



Año 5, número 1, enero-junio de 2010
Year 5, number 1, January-June 2010



© Universidad Nacional Autónoma de México
Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM, año 5, número 1

Universidad Nacional Autónoma de México

José Narro Robles
Rector/President

Estela Morales Campos
Coordinadora de Humanidades/Coordinator of Humanities

Silvia Núñez García
Directora del CISAN/CISAN Director

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

English Copy Editor
Heather Dashner Monk

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

Corrección de pruebas/Proof Reading
María Cristina Hernández Escobar
y Teresita Cortés Díaz

Diseño gráfico/Graphic Design
Patricia Pérez

**Ventas y circulación/
Sales and Circulation**
Lourdes Ortiz
Cynthia Creamer Tejada

Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM, está en los siguientes índices internacionales: LATINDEX (Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal), CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades) y HELA (Hemerografía Latinoamericana).

Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM es una publicación semestral editada por el Centro de Investigaciones sobre América del Norte, de la Universidad Nacional Autónoma de México (CISAN-UNAM). ISSN: 1870-3550. Certificado de Licitud de Título núm. 13961. Certificado de Licitud de Contenido núm. 11264, ambos expedidos por la Secretaría de Gobernación. Reserva al Título en Derechos de Autor, núm. 04-2005-061012425300-102, expedida el 10 de junio de 2005 por la Dirección General de Derechos de Autor de la Secretaría de Educación Pública. Editor responsable: Diego Ignacio Bugada Bernal. Toda correspondencia deberá enviarse al CISAN, Torre II de Humanidades, pisos 9 y 10, Ciudad Universitaria, c.p. 04510, México. D.F., Teléfono 5623-03-03, fax 5550-03-79, e-mail: <namerica@servidor.unam.mx>. Suscripciones: en México por un año (dos números) \$200.00 m.n., por dos años (cuatro números) \$320.00 m.n. Números sueltos: \$100.00 m.n., cada uno. En Estados Unidos: suscripción por un año \$26.00 U.S. dlls. Números sueltos: \$13.00 U.S. dlls. En Canadá, suscripción por un año \$34 U.S. dlls. Números sueltos: \$17 U.S. dlls. En América Latina, suscripción por un año \$34 U.S. dlls. Números sueltos: \$18 U.S. dlls. Resto del mundo: suscripción por un año \$48 U.S. dlls. Números sueltos: \$28 U.S. dlls. (incluye gastos de envío). La distribución está a cargo del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, Torre II de Humanidades, pisos 9 y 10, Ciudad Universitaria, c.p. 04510, México. D.F. Tiraje: 300.

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 5, núm. 1, se terminó de imprimir en el mes de octubre de 2010 en los talleres de DocuMaster, Av. Coyoacán 1450 bis, Col. del Valle, México, D. F. Se utilizó papel cultural de 90 gramos. Impreso en técnica de impresión digital.



Índice / Table of Contents

	PÓRTICO / PORTICO	5
	Nattie Golubov y Monica Gambrell	
	ENSAYOS / ESSAYS	13
	New Worlds, New Jerusalems: Reflections on North American Identities	
	Philip Resnick	15
	Facetas del desarrollo y resultados del e-Gobierno en México y Canadá	
	Gabriela Quintanilla Mendoza	37
	De la indignación moral a las protestas colectivas: la participación de los migrantes zapotecos en las marchas de migrantes de 2006	
	Alejandra Aquino Moreschi	63
	ANÁLISIS DE ACTUALIDAD / CONTEMPORARY ISSUES	91
	Los mexicanos en la política migratoria canadiense	
	Mónica Vereá	93
	Las agencias ambientales binacionales de México y Estados Unidos: balance y perspectiva a dieciséis años de su creación	
	Miriam Alfie Cohen y Óscar Flores Jáuregui	129

La seguridad aeroespacial en América del Norte Luis Ismael López Salas	173
North American Health Governance: Shocks, Summitry, and Societal Support John Kirton and Jenilee Guebert	221
CONTRIBUCIÓN ESPECIAL / SPECIAL CONTRIBUTION	245
The State of Democracy in Mexico Gustavo Ernesto Emmerich et alii	247
REFLEXIONES / REFLECTIONS	287
ENTREVISTA / INTERVIEW	
Contemporary Canadian Identity and Culture Interview with Imre Szeman by Graciela Martínez-Zalce	289
NOTAS CRÍTICAS / CRITICAL NOTES	
Construcción de sujetos (des)empoderados a través del/de los discurso(s) de derechos humanos Ariadna Estévez López	297
APUNTES BIBLIOGRÁFICOS / BIBLIOGRAPHICAL NOTES	
Política de cambio climático estadounidense Ruth Zavala Hernández	309
<i>Speaking desde las heridas y One Wound for Another: una herida por otra:</i> proyecto de cibertestimonios transfrontera Silvia Núñez García, Pilar Rodríguez Aranda, Rodrigo Mier y Carmen M. Méndez-García	321

El método comparativo es una excelente herramienta para guiar la investigación, sobre todo allí donde no hay teorías específicas que la encarrilen. Resulta especialmente útil para explorar temas relacionados con la integración regional bajo el supuesto de que las semejanzas encontradas allanan el camino, mientras que las diferencias lo obstaculizan. Pero, ¿qué pasa cuando las semejanzas resultan mutuamente excluyentes?, como en el caso que nos presenta Philip Resnick en su ensayo sobre las identidades originarias de los tres países de América del Norte, dado que cada uno de ellos se consideraba como la reencarnación del Nuevo Jerusalén dentro del Nuevo Mundo. Interesante dilema.

Asimismo, bajo el supuesto de que la homogeneidad facilita la integración, se pueden comparar niveles de desarrollo entre los países de una región. Esto lo hace Gabriela Quintanilla Mendoza al abordar el tema específico de los servicios electrónicos ofrecidos en los dos países de menor nivel de desarrollo en América del Norte. Concluye que, si bien el gobierno mexicano ha realizado acciones para garantizar la seguridad de los usuarios, no la ha fortalecido con una reglamentación vinculante, como en Canadá, por lo que la privacidad de los datos de los usuarios es relativa, pudiendo utilizarse tanto por el sector público como por el privado para sus promociones y ventas.

El conocimiento de una región avanza también con estudios monográficos de la interacción entre países miembros, como en la reconstrucción que hace Alejandra Aquino Moreschi del movimiento de migrantes zapotecos que venció en el Senado de Estados Unidos la penalización de los trabajadores indocumentados (junto con las personas que les ayudaban moral o materialmente). En el ensayo, se utiliza el concepto de “espacio público”, de Jürgen Habermas, para reconstruir la protesta, demostrando cómo los migrantes se apropiaron de los camiones urbanos y otros espacios públicos para publicitar la marcha y movilizar el sentimiento de indignación moral: “que nos quiten el *welfare* si quieren pero que no nos tilden de criminales”.

La sección de “Análisis de actualidad” enfoca su atención, en primer lugar, en la sorpresiva decisión del gobierno canadiense, en pleno verano del año pasado, de exigir visa de residente temporal a los turistas mexicanos. A primera vista, pudiera parecer contradictoria con el espíritu del TLCAN, pero, analizándola dentro del contexto general de la política migratoria canadiense y, sobre todo, de la política en materia de refugio, Mónica Vereá explica las razones detrás de la medida, ubicándolas como parte de un análisis general de la migración a Canadá. El requisito de la visa se mantiene a pesar de solicitudes mexicanas de reconsiderarlo, así como las consecuencias negativas que ha tenido para el turismo mexicano que desea ir al país socio del norte.

En segundo lugar, esta sección pasa a un tema ambiental, aprovechando la coyuntura del decimosexto aniversario de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y del Banco de Desarrollo para América del Norte. Míriam Alfie Cohen y Óscar Flores Jáuregui realizan un balance exhaustivo de los proyectos y acciones que estos organismos han realizado hasta ahora dentro del contexto del TLCAN, así como una prospectiva de lo que hace falta profundizar en este campo en los años venideros. Demuestran que la relación entre ambiente y desarrollo es inexorable y, por tanto, ineludible para los países de América del Norte.

