantes realiza su elección pensando en Irak, asunto ligeramente menos importante que la primera preocupación nacional: la corrupción.

## Hispanos y elecciones

### Noviembre

- 8 Bill Richardson, demócrata por Nuevo México y único gobernador hispano en Estados Unidos, fue reelegido al derrotar al republicano John Dendahl por una mayoría abrumadora. 68 por ciento de los electores respaldaron a Richardson y 32 por ciento a Dendahl, según un recuento extraoficial de 95 por ciento de los recintos electorales. En 2002, Richardson obtuvo 79 600 votos (55 por ciento) con los cuales venció al republicano John Sánchez, y su partido ganó 24 de los 33 distritos de Nuevo México.
- 8 El senador demócrata Robert Menéndez se consolidó como el tercer miembro hispano del Senado al ganar la elección por el estado de Nueva Jersey. Con ello, los hispanos tendrán tres senadores por primera vez en la historia del Congreso estadounidense por lo menos hasta 2010. Completan la lista el republicano Mel Martínez, por Florida, y el demócrata Ken Salazar, por Colorado.

- 8 El Partido Republicano perdió 11 por ciento de los electores hispanos en relación con 2002, tras obtener sólo 26 por ciento de los votos. La tendencia contrasta con el apoyo que recibieron los republicanos hace cuatro años (de hasta 60 por ciento, en las elecciones de medio periodo) y luego, en 2004, cuando contribuyeron a la reelección de Bush.

## Congreso

### Noviembre

- 8 Keith Ellison, un abogado que propuso la retirada estadounidense de Irak, fue elegido como el primer miembro musulmán negro de la Cámara de Representantes por el estado de Minesota. Ellison, de 43 años, derrotó al republicano Alan Fine y sucederá en el escaño al demócrata Martin Sabo, quien anunció que se retiraba tras ocupar ese puesto desde 1993.
- 10 George Allen, senador republicano por Virginia, anunció que acepta la derrota electoral frente a su adversario demócrata, Jim Webb. Esto implica la caída histórica de los republicanos en las elecciones intermedias. Los demócratas se vuelven mayoría en el Senado, algo que no sucedía desde 1994.
- 15 Mitch McConnell, por Kentucky, es el nuevo jefe de la minoría republicana en el Senado. El segundo del senador McConnell es Trent Lott, quien regresó a presidir el Senado tras ser elegido nuevamente como uno de los líderes republicanos en el Congreso.
- 16 Steny H. Hoyer, demócrata por Maryland, fue elegido como líder de los demócratas en la Cámara de Representantes. Con 149 votos a favor y 86 en contra, Hoyer resultó favorito por encima del otro fuerte aspirante, John P. Murtha, de Pensilvania. Hoyer está en su decimotercer periodo como legislador.
- 17 John Boehner resultó electo jefe de la bancada republicana de la Cámara de Representantes.

## Partidos políticos

### Noviembre

- 15 George W. Bush confirmó a Mel Martínez, senador republicano de origen cubano, como próximo presidente del comité nacional de su partido (CNR).

## Nombramientos

### Agosto

- 17 Robert S. Mueller, director del FBI, anunció el nombramiento de James H. *Chip* Burrus, un veterano de esa institución con 23 años de servicio, como asistente del director y encargado de la división de Investigación Penal.

### Octubre

- 4 James Stavridis, almirante de Marina, fue nombrado director de las operaciones del Pentágono en el Caribe y del Comando del Sur (Southcom). Reemplazará en la dirección del Southcom en Miami al general del ejército Bantz J. Craddock (ex asesor militar de Rumsfeld), quien ahora se mudó a Bélgica y Alemania como jefe de la OTAN y comandante de operaciones del Pentágono en Europa.

### Noviembre

- 8 Robert Gates, ex director de la CIA, sustituyó a Donald Rumsfeld al frente del Pentágono y de la guerra en Irak.

### Diciembre

- 2 Silvestre Reyes, congresista texano, fue designado por Nancy Pelosi, líder de la mayoría en la Cámara Baja, como presidente del Comité de Inteligencia de la Cámara de Representantes.

## Renuncias

### Noviembre

- 8 Bush aceptó la dimisión del secretario de Defensa, Donald Rumsfeld.

### Diciembre

- 5 Bush aceptó la renuncia de John R. Bolton, embajador de Estados Unidos ante la ONU. Bolton había representado a su país en ese organismo de manera temporal desde agosto de 2005.

## Corrupción

### Noviembre

- 1 El reverendo Ted Haggard, conocido por su oposición a los matrimonios entre personas del mismo sexo y presidente de la Asociación Nacional de Evan-

gólicos de Estados Unidos, fundada en 1942 y que representa a unas 45 000 Iglesias de diferente denominación evangélica —según indica su portal en Internet—, renunció después de que un escolta aseguró que mantenía relaciones sexuales con él, previo pago, durante los últimos tres años; ante lo cual el reverendo se declaró culpable de “inmoralidad sexual”.

## MÉXICO

### Elecciones

#### Noviembre

- 21 Felipe Calderón, candidato del PAN a la presidencia de México, fue declarado ganador en las elecciones presidenciales de México, después de semanas de acusaciones y protestas por parte de la Coalición por el Bien de Todos, debido a un presunto fraude electoral.

### Corrupción

#### Noviembre

- 7 Según el más reciente “Índice sobre la percepción de corrupción”, dado a conocer en Berlín por la organización Transparencia Internacional, México ocupa el lugar 75 de 163 países, lo que significa que se mantuvo en un “relativo estancamiento” en su avance contra ese flagelo.

## CANADÁ

### Elecciones

#### Octubre

- 24 El gobierno federal canadiense presentó un proyecto de ley que pretende que los electores muestren una identificación con foto para poder votar en las siguientes elecciones.

### Separatismo

#### Octubre

- 21 Miembros del Partido Liberal de Canadá en Quebec adoptaron una resolución en la que reconocen a Quebec como nación. Michael Ignatieff, favorito

para el puesto de líder de partido, declaró que este reconocimiento es parte de la nueva imagen que intentan forjarse los liberales.

### Noviembre

- 28 La Cámara de los Comunes del Parlamento canadiense aprobó, por 266 votos a favor y 16 en contra, la moción gubernamental por la que se reconoce a Quebec como “una nación dentro de Canadá”. La iniciativa cuenta con el apoyo del Partido Conservador, la mayoría del Partido Liberal, el separatista Bloque Quebequense (BQ) y el socialdemócrata Partido Neodemócrata (NDP), mientras que quince miembros del Partido Liberal y el independiente Garth Turner votaron en contra.

## POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA DEL NORTE

### Noviembre

- 30 Robert Pastor señaló, en el editorial del diario *Los Angeles Times*, que la elección de una mayoría demócrata en el Congreso y el inicio de la administración de Felipe Calderón como presidente de México ofrecen a los dos países la oportunidad de revigorizar una deteriorada relación y al mismo tiempo construir la idea de una verdadera comunidad de América del Norte. Para lograrlo, los nuevos líderes deben cambiar la agenda de la migración ilegal al desarrollo de Norteamérica y acortar la brecha de ingresos entre México y sus dos vecinos del norte.

### ASPAN

### Septiembre

- 7 Se presentó a los presidentes George W. Bush, Vicente Fox y al primer ministro Stephen Harper el segundo informe sobre los avances de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), elaborado por los ministros y secretarios coordinadores del grupo de trabajo de esta instancia en México, Estados Unidos y Canadá. El documento detalla una serie de medidas para crear un cinturón de seguridad común, que incluye por primera vez acciones de inteligencia conjunta contra el crimen organizado. Lo suscribieron, en representación de México, los secretarios de Gobernación, Carlos Abascal; de Economía, Sergio García de Alba, y de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez. Por Estados Unidos, los secretarios de Se-

guridad Nacional, Michael Chertoff; de Comercio, Carlos Gutiérrez, y de Estado, Condoleezza Rice. Por Canadá, los ministros de Seguridad Pública, Stockwell Day; de Industria, Maxime Bernier, y de Asuntos Exteriores, Peter G. MacKay.

Entre los logros y avances que se plantearon, los gobiernos se fijaron como plazo hasta diciembre de 2006 para conformar “un grupo de trabajo piloto de inteligencia conjunta entre México y Estados Unidos, para detectar actividades criminales transfronterizas, en particular bandas criminales y organizaciones de traficantes”.

Durante ese mismo mes, deberían haber instrumentado controles de exportación e importación de fuentes radioactivas, incluida una notificación sobre transferencias transfronterizas que garantice que estos materiales son usados únicamente para fines pacíficos.

El informe menciona que los tres países continuaron trabajando para fortalecer y verificar la seguridad de las instalaciones radiológicas y nucleares en América del Norte.

Con el fin de prever riesgos y agilizar el comercio, se refiere que México está instrumentando “exitosamente” la Iniciativa de Carga Marítima (*Sea Cargo Initiative*), que permite la recopilación electrónica de datos de las navieras 24 horas antes de cargar en el puerto de origen. Estados Unidos y Canadá, por su parte, están implementando un programa similar.

Los ministros de Energía acordaron desarrollar recomendaciones para armonizar y fortalecer los estándares de eficiencia energética.

Se propuso que hacia junio de 2007 los países coordinen esfuerzos en la aplicación de la ley y para mejorar el intercambio de información en cuestiones de delitos financieros.

## TLCAN

### Agosto

- 9 El Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) señaló, en un informe sobre los saldos de la apertura comercial en el agro mexicano, que, en el marco del TLCAN, la producción del campo ha crecido en superficie y se ha diversificado a favor de cultivos de mayor valor que los tradicionales, como frutas y hortalizas, “lo cual sugiere un desarrollo saludable” en el sector; sin embargo, al mismo tiempo ha aumentado el desempleo, han caído los precios reales de los cultivos y la población rural continúa viviendo en la pobreza.

### Octubre

- 2 Un estudio difundido por el Instituto de Política Económica (EPI), grupo independiente de investigación de tendencias económicas en Washington, asegura que el TLCAN ha tenido un “impacto adverso” en la distribución del ingreso, la riqueza y el poder político.

### Noviembre

- 7 Según la encuesta “México y el mundo 2006”, presentada por el Centro de Información y Docencia Económicas (CIDE) y por el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi), en colaboración con el Chicago Council on Foreign Relations (CCFR), a pesar de que 53 por ciento de los mexicanos desconfía de Estados Unidos, 51 por ciento de la población está dispuesta a permitir la colaboración de agentes estadounidenses con las autoridades mexicanas en la vigilancia de fronteras, puertos y aeropuertos del país para combatir el terrorismo. Sin embargo, 68 por ciento de los líderes mexicanos se opone a tal intervención. Además, 52 por ciento de los mexicanos estaría de acuerdo con renegociar las cláusulas agrícolas del TLCAN y 61 por ciento de los líderes coincide en esta apertura del TLCAN. El estudio sitúa a Estados Unidos en el segundo sitio de las preferencias de los mexicanos, por detrás de Canadá.

## COMERCIO

### MÉXICO

#### Octubre

- 30 De acuerdo con el *Diario Oficial de la Federación*, Sergio García de Alba, titular de la Secretaría de Economía, informó sobre el Decreto para el Fomento de la Industria Maquiladora, Manufacturera y de Servicios de Exportación, que busca blindar la industria textil para protegerla del contrabando y la piratería, y evitar así la evasión fiscal por el mal uso que algunos empresarios venían haciendo de los Pitex.



## ESTADOS UNIDOS-MÉXICO

### Agosto

- 17 Se inauguró la primera línea rápida de cruce comercial de Arizona en el puerto de entrada de Mariposa, en Nogales. Se espera que esta inversión de 3 300 000 millones de dólares (2 300 000 millones aportados por el estado y el resto por el gobierno federal) sirva para agilizar el cruce de productos agrícolas, en especial desde el otoño hasta la primavera, cuando cerca de mil doscientos camiones pasan diariamente por Mariposa. Esta línea comercial forma parte del proyecto Free and Secure Trade (FAST), cuyo propósito es incrementar la infraestructura y agilizar el cruce comercial al mismo tiempo que se mantiene la seguridad en la frontera.

### Septiembre

- 17 El gobierno de México impuso un elevadísimo arancel de 110 por ciento a las importaciones de productos lácteos provenientes de Estados Unidos, en represalia porque el Congreso de ese país no modificó la ley *antidumping* conocida como Enmienda Byrd. La resolución tuvo una vigencia de poco más de un mes, hasta el 31 de octubre de 2006.