En tercer lugar, se explora otro tema que también es de actualidad (¡aunque no lo sepamos todavía!): la seguridad aeroespacial, por sus aristas militares, ambientales, comerciales y legales. Éstos son asuntos que deben tratarse a nivel regional e internacional por la misma naturaleza global del espacio. Compartir el espacio con una superpotencia como Estados Unidos presenta retos especiales para Canadá y México. La comparación entre los tres países de América del Norte, que realiza Ismael López Salas, no sólo revela grandes desniveles, sino también graves diferencias respecto a su posible militarización. Bueno es que el Presidente Obama promueva una nueva filosofía que deja atrás la vía guerrera de algunos de sus antecesores.

Finalmente, en el último texto de esta sección, John Kirton y Jenilee Guebert ofrecen un panorama de los retos en materia de salud a los que se han enfrentado y aún enfrentan México, Canadá y Estados Unidos. De acuerdo con estos autores, se pueden identificar cuatro posturas principales en relación con las enfermedades que no respetan fronteras: la primera sugiere que los desafíos que tienen ante sí los países signatarios del TLCAN, tales como la enfermedad de las vacas locas, son un incentivo para cerrar sus fronteras; la segunda propone que no ha ocurrido una mayor cooperación y coordinación entre los signatarios por barreras culturales, políticas, profesionales, administrativas y legales y por el poco interés en resolverlas; la tercera sugiere que el TLCAN no ofreció un incentivo para la cooperación en materia de salud, aunque sí dejó abierta la posibilidad de convergencia. La cuarta postura –la que proponen los autores– es que ante la sucesión de amenazas reales

y percibidas se ha aumentado gradualmente la colaboración entre los países: de tener una respuesta exclusivamente reactiva a acontecimientos como la epidemia del H1N1, nuestros gobiernos se han mostrado más propositivos al sugerir medidas preventivas.

Nuestra “Contribución especial” está concebida principalmente para nuestro público lector anglohablante, puesto que consiste en una versión abreviada de un informe acerca del estado de la democracia en México, elaborado a partir de la metodología propuesta por el International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Es un texto interesante porque muestra la distancia que hay entre la ley y su cumplimiento, entre los valores democráticos y su realización. Pese a la información arrojada por la investigación, el autor concluye con un tono optimista, ya que si bien este proceso en México es joven, el país ha logrado conseguir un cierto nivel de democracia que hace apenas unos años era inimaginable.

En la sección “Reflexiones” tenemos, en primer lugar, una entrevista con Imre Szeman acerca de la situación actual de los estudios culturales canadienses, quien explica por qué la disciplina de los estudios canadienses ha dejado de ser relevante para el contexto canadiense, aunque, en su lugar, han crecido los estudios culturales canadienses que ya no buscan algo llamado “cultura canadiense”, sino que analizan a ésta en relación con la ubicación geográfica del país, al norte de Estados Unidos, cuya producción cultural es poderosa y su historia particular poscolonial. Por su parte, Ariadna Estévez nos ofrece un ensayo que, entre otras cosas, explica cómo el giro lingüístico de las ciencias sociales ha modificado la forma en que se conciben los derechos humanos y sus discursos, dado que se acepta que los sujetos de los derechos humanos se forman en el mismo acto de su proclamación.

Los apuntes bibliográficos son diferentes tanto en su contenido como en su formato. Ruth Zavala Hernández compara y discute el trabajo de tres autores que abordan el tema de la política del cambio climático estadounidense y concluye que ante el reto que presenta este problema, el presidente Obama tendrá que lograr un consenso entre los diversos actores (empresariales, ONG, consumidores) si desea avanzar en un asunto de alcance global. El segundo apunte reúne varios textos que reflexionan sobre dos antologías de testimonios transfronterizos acerca del 11 de septiembre, con el propósito de trazar el desarrollo de un proyecto iniciado en 2001. Siguiendo el tenor de las obras discutidas, los textos entretienen reflexiones personales con problemas teóricos, preguntas y temas relacionados con la identidad colectiva e individual.

The comparative method is an excellent tool for guiding research, particularly in fields in which no theories point the way. It is especially useful for exploring themes related to regional integration, starting from the supposition that similarities clear the way while differences block it. But what happens when similarities are mutually exclusive? This is the case Philip Resnick presents in his essay about original identities of the three countries of North America, given that each considers itself the reincarnation of the New Jerusalem in the New World. An interesting dilemma.

If we accept the hypothesis that homogeneity facilitates integration, we can compare the levels of development of the countries in a region. This is what Gabriela Quintanilla Mendoza does when she looks at the specific topic of electronic services offered in North America's two least developed countries. She concludes that, while the Mexican government has carried out actions to guarantee on-line user security, it has not backed it up with mandatory regulations as Canada has. This means that user data privacy is relative, and this information can be used by both the public and private sectors for promotion and sales.

Knowledge of a region also advances through monographic studies of the interaction among member countries, like in Alejandra Aquino Moreschi's reconstruction of the movement of Zapotec migrants who overcame the U.S. Senate's criminalization of undocumented workers and that of people who lent them moral or material aid. In her essay, she uses Jürgen Habermas's concept of "public space" to reconstruct the protest, showing how the migrants appropriated city buses and other public spaces to publicize their march and mobilize the feeling of moral indignation: "Take away welfare if you want to, but don't call us criminals."

Our "Contemporary Issues" section focuses first on the Canadian government's surprising decision last summer to demand that Mexican tourists take out temporary resident visas. At first glance, this could seem contradictory with the spirit of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), but, examined within the con-

text of Canadian immigration policy, particularly its refugee policy, Mónica Vereá explains the reasons behind it, situating them as part of a general analysis of migration to Canada. A visa continues to be required despite Mexican requests that it be reconsidered and the negative impact on Mexican tourism in our partner country to the North.

Secondly, this section looks at the environment, taking advantage of the sixteenth anniversary of the Border Ecological Cooperation Commission and the North American Development Bank. Miriam Alfie Cohen and Óscar Flores Jáuregui have drawn an exhaustive balance sheet of the projects and actions these two bodies have carried out in the context of NAFTA, as well as sketching the prospects of what needs to be deepened in this field in coming years. They show that the relationship between environment and development is inextricable and therefore unavoidable for the countries of North America.

Thirdly, Ismael López Salas explores another contemporary issue—even if we don't know it yet! He looks at aerospace security, taking into consideration its military, environmental, commercial, and legal aspects. These matters must be dealt with regionally and internationally because of the very global nature of space; and sharing space with a super-power like the United States presents special challenges for Canada and Mexico. López Salas's comparison of the three North American countries not only reveals big asymmetries, but also grave differences about its possible militarization. It is a good thing that President Obama is promoting a new philosophy, leaving behind some of his predecessors' military solutions.

Finally, in this section's last article, John Kirton and Jenilee Guebert offer our readers a panoramic view of the health challenges Mexico, Canada, and the United States have faced and continue to face. The authors identify four main stances with regard to diseases that respect no borders: the first suggests that the challenges facing NAFTA signatories, like "mad cow disease," are an incentive for closing their borders; the second postulates that there has been little cooperation or coordination among the members because of cultural, political, professional, administrative, and legal barriers, and the scant interest in resolving them; the third position they identify suggests that NAFTA did not offer an incentive for cooperation in the field of health, although it did leave open the possibility of convergence. And the fourth position, the one the authors propose, is that, given the succession of real and perceived threats, collaboration has gradually increased among the countries: from an exclusively reactive response to events like the H1N1 epidemic, our governments have moved on to being more pro-active by suggesting preventive measures.

Our "Special Contribution" section is conceived mainly for our English-speaking readers, since it is an abridged form of a report about the state of democracy in

Mexico, developed using International Institute for Democracy and Electoral Assistance methodology. The article is interesting because it shows the distance between the law and its application, between democratic values and their realization. Despite the information gleaned from the research, the author concludes optimistically that, while this process in Mexico is recent, the country has managed to achieve a certain level of democracy that only a few years ago was unimaginable.