### Noviembre

- 16 Grupo Financiero Banorte anunció el cierre de la transacción de compra del Inter National Bank (INB) en Texas, luego de recibir la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en México y del Federal Reserve Board en Estados Unidos. La compra del INB por parte de Grupo Financiero Banorte en Estados Unidos, denominado "Banorte USA", comprende el negocio bancario, las remesas familiares y los servicios de banca privada.
- 21 México y Estados Unidos elaboraron el acuerdo de cooperación aduanera, con el cual nuestro país podrá hacer uso de la cláusula de acumulación establecida en el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica y Nicaragua. Dicha cláusula señala que México podrá vender tela a los centroamericanos y dominicanos para que se confeccione y se exporte libre de impuestos a Estados Unidos.
- 27 Arnulfo Gómez, asesor de la presidencia del Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología (Comce), informó que en los últimos cinco años 819 maquiladoras han dejado el país para ubicarse en

Asia y América Latina. Esto se debe, según el asesor, a que resulta más barato producir en esos países.

## ESTADOS UNIDOS-CANADÁ

### Julio

- 15 La industria maderera canadiense obtuvo una victoria en el Tribunal estadounidense de Comercio Internacional. Éste prohibió a Washington continuar distribuyendo entre sus productores de madera los fondos provenientes de los cinco mil millones de dólares en impuestos compensatorios cobrados por Washington sobre importaciones de madera de construcción canadiense desde 2002.

## DIPLOMACIA

### Estados Unidos-México

#### Noviembre

- 10 Durante la gira de trabajo de dos días que tuvo Felipe Calderón en Estados Unidos, se entrevistó con Bush durante casi una hora y media en la Oficina Oval de la Casa Blanca. Al final de la reunión, ambos coincidieron en que este primer encuentro es el inicio de una mejor relación entre ambas naciones. Calderón también se reunió con Alan Greenspan, ex presidente de la Reserva Federal, y con Condoleezza Rice, secretaria de Estado, con quien acordó acelerar el diálogo del grupo de trabajo bilateral sobre la desgravación final del frijol y del maíz en el marco del TLCAN.
- 21 Bill Richardson, gobernador del estado de Nuevo México, y Felipe Calderón, presidente mexicano electo, se reunieron en la ciudad de México. Durante el encuentro, Richardson manifestó a Calderón las prioridades de su gobierno en materia de comercio, seguridad fronteriza, inmigración e intercambio cultural y lo exhortó para que el gobierno mexicano asuma una posición más activa, a fin de lograr una solución al problema de la inmigración.

#### Diciembre

- 4 Felipe Calderón, durante su primer mensaje como presidente de México, señaló que no hará de la inmigración un tema principal en sus relaciones con Estados Unidos. En su lugar, buscará atraer hacia México dinero estadounidense mediante inversiones y un mercado laboral competitivo.

## ESTADOS UNIDOS-CANADÁ

### Diciembre

- 8 Michael Wilson, embajador canadiense en Estados Unidos, calificó la obtención de la mayoría del Congreso por parte de los demócratas como positiva, puesto que permite acercamientos más flexibles sobre los temas fronterizos. Recalcó, además, los beneficios económicos de este *lobby*.

## MÉXICO-CANADÁ

### Reunión interparlamentaria

### Octubre

- 24 Inició la XIV Reunión Interparlamentaria Canadá-México, con sede en Ottawa, Canadá. La delegación mexicana propuso, entre otras cosas, crear un polígono de seguridad para América del Norte, con el propósito de combatir el crimen organizado y el terrorismo en el continente, consolidar un espacio económico común en la región y reprobó las políticas antiinmigrantes. Y aun cuando no estaba en la agenda del encuentro bilateral, los legisladores mexicanos lograron incluir en la discusión el tema del muro que Estados Unidos proyecta construir en la frontera con México, e incluso solicitaron a los congresistas canadienses apoyo para promover una reunión trilateral en la que se analizara esa medida. De manera general, la delegación que encabezó el senador panista Santiago Creel planteó la posibilidad de llevar a cabo reuniones trilaterales e incluso avanzar en la creación del Parlamento de América del Norte, instancia para analizar los problemas comunes de los tres socios del TLCAN.

## MIGRACIÓN

## ESTADOS UNIDOS

### Leyes migratorias

### Agosto

- 18 Según las conclusiones del estudio realizado por la Congressional Budget Office (CBO) titulado "S. 2611, Comprehensive Immigration Reform Act of 2006, Cost Estimate of the Bill as Passed by the Senate on May 25, 2006", las medidas

que sugiere la ley aprobada por el Senado para combatir a la migración ilegal podrían implicar gastos del Estado por 126 000 000 000 de dólares para los próximos diez años.

- 29 El senador de California, Gil Cedillo, logró que el Senado estatal aprobara la ley SB1162, una nueva versión de su propuesta para otorgar licencias de manejo a unos dos millones de indocumentados. La mayoría demócrata en el Senado aprobó en bloque la iniciativa con 42 votos, mientras que la bancada republicana emitió 34 votos en contra.

### Septiembre

- 29 El gobernador Arnold Schwarzenegger vetó el octavo intento del senador demócrata Gil Cedillo de dar licencias de manejo a los inmigrantes indocumentados en California. Ésta es la tercera vez que el gobernador Schwarzenegger veta este proyecto legislativo pese a que acordó con Cedillo, en 2003, que daría licencia de conducir a los inmigrantes si cumplían con los requisitos de seguridad.

### Octubre

- 1 National City, California, fue declarada ciudad santuario para los migrantes por parte del alcalde Nick Inzunza. La proclama fue hecha frente al Ayuntamiento, donde centenares de residentes —la mayoría de origen mexicano, quienes portaban la bandera tricolor y coreaban el “Cielito lindo”— se enfrentaron verbalmente con los *minutemen* apostados en la acera de enfrente.
- 5 La Corte Federal de Apelaciones del Noveno Circuito falló en contra de la aplicación de una ley promulgada en 2004, la cual exigía que los votantes de Arizona presentaran una identificación al llegar a un centro electoral para poder votar y mostraran pruebas de su nacionalidad al momento de registrarse para sufragar. La ley de 2004, que apareció en la papeleta de ese entonces como la Propuesta 200, requiere que los votantes antes de votar muestren carnés emitidos por el gobierno u otros dos tipos de identificación sin foto permitidos por las autoridades.
- 31 La Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales (NCSL, por sus siglas en inglés), en un documento titulado *2006 State Legislation Related to Immigration: Enacted and Vetoed*, informa que varias legislaturas están aprobando leyes estatales para endurecer las medidas contra la inmigración indocumentada en Estados Unidos. Se dice que alrededor de 570 proyectos de ley relacionados con el ingreso de indocumentados se han presentado este año en congresos estatales, y al menos 84 fueron aprobados.

## Noviembre

- 3 El Concejo Municipal de Tulsa, Oklahoma, aprobó por unanimidad una resolución que condena la contratación de trabajadores indocumentados por parte de contratistas municipales. Con ello, se convierte en la última ciudad de Oklahoma en aprobar o considerar medidas locales relacionadas con la inmigración ilegal en el país.

## Control migratorio

### Agosto

- 10 Julie Myers, jefa de la Oficina para el Control de Inmigración y Aduanas (ICE), del Departamento de Seguridad Interna, informa sobre la instalación de siete nuevos equipos de búsqueda de indocumentados fugitivos. Myers anuncia que los “equipos de operaciones contra fugitivos”, cuya jurisdicción es federal, estarán ubicados en las ciudades de Atlanta, Houston, Los Ángeles, Phoenix, Newark y Washington, y podrán ser desplazados desde su ciudad de localización a cualquier lugar del país donde se requiera su presencia.
- 18 La Travel Industry Association of America pide a la administración de Bush posponer hasta junio de 2009 la entrada en vigor de la ley que obligaría a los turistas estadounidenses provenientes de Canadá, México, Panamá y las islas caribeñas a presentar pasaporte para reingresar a Estados Unidos. El argumento de la asociación es que se generaría un caos enorme entre los turistas.
- 24 Michael Chertoff, secretario de Seguridad Interna, informa que casi todos los inmigrantes ilegales que no sean mexicanos y sean capturados tratando de cruzar a Estados Unidos serán retenidos hasta que puedan ser deportados.
- 30 Lorenzo de la Fuente, alcalde de la ciudad de Nogales, Arizona, informa que la deportación de mexicanos indocumentados por esa frontera registró una disminución de hasta 35 por ciento, debido a la presencia de los agentes de la Guardia Nacional de Estados Unidos.

### Septiembre

- 26 Robert Weber, agente especial a cargo de la oficina de investigación de la ICE, en Tampa, informó que como resultado de la operación “Devolver al remitente” (*Return to Sender*), se ha realizado la mayor redada migratoria en los condados del suroeste de Florida, con un resultado de 163 arrestos.

## Debate migratorio

### Julio

- 6 Michael Bloomberg, alcalde de Nueva York, afirmó ante una audiencia senatorial sobre migración que la economía estadounidense “necesita de un constante flujo de nuevos inmigrantes” y entraría en colapso si todos los indocumentados fueran deportados. La sesión, realizada en Filadelfia, puso de relieve la importancia de los inmigrantes para sectores de la economía de Estados Unidos que, como la agricultura, la hotelería y restaurantes, dependen de la mano de obra intensiva.

### Noviembre

- 29 Harry Reid, líder de la nueva mayoría en el Senado estadounidense, declaró que “la reforma migratoria es un tema que no se puede ignorar, pero no figura entre las prioridades de los demócratas”. En cuanto a las reformas a las leyes de inmigración, Reid expresó que “es un asunto que no va a desaparecer”.

## Política migratoria

### Agosto

- 16 Janet Napolitano, gobernadora de Arizona, y el alguacil del condado de Maricopa, Joe Arpaio, se quejaron ante el Departamento de Seguridad Interna (DHS, por sus siglas en inglés) de la falta de cooperación del ICE. Mediante una misiva enviada al secretario de Seguridad Nacional, Michael Chertoff, tanto Arpaio como Napolitano indicaron que el condado de Maricopa se ha convertido en paso obligado para el tráfico de indocumentados, y que la oficina del ICE en este estado no ha cooperado con las agencias del orden locales.

### Noviembre

- 30 La Oficina de Supervisión del Gobierno (GAO, por sus siglas en inglés) indicó, en su informe titulado “Additional Efforts Needed to Help Ensure Alien Files Are Located when Needed”, que unas treinta mil solicitudes de ciudadanía o 4 por ciento del total de unas 715 000, fueron aprobadas el año pasado pese a la ausencia de los llamados “A-files” o “archivos A”, que incluyen los datos de todo extranjero en el país. Entre sus recomendaciones, la GAO pidió que la Oficina de Servicios de Inmigración y Ciudadanía (USCIS) exija el uso del sistema automatizado para rastrear los archivos A, y corrija las deficiencias o falta de capacitación de los empleados en el uso de ese sistema.

## Ciudadanización

### Agosto

- 11 El USCIS informó que, en los primeros seis meses de 2006, aumentaron las solicitudes de naturalización y el interés de los inmigrantes por información sobre la ciudadanía. Se recibieron 538 219 peticiones de ciudadanía, lo que representa un incremento de 67 por ciento respecto del mismo periodo del año anterior.

## Repatriación

### Septiembre

- 26 Russell Ahr, vocero del ICE, informó que más de doce mil inmigrantes indocumentados se han acogido al Programa de Repatriación Voluntaria a México en éste su tercer año consecutivo. El vocero señaló que hasta el pasado 11 de septiembre, 12 076 inmigrantes mexicanos habían tomado vuelos comerciales desde el aeropuerto de Tucson a la ciudad de México.

## Muerte de migrantes

### Septiembre

- 4 Enrique Flores López, comisionado de Atención a Migrantes del estado de Sonora, informó que unos cien migrantes mexicanos han muerto este año en la frontera Sonora-Arizona, en su intento por cruzar hacia Estados Unidos en forma ilegal. El funcionario estatal indicó que durante 2005 se registraron 270 muertes de connacionales en los 580 kilómetros entre ambos estados.

### Octubre

- 2 De acuerdo con estadísticas de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos, en el año fiscal que comenzó el 1 de octubre de 2005 y terminó el 15 de septiembre de 2006, 199 personas murieron al intentar cruzar la frontera. Las estadísticas muestran que 258 personas perecieron durante el mismo periodo el año anterior.