In the "Reflections" section, we have, first of all, an interview with Imre Szeman about the current state of Canadian cultural studies. Szeman explains why Canadian studies have stopped being relevant for the Canadian context, though in their place, Canadian cultural studies have grown in importance. The latter no longer looks for something called "Canadian culture," but rather analyzes Canadian culture in relation to the country's geographic location, to the north of the United States, with its powerful cultural production, and specific post-colonial history. Ariadna Estévez, for her part, offers our readers an essay that, among other things, explains how the linguistic turn of the social sciences has changed the way in which human rights and its discourses are conceived, given that it has become accepted that the subjects of human rights are created in the very act of their being proclaimed.

This issue's "Bibliographical Notes" section is different both in content and in format from other issues. Ruth Zavala Hernández compares and discusses the work of three authors who look at U.S. climate change policy, and concludes that given the challenge this problem poses, President Obama will have to forge a consensus among different stakeholders (businesspersons, NGOs, consumers) if he wants to move ahead on this global issue. The second article brings together several texts reflecting on two anthologies of transborder testimonies regarding September 11 to trace the development of a project begun in 2001. In the same vein of these works, the texts interlace personal reflections with theoretical problems, questions, and issues related to collective and individual identity.



ENSAYOS / ESSAYS

*New Worlds, New Jerusalems:
Reflections on North American Identities*
Philip Resnick

*Facetas del desarrollo y resultados
del e-Gobierno en México y Canadá*
Gabriela Quintanilla Mendoza

*De la indignación moral a las protestas
colectivas: la participación de los migrantes
zapotecos en las marchas de migrantes de 2006*
Alejandra Aquino Moreschi

New Worlds, New Jerusalems: Reflections on North American Identities

PHILIP RESNICK*

ABSTRACT

Does North America in the deeper cultural, historical, metaphysical, or political sense exist? And if it does –in more than its trade-driven NAFTA form– in what might this North American identity consist? The article proceeds to explore two key themes the notion of a new world, and how this has shaped the three North American states; and the notion of new Jerusalems, in other words, the early religious underpinnings of Mexico, the United States, and Canada. The article does not foresee the emergence of a single North American identity, but points to congruent experiences and unifying links in the three countries' historical development.

Key words: New World, religion, political culture, North American identity

RESUMEN

¿Existe América del Norte en un profundo sentido cultural, histórico, metafísico o político? Si es así –en una forma más allá del acuerdo que llevó al TLCAN–, ¿en qué consiste? Este artículo explora dos temas claves: la noción de nuevo mundo y cómo ha conformado a estos tres Estados de América del Norte, y la idea de nuevos Jerusaléns, es decir, las tempranas bases religiosas de México, Estados Unidos y Canadá. Este trabajo no prevé el surgimiento de una única identidad norteamericana, sino que señala las experiencias congruentes y los vínculos unificadores en el desarrollo histórico de los tres países.

Palabras clave: Nuevo mundo, religión, cultura política, identidad norteamericana

* Department of Political Science, University of British Columbia. resnick@interchange.ubc.ca.

In recent decades, reflections on North America have been largely driven by the signing of NAFTA and by the economic and political fallout it generated. A minor body of literature has sprung up to examine various aspects of inter-state relations in North America, with some seeing NAFTA setting the stage for an eventual North American political union and others, less sweepingly, mapping trade relations, security arrangements, labor practices, or the environmental implications of North American integration.

The focus of this article is quite different. I see the study of North America as somewhat analogous to the analysis of other continental ensembles, most tellingly Europe, and perhaps with time, South America, Africa, and diverse parts of Asia as well. In some ways, the European Union is the most familiar, but also the most dangerous example when it comes to comparative models. For the idea of Europe goes back at least to Greek antiquity, reinforced by Roman law, the common religious experiences of the Middle Ages, the scientific and technological breakthroughs of the modern period, the extraordinary overseas expansion of such states as Spain, Portugal, France, Great Britain, and the Netherlands, and the checkered history of warfare and peacemaking of the past four centuries.

By comparison, does North America in the deeper cultural, historical, metaphysical, or political sense even exist? And if it does –in more than its trade-driven NAFTA form– what might this North American identity consist of? What follow are a set of reflections –partly historical, partly more contemporary– that may help open the door to a somewhat different type of debate about North America than the one familiar to us. Not necessarily to an imagined North American community in the way in which Benedict Anderson (1983) has described the emergence of national communities in the modern era. But to a greater sense of overlap and parallelism in national experiences that speak to possible commonalities in the North American experience. My focus in this article will be on three themes: i) the concept of a new world; ii) the notion of chosen peoples; and iii) the secular underpinnings of national identity in the three North American states.

NEW WORLDS

The most compelling element in addressing North American identity is rooted in the notion of a new world. This may seem extremely unfair to civilizations that had developed in the Americas long before European contact –the Olmecs, the Toltecs, the Aztecs, the Mayas, the Incas come to mind, civilizations that left behind monuments, astronomical calculations, and art work that continue to dazzle the imagi-

nation down to today. I shall have more to say later about the legacy of pre-Columbian civilizations for contemporary Mexican national identity. But the moment of discovery, and the ideas that those who discovered the world of the Americas were to make of it, were to powerfully shape the three nation-states that constitute the North America of our day.

What was new about the “new world”? The “discovery” of America permanently changed the conception of the known world in Europe and beyond. For Amerigo Vespucci, in his 1504 letter called *Mondus Novus*, it was permissible to call the lands a “new World, because nobody before knew of their existence and because it had been commonly believed that the southern hemisphere had been wholly taken up by the ocean.” For Francisco López de Gómara, a sixteenth century chronicler of the Spanish Conquest, “The greatest event since the creation of the world (if we except the incarnation as death of Him who created it) is the discovery of the Indies: that is why they are called the New World” (Lafaye, 1976: 36).

The newly discovered “continent” –soon to become two continents– was to alter the geographical contours of what until then had been a single hemisphere with three continents: Asia, Africa, and Europe. The maps produced in the century that followed Columbus’s voyages bear witness to this (Dilke and Dilke, 1994: 117-134).

The physical extension of space was to be accompanied by the discovery of hitherto unknown fauna and flora; and, more tellingly still, of peoples and cultures significantly different from those of the old world. There is awe and amazement in the observations of some of the conquistadors who accompanied Cortés in his conquest of Mexico:

It is like the enchantments that are told of in the books of Amadís!...And some said: “are not the things we see a dream?” And he recalled the palaces in which they had been lodged, “spacious and well built, the walls paneled with cedar and other scented woods,” with great rooms and courts covered with awnings of cotton cloth surrounded by gardens, lily ponds, bathing pools, and sculptured terraces. “Today,” grieved the veteran conquistador, “All is overthrown and lost, nothing remains.”(Díaz del Castillo, as quoted in Keen, 1971: 14)

And there were projections onto the newly discovered “continent” of classical and biblical myths like those of the Amazons, the Golden Fleece, or the Garden of Eden (Sánchez, 1994: 339-378).

Among other evocations of the new world was the very term Utopia –“no place”– conceived by Thomas More in his famous 1516 essay by that name. America could become the repository for transmuted European hopes for an equality and harmony

of existence quite unknown in their hierarchically-divided and poverty-stricken societies back home.

In America the values and relationships of the Old Continent were inverted: what was bad in the one would be good in the other and vice versa. In this manner, the New World came to be seen as the world of the future, of abundance and fertility; while the Old World was one of the past, of poverty, scarcity, and sterility. (Translation by the author) (J. L. Abellán, *La Edad de Oro*, Madrid, 1979, quoted in Fernández Herrero, 1992: 93-94)

It could also become the terrain for new beginnings –political, social, and religious. For the Mexican writer, Alfonso Reyes,

after having been foreshadowed by a thousand inklings in mythology and poetry as though it were an inescapable mental concept, America emerged as a geographical reality. And from that moment its role was to enrich the utopian dream of the world, the faith in a better, happier, freer society....America is essentially a greater possibility for the choice of the good. (1971: 54)

RELIGIOUS UNDERPINNINGS

The religious strand was of particular importance in legitimizing the concept of a new world and of the Christian-rooted societies –both Catholic and Protestant– that were to emerge there. The Spaniards were to see themselves as God’s chosen people.

That Columbus assumed the Second Coming of Christ is indicated in *The Book of the Prophecies* which he wrote shortly before his last voyage to America....It amplified a statement which he had made to the former nurse of Prince John: “God made me the messenger of the new heaven and the new earth.” In his book he wrote that the blessed event was to be preceded by the opening of the New World, the conversion of the heathen, and the destruction of Antichrist, or Satan....The Spanish were to be the chosen people, successors to the children of Israel. (Sanford, 1961: 40)

For some, Mexico would become a New Jerusalem, with Catholicism a crucial component of the consolidation of the Spanish empire and of the governance of New Spain (i.e. Mexico).

The conquest of America was like a new departure of the youthful forces of Europe on a new crusade, this time to the West. It was as if, having failed to reconquer and retain the historical Jerusalem, the nephews of the Crusaders had departed to build a New Jerusalem at the antipodes of the Old. (Lafaye, 1976: 304)

Equally important in the Mexican context would be a fusion of earlier beliefs with Christian ones, as in the powerful vision of the Virgin of Guadalupe. First sighted, according to legend, by an indigenous herdsman, Juan Diego, in 1531, shortly after the Spanish Conquest, it was destined to play a recurrent role in the subsequent history of Mexico, from the Independence struggle of the 1810s, to the Zapatistas of the 1910s, to the anti-revolutionary *Cristeros* movement of the 1920s. Father Florencia, a seventeenth-century Mexican cleric, cited Psalm 147 in support of the emerging cult of Guadalupe, saying, "He has not done the like for any other nation" (Lafaye, 1976: 258). A sermon by the Jesuit preacher Juan de Goicoechea in 1709 at Tepeyac, the site of the Virgin's sanctuary just north of Mexico City, stated that "the Virgin wished to be an *Indiana* to take up residence in this 'New Jerusalem, New Spain'" (Brading, 2001: 146). For Ignacio Manuel Altamirano, a late nineteenth-century liberal novelist and journalist, "The day in which the Virgin of Tepeyac is not adored in this land, it is certain that there shall have disappeared, not only Mexican nationality, but also the very meaning of the dwellers of Mexico of today" (Brading, 2001: 257).

There would also be room in the religious/mythic mindscape of Mexico for the re-appropriation of pre-Christian divinities. The most important of these was undoubtedly Quetzalcóatl, the vanished (and vanquished) figure of Olmec and Aztec lore, who would help to root the Mexican search for identity in the sub-soil of a mythic native past. One need but evoke the mural paintings of Diego Rivera and José Clemente Orozco or the recurring legend of the plumed serpent (Baldwin, 1998). And in a more critical vein, the views of José Vasconcelos, minister of education in the early 1920s, and defeated presidential candidate in the stolen election of 1929, come to mind:

There still remains in the Mexican character a subconscious abjectness that makes it impossible to speak in the press of a public official without use of the Señor: Señor Presidente...Señor Gobernador...Señor General....Over our character hangs the great weight of an *Aztequismo* which we have not been able to dispel....Whenever a Mexican Quetzalcóatl emerged, he was destroyed politically or physically. (Keen, 1971: 48)

For the Puritans coming to New England, America was the New Jerusalem and for its early settlers the fulfillment of the Kingdom of God on earth. Religious ideals

that had been suppressed in the old world would come to prosper in the new. John Winthrop, on the voyage of the *Arabella* in 1630, hailed New England as the “Citty upon a Hill, the eyes of all people are upon us.” Increase Mather, in a sermon in 1674, *The Day of Trouble is Near*, thundered, “Here the Lord have caused as it were New Jerusalem to come down from Heaven. He dwells in this place therefore we may conclude he will scourge us for our backslidings” (quoted in Bercovitch, 1978: 60). Jonathan Edwards, the figure associated with the eighteenth-century Great Awakening, prophesized in a sermon entitled *The Latter-Day Glory is Probably to Begin in America*,

There are several things that seem to me to argue that the sun of righteousness, the sun of the new heavens and the new earth, when he rises...shall rise in the west, contrary to the course of things in the old heavens and earth....The sun of righteousness has long been going down from east to west; and probably when the time comes of the church’s deliverance from her enemies, the light will shine in the west, till it shines through the world like the sun in its meridian brightness. (Cherry, 1998: 57)

The implications of religious faith for the United States have been legion. There is the idea of a covenant, rooted in Calvinism, and opening the door to the notion of consent of the governed (Miller, 1956: 147). Competition among religious sects may well have sown the seeds for the pluralist nature of American democracy (Hatch, 2007: 93-94). The veneration for American nature could itself become a projection of religious sentiment.¹ American nationalism has often taken on a chiliastic or eschatological hue, embodying a Christian interpretation of the sacred (Bercovitch, 1978: 86). American Christianity has tended to take the notion of God’s kingdom on earth fairly literally (Niebuhr, quoted in Sanford, 1961: 88). As Mark Noll puts it, “Borrowing liberally from Old Testament precedents, many early Americans and not a few in more recent days have regarded the United States as God’s New Israel, a nation established in this New World Canaan as a land flowing with wealth and freedom” (1992: 405-406).

In the case of New France, some of the same missionary zeal deployed by the Spanish (and Portuguese) in Latin America would be shown toward the native people. The Jesuit Missions are a vital part of the history of the French settlement, with

¹ “God has promised us a renowned existence, if we will but deserve it. He speaks this promise in the sublimity of Nature....It is uttered in the thunder of Niagara. It is heard in the roar of two oceans....His finger has written it in the broad expanse of our inland seas” (James Brook, *The Knickerbocker* 1835, quoted in Miller, 1956: 210).

figures like Father Brébeuf martyred by the Iroquois a testament to the power of the faith. In the post-conquest period, the Church would become a dominant institution, coming in its more intransigent, ultramontane forms to mold the educational and social institutions of French Canadian society between 1840 and 1960. Claims of a special divine mission were not lacking:

When you have reflected upon the history of the Canadian people, it is impossible not to recognize the great designs of Providence that presided over its formation....The mission of the American France upon this continent...[is to be] the sole apostle of the true faith in North America...to lead back under the aegis of Catholicism the errant peoples of the New World. (Casgrain, quoted in Siegfried, 1966: 175)

The Church was successful in restricting freedom of speech, the press, education, and even conscience during its long period of ascendancy in French Canada (Siegfried, 1966: 42). Comparisons with Mexico come to mind – domination of the Church in New Spain, its key part in defining Mexican identity into the early twentieth century. The Church in Quebec was to lose a good deal of its sway only in the aftermath of the 1960s Quiet Revolution.

In English-speaking Canada, the notion of a chosen people was to find expression from time to time in the vision of Canada's unique destiny as an offshoot of the British Empire. For Bishop Strachan, the leading Anglican cleric of Upper Canada (Ontario) in the 1820s and 1830s, the British were God's second chosen people, with Canadians as their offspring (Wise, 1968: 53). Egerton Ryerson, writing about the War of 1812, argued, "The Gideon hordes of loyal Canadians repelled and scattered, for more than two years, the Midian and Amalekite thousands of democratic invaders" (as quoted in Noll, 1992: 407). The Fathers of Confederation in the 1860s, casting about for a name to describe the new Canadian federation, hit upon the term "dominion," derived from the Book of Psalms (72.8). If not quite a New Jerusalem, Canada would be the manifestation of the dominion from sea onto sea that God would give to its inhabitants. "The Methodist church sought to make Canada the natural home for the kingdom of God on earth. It therefore sought to Christianize and civilize all its subjects, including new immigrants and the native population, and thereby make the nation a proper dominion for the Lord" (Semple, 1996: 442). Subsequently, Canadian Methodists in their missionary activities both in Canada and abroad would see themselves (much like their American counterparts would) as carrying out God's work here on Earth.² So

² "[Methodists] profoundly believed that Christianity was the only true religion and that God demanded its adoption throughout the world" (Semple, 1996: 442; Brouwer, 2008).

the historian W. L. Morton may well have been right in highlighting the importance that religion, more than wealth or politics, came to play in the lives of both French and English Canadians in the Victorian era: "God and the Church were very present actors in the World" (quoted in Noll, 1992: 546).