## Estudios migratorios

### Julio

- 5 Un estudio difundido por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) reveló que las remesas enviadas por los emigrantes de los países me-

nos desarrollados a sus hogares han aumentado en cuatro mil millones de dólares desde el año 2000, por lo que representan una fuente externa de financiamiento de creciente importancia para ese grupo de naciones.

- 7 El informe “Inmigración: teoría y evidencia”, elaborado por el servicio de estudios económicos del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) en Estados Unidos, documenta que la inmigración de mexicanos complementa el crecimiento de la economía estadounidense y deja sin sustento la hipótesis respecto a que los inmigrantes quitan los empleos a los trabajadores de ese país. BBVA comentó que el estudio más completo realizado hasta ahora sobre el impacto de la inmigración en la población, la economía y las finanzas públicas de Estados Unidos, solicitado por el Congreso de ese país en 1997, concluye que hay una ganancia neta anual de entre uno y diez mil millones de dólares, como parte de la riqueza generada y los impuestos pagados por los inmigrantes y el costo relacionado con el uso que hacen de los servicios públicos.
- 7 Según un informe del Centro Hispano Pew, titulado “Gender and Migration”, Estados Unidos es el único país industrializado en el que el número de mujeres inmigrantes, en lugar de aumentar, ha descendido en los últimos 25 años. De acuerdo con el estudio, que se basó en datos del censo estadounidense, la causa de este desequilibrio es el aumento de inmigrantes indocumentados en los últimos años, que son hombres en su mayoría, explicó el autor de la investigación, Richard Fry. El 58 por ciento de los más de once millones de indocumentados en Estados Unidos en 2005 era de sexo masculino, frente a 42 por ciento de mujeres.
- 7 De acuerdo con cifras proporcionadas por María Valencia, portavoz de la Patrulla Fronteriza en Washington, el número de mujeres mexicanas que entra anualmente a Estados Unidos, con documentos o sin ellos, se ha incrementado de forma drástica desde 2003, según estadísticas federales. El número de mujeres inmigrantes detenidas al intentar entrar a ese país sin documentos pasó de 139 200 en 2002 a 183 793 en 2005.
- 16 La Oficina del Censo informó que el número de inmigrantes que vive en Estados Unidos aumentó a más de 35 millones, 12.4 por ciento de la población con respecto del 11.1 por ciento que era hace cinco años.
- 22 Pat Buchanan, ex candidato presidencial, en entrevista con *The Washington Times*, expresó que a menos que se tomen medidas importantes, la inmigración ilegal procedente de los países pobres y en vías de desarrollo invadirá Estados Unidos y otros países ricos del hemisferio occidental en los próximos cincuenta años. Señaló que se requiere ganar la batalla con el pueblo y forzar al gobierno para que actúe lo antes posible. Buchanan ha estado pro-



moviendo su nuevo libro *State of Emergency: The Third World Invasion and Conquest of America*.

### Diciembre

- 7 Un estudio realizado por el Migration Policy Institute de Washington, titulado "Mexican-Born Persons in the US Civilian Labor Force", informa que uno de cada siete trabajadores mexicanos ha dejado su país y está trabajando actualmente en Estados Unidos, lo que significa que 14 por ciento de la fuerza laboral mexicana ha tenido que emigrar. Según el estudio, más de siete millones de trabajadores mexicanos forman parte de la población económicamente activa estadounidense, lo que representa un incremento de dos millones de personas con respecto de las cifras de 2000.

## MÉXICO

### Control migratorio

#### Septiembre

- 20 El número de indocumentados en tránsito detenidos y deportados desde México aumentó 70 por ciento durante los últimos cuatro años. El flujo migratorio tiende a crecer aceleradamente, según datos del Instituto Nacional de Migración (INM).

### Flujo migratorio

#### Septiembre

- 7 El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) informó en un comunicado que casi tres millones de mexicanos emigraron de su país entre 2000 y 2005, lo cual corresponde a los primeros cinco años del gobierno de Vicente Fox.

#### Diciembre

- 31 El Consejo Nacional de Población (Conapo) señaló que en 2007 la migración de mexicanos aumentará 40 por ciento; se proyecta que en ese año poco más de 559 mil personas saldrán del país.

## Estudios migratorios

### Octubre

- 23 El Foro Migraciones —integrado por más de cuarenta organizaciones civiles, académicas y de activistas de los derechos humanos— presentó ante el Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios de Naciones Unidas el “Informe alternativo de México”, en el cual denuncia que la política mexicana en la materia tiene un enfoque “policíaco e inquisitorio, que está orientado al control, la represión y la contención de los migrantes que transitan por el país, en especial en la frontera sur”. El informe resalta que al haber incorporado el INM al Sistema de Seguridad Nacional el 18 de mayo de 2005, México cataloga a los migrantes “como amenazas para la seguridad nacional”.

### Noviembre

- 16 El sondeo titulado “México y el mundo 2006”, presentado por el Centro de Información y Docencia Económicas (CIDE) y por el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi), en colaboración con el Chicago Council on Foreign Relations (CCFR), deja claro que el tema migratorio continúa generando preocupación en un país en el que 57 por ciento de los líderes consultados considera que las políticas estadounidenses en ese campo constituyen amenazas. 66 por ciento de los mexicanos cree que las políticas migratorias estadounidenses son una amenaza para su país.

## ESTADOS UNIDOS-MÉXICO

### Repatriación

#### Julio

- 7 Las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores informaron sobre el inicio del Programa de Repatriación Voluntaria 2006; éste operó del 7 de julio al 30 de septiembre. Dichas actividades se desarrollaron en el marco del Memorándum de Entendimiento sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos, firmado por los gobiernos de México y Estados Unidos en febrero de 2004.

#### Septiembre

- 8 Lourdes Laborín de Bours, presidenta del sistema estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), informó que la Patrulla Fronteriza de Estados

Estados Unidos deportó a 44 700 niños durante 2005, de los cuales 15 460 regresaron al país por las distintas puertas de entrada de la frontera de Sonora, límite con Arizona.

### **Octubre**

- 10 La GAO advierte, en el informe titulado "Illegal Immigration. Border-Crossing Deaths Have Doubled since 1995; Border Patrol's Efforts to Prevent Deaths Have Not Been Fully Evaluated", que el Programa de Repatriación Bilateral entre México y Estados Unidos ha fallado. El objetivo de implementarlo fue evitar muertes y desmotivar el cruce de indocumentados, pero "la participación en el programa es voluntaria y no es posible determinar con certeza el efecto que ha tenido en disuadir (a no volver a cruzar la frontera)" ni en reducir los decesos, indica el informe.

### **Extradición**

#### **Septiembre**

- 18 El gobierno de México extraditó y entregó a las autoridades de Estados Unidos a Francisco Rafael Arellano Félix, el mayor de los hermanos que integran el cártel de Tijuana.

#### **Octubre**

- 16 El gobierno de México extraditó y entregó a las autoridades de Estados Unidos a Naito Gastélum (alias Raúl Zaragoza), uno de los hombres más buscados por la DEA, quien es identificado como líder de una organización de narcotráfico a gran escala que distribuía droga en diversas ciudades de Estados Unidos.

## **MIGRACIÓN**

### **CANADÁ**

#### **Agosto**

- 6 Miles de trabajadores, provenientes principalmente de México y Guatemala, llegaron a Quebec para trabajar en el campo durante la temporada de cosechas. Según René Mantha, director general de una fundación de empresas para la contratación de mano de obra agrícola extranjera, más de 80 por ciento

de los trabajadores vuelve cada año y permanece en el país un promedio de seis meses.

### **Octubre**

- 29 Stephen Harper, primer ministro de Canadá, desmintió las especulaciones sobre la posibilidad de una amnistía para los aproximadamente doscientos mil trabajadores sin papeles que viven en Canadá, ya que considera que ello podría fomentar la inmigración ilegal al país.

## **REMESAS**

### **MÉXICO**

#### **Diciembre**

- 5 Datos del Banco de México muestran que las remesas que los mexicanos residentes en el exterior enviaron al país de enero a octubre de 2006 aumentaron 17.98 por ciento respecto del mismo periodo del año anterior. Las remesas ascendieron a 19 520 000.34 de dólares en los primeros diez meses del año, frente a los 16 545 000.29 de dólares de enero a octubre de 2005. El promedio de cada envío fue de 351.68 dólares, y la gran mayoría fue realizada por transferencia electrónica.

### **ESTADOS UNIDOS-MÉXICO**

#### **Octubre**

- 3 El Banco de México (BM) informó que entre enero y agosto de 2006 el número de operaciones realizado por los mexicanos que emigraron en busca de trabajo para enviar recursos a sus familias aumentó a 5 897 700, la cantidad más elevada desde que el banco central inició el seguimiento de este fenómeno económico y social en 1995. La multiplicación de estas operaciones coincide con los nuevos cálculos del Consejo Nacional de Población sobre la emigración de mexicanos al exterior, según los cuales 582 600 personas más abandonarían el país durante 2006 debido a la falta de oportunidades para mitigar su pobreza.
- 10 Miles de transferencias de dinero gestionadas por Western Union, la popular compañía de envío de divisas, están siendo investigadas por el gobierno de Arizona, como parte de un proyecto para bloquear los pagos a los traficantes de inmigrantes ilegales desde México.

- 19 Luis Alberto Moreno, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), señaló que México seguirá siendo el principal receptor de remesas de América Latina, ya que de los 45 000 000 000 de dólares que salen por este concepto desde Estados Unidos, 44 por ciento (más de veinte mil millones de dólares) irán a parar a algún hogar mexicano. Señaló que a pesar de que se trata de una cantidad importante que llega a la región “no es motivo para celebrar”, pues eso significa que “los países no están generando las oportunidades y los empleos necesarios para los jóvenes”, que se ven en la necesidad de abandonar su país.
- 19 Un estudio del BID señala que, en 2006, 12 600 000 inmigrantes que viven en Estados Unidos habrían enviado 45 000 000 000 de dólares en remesas a América Latina y el Caribe. La mayor parte saldría de California —un total de 13 191 000 000—. En 2004, se enviaron 30 000 000 000 en remesas de Estados Unidos a América Latina y el Caribe. Texas envía 5 222 000 000; Nueva York, 3 714 000 000; Florida, 3 083 000 000; Illinois, 2 583 000 000; Nueva Jersey, 1 869 000 000, y Georgia, 1 736 000 000.
- 19 De acuerdo con el informe “Sending Money Home. Leveraging the Development Impact of Remittances” del Multilateral Investment Fund, las transferencias monetarias a América Latina salen prácticamente de todo Estados Unidos, incluso de algunos estados donde casi no había inmigrantes latinoamericanos hace algunos años, como Misisipi y Pensilvania, y está aumentando el envío de dinero hacia lugares como Tlalchapa, México, y Panajachel, Guatemala.
- 24 La Cámara de Diputados de México aprobó una resolución que condena la medida estadounidense de interceptar las transferencias de dinero de Arizona al territorio mexicano. La resolución también solicitó al gobierno del presidente Vicente Fox que observara con atención los posibles decomisos de las remesas e impidiera la eventual violación de los derechos de los mexicanos que han emigrado a Estados Unidos. En septiembre, un juez estadounidense autorizó a la oficina de la fiscalía general de Arizona la interceptación de las transferencias electrónicas de dinero hechas a través de Western Union que provinieran de 29 estados de Estados Unidos, incluido Arizona, y estuvieran dirigidas al estado de Sonora.

## SEGURIDAD NACIONAL

### ESTADOS UNIDOS

#### Agosto

- 9 El diario *The Washington Post* dio a conocer que el gobierno estadounidense ha elaborado un borrador de enmiendas a la ley de crímenes de guerra para evitar el riesgo de que personas con cargos políticos, agentes de la CIA y ex militares sean procesados por humillar o degradar a prisioneros de guerra.
- 18 Anna Diggs Taylor, juez federal de distrito en Detroit, determinó que es anticonstitucional el programa del gobierno de Bush que permite interceptar llamadas y mensajes de la ciudadanía sin necesidad de una orden judicial. Ordenó, además, poner fin al programa de inmediato. Es la primera magistrada que falla en contra del programa de la Agencia de Seguridad Nacional. La juez sostuvo que el programa viola los derechos a la libre expresión, a la privacidad y la separación de poderes.