The point of this discussion is not to reduce the concept of new world societies to versions of a chosen people or visions of the New Jerusalem. It is only to underline the leading role that religion played in all three North American countries in cementing a sense of collective identity. Yet the very pluralism of religious denominations in both the United States and Canada, the constitutionalized separation of church and state in the U.S. context, and the strong anti-clericalism that surfaced in Mexico, especially in the aftermath of the Mexican Revolution, remind us that religion alone could not suffice as a source of identity in new world societies.

SECULAR UNDERPINNINGS

This brings me back to the more secular foundations of North American societies. In the Mexican case, struggles between creoles and Spanish-born were often overridden by a deeper rift between European-derived and indigenous peoples.³ Although the indigenous population played an important role in the events of the 1810s and 1910s, and at least one President of Mexico, Benito Juárez, was of indigenous background, "The Indians have always been Mexico's vanquished; as such they have been permanent victims of a system that exploits their labor" (Lafaye, 1976: 14). Mexico's has been an ongoing search for identity. The plaque in the Plaza of the Three Cultures in the heart of Mexico City captures some of the complexities: "On 13 Aug. 1521, heroically defended by Cuauhtemoc, Tlatelolco fell into the hands of Hernán Cortés. It was neither a victory nor a defeat; it was the painful birth of the mestizo nation that is Mexico today" (Riding, 1989: 3).

The Mexican Revolution helped cement Mexico's sense of identity as a new world society.

The projection of a glorified pre-Columbian world onto contemporary popular culture generated a true aesthetic revolution in Mexico....There is a remarkable sense of thrill and discovery surrounding Mexican national identity in the 1920s and 1930s. Mexican, U.S.,

³ "The Mexican independence struggle was the first mass rebellion of the nineteenth century to combine, within an incipient nationalist context, elements of ethnic confrontation among colonially dominated indigenous peoples, the descendants of settler colonists, and the colonial regime and its representatives" (Young, 2001: 7).

Latin American, and European artists and intellectuals successfully wrote the savagery of revolutionary violence into a story of national redemption and managed, in the process, to shape Mexico's own brand of modernist aestheticism. (Lomnitz, 2006: 342 and 347)

José Vasconcelos in the 1920s wrote about "the fusion of ethnic stocks" and more grandiloquently yet about "the creation of a new race fashioned out of the treasures of all the previous ones: the final race, the cosmic race" (Vasconcelos, 1997: 19 and 40) –a vision to be compared and contrasted with both the American melting pot and Canadian multiculturalism! Diego Rivera's grand murals with their invocation of the Aztec past contributed their bit to the collective psyche, with the state playing a crucial role in fostering the Mexican sense of identity in the 1920s and beyond (Funes, 2006: 116).

Of course, Mexican sense of identity has many nuances to it. A strongly anti-American streak to Mexican intellectual life can be contrasted with the much more pro-American orientation of both the corporate elite and of political leaders like Presidents Alemán, De la Madrid, or Salinas in the post-World War II period (Camp, 1989). A tragic or melancholic side to Mexican identity, especially where indigenous people and subordinate classes are concerned, co-exists with a more modernist sensibility among the middle class (Bartra, 1992: 60; Lomnitz, 2001). These traits are undoubtedly reinforced by the social and economic inequality that characterizes Mexico to this day, when compared to both Canada and the United States.⁴ In the end, perhaps the most enduring feature of Mexican cultural identity remains its mestizo character: "Mexico alone is truly *mestizo*; it is the only nation in the hemisphere where religious and political –as well as racial– *mestizaje* took place" (Riding, 1989: 4).

On the American Revolution and its deeper implications for American identity, the observations of Bernard Bailyn may be most pertinent for this article:

The details of this new world were not as yet clearly depicted; but faith ran high that a better world than any that had ever been known could be built where authority was distrusted and held in constant scrutiny; where the status of men flowed from their achievements and from their personal qualities, not from distinctions ascribed to them at birth; and where the use of power over the lives of men was jealously guarded and severely restricted. (1967: 319)

⁴ For example, the ratio between the top 10 percent of income earners to the bottom 10 percent was 4.13 for Canada, 5.45 for the U.S. and 11.55 for Mexico, according to OECD data from the early 2000s (Irvin, 2008: 90). The UN Human Development Report for 2008 puts Canada fourth, the U.S. twelfth, and Mexico fifty-second in its ranking of countries around the world (United Nations, 2008: Table 1, p. 229); Mexican public spending on health and education as a percentage of its GDP lags significantly behind comparable figures for Canada and the U.S. (Table 19, p. 294).

Benjamin Franklin, an archetypal figure of the period, saw a secular American state “purified of the corruption of European politics and a social structure based on inherited title” as a model of democratic government for other nations (quoted in Madsen, 1998: 36-37). For Thomas Jefferson, America was “the solitary republic of the world, the only monument of human rights,...the sole depository of the sacred fire of freedom and self-government” (Tucker and Henderson, 1990: 7).

European cultural figures could mirror similar sentiments. Goethe penned the following lines about the new continent:

America, you've got it better
Than our old continent. Exult!
You have no decaying castles
And no basalt.
Your heart is not troubled,
In lively pursuits,
By useless old resemblance
And empty disputes.

For his contemporary, Hegel, “America is the land of the future....It is a land longed for by those who are weary of the historical museum of old Europe” (as quoted in Zea, 1963: 3).

Emerson beckoned his nineteenth-century contemporaries to “walk on our own feet, work with our own hands, and speak our own minds” (1837), even as Melville saw Americans as “pioneers of the world; the advance-guard sent on through the wilderness of untried things, to break a new path in the New World that is ours” (Herman Melville, *White-Jacket*, 1850, Chap. 36, quoted in Baritz, 1964: 287). New York journalist John O'Sullivan invoked America's manifest destiny in 1845,⁵ while Frederick Jackson Turner wrote his paean to the western frontier in 1893.⁶

For many, the United States would come to be associated with business enterprise and the capitalist dream. Joyce Appleby highlights the more equal social conditions that made it possible to think of the economists' description of the market

⁵ “[It is] our manifest destiny to over spread and to possess the whole of the continent which Providence has given us for the development of the great experiment of liberty,” as New York journalist John O'Sullivan wrote in 1845.

⁶ Frederick Jackson Turner wrote in *The Frontier in American History*, “European men, institutions, and ideas were lodged in the American wilderness, and this great American West took them to her bosom, taught them a new way of looking at the common man, trained them in a adaptation to the conditions of the New World....Best of all, the West gave, not only to the American, but to the unhappy and oppressed of all lands, a vision of hope” (Hess, 2003: 23-24).

as a template for society as early as the 1790s (1984: 50). Alfred Chandler notes that businessmen have run the American economy from the beginning (Couvares et al., 2000: 91). Walter Russell Mead notes how the English-speaking world “would not only ride the tiger of capitalist change; it would whip and spur the tiger to ever faster speeds up ever higher slopes” (2007: 239).