#### Septiembre

- 27 El informe titulado "Tendencias en el terrorismo global: implicaciones para Estados Unidos", del cual se han desclasificado cuatro páginas, afirma que la guerra en Irak ha generado un grave resentimiento en el mundo musulmán y ha permitido a los extremistas reclutar más simpatizantes. El informe fue elaborado por los dieciséis servicios secretos estadounidenses y presentado al Congreso en abril; éste predice una mayor variedad de amenazas contra los intereses de Estados Unidos tanto en su territorio como en el extranjero, lo que conducirá "a más atentados en todo el mundo".
- 29 La Cámara de Representantes aprobó, con 232 votos a favor y 191 votos en contra, una iniciativa presentada por la congresista Heather Wilson, republicana por Nuevo México, que daría estatus legal, bajo ciertas condiciones, al programa de escuchas, mediante el cual se espían llamadas telefónicas y los correos electrónicos entre personas sospechosas que se comunican de Estados Unidos al extranjero o viceversa.
- 29 El Senado estadounidense aprobó, con 65 votos a favor y 34 en contra, una ley que establece los parámetros para el trato de presuntos terroristas y los tribunales militares para juzgarlos. Los puntos principales de la ley son los siguientes: amplía la definición de "enemigos combatientes" al incluir a toda persona que dé apoyo material y financiero a grupos terroristas; permite que la parte acusadora condene a un detenido con base en pruebas obtenidas

“de oídas”, si el juez determina que las mismas son confiables, y autoriza el uso de información obtenida mediante métodos coercitivos.

### Octubre

- 13 El presidente Bush firmó el proyecto de ley Safe Port Act 2006, el cual pretende mantener seguros los puertos nacionales. La nueva ley autoriza el desembolso de cuatrocientos millones de dólares al año durante los próximos cinco años para implementar medidas de seguridad en los puertos, y establece tres programas piloto para evaluar la viabilidad de explorar el total de contenedores estadounidenses destinados a recibir material nuclear y radiactivo en puertos extranjeros.

### Noviembre

- 29 Audrey Collins, juez federal de distrito, desautorizó al presidente George W. Bush para determinar qué grupos son terroristas y afirmó que el decreto, firmado después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, era demasiado impreciso e incluso inconstitucional. Además, añadió que algunas cláusulas del decreto firmado el 24 de septiembre de ese año, que facilita al presidente calificar a 27 grupos e individuos como “terroristas globales especialmente designados”, violarían el derecho constitucional a la libre asociación.

### Diciembre

- 6 En una rueda de prensa en el Capitolio, James Baker, ex secretario de Estado, presentó las conclusiones del “Informe del Grupo de Estudios sobre Irak”. En el informe titulado “The Way Forward”, Baker afirma que la actual estrategia de la Casa Blanca en el país árabe no es “viable” y no debe mantenerse durante mucho tiempo. Entre sus recomendaciones figuran la retirada del grueso de las tropas a principios de 2008, la convocatoria de una conferencia de paz regional e imponer sanciones al gobierno iraquí si no mejora la seguridad.

## MÉXICO

### Noviembre

- 27 Un informe de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp) indica que la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) envió a más de mil militares a estudiar 1 193 cursos en la Escuela de las Américas (SOA, Watch) entre los años 1953 y 1996, 340 de los cuales recibieron instrucción sobre tácticas de contrainsurgencia y adoctrinamiento en mate-

ria de “seguridad nacional” entre 1953 y 1980, según consta en archivos de SOA, Watch.

- 29 El *Diario Oficial de la Federación* publicó el reglamento para la coordinación de acciones en materia de seguridad nacional, el cual formaliza los procesos vigentes en esta materia. Por medio de éste, el titular de la Secretaría de Gobernación toma decisiones fundamentales para disminuir y desactivar amenazas a la seguridad nacional.

### Diciembre

- 27 El diario mexicano *La Jornada* publicó que en 2007 la Secretaría de Gobernación (SG) contará con un presupuesto total de 5 083 252 769 pesos, de los cuales las áreas de soberanía y servicios de inteligencia recibirán alrededor de 2 228 000 000 pesos, 1 114 000 000 para cada una.

## CANADÁ

### Septiembre

- 7 Según un sondeo de la empresa Leger Marketing, encargado por la Asociación de Estudios Canadienses, a cinco años de los atentados del 11 de septiembre, 67 por ciento de los canadienses considera que los ataques fueron principalmente acciones de integristas islámicos contra el mundo occidental; 63 por ciento opina que son resultado de la política exterior estadounidense y 31 por ciento, que se deben principalmente a las acciones de Israel en el cercano Oriente.

### Octubre

- 10 La Suprema Corte de Ontario anuló de manera parcial la ley antiterrorista de Canadá por considerar que viola la Carta de Derechos y Libertades, piedra angular de la Constitución. La determinación representa una victoria parcial para Monin Khawaja, un canadiense de origen paquistaní que fue detenido en 2004 por su presunta pertenencia a un grupo involucrado en los ataques perpetrados en Gran Bretaña.
- 29 Jim Judd, director del Servicio Canadiense de Inteligencia (CSIS), reconoció que la agencia tiene miembros activos en Afganistán, Irak y Líbano. También señaló que la inteligencia canadiense ha tenido que reforzar sus actividades en el extranjero para hacer frente a nuevas amenazas.



## SEGURIDAD BINACIONAL

### ESTADOS UNIDOS-MÉXICO

#### Terrorismo

##### Octubre

- 12 De acuerdo con una investigación de Estados Unidos, en México podría encontrarse una célula de Hezbolá dedicada a realizar diversos negocios y a obtener recursos destinados al desarrollo de actividades terroristas. Esta información se desprende de un informe que el gobierno estadounidense entregó a la Procuraduría General de la República (PGR) en julio, con base en el cual la Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo y Tráfico de Armas de dicha entidad ha iniciado las investigaciones.

##### Noviembre

- 21 Casi 40 por ciento de los militares latinoamericanos entrenados por Estados Unidos en 2005 dentro del Programa de Adiestramiento Antiterrorista es de origen mexicano. Financiado por el Departamento de Defensa de Estados Unidos, el Programa Regional de Defensa contra el Terrorismo (CTFP) entrenó a 353 elementos del Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina mexicanos en territorio nacional.

#### Seguridad fronteriza

##### Julio

- 4 Las autoridades de Eagle Pass instalaron cámaras de alta tecnología para vigilar un puente fronterizo con México a fin de detectar la actividad de traficantes de drogas, terroristas o delincuentes que puedan tratar de cruzar la frontera. El nuevo sistema de vigilancia está valuado en cien mil dólares y ha sido financiado por el Centro de Investigación Fronteriza y Tecnología.
- 31 Estados Unidos concluye el despliegue de miles de efectivos de la Guardia Nacional en la frontera que comparte con México, como parte de la primera fase de una operación para reforzar la seguridad fronteriza anunciada por el presidente George W. Bush. Según un comunicado de la Guardia Nacional, 6 199 soldados apoyan la vigilancia e infraestructura para que los agentes del ICE puedan dejar de hacer trabajos administrativos y se enfoquen a patrullar la frontera.

## Agosto

- 2 De acuerdo con el informe “Border Security. Continued Weaknesses in Screening Entrants into the United States” de la GAO, la seguridad en la frontera tiene graves fallas. El informe presentado ante el Comité de Finanzas del Senado demostró que terroristas o criminales pueden pasar libremente hacia Estados Unidos con pocas o ninguna posibilidad de ser detectados. Investigadores gubernamentales realizaron nueve cruces exitosos presentando ante los agentes fronterizos identificaciones y nombres falsos sin que las autoridades se percataran de ello.
- 3 El presidente George W. Bush visitó la región fronteriza de Misión, situada en el valle de Río Grande justo al norte de la frontera entre Estados Unidos y México, para supervisar las recientes mejoras en materia de seguridad fronteriza.
- 7 El alemán Lukas Grunwald, experto en sistemas de seguridad, advirtió durante la convención Defcon —la reunión de *hackers* más grande en Estados Unidos— que el pasaporte electrónico propuesto por Estados Unidos y otros países es vulnerable y permite a los criminales reproducir códigos y entrar al país ilegalmente.
- 15 La Cámara de Representantes aprobó la iniciativa llamada Barda Segura (HR6061), que propone edificar un muro doble de 1 200 kilómetros en la frontera con México, lo cual implica la erogación de dos mil millones de dólares. El proyecto de los republicanos tiene previstas otras barreras físicas en todas las zonas fronterizas de la Unión Americana, así como el uso de tecnologías para crear una “frontera virtual”. Con ello se busca ordenar que el gobierno establezca el “control operacional” de todas las fronteras y costas del país mediante el incremento de agentes de la Patrulla Fronteriza, la edificación de más barreras y el empleo de alta tecnología para la vigilancia, incluyendo satélites, cámaras y aeronaves.
- 18 Michael Chertoff, secretario del Departamento de Seguridad Nacional (DHS), anunció, durante su visita a la ciudad fronteriza de Nogales, Arizona, el uso de innovadora tecnología para construir un muro virtual, con el fin de frenar el flujo migratorio y de drogas a lo largo de la frontera con México.
- 27 Legisladores de la Cámara de Representantes y el Senado estadounidense acordaron posponer diecisiete meses la aplicación del programa para reforzar la seguridad fronteriza, a través del cual los agentes estadounidenses pedirán a quien ingrese por tierra desde México o Canadá que presente un pasaporte o tarjetas de identificación con fotografía. La medida se pospuso porque los legisladores quieren asegurarse de que las nuevas identificaciones diseñadas por el gobierno federal ayudarán a reforzar la seguridad en las fronteras y a

evitar el ingreso de terroristas sin retrasar a los viajeros regulares procedentes de México y Canadá.

- 29 El Congreso estadounidense aprobó la iniciativa de gastos de seguridad interna que prevé destinar 1 200 000 000 de dólares a la construcción del muro fronterizo de 1 120 kilómetros en la línea con México.

## Octubre

- 2 Luis Ernesto Derbez, canciller de México, informó que nuestro país envió una nota diplomática al Departamento de Estado de Estados Unidos mediante la cual solicitó al presidente George W. Bush que vetara la ley migratoria que prevé la construcción de un muro fronterizo. En extensa carta, la Secretaría de Relaciones Exteriores señaló que dicho muro “lastimará” la relación bilateral. Derbez calificó de “tonto” el gasto aprobado por el Congreso estadounidense para levantar la barrera que, consideró, al final será derrumbada.
- 4 George W. Bush, durante un acto en Scottsdale (Arizona), firmó la ley Department of Homeland Security Appropriations Act correspondiente al año fiscal 2007. La ley asigna 33 800 000 000 de dólares que se destinarán a la contratación de 14 800 nuevos agentes de la patrulla fronteriza, al financiamiento de 27 500 centros de detención para ilegales o a la construcción de 6 700 nuevos centros; incluye también 1 200 000 000 de dólares para la construcción de la barda fronteriza, así como barreras para vehículos y la implementación de más tecnología de punta aplicada a tal fin.
- 5 En Texas se instalaron las primeras quince cámaras de video que conformarán su sistema de vigilancia fronteriza a través de Internet, sin embargo, las imágenes que captan aún no están disponibles en la red y sólo pueden verlas agentes de seguridad.

## Noviembre

- 5 Texas comenzó a probar un programa que incluye la instalación de cámaras de vigilancia en la frontera con México con lo que se pretende reducir el narcotráfico y el cruce de indocumentados. Esto se hace en el marco del programa de “vigilancia virtual fronteriza” del gobernador Rick Perry, un plan de cinco millones de dólares para colocar cámaras en áreas remotas de importante actividad delictiva en el límite geográfico con México.
- 17 Richard L. Skinner, inspector general del DHS, señaló en un informe de auditoría ante el Congreso que la vigilancia electrónica y otras medidas para mejorar la supervisión a lo largo de la zona fronteriza del suroeste podría costar quince veces más que el cálculo inicial de dos mil millones de dólares.

En otras palabras, asegurar las fronteras de Estados Unidos con vallas “virtuales” costaría entre ocho mil y treinta mil millones de dólares.

### Diciembre

- 6 Un informe del Department of Homeland Security (DHS) al Congreso indica que Estados Unidos tiene ahora un control “efectivo” sobre 457 de los casi 3 200 kilómetros de la frontera con México. En lo que se refiere a la propuesta de barda fronteriza, el documento consignó que el proyecto, que debería terminarse en 2011 con un costo de 7 600 000 000 de dólares, carece de metas concretas que permitan medir sus resultados.
- 6 Texas concluyó su primera prueba del sistema de cámaras colocado en su frontera con México, diseñado para enviar imágenes en vivo vía Internet, con el fin de que los ciudadanos puedan informar si detectan actividades sospechosas. Un portavoz del gobernador Rick Perry dijo que el programa de vigilancia de la frontera de Texas, cuyo costo es de cinco millones de dólares, deberá funcionar por completo en 2007.

### Valla fronteriza

#### Octubre

- 27 El presidente George W. Bush, el comisionado de Aduanas y Protección Fronteriza Ralph Basham, el jefe de la Patrulla Fronteriza, David Aguilar, el diputado Peter King, los líderes de la mayoría en la Cámara de Representantes John Boehner y del Senado, Bill Frist, al igual que el vicepresidente Dick Cheney firmaron en la Casa Blanca la iniciativa de ley HR6061 denominada Barda Segura, la cual permite construir una valla de más de mil kilómetros en la frontera con México.
- 28 De acuerdo con información obtenida del censo y analizada por el Immigration Policy Center (IPC) en el texto “Undocumented Immigration by Congressional District”, los principales impulsores del muro en la frontera fueron los legisladores cuyos distritos tienen escasa presencia de indocumentados. Tal es el caso de James F. Sensenbrenner, del distrito 5 de Wisconsin, receptor del 6 por ciento de los indocumentados; Tom Tancredo, del distrito 6 de Colorado, que recibe el 2.1 por ciento; Peter King, del distrito 3 de Nueva York, con 1.1 por ciento de indocumentados, y Duncan Hunter, del distrito 52 de California, con un 3.3 por ciento.

## Postura de actores sobre el muro fronterizo

### Octubre

- 11 Bill Richardson, gobernador de Nuevo México, aseguró que la aprobación de la construcción de un muro fronterizo por parte del Congreso estadounidense aísla cada vez más a ese país del resto del continente. Richardson señaló: “Con esta administración hemos perdido el contacto y llegamos a un punto en que si no es por países como Colombia o El Salvador, no tenemos amigos cercanos en la región”.
- 12 Jeffrey Davidow, ex embajador de Estados Unidos en México y presidente del Instituto de las Américas de la Universidad de California, dijo al participar en el congreso internacional: “El fenómeno migratorio y los derechos humanos”, que el muro que pretende construir el gobierno estadounidense “es una estupidez, una idiotez, una pérdida de recursos y lo lamento mucho como estadounidense”. Sin embargo, criticó que el gobierno de México no reconozca que la migración tiene su origen en la falta de oportunidades para sus ciudadanos y dijo que mientras no haga algo al respecto será difícil contenerla.

### Noviembre

- 2 Carlos Gutiérrez, secretario de Comercio de Estados Unidos, aseguró en una entrevista que la relación entre su país y México es fuerte y de largo plazo, por lo que la ley del muro fronterizo no la afectará.

## Reunión de gobernadores fronterizos

### Agosto

- 24 Inició la XXIV Conferencia Anual de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos en Austin, Texas, a la cual asistieron los gobernadores de Texas, Arizona, California y Nuevo México. Por parte de México participaron los de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. La prioridad fue la seguridad fronteriza; se analizó una propuesta presentada por Bill Richardson, de Nuevo México, y Arnold Schwarzenegger, de California, donde se planteó la creación de una fuerza binacional para combatir el crimen organizado en la frontera común.
- 26 El gobernador de Texas, Rick Perry, presentó el documento final de la XXIV Conferencia anual de gobernadores fronterizos. En él, los mandatarios estatales se comprometen a renovar sus esfuerzos “para erradicar la

actividad criminal en la frontera”, y en la medida de lo posible compartir información de inteligencia sobre terrorismo, pandillas, fugitivos, contrabando y tráfico de drogas.

## SEGURIDAD BINACIONAL

### ESTADOS UNIDOS-CANADÁ

#### Seguridad fronteriza

##### Julio

- 7 George W. Bush y Stephen Harper se reunieron en la Casa Blanca. Bush aseguró que su gobierno está dispuesto a ampliar hasta el 1 de enero de 2008 el plazo para comenzar a pedir pasaporte a quien desee cruzar la frontera entre Estados Unidos y Canadá.

##### Agosto

- 31 Stephen Harper anunció en Columbia Británica que los aduaneros canadienses estacionados en los puestos fronterizos portarán armas a partir de septiembre de 2007. Se contempla que hacia 2008 cuando menos 150 de los cinco mil aduaneros del país porten armas.

##### Septiembre

- 26 Un comité del Congreso estadounidense se pronunció a favor del aplazamiento, hasta junio de 2009, de las nuevas medidas de identificación en las fronteras entre Canadá y Estados Unidos que debían entrar en vigor en 2008.

##### Diciembre

- 14 Stockwell Day, ministro de Seguridad Pública de Canadá, anunció la concreción de los programas para viajeros “Nexus”, los cuales incluyen los subprogramas Nexus aire, Nexus caminos y Nexus marina. Todo ello tiene como finalidad la simplificación del ingreso de canadienses a territorio estadounidense, ya sea por mar, tierra o aire, sin descuidar la protección contra el terrorismo, los criminales y otras amenazas tanto a la salud como a la seguridad de los canadienses, mediante la agilización y mejoramiento del proceso de inspección de los viajeros entre Estados Unidos y Canadá. El Nexus es un programa conjunto de la Agencia Canadiense de Servicios Fronterizos (CBSA)

y la Agencia Estadunidense para la Protección Fronteriza y Aduanal (U.S. Custom and Border Protection, CBP).

## CRIMEN ORGANIZADO Y NARCOTRÁFICO

### MÉXICO

#### Diciembre

- 5 Según estadísticas de la Sedena, el gobierno de Vicente Fox decomisó el triple de drogas que el de Ernesto Zedillo. Durante los últimos seis años, esta secretaría incautó 9 657 toneladas de marihuana, lo que arroja un promedio de alrededor de cuatro toneladas y media al día. A lo largo del gobierno de Vicente Fox, el ejército destruyó un total de 2 348 000 plantíos de marihuana y amapola. La cifra final de cocaína asegurada en la última administración fue de 43.3 toneladas, catorce más que las que aseguró el gobierno zedillista.

### CANADÁ

#### Agosto

- 18 El informe anual de la Real Policía Montada de Canadá indicó que el crimen organizado está en constante aumento y ha logrado llegar a las áreas remotas y rurales del país.

### ESTADOS UNIDOS-MÉXICO

#### Agosto

- 16 Como resultado de la denominada “Operación fiebre de oro negro”, funcionarios del Departamento de Justicia y de la DEA anunciaron que más de 130 personas fueron detenidas en todo el país en un operativo que desarticuló a un grupo de traficantes mexicanos. Además, indicaron que la red delictiva, que operaba desde Tennessee, usaba a inmigrantes ilegales venidos de México para introducir heroína a través de la frontera sureste y luego distribuirla en áreas rurales y urbanas en todo el país.
- 17 Michael Braun, vocero de la DEA, informó que su agencia y la guardia costera de Estados Unidos capturaron a Francisco Javier Arellano Félix, de 37 años, uno de los últimos miembros del cártel de Tijuana.

- 31 John Walters, director de la Oficina para la Política Antidrogas de la Casa Blanca (ONDCP), al participar en una operación de erradicación de drogas en el Parque Nacional de Secuoya, en California, aseguró que los cárteles de la droga mexicanos están poniendo en peligro la salud y seguridad de los parques nacionales en Estados Unidos con sus cultivos clandestinos. Advirtió que los narcotraficantes mexicanos recurren cada vez más al uso de terrenos públicos en este país para la producción y tráfico de drogas. Según la oficina de Walters, los cárteles mexicanos controlan 80 por ciento de los cultivos de marihuana localizados en los terrenos públicos de Estados Unidos.

### **Noviembre**

- 12 Un informe de la DEA indica que las organizaciones del narcotráfico trasladan anualmente de Estados Unidos a México entre 8 300 000 000 y 24 900 000 000 dólares, producto de sus negocios, a través de los cruces internacionales.
- 16 La "Evaluación Anual sobre la Amenaza de las Drogas 2007", elaborada por el Centro Nacional de Inteligencia contra el Narcotráfico (DIC, por sus siglas en inglés) del Departamento de Justicia, señala que los cárteles de droga de México y Colombia han consolidado sus lucrativas operaciones de lavado de dinero y utilizan la frontera sur de Estados Unidos como principal vía de tránsito de sus ganancias ilícitas.

## **ASUNTOS REGIONALES**

### **CUMBRE IBEROAMERICANA**

#### **Noviembre**

- 6 Finalizó la XVI Cumbre Iberoamericana con un cerrado consenso sobre los derechos migratorios, una dura condena al muro antiinmigración que Estados Unidos pretende construir en su frontera con México, así como con diversos acuerdos para resolver diferentes conflictos bilaterales y un llamado a la "cohesión social" de los países de la región latinoamericana. A la reunión no asistieron los mandatarios de Brasil, Cuba, Panamá, Guatemala, República Dominicana y Perú.



## RECURSOS NATURALES

### ESTADOS UNIDOS

#### Medio ambiente

##### Octubre

- 25 El Fondo Mundial para la Vida Salvaje indicó en el informe “Planeta vivo 2006” que si el estilo de vida de la humanidad se mantiene como hasta ahora, en 2050 se necesitarían dos planetas para satisfacer la demanda de consumo. El documento advierte que la demanda de recursos ha superado 25 por ciento la capacidad de regeneración de la Tierra. Estados Unidos, China y casi toda Europa consumen más de lo que su propia tierra puede generar.

##### Diciembre

- 5 El gobierno de Washington solicitó a la Corte de Apelaciones de San Francisco que anule una demanda interpuesta por grupos de interés de empresarios mexicanos y organizaciones medioambientales estadounidenses, con la cual se bloqueó el proyecto que buscaba cubrir con cemento una zona del canal All-American de 131.95 kilómetros de longitud, que permite que las aguas del río Colorado rieguen los cultivos de ambas partes de la frontera en la zona de California.

## LATINOS

##### Octubre

- 5 El estudio “Panorama cambiante en la educación pública en Estados Unidos”, realizado por Richard Fry, analista del Pew Hispanic Center, afirmó que la educación pública básica ha estado marcada en la última década por un crecimiento de la matrícula de alumnos hispanos, un aumento en el número de escuelas y el alejamiento de alumnos blancos de instituciones educativas donde se concentran minorías. En el análisis de los datos entre 1993 y 2003 —la década del cambio más drástico—, el estudio establece que los hispanos representaron 64 por ciento de los nuevos estudiantes que ingresaron a las escuelas públicas, los afroamericanos, 23 por ciento y los asiáticos, 11 por ciento, pero la matrícula de niños blancos se redujo 1 por ciento.

## DEMOGRAFÍA

### Estados Unidos

#### Octubre

- 13 La Oficina del Censo de Estados Unidos aseguró que la población de ese país llegaría a los trescientos millones a las 7:46 de la mañana del 17 de octubre de 2006. Los cien millones de personas adicionales, muchos de ellos inmigrantes, sustituirán en las filas laborales a la generación nacida después de la segunda guerra mundial, llenarán las arcas del seguro social y, probablemente, mantendrán saludable la economía.

## POLÍTICA EXTERIOR

### MÉXICO

#### Diciembre

- 2 Académicos y especialistas coordinados por el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi) entregaron a la nueva canciller, Patricia Espinosa Cantellano, una serie de recomendaciones para sus primeros cien días en el cargo. Entre ellas destacan la de rescatar los temas que más interesan a la opinión pública como la seguridad, la violencia, la migración y la competitividad; esto, sin crear falsas expectativas respecto de la relación con Estados Unidos. En cuanto a América Latina, recomiendan restablecer la relación con Cuba, Bolivia y Venezuela y crear nuevas instancias de diálogo que permitan a México mejorar su posición en la región. Las recomendaciones se encuentran en dos documentos, uno elaborado por el SEM titulado "Propuesta para una agenda de política exterior" y otro realizado por el Comexi titulado "Memorándum para el presidente electo de México. La política exterior en los primeros 100 días de la administración".

## POBREZA

#### Diciembre

- 5 La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en su informe "El panorama social para la región", aseguró que el nuevo gobierno de México inicia con aproximadamente 35 500 000 de ciudadanos pobres; de ellos, 11 700 000 millones sobreviven en pobreza extrema.