American development entailed its own deep contradictions, most strikingly the progressive spoliation and destruction of native peoples and the stains of slavery and racism. Nonetheless, it would come to foster a highly successful democratic set of social arrangements, with a good deal less of the hereditary status distinctions found on the other side of the Atlantic. Its inhabitants, far more than those of neighboring North American societies to its north or south, would be conscious of its newness, of its future orientation, of their striking out on their own. For Louis Hartz,

The New World did not merely offer the Americans a virgin ground for the building of a liberal system; it conspired itself to help that system along. The abundance of land in America, as well as the need to lure new settlers, entered it completely at every point....The point of departure of great revolutionary thought everywhere else in the world has been the effort to build a new society on the ruins of an old one, and this is an experience America has never had. We are reminded again of Tocqueville’s statement that Americans are “born equal.” (2002: 160)

For Theodore H. White, “Americans are not a people like the French, Germans, or Japanese, whose genes have been mixing with kindred genes for thousands of years. Americans are held together only by ideas” (quoted in Lind, 1995: 220). And for a contemporary U.S. writer, William Vollmann, California becomes the epitome of the American dream, “where the future promises continued sunniness,” unlike the “history-stained, grimy old brick towns of the East” (2008: 44).

The most telling metaphor about the United States depicts it in terms of a civilization. Charles and Mary Beard used the term in their 1927 history of the United States, describing its politics, economics, technology, philosophy, science, religion, education, and literature (Beard and Beard, 1927). Harold Laski (1948) talked about Americanism as a principle of civilization, emphasizing the restlessness and non-conformism that characterized the country, and the unmistakably New World character of American culture. Max Lerner argued that America was not a European civilization, and that it, not Europe, had become the center of Western power (1957: 782 and 882). It may make sense to think of the U.S. as a civilization-nation, an argument that Martin Jacques has recently made with respect to China (2009). U.S. influence at the global level has been paramount since 1945. Even more so, the United

States has been the central actor in the molding of what one might call a North American way of life or civilization.

Canada was a more European-influenced state than the United States; it is not an accident that its 1867 founding Constitution bore the name the British North America Act. The Fathers of Confederation were quick to emphasize their desire “to remain in close association with the people of Great Britain” and their “disinclination to be separated in any way whatever from the British Empire or to be connected in any manner with the United States of America” (Charles Tupper, April 10, 1865, in Ajzenstat et al., 2003: 170). Steady westward expansion, coupled with migration from continental Europe and beyond, would with time reduce the “Britishness” of English-speaking Canada; and the displacement of British power and influence in the twentieth century by the United States would give Canada more of a continental, North American orientation.

There were some hints of this already in the nineteenth century. Thomas McGee, one of the Fathers of Confederation, spoke of Canada as “a new land,” one where “classes and systems have not had time to grow naturally” (Ajzenstat et al., 2003: 17). Robert Grant Haliburton described Canadians in 1869 as “the Northmen of the New World” (Berger, 1970: 53). And one of the founders of the Canada First Movement, William Foster, wrote that “Canadian consciousness will increasingly draw a more natural nourishment from native sources...[from the] social fluidity of a new world and political institutions which combined freedom with restraint and progress with stability” (Berger, 1970: 53) French Canadians—the original *Canadiens*—had also acquired a spirit of independence, rejection of social constraints, and taste for liberty associated with the new world. “It is as if the air that one breathes on this vast continent contributes to it, but the company and example of the natural inhabitants, who place all their happiness in freedom and independence, are more than sufficient to produce this character” (Father Charlevoix, quoted in Christie, 2006: 51).

Increasing national assertiveness between World War I and World War II was reflected in Canadian membership in the League of Nations and by the Statute of Westminster of 1931. Culturally, artistic movements like the Group of Seven, with its paintings of the Canadian landscape, especially the Canadian Shield, bespoke a North American-rooted sense of identity. To quote Lawren Harris, one of the group’s leading figures:

Canada is a long thin strip of civilization on the southern fringe of a vast expanse of immensely varied, virgin land reaching into the remote north....Our whole country is cleansed by the pristine and replenishing air which sweeps out of that great hinterland. (quoted in Berger, 1970: 133)

Canada may well have participated in World War II alongside the United Kingdom, and only later the United States. But this did not stop its prime minister, speaking in war-scarred London, from defining Canada as “a nation of the new world” (William Lyon Mackenzie King, quoted in Brown, 1942: 133). Canadian economic and military integration with the U.S. proceeded at a rapid pace during the Cold War era. By the time of the Suez Crisis in 1956, the British Empire was sufficiently in the Canadian past for the prime minister of the day, Louis St. Laurent, to lambaste the supermen of Europe whose time had passed (Canadian Hansard, 1956: 20). Still, Canada was a much more enthusiastic promoter and participant in NATO—an Atlanticist club—after 1949 than in the Organization of American States, which it only joined belatedly in 1990, two years after the ratification of the Canada-U.S. Free Trade Agreement. Anti-Americanism as a refrain in Canadian public opinion surfaced at the time of the Vietnam War and over the issue of U.S. ownership in the Canadian economy; yet it was accompanied by the grass-roots embrace of core U.S. economic and cultural values. A number of Quebec writers would come to focus on their own society’s inherent *americanité*, in part as a counter-balance to the Canadian element shaping Quebec’s identity.⁷ English Canadians, sharing a language and so much else with their neighbor to the south, have been more reserved in highlighting their Americanness.

Among the elements that contribute to a distinctive Canadian position in North America, mention might be made of the role of the state in fostering a Canadian sense of identity. The Canadian Broadcasting Corporation, National Film Board, Canada Council, and social programs like Medicare come to mind. Although Canada’s has been a capitalist economy no less than the United States’, Canadians have been more attuned to a mixed economy than Americans—a combination of defensive expansionism (Aitken, 1967: 183-221), a smaller population-to-land ratio, and a perspective that is less rigidly free enterprise-oriented. Culturally, Canada is a new world society no less than the United States, but with less of the brashness and civilizational path-blazing associated with the latter. A greater degree of ambiguity permeates its national consciousness, reflecting its more imperfect sense of identity as a multinational state. For with Québécois constituting a nation within a united Canada, to cite a November 2006 House of Commons resolution, and with aboriginal Canadians referring to themselves as First Nations, the task of maintaining national unity can at times be formidable. Nonetheless, for some outside observers, Canada is more of a model North American society than the United States itself:

⁷ Gérard Bouchard, for example, writes about “Quebec, in full transition, seeking to construct an American discourse” (2000: 218). For a more critical view of the recent emphasis on Quebec’s *americanité*, see Thériault, 2002.

Despite a paucity of population, Canada has become home to one of the world's biggest economies....In the 20th century Canada developed a reputation second to none in the hallmark virtues of a civil society: adherence to democracy, respect for human rights, accommodation of ethnic minorities, values of pluralism and multiculturalism, generous and efficient promotion of social welfare, and commitment to the pursuit of peace....Its political stability has exceeded even that of the United States....Canada is close to being most people's ideal country. (Fernández-Armesto, 2003: 203-4)

CONCLUSIONS

Where do these reflections take us? In North America, we are still waiting for the artists, writers, and cultural creators at large to begin to envisage a North American cultural space. For this to happen, there need to be histories of North America –and not only of the three distinct countries that make it up; political texts dealing with the three countries in comparative terms;⁸ and philosophers and political theorists grappling with the very idea of North America, in the way that Canadian, U.S., and Mexican thinkers have grappled with each of their three distinct identities. A tall order, but not an impossible one in a continent that, even more than South America, symbolizes a new world.

Another subject that requires attention is cross-border connections. Large-scale migration from Mexico and, to a lesser degree, from Canada to the U.S., since the nineteenth century, and smaller migrations from the U.S. to the two other countries, are one example. Cross-border regions with economic and other ties straddling them, e.g. in the Great Lakes region, in the Pacific Northwest, between California and Baja California, are another. The movement of millions of Canadians and Americans to Mexico during the winter months, recalling similar movements from Northern Europe to the Mediterranean during the summer months, is a third. A more dystopian example is the ongoing war against drug trafficking in Mexico with its high toll in human life, bringing home features of a shared North American predicament to the two countries to the north.

What is missing, however –and this may be the Achilles heel of any would-be framing of a North American cultural ensemble– are what French historian Pierre Nora has called *lieux de memoires* (1996), realms of memory, that are North America-wide in character. Instead, we have *lieux de mémoires* that are exclusively Canadian

⁸ Three books that address the topic of North America in a comparative way are DePalma (2001), Clarkson (2008), and Brescia and Super (2009). But we are still at the beginning stage of such studies.