## Traducciones de resúmenes/ Translations of Abstracts

LIETTE GILBERT

### *Legitimizing Neoliberalism Rather Than Equality: Canadian Multiculturalism in the Current Reality of North America*

Este artículo argumenta que la política multicultural y su vínculo implícito con la política migratoria han sido instrumentales en la redefinición del imaginario canadiense de los setenta y principios de los ochenta. Las críticas al multiculturalismo van desde la perspectiva conservadora, que postula que esa política promueve la división y ya ha ido demasiado lejos, hasta cierta crítica poscolonial, que pone el énfasis en que el multiculturalismo no ha avanzado lo suficiente como para desmarginalizar las experiencias de los canadienses no blancos. Como una aportación a esta crítica de tan amplio espectro, este artículo sugiere que en las dos últimas décadas el multiculturalismo ha abandonado su reconocido marco de inclusión a favor de un paradigma de mercantilización. El multiculturalismo fue consagrado como una ventaja competitiva en la discusión sobre el libre comercio y la integración norteamericana. Después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, el multiculturalismo ha sido simultáneamente considerado como un riesgo a la seguridad y como una víctima. En la nueva realidad norteamericana de integración económica y cooperación en materia de seguridad, las políticas multicultural y migratoria han sido cooptadas por una racionalidad neoliberal, que legitima la seguridad y la prosperidad sobre la diversidad y la igualdad.

**Palabras clave:** multiculturalismo, identidad nacional, unidad nacional, política migratoria, relaciones Estados Unidos-Canadá, integración continental, agenda de seguridad.

ESMERALDA GARCÍA LADRÓN DE GUEVARA

***Las redes políticas de Estados Unidos:  
el caso de la biotecnología alimentaria***

By examining U.S. policy making on genetically modified foods, an issue that has been the topic of major international debates, this article shows how government or public strategies and economic and societal needs (both quasi-public and private) are reconciled. It invites the reader to go beyond thinking about policies as givens and to look at the reasons behind them and the way they are designed, attributing special importance to decision-making and the interaction among participants.

**Key words:** networks, policies, genetically modified foods, transgenic foods, biotechnology, the United States.

DAVID G. HAGLUND

***A Security Community –“If You Can Keep It”:  
Demographic Change and the North American Zone of Peace***

Con frecuencia la investigación académica sobre comunidades de seguridad se enfoca en las condiciones y consecuencias de su formación. Son muy escasos los trabajos que examinan cómo y por qué estos arreglos pudieran llegar a decaer e, incluso, quizá desaparecer por completo. Difícilmente podría decirse que lo anterior sea una sorpresa, sobre todo dado que en algunos afortunados lugares del mundo tanto la población como las elites han llegado a aceptar que los conflictos interestatales, cuando menos en sus entornos geográficos cercanos, son un vestigio del pasado. Sin importar qué tan descuidadamente pudieran haberse administrado las relaciones entre ellos, la expectativa dominante es que su comunidad de seguridad es virtualmente indestructible —o para decirlo con una expresión coloquial, es “a prueba de idiotas”.

Este artículo examina críticamente dicha perspectiva. Específicamente procura explorar el impacto potencial de las diásporas étnicas (incluyendo para los propósitos de este trabajo las religiosas) en la seguridad continental. El tema se aborda desde el punto de vista del debate en Estados Unidos, no sólo porque el mismo tiene tantas implicaciones para sus vecinos del norte y del sur, Canadá y México, sino también porque en sentido estricto esos dos vecinos han sido considerados cada vez más en Estados Unidos, por diferentes razones, como la fuente del problema.

**Palabras clave:** seguridad nacional, comunidades de seguridad, América del Norte, terrorismo, inmigración, relaciones Canadá-Estados Unidos, relaciones México-Estados Unidos.

LEONARDO CURZIO

*Ignorancia estratégica*

Migration is the most important item on today's bilateral agenda between Mexico and the United States. Rife with contradictions for both countries, practical solutions do not seem to be at hand since both governments prefer to omit issues that make them uncomfortable from the agenda. For the United States, the problem lies in a contradiction: it is a country built by migrants, but now it must enforce a severe immigration policy at the same time that its economy requires cheap labor. For Mexico, the emigration of its citizens to the United States is used as a political weapon, though in fact, the country lacks a true migratory policy. Therefore, we come up against a trend in each country to simplify the discussion on the issue. Neither the elected officials nor the bureaucracies of the two nations publicly accept that the two economies' labor markets complement each other. They also fail to take into account the economic, demographic and socio-cultural factors created by migration between the two countries. It is precisely in this tendency to simplify the issue in which the author situates *strategic disregard*, which he characterizes as a mechanism for evading reality that allows the two actors to use migration to their convenience in the bilateral relationship, whether by minimizing the information they have or by limiting shared responsibility. Strategically ignoring issues conditions the creation of common policies that would create a balanced, fair response to the problems created by bilateral migration.

**Key words:** migrations, Mexico-United States relations, security, labor markets.

ALEXANDRA AGUILAR BELLAMY

*Los retos del Estado mexicano ante el reconocimiento de los derechos colectivos: una perspectiva comparada desde el federalismo canadiense*

Can federalism be an effective arrangement for recognizing collective rights within the state? This article answers this question using a historical, comparative analy-

sis of the Mexican and Canadian federal systems and the historic processes of negotiation their first nations have gone through. The Canadian case is one of today's important models because it has been a process of negotiation and democratic decentralization that has achieved recognition of ethnic and cultural differences. In the case of Mexico, the results have been interrupted by political authoritarianism, the non-recognition of ethnic identities as nations and the federal system's lack of flexibility in defining new relationships. The analysis concludes that it is necessary to promote the constitutional changes suggested by the indigenous nations and agreed upon with the government in 1996, and to foster a re-engineering of the federal system, like in the Canadian case, to allow for new degrees of political and territorial autonomy for indigenous nations.

**Key words:** compared federalism, collective rights, nation, Mexico, Canada.

LILIANA RIVERA SÁNCHEZ

*La formación y dinámica del circuito migratorio  
Mixteca-Nueva York-Mixteca: los trayectos internos  
e internacionales*

This article's objective is to show how an international migratory circuit with different trajectories, intersections and temporary and spatial breaks is formed. It aims to put some historical, socio-cultural and also economic conditioning factors into perspective, allowing the creation of a highly mobile, transnational migratory circuit between the Mixtec region of the state of Puebla, with different national and international destinations, and the city of New York, the main international destination. The author's hypothesis is that the dynamics of internal and international migration are *linking acts*, which show up the migratory trajectories, routes, destinations and multiple spaces that emerge in the long run. Finally, the formation of this circuit is caused by multiple factors resulting from mobility, intersections and societal concatenations.

**Key words:** migratory circuit, internal and international migrations, mobility, networks, Mixtec region, New York.

# VOICES of Mexico

CISAN • UNAM

Felipe Calderón's  
Foreign Policy  
Leonardo Curzio

The Lessons of  
The Mexican Elections  
Pedro Salazar Ugarte

Accountability and Higher  
Education in Mexico  
Alonso Gómez-Robledo V.

The New Social Security  
Law for Public Servants  
Gustavo Leal

Insights into the Future  
Of Mexican Oil  
Articles by David Shields and  
Víctor Rodríguez

Undocumented Migration  
And Human Rights  
Ariadna Estévez

La Quebrada Divers  
Barbara Kastelein

Revelations. The Arts in  
Latin America, 1492-1820  
Ery Camara

A Glimpse at  
The Essence of Michoacán



[www.unam.mx/voices](http://www.unam.mx/voices)



ISSUE 79 MAY - AUGUST 2007 MEXICO \$50 USA \$12.00 CANADA \$15.00

Descubra México en un recorrido por lo más sobresaliente de sus manifestaciones artísticas y culturales. La revista *Voices of Mexico*, editada totalmente en inglés, incluye ensayos, crónicas, reportajes y entrevistas sobre economía, política, ecología y relaciones internacionales.

### Informes y suscripciones:

Tels. 5336 3601 • 5336 3595 • 5336 3558  
[voicesmx@servidor.unam.mx](mailto:voicesmx@servidor.unam.mx)

Suscripción anual México \$140 pesos, U.S. \$30 U.S. dlls., Can \$40 Can dlls.

# LINEAMIENTOS DE ENTREGA DE ORIGINALES

## 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 100 a 150 palabras.
- La extensión será de 20 a 40 cuartillas.

### REFLEXIONES

#### Entrevistas

- El entrevistado será una figura destacada del mundo académico, político, social y/o cultural.
- Cada entrevista tendrá de 5 a 10 preguntas analíticas y comparativas.
- La extensión será de 15 a 20 cuartillas.

#### 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.

#### Cronología

- Se elaborará sobre los acontecimientos más importantes de la región de América del Norte y del resto del mundo, así como de su mutuo impacto.
- La extensión será de 20 a 30 cuartillas.

## PARA SU PUBLICACIÓN

Todos los textos deberán cumplir con las siguientes normas para la presentación de originales:

- Deberán entregarse en formato electrónico, en el programa Microsoft Word.
- Ser inéditos.



- 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 1,680 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: Collectivistic 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, disponible en <[http://meme.phpwebhosting.com/~migración/primer\\_coloquio/2\\_3.pdf](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](http://www.cisan.unam.mx)> o solicitarlas a <[namerica@servidor.unam.mx](mailto:namerica@servidor.unam.mx)>.

Las colaboraciones se enviarán a

**Norteamérica, Revista Académica**

Centro de Investigaciones sobre América del Norte

Torre II de Humanidades, piso 10, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

Correo electrónico: <[namerica@servidor.unam.mx](mailto:namerica@servidor.unam.mx)>

Teléfono: (011 5255) 5623-0305, ext. 42180, Fax: (011 5255) 5550-0379

# GUIDELINES FOR PRESENTING MANUSCRIPTS

## 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 a 100- to 150-word abstract.  
*Length:* 20 to 40 pages.

### REFLECTIONS

#### Interviews

- The interview will be with an outstanding figure from the academic, political, social and/or cultural world.
- Each interview will include between 5 and 10 analytical and comparative questions.  
*Length:* 15 to 20 pages.

#### 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.

#### Chronologies

- They will deal with the most important events in North America and the rest of the world and their reciprocal impact.  
*Length:* 20 to 30 pages.

## FOR PUBLICATION

All manuscripts must comply with the following norms:

- Manuscripts must be submitted in electronic form. The electronic version must be in Microsoft Word.

## GUIDELINES

- 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.
- All Articles must be previously unpublished.
- Article length will depend on the section.
- Tables and graphs will be turned 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, available in <[http://meme.phpwebhosting.com/~migración/primer\\_coloquio/2\\_3.pdf](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](http://www.cisan.unam.mx)>, or requested at: <[namerica@servidor.unam.mx](mailto:namerica@servidor.unam.mx)>

Please send manuscripts to:

**Norteamérica, Revista Académica**

Centro de Investigaciones sobre América del Norte

Torre II de Humanidades, piso 10, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

e-mail: <[namerica@servidor.unam.mx](mailto:namerica@servidor.unam.mx)>

Phone: (011 5255) 5623-0305, Ext. 42180, Fax: (011 5255) 5550-0379



## **CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE**

El CISAN tuvo su origen en noviembre de 1988 con la creación del Programa Universitario sobre Estados Unidos de América, proyecto que entonces representaba una tarea prioritaria para la investigación científica de la UNAM, dada la importancia de Estados Unidos en el contexto internacional y la relevancia de nuestra vecindad geográfica. Este programa fue aprobado por el Consejo Universitario, conformándose así el Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América (CISEUA).

Ante la inminente firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se reconoció la necesidad de ampliar el alcance de los estudios del CISEUA y profundizar el conocimiento de las dinámicas de integración tanto regionales como globales, por lo que, en agosto de 1993, se emprendió el estudio sistemático de Canadá y se cambió la denominación a la de Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN).

Los desafíos impuestos a México por las dinámicas de la globalización y de la integración regional de los últimos años, así como los cambios y reajustes geopolíticos han influido en la agenda de investigación del CISAN, misma que tiene como objetivo principal comprender la dirección y las transformaciones de las interacciones entre las sociedades y los Estados de la región de 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.

### **ORGANIZACIÓN ACADÉMICA**

El CISAN está integrado por 23 investigadores y veinte técnicos académicos. Los investigadores están agrupados en tres áreas de investigación: Estudios Estratégicos, Estudios de la Integración y Estudios de la Globalidad, en las cuales trabajan un total de 32 proyectos individuales, así como once colectivos, siete de los cuales se realizan de manera conjunta con académicos de otras instituciones nacionales y extranjeras, dando cabida al análisis de temas imprescindibles para el estudio de la región, como la ciencia y la tecnología, la seguridad nacional, la comunidad norteamericana, el factor humano de la integración, narcotráfico, migración, cultura, educación, grupos minoritarios, globalización, políticas exteriores, procesos electorales, entre otros.