(the Plains of Abraham, the War Memorial in Ottawa, the Last Spike at Craigellachie, B.C., Vimy Ridge); exclusively American (Bunker Hill, the Statue of Liberty, Gettysburg, Monticello, the Alamo, the Golden Spike in Utah); or exclusively Mexican (the Pyramids of the Sun and Moon at Teotihuacan, the shrine of Our Lady of Guadalupe, Mexico City's Zócalo, Oaxaca's Mount Alban, Yucatán's Mayan ruins).⁹ Perhaps geography provides the loose, unifying link for North America's three states, with its mountain ranges in the west, oceans or seas on both coasts, and overlapping border regions.¹⁰ Economic integration and population exchange have certainly added significant glue. Perhaps ecology can provide footprints for the future. Most pertinent of all has been the congruent experiment in forging new societies in the new world –albeit as a result of conquest and displacement of indigenous peoples. The Americans are the ones who have carried this process furthest, laying the foundations for what one can properly call a new North American civilization. The Mexicans and Canadians have each been influenced by the U.S. model, although going their own distinct and separate ways in nation and state-building –Mexico as a predominantly mestizo society, Canada as a new world, multinational state. It remains to be seen whether the sense of new beginnings that has presided over the forging of each of the three North American states can lead to an enhanced feeling of cultural and political North Americanness in the twenty-first century. And whether a sense of solidarity transcending national boundaries and narrow economic interests can be engendered on the North American continent.¹¹

⁹ For an even deeper cultural critique of the possibility of a common North Americanness, I could cite the views of the Mexican historian Edmundo O'Gorman, writing in the early 1940s: "How spiritually diverse is the substratum of economic life in the two American worlds; how different their artistic temperament; how broad the religious gulf that extends between them" (1942: 147).

¹⁰ "The continent is 'indissoluble,' wrote Whitman as he ranged through the vast stretch of rivers and lakes, forests, farm lands, and prairies from the Saguenay to the Rockies. Sixty years later the historian cannot but underwrite the essential truth of that poetic judgment" (Brown, 1942, 133).

¹¹ "There is a *pressing moral need for renewed solidarity*, especially in relationships between developing countries and those that are highly industrialized....Technologically advanced societies must not confuse their own technological development with a presumed cultural superiority" (Benedict XVI, 2009, 59).

BIBLIOGRAPHY

AITKEN, HUGH

1967 "Defensive Expansionism: The State and Economic Growth in Canada," in W.T. Easterbrook and Mel Watkins, eds., *Approaches to Canadian Economic History*, Toronto, Carleton Library, pp. 183-221.

AJZENSTAT, JANET, PAUL ROMNEY, IAN GENTLES, and WILLIAM D. GAIRDNER, eds.

2003 *Canada's Founding Debates*, Toronto, University of Toronto Press.

ANDERSON, BENEDICT

1983 *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London, Verso.

APPLEBY, JOYCE

1984 *Capitalism and a New Social Order: The Republican Vision of the 1790s*, New York, New York University Press.

BAILYN, BERNARD

1967 *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, p. 319.

BALDWIN, NEIL

1998 *Legends of the Plumed Serpent: Biography of a Mexican God*, New York, Public Affairs.

BARITZ, LOUIS

1964 *City on a Hill*, New York, John Wiley.

BARTRA, ROGER

1992 *The Cage of Melancholy: Identity and Metamorphosis in the Mexican Character*, New Brunswick, Rutgers University Press.

BEARD, CHARLES and MARY BEARD

1927 *The Rise of American Civilization*, New York, Macmillan.

BENEDICT XVI

2009 Encyclical Letter *Caritas in Veritate*, June 29, www.vatican.va/holy_father/

- benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate_sp.html, accessed July 7, #49.
- BERCOVITCH, SACVAN
1978 *The American Jeremiad*, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin Press.
- BERGER, CARL
1970 *The Sense of Power*, Toronto, University of Toronto Press.
- BOUCHARD, GÉRARD
2000 *Genèse des Nations et Cultures du Nouveau Monde*, Montréal, Boréal.
- BRADING, D.A.
2001 *Mexican Phoenix: Our Lady of Guadalupe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BRESCIA, MICHAEL and JOHN C. SUPER
2009 *North America: An Introduction*, Toronto, University of Toronto Press.
- BROWN, GEORGE
1942 "Do the Americas Have a Common History?" *Canadian Historical Review*, vol. XXIII, no. 2, June, p. 133.
- BROUWER, RUTH CROMPTON
2008 "Canadian Protestant Overseas Missions," in Hilary Carey, ed., *Empires of Religion*, London, Palgrave.
- CAMP, RODERIC A.
1985 *Intellectuals and the State in Twentieth-Century Mexico*, Austin, University of Texas Press.
1989 *Entrepreneurs and Politics in Twentieth-Century Mexico*, New York, Oxford University Press.
- CANADIAN HANSARD
1956 *House of Commons Debates, 22nd Parliament, Fourth (Special) Session*, November 26.
- CAREY, HILARY, ed.
2008 *Empires of Religion*, London, Palgrave.

CLARKSON, STEPHEN

2008 *Does North America Exist?* Toronto, University of Toronto Press.

COUVARES, FRANCIS G., MARTHA SAXTON, GERALD N. GROB, and
GEORGE ATHAN BILLIAS, eds.

2000 *Interpretations of American History*, vol. 2, New York, The Free Press.

CHERRY, CONRAD, ed.

1998 *God's New Israel: Religious Interpretations of American Destiny*, Chapel Hill,
North Carolina, University of North Carolina Press.

CHRISTIE, GORDON, ed.

2006 *Aboriginality and Governance*, Penticton, British Columbia, Theytus Books.

DEPALMA, ANTHONY

2001 *Here: A Biography of the New American Continent*, New York, Public Affairs.

DILKE, OSWALD and MARGARET DILKE

1994 "The Adjustment of Ptolemaic Atlases to Feature the New World," in Wolfgang Haase and Meyer Reinhold, eds., *The Classical Tradition and the Americas*, vol. 1 *European Images of the Americas and the Classical Tradition*, Berlin/
New York, W. de Gruyter, pp. 117-134.

EMERSON, RALPH WALDO

1837 *The American Scholar*, www.emersoncentral.com/amscholar.htm.

FERNÁNDEZ-ARMESTO, FELIPE

2003 *The Americas: A Hemispheric History*, New York, The Modern Library.

FERNÁNDEZ HERRERO, BEATRIZ

1992 *La utopia de América*, Barcelona, Anthropos.

FUNES, PATRICIA

2006 *Salvar la nación: Intelectuales, cultura y política en los años veinte latinoamericanos*,
Buenos Aires, Prometeo Libros.

GOETHE, JOHANN WOLFGANG VON

n/d <http://davidsbuendler.freehostia.com/america.htm> (translator not named).

HARTZ, LOUIS

2002 "The Liberal Tradition in America," in Andreas Hess, *American Social and Political Thought: A Reader*, Edinburgh, Edinburgh University Press,

HATCH, NATHAN

2007 "The Democratization of Christianity and the Character of American Politics," in Mark Noll and Luke Harlow, eds., *Religion and American Politics*, New York, Oxford University Press, 2nd ed., pp. 93-94.

HESS, ANDREAS

2003 *American Social and Political Thought: A Reader*, Edinburgh, Edinburgh University Press.

IRVIN, GEORGE

2008 *Super Rich: The Rise of Inequality in Britain and the United States*, Oxford, Polity.

JACQUES, MARTIN

2009 *When China Rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*, London, Allen Lane.

KEEN, BENJAMIN

1971 *The Aztec Image in Western Thought*, New Brunswick, New Jersey, Rutgers University Press.

LAFAYE, JACQUES

1976 *Quetzalcóatl and Guadalupe: The Formation of Mexican National Consciousness 1531-1813*, Chicago, University of Chicago Press.

LASKI, HAROLD

1948 *The American Democracy*, Chapter 14, New York, Viking.

LERNER, MAX

1957 *America as a Civilization*, New York, Simon and Schuster.

LIND, MICHAEL

1995 *The Next American Nation*, New York, Free Press.

LOMNITZ, CLAUDIO

- 2001 *Deep Mexico, Silent Mexico*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
2006 "Final Reflections," in Mary Kay Vaughan and Stephen E. Lewis, eds., *The Eagle and the Virgin: Nation and Cultural Revolution in Mexico, 1920-1940*, Chapel Hill, Duke University Press.

MADSEN, DEBORAH L.

- 1998 *American Exceptionalism*, Edinburgh, Edinburgh University Press.

MEAD, RUSSELL WALTER

- 2007 *Gold and God: Britain, America and the Making of the Modern World*, New York, Knopf.

MILLER, PERRY

- 1956 *Errand into the Wilderness*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

NOLL, MARK A.

- 1992 *A History of Christianity in the United States and Canada*, Grand Rapids, Michigan, William Eerdmans Publishing.

NORA, PIERRE

- 1996 *Realms of Memory: Rethinking the French Past*, New York, Columbia University Press.

O'GORMAN, EDMUNDO

- 1942 "Do the Americas Have a Common History?" *Canadian Historical Review*, vol. 23, no. 2, June, p. 147.
1961 *The Invention of America*, Bloomington, Indiana University Press.

O'SULLIVAN, JOHN

- 1845 www.historyonthenet.com/American_West/manifest_destiny.htm.

REYES, ALFONSO

- 1971 *The Position of America and Other Essays*, Freeport, Books for Libraries Press.

RIDING, ALAN

- 1989 *Distant Neighbors: A Portrait of the Mexicans*, New York, Vintage.

SÁNCHEZ, JEAN-PIERRE

1994 "‘El Dorado’ and the Myth of the Golden Fleece," in Wolfgang Haase and Meyer Reinhold, eds., *The Classical Tradition and the Americas*, vol. 1: *European Images of the Americas and the Classical Tradition*, Berlin, W. de Gruyter, pp. 339-378.

SANFORD, CHARLES

1961 *The Quest for Paradise: Europe and the American Moral Imagination*, Urbana, University of Illinois Press.

SEMPLE, NEIL

1996 *The Lord's Dominion: The History of Canadian Methodism*, Montreal, McGill-Queen's University Press.

SIEGFRIED, ANDRÉ

1966 *The Race Question in Canada*, Toronto, Carleton Library.

THÉRIAULT, YVES

2002 *Critique de l'americanité*, Montreal, Québec-Amérique.

TUCKER, ROBERT and DAVID HENDERSON

1990 *Empire of Liberty: The Statecraft of Thomas Jefferson*, New York, Oxford University Press.

UNITED NATIONS

2008 *UN Human Development Report 2007-2008*, New York, Macmillan Palgrave, Table 1.

VASCONCELOS, JOSÉ

1997 *The Cosmic Race*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

VOLLMANN, WILLIAM

2008 "California," in Matt Weiland and Sean Wilsey, eds., *State by State: A Panoramic Portrait of America*, New York, Ecco.

WISE, S.F.

1968 "God's Peculiar Peoples," in W.L. Morton, ed., *The Shield of Achilles*, Toronto, McClelland and Stewart.

YOUNG, ERIC VAN

2001 *The Other Rebellion: Popular Violence, Ideology, and the Mexican Struggle for Independence, 1810-1821*, Palo Alto, Calif., Stanford University Press.

ZEA, LEOPOLDO

1963 *The Latin-American Mind*, Norman, Okla.: University of Oklahoma Press.

Facetas del desarrollo y resultados del e-Gobierno en México y Canadá

GABRIELA QUINTANILLA MENDOZA*

RESUMEN

El e-Gobierno es una herramienta inserta en la sociedad de la información que facilita a los gobiernos brindar servicios de calidad de forma inmediata, reduciendo costos en los procesos, además de promover un acercamiento a los ciudadanos mediante el otorgamiento de información de utilidad. Un análisis del desarrollo del e-Gobierno en Canadá y en México y la posterior comparación entre ambos países mediante algunos indicadores permite observar las diferencias en el estatus nacional de cada país, el grado de avance en infraestructura, avance tecnológico, reingeniería de procesos y diseño de sitios web, así como las medidas creadas para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la seguridad. **Palabras clave:** tecnologías de la información y comunicación, e-Gobierno, servicios, transparencia

ABSTRACT

E-government is a tool that is part of the information society and that facilitates governments offering quality services instantly, reducing processing costs, in addition to promoting greater proximity to the citizenry by providing useful information. An analysis of e-government in Canada and Mexico and, then, the comparison of both countries using a few indicators reveals differences in each country's national status, their advances in infrastructure and technology, re-engineering of processes and web-site design, as well as the measures put in place to guarantee transparency, accountability, public participation, and security.

Key words: information and communications technologies, e-government, services, transparency

* Profesora en la Universidad Pedagógica Nacional de Derecho Administrativo. gabrielllaq@yahoo.com.

INTRODUCCIÓN

Los difíciles retos que trajo consigo la globalización, la emergencia de la sociedad de la información y, con ella, el uso generalizado de las tecnologías de la información y de Internet son fenómenos que han afectado no sólo el comportamiento de la economía, sino también los comportamientos sociales y políticos.

El flujo de información y su intercambio se convirtieron en desafíos de importancia fundamental para los procesos de cambio que se configuraron en todos los países, con tendencias directas hacia la democracia basada en los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación. De ahí que al ser el Estado el principal proveedor y recolector de información de interés público, los gobiernos vieron la oportunidad para desarrollar las potencialidades de las tecnologías de la información y la comunicación en la administración pública, con miras a mejorar diversos aspectos de la actividad administrativa:

- 1) el funcionamiento dentro de las organizaciones públicas, mediante la digitalización, el uso de las computadoras y la intercomunicación;
- 2) la agilización de los procesos de comercio desde la perspectiva de negocios para automatizar las transacciones gubernamentales, reducir costos y mejorar los servicios;
- 3) la reingeniería de procesos de servicios y su realización en línea a través de Internet;
- 4) la comunicación de información relevante a través de sitios web.

El uso de las tecnologías de la información y la comunicación se extendió hacia todos los poderes públicos, con lo cual se abrieron las posibilidades hacia la e-Democracia (democracia electrónica), el e-Negocio (negocio electrónico) y el e-Gobierno (gobierno electrónico),¹ que no sustituyen a la democracia, a los negocios o al gobierno en acción, pero constituyen una manera de conseguir una mayor interrelación entre niveles de gobierno y ámbitos de competencia locales, regionales, nacionales e internacionales con la sociedad y el sector privado, y, sobre todo, de lograr una mejor distribución y utilización de los recursos para alcanzar una mayor eficiencia.

Si bien se han realizado varios esfuerzos para crear una teoría y una definición del e-Gobierno, la indeterminación de sus contenidos y características básicas no

¹ Normalmente el e-Gobierno se asocia con el Ejecutivo y la administración pública; sin embargo, debe hacerse hincapié en que actualmente el e-Gobierno abarca los sitios web de los poderes, órganos, dependencias, agencias y organismos autónomos de los diferentes niveles de gobierno.

ha permitido lograr el consenso. Con todo, existen elementos que lo identifican y que permiten aventurar la siguiente definición: el e-Gobierno es el uso que las instituciones gubernamentales hacen de las múltiples tecnologías de la información y comunicación para *a)* lograr una mejor interacción con los diferentes niveles de gobierno y sectores sociales de manera horizontal, con miras a modernizar y aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública; *b)* enfocar las actividades hacia el usuario-ciudadano otorgando información sobre aspectos relevantes; *c)* prestar servicios de calidad; *d)* realizar procesos en línea y hacerlos expeditos, y *e)* fortalecer la transparencia y la participación.

Queda claro que debido a que no toda la sociedad tiene acceso a este tipo de avances tecnológicos y que sólo pueden ser utilizados por los individuos, empresas y sectores que tienen acceso