### **VINCULACIÓN ACADÉMICA**

Nuestros académicos participan en la formación de recursos humanos a través del vínculo permanente con el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales y con la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, dentro del plan de estudios de la Maestría en Estudios México-Estados Unidos, ambos de la UNAM, así como en la dirección de tesis en los dife-

rentes procesos de titulación, impartiendo cursos en distintas universidades nacionales y extranjeras, y mediante el programa permanente de servicio social, dirigido a estudiantes provenientes de carreras afines a las áreas de estudio del CISAN.

De igual forma, desde 2003 el CISAN realiza anualmente el Diplomado de Actualización Profesional “Estados Unidos, México y Canadá: una dimensión internacional y regional”, y mantiene vigente un concurso para premiar las mejores tesis producidas en la UNAM sobre la temática norteamericana.

#### **PUBLICACIONES**

Como parte fundamental de la divulgación de los estudios norteamericanos, el CISAN publica los avances y resultados de sus investigaciones, contando con más de cincuenta libros especializados, colecciones como los “Cuadernos de América del Norte”, la revista *Voices of Mexico* y esta nueva publicación, *Norteamérica, Revista Académica*.

#### **ACTIVIDADES ACADÉMICAS**

Para difundir el saber sobre la región de América del Norte se promueve la participación de nuestros académicos en foros de debate nacionales e internacionales, lo cual se suma a un amplio programa de actividades de extensión académica que, en ocasiones, son coorganizadas con otras entidades académicas; dicho programa comprende seminarios, coloquios, presentaciones de libros y conferencias. Actualmente, el CISAN coordina con la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM dos cátedras extraordinarias: la canadiense “Margaret Atwood y Gabriëlle Roy” y la estadounidense “Henry David Thoreau”.

Por último, cabe destacar la celebración de un número importante de convenios de colaboración interinstitucional nacionales y extranjeros, cuyo fin es llevar a cabo un intercambio que retroalimente nuestra misión.

#### **Centro de Investigaciones sobre América del Norte**

<<http://www.cisan.unam.mx>>  
<[cisan@servidor.unam.mx](mailto:cisan@servidor.unam.mx)>

#### **Maestría en Estudios México-Estados Unidos**

<[http://www.acatlan.unam.mx/posgrado/maestrias/mex\\_us/información.html](http://www.acatlan.unam.mx/posgrado/maestrias/mex_us/información.html)>

#### **Investigadores del CISAN que son tutores de la maestría**

<[http://www.acatlan.unam.mx/posgrado/maestrias/mex\\_us/tutores.html](http://www.acatlan.unam.mx/posgrado/maestrias/mex_us/tutores.html)>

#### **Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

<<http://www.políticas.unam.mx/>>

#### **Programa radiofónico *América del Norte Hoy***

Jueves de 10:30 a 11:00 hrs., a través de Radio UNAM 860.9 A.M.  
<<http://www.unam.mx/radiounam/>>



## CENTER FOR NORTH AMERICAN STUDIES

### AMERICAN UNIVERSITY'S CENTER FOR NORTH AMERICAN STUDIES

The Center for North American Studies (CNAS) at American University offers courses, promotes scholarship, and seeks to influence the emerging debate in Canada, Mexico, and the United States on a continental future. Since the North American Free Trade Agreement (NAFTA) came into effect in 1994, the movement of people, goods, and capital among the three countries has accelerated, making North America the largest free trade area in the world in terms of gross product. The governance process—among governments and people—has not kept pace, and this has led to periodic crises, missed opportunities, and an erosion of trust among neighbors. The Center has an inter-disciplinary Faculty Advisory Committee of 36 professors and offers an undergraduate minor and a graduate certificate.

#### MISSION

- \* **To teach a new generation of students about the history, economics, politics, and societies of Canada, Mexico, and the United States**, including their past differences and their future prospects as parts of an emerging region. AU's Faculty Advisory Committee has developed and now teaches 12 courses entirely on North America and another 9 courses on sub-regional or related issues.
- \* **CNAS promotes policy-oriented research on North American issues by scholars** and students in the three countries. CNAS also offers grants for research and curriculum development to faculty and others. Current projects include the income gap between Mexico and its neighbors, a North American currency, development strategies, regulatory convergence, and North American security.
- \* **CNAS seeks partnerships with other universities in North America to develop a network for research, design a model for such Centers, and promote student and faculty exchanges.** AU currently has partnerships with five universities in Canada and five in Mexico, and it offers scholarships for AU students to study in Canada and Mexico.
- \* **CNAS aims to instill in a new generation of leaders and the public a novel way of thinking about themselves and their neighbors, not just as citizens of their countries but also as residents of North America.**

#### CNAS INITIATIVES

- \* **Independent Task Force on the Future of North America.** CNAS partnered with the Council on Foreign Relations to create a trinational, Independent



Task Force on the Future of North America. The task force developed a roadmap to build a North American Community. Dr. Robert Pastor was the US Vice Chair for the task force. For more information: <<http://american.edu/ia/cnas/cfr.html>>.

- \* **Closing The Development Gap: A Policy Report.** The North American Development Bank sponsored this report which examines the development gap that separates Mexico from its northern neighbors and offers a proposal for narrowing the gap between North American countries. The Council on Foreign Relations sponsored a Study Group to discuss and refine this proposal. Based on the proposal, Senator John Cornyn (R-TX) introduced a bill on a North American Investment Fund. For more information: <<http://american.edu/ia/cnas/nadb.html>>.
- \* **Visiting Professors/Senior Fellows.** CNAS has attracted high calibre North American visiting scholars such as former Canadian Prime Minister Joe Clark, Mexican Fulbright Professor Isidro Morales, Mexican Diplomat-in-Residence Marcela Celorio, and Canadian Trade Negotiator Michael Hart.
- \* **Study Abroad and Internships.** Students can pursue an experiential component, based on study abroad in Canada or Mexico and/or in an internship relevant to North America. For more information: <<http://auabroad.american.edu>>.

### CNAS LEADERSHIP

Dr. Robert A. Pastor is the Founding Director of CNAS and the Vice President of International Affairs and Professor of International Relations at American University. Dr. Pastor has combined a career of scholarship, teaching, and public policy. He was National Security Advisor for Latin America (1977-81) and was nominated to be Ambassador to Panama. He was Fellow and Founding Director of the Carter Centers' Latin American and Election-Monitoring Programs. Dr. Pastor was a Fulbright Professor at El Colegio de Mexico, a Peace Corps Volunteer, and a Visiting Professor at Harvard University where he received his Ph.D. in Government. He is the author or editor of 16 books, including *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New* and, with Jorge Castañeda, *Limits to Friendship: The US and Mexico*.

### CONTACT INFORMATION

Learn more about the Center's new directions, publications, and news from its Web site at <<http://american.edu/ia/cnas/>>. See also the Office of International Affairs Newsletters at <<http://www.american.edu/ia/newsletter/archive.html>>. For more information, send an E-mail to <[cnas@american.edu](mailto:cnas@american.edu)> or call (202) 885-1525.

REVISTA MEXICANA DE  
**POLITICA**  
**EXTERIOR**

78

OCTUBRE  
2006

PUBLICACIÓN CUATRIMESTRAL

**Participación de México en la codificación del derecho internacional  
Segunda parte**

Ulises Canchola Gutiérrez: **Práctica de México respecto del derecho internacional**

Juan Sandoval Mendiola: **La lucha contra la delincuencia organizada transnacional en las Américas**

Ernesto Céspedes Oropeza: **Aplicación legislativa del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas**

Guillermo Hernández Salmerón: **México y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**

Diana Ponce Nava: **La participación mexicana en las negociaciones sobre cambio climático, 1988-2006**

Berenice Díaz Ceballos: **Elaboración de una convención internacional para personas con discapacidad**

**INSTITUTO MATÍAS ROMERO  
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES**

Precio del ejemplar \$70.00. Suscripción por un año, 3 números, \$150.00 (en el extranjero USD \$25.00). Forme su colección. Números atrasados \$50.00 (USD \$8.00).

**Instituto Matías Romero**

Ricardo Flores Magón núm. 2, 1er. piso, Ala "A", Col. Guerrero, Del. Cuauhtémoc. México DF, CP 06300.  
Informes: Tels.: 36 86 50 47 y 36 86 51 00 extensiones 2785 y 2720, fax: 36 86 50 41.

**SRE**



## Own North America with a click of a mouse.

It's now easier than ever to extend your international reach. Strengthen your ties with other North American colleges and universities today.

Be part of the leading network of higher education institutions in North America.

For more information visit:

<http://conahec.org>

## América del Norte está más cerca que nunca.

Ahora es más fácil que nunca extender sus lazos académicos internacionales.

Fortalezca sus nexos con universidades de América del Norte.

Para más información sobre el CONAHEC visite:

<http://conahec.org>

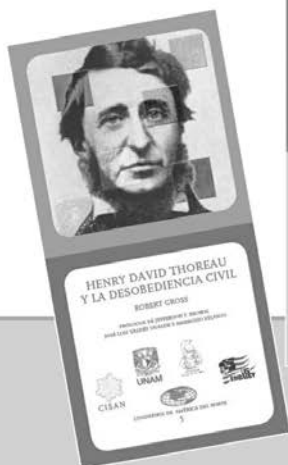


# CONAHEC

Consortium for North American Higher Education Collaboration  
Consortio para la Colaboración de la Educación Superior en América del Norte



## CUADERNOS DE AMÉRICA DEL NORTE



LA COLECCIÓN "CUADERNOS DE AMÉRICA DEL NORTE" ES UNA SERIE DE DIVULGACIÓN ACADÉMICA DIRIGIDA A LOS PÚBLICOS ATENTOS A LAS PRINCIPALES TEMÁTICAS SOCIALES, POLÍTICAS, ECONÓMICAS, DEMOGRÁFICAS, ETC., Y POR SUPUESTO, A LOS ÁMBITOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES, QUE ATAÑEN A LA REGIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE. LA SERIE PRESENTA LO MISMO ANÁLISIS DE COYUNTURA BIEN INFORMADOS Y DOCUMENTADOS QUE TEXTOS TEÓRICOS Y DE REFLEXIÓN ESPECIALIZADA PRODUCTO DE UNA INVESTIGACIÓN RIGUROSA. CON ESTE ESFUERZO EDITORIAL EL CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE DE LA UNAM BUSCA AMPLIAR EN FORMA SIGNIFICATIVA EL ALCANCE DE LA DIFUSIÓN SOBRE LOS RESULTADOS DE SUS INVESTIGACIONES. DE INTENCIÓN DIDÁCTICA, PERO TAMBIÉN CRÍTICA, PRETENDE POTENCIAR EL INTERÉS EN NUESTRO PAÍS POR EL ESTUDIO Y EL DEBATE EN TORNO A LOS FENÓMENOS CONTEMPORÁNEOS DE LA REGIÓN NORTEAMERICANA Y, DESDE LUEGO, DE SUS MÚLTIPLES Y VARIADAS RELACIONES CON LAS DEMÁS REGIONES DE UN MUNDO CADA DÍA MÁS GLOBALIZADO.

De venta en Torre II de Humanidades, piso 10.  
Ciudad Universitaria, México, D.F.

Tels. 5623 0311, 5623 0314 y 5623 0315

Pedidos a los teléfonos:

5336 3595/5336 3596/5336 3601

[www.cisan.unam.mx](http://www.cisan.unam.mx)

**economía mexicana**  
NUEVA ÉPOCA

ARTÍCULOS

Lucía A. Ruiz-Galindo y  
Francisco Venegas-Martínez  
*Un modelo macroeconómico  
de simulación con microfundamentos  
para la economía mexicana*

Frederick H. Wallace  
and Gary L. Shelley  
*Long Run Neutrality  
of Money in Mexico*

Székely Pardo, López-Calva,  
Meléndez Martínez, Rascón Ramírez  
y Rodríguez-Chamussy  
*Poniendo a la pobreza de ingresos  
y a la desigualdad en el mapa  
de México*

NOTAS

García, Díaz, Cortés, Torres,  
Salazar, Jaramillo, Morales,  
Miranda, Alquiciras, Wiltshire,  
Pineda, Tapia, Torres, Añorve,  
Zaragoza, Pöhl y Garzón  
*Rescatando el Salto de San Antón:  
una historia reciente  
de construcción institucional*

**istor**

*Usos y abusos  
de la Historia*

Jean Meyer  
La Historia al servicio de...

Pierre Nora  
Malestar en la identidad histórica

Wladimir Berelowitch  
Los manuales de Historia  
en la Rusia de hoy

Andrés Lira  
La Historia como alegato

Phil C. Weigand  
La centralización de la política de de-  
cisiones para la arqueología

Ilan Greitsammer  
Los usos políticos de la Historia entre  
los israelíes y los palestinos

**Gestión y  
Política Pública**

*Gestión y política pública*

Oscar J. Cárdenas Rodríguez  
y Francisco Javier Luna López  
EL GASTO EDUCATIVO: UNA PROPUESTA  
DE FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN BÁSICA

Ruth Martín Quintero  
LA INCORPORACIÓN DE LAS IDEAS AL ANÁLISIS  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE  
LAS COALICIONES PROMOTORAS

*Gestión y organización*

Egon Montecinos  
LOS LÍMITES DE LA MODERNIZACIÓN  
MUNICIPAL PARA PROFUNDEIZAR  
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE

*Experiencias relevantes*

José de la Paz Hernández,  
María Luisa Domínguez y Magdalena Caballero  
FACTORES DE INNOVACIÓN EN NEGOCIOS  
DE ARTESANÍA DE MÉXICO

Carlos Javier Vilalta Perdomo

EL VOTO DE OPOSICIÓN AL SEGUNDO  
PISO DEL PERIFÉRICO

*Gestión regional y local*

Cecilia Cadena Inostroza, Sergio Franco Maass  
y Héctor Campos Alanís  
TERRITORIALIDAD Y POLÍTICA.  
EL CASO DE LA DIVISIÓN DEL MUNICIPIO  
DE SAN FELIPE DEL PROGRESO, EDOMEX

*Posiciones e ideas*

Carlos Alberto Martínez Castillo  
BASELIIA II, RETOS Y OPORTUNIDADES

*Sección especial*

Pan Suk Kim  
DESAFÍOS A LA CAPACIDAD PÚBLICA  
EN LA ERA DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
EN EVOLUCIÓN Y REFORMA DEL GOBIERNO

Tom Christensen y Per Lægreid  
REFORMAS POST NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

**POLÍTICA  
y gobierno**

ARTÍCULOS

IGNACIO MARVÁN LABORDE  
¿Cómo votaron los diputados  
constituyentes de 1916-1917?

MANUEL ALCÁNTARA Y CRISTINA RIVAS  
Las dimensiones de la polarización  
partidista en América Latina

ENSAYO BIBLIOGRÁFICO

JUAN PABLO LUNA  
Representación política en América Latina:  
el estado de la cuestión y una propuesta de agenda

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

*Encuestas y opinión pública en el 2006*  
CHAPPELL, LAWSON Y ALEJANDRO MORENO  
El Estudio Panel México 2006: midiendo el cambio  
de opiniones durante la campaña presidencial

ULISES BELTRÁN  
Contextos institucionales y decisiones  
individuales: Cuarta Encuesta Nacional CIDE-CSES

PABLO PARÁS Y CARLOS LÓPEZ  
Auditoría de la democracia: México 2006

DEBATE

PETRA SCHLEITER Y EDWARD MORGAN-JONES  
Semipresidencialismo: decisiones  
constitucionales y consecuencias políticas

GABRIEL NEGRETTO  
¿Es el semipresidencialismo un modelo atractivo  
y factible para América Latina?

RESEÑAS

Mattiace, Aguilar Rivera, Ortega Ortiz,  
Trejo, Fissa-Barroso, Klesner, Loaeza, Cleary,  
McClintock, Calvo, Lehoucq, Philip, Serna,  
Pásara, Acuña-Alfaro, Bruhn, Kocher

Publicaciones CIDE

Ventas y suscripciones  
Tel. (0155) 5081 4003  
Fax (0155) 5727 9800 ext. 6314  
publicaciones@cide.edu

Librería Virtual  
www.e-cide.com

# AMÉRICALATINAHOY

Revista de Ciencias Sociales



nº 45, abril del 2007

## CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

**José Enrique Molina y Daniel Levine:** La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada

**Gabriel Murillo Castaño y Freddy Osorio Ramírez:** La calidad de la democracia colombiana: perspectivas y limitaciones

**Claudio A. Holzner:** Voz y voto en México

**Catalina Romero:** La democracia en el Perú: una terca voluntad

**Miriam Kornblith:** Venezuela: calidad de las elecciones y calidad de la democracia

## VARIA

**Miriam Saraiva Gomes:** Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes

**Helcimara Telles Souza:** El desempeño los partidos políticos en las elecciones para la Cámara de Diputados en Brasil

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

de Fernando Pedrosa, Hugo Picado León, Iván Arandia Ledezma, Margarita C.Battle, Cecília Rodríguez, David Molina Romo, Mariana Aparicio Ramírez

DISPONIBLES A TEXTO COMPLETO TODOS LOS ARTICULOS DE  
AMÉRICA LATINA HOY EN

<http://americo.usal.es/documentos/>

AMÉRICA LATINA HOY se publica tres veces al año (abril, agosto y diciembre) y se incluye sistemáticamente en las bases de datos e índices bibliográficos: ISOC-América Latina, Réseau Amérique-Latine, Ulrich, Catálogo Latindex, HLAS, Hispanic Periodical Index (HAPI), Thompson Gale, IBBS, REDALyC y DIALNET

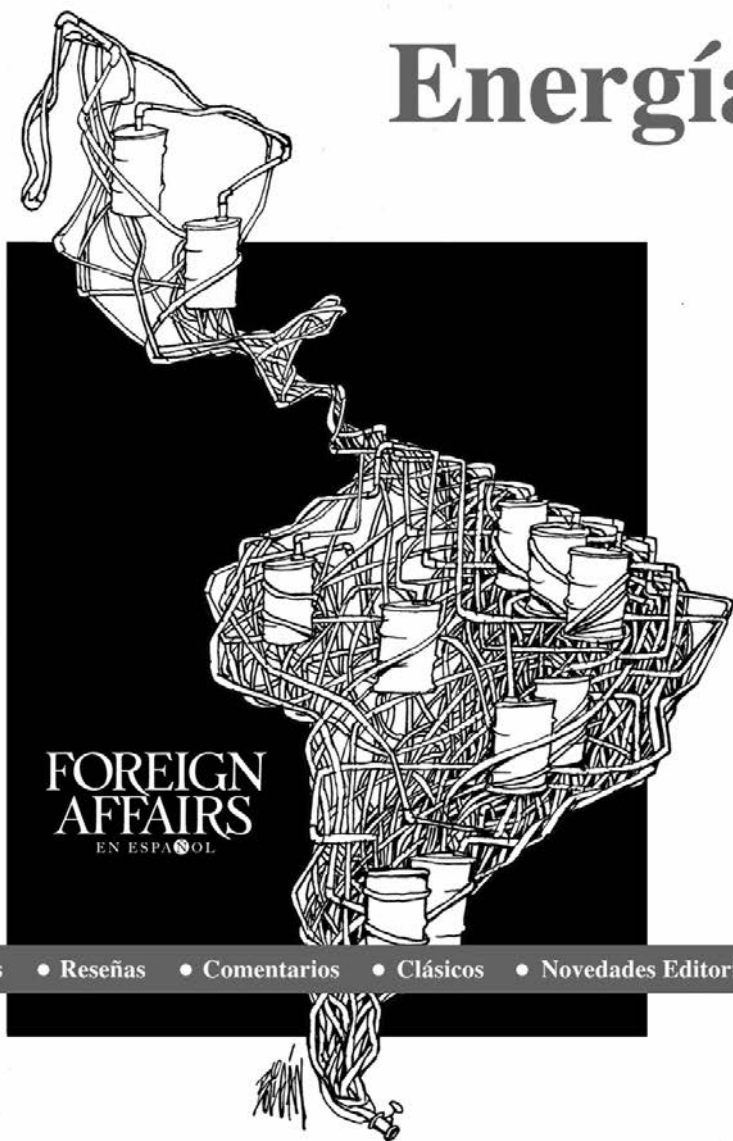
Esta es una publicación del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica,  
con Ediciones Universidad de Salamanca

✉ [latinohoy@usal.es](mailto:latinohoy@usal.es)

ISSN: 1130-2887

# Energía

www.foreignaffairs-esp.org



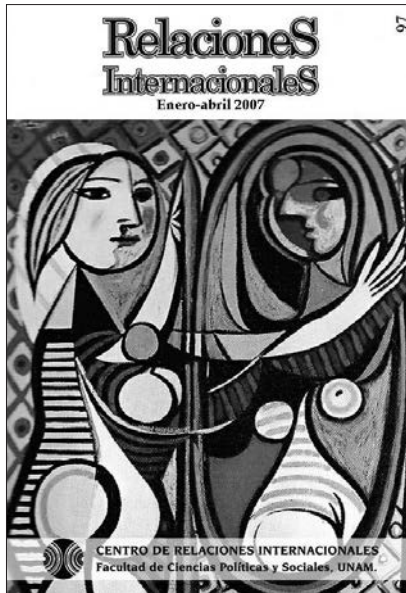
**FOREIGN  
AFFAIRS**  
EN ESPAÑOL

• Ensayos • Reseñas • Comentarios • Clásicos • Novedades Editoriales

Ventas y suscripciones (5255) 56 28-40 00, ext. 3945

E-mail: [aforaesp@itam.mx](mailto:aforaesp@itam.mx)

**ITAM**



**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES  
COORDINACIÓN DE INVESTIGACIÓN**



**Relaciones Internacionales núm. 97 (enero-abril 2007)**

**ARTÍCULOS**

La dimensión histórica en el estudio de las Relaciones Internacionales: la evolución de los sistemas internacionales en la historia  
*David J. Sarquís*

La doctrina de la administración Bush (2001-2006)  
*Soledad Segoviano Monterrubio*

La creciente migración mexicana a Estados Unidos  
*Juan Carlos Mendoza*

La Política de Vecindad de la Unión Europea en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa  
*Ileana Cid Capetillo*

El impacto de la ampliación en las relaciones exteriores de la UE  
*Roberto Domínguez Rivera*

La revolución naranja en Ucrania y la estrategia de Rusia  
*Ana Teresa Gutiérrez del Cid*

**NOTAS**

Desarrollo y tendencias de las telecomunicaciones mexicanas vía satélite. Un estudio cronológico  
*Jesús Roldán Acosta*

**RESEÑAS**

El Derecho Internacional Público en la agenda política de las Relaciones Internacionales, de Juan Carlos Velázquez Elizarrarás  
*Raymundo García García*

**CRONOLOGÍA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO**

Septiembre-diciembre 2006

**Informes: [revistari@mail.politicas.unam.mx](mailto:revistari@mail.politicas.unam.mx) 56 22 94 12 y 13**



Universidad Nacional Autónoma de México  
American University  
**NORTE AMÉRICA**, revista académica

SUSCRIPCIONES / SUBSCRIPTIONS

Mexico: 1 año Mex \$200, 2 años Mex \$320 Estados Unidos: 1 año U.S. \$26  
Canada: 1 año U.S. \$34 América Latina: 1 año U.S. \$34, 2 años U.S.\$60  
Otros países: 1 año U.S. \$48, 2 años U.S.\$80

Envíe cheque a nombre de UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO /  
Please make check out to UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
No recibimos giros postales / We don't take 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 9 y 10, Ciudad Universitaria, México, D.F., c.p. 04510.  
**e-mail: [namerica@servidor.unam.mx](mailto:namerica@servidor.unam.mx)**

Phone: (011 5255) 5623-0305, ext. 42180 Fax: (011 5255) 5550-0379

## Aproveche

En la compra de una suscripción bianual, usted  
recibirá uno de los siguientes títulos

o bien, una suscripción de un año  
a la revista *Voices of Mexico*



*Nuevos actores en América del Norte, vols 1 y 2*



*Las relaciones económicas interprovinciales en Canadá*



*Procesos de integración en las Américas*



*Globalidad y conflicto, Estados Unidos y la crisis de septiembre*



*Voices of Mexico*

Seleccione con una  la opción de su preferencia



*Norteamérica, revista académica*, se imprimió en la ciudad de México durante el mes de junio de 2006. En su composición se usaron tipos Palatino y Formata light y medium de 15, 11, 9 y 7 puntos. Se tiraron 1000 ejemplares más sobrantes para reposición en papel Cultural de 90 gramos y Couché de 135 grs. La impresión estuvo a cargo de Grupo Edición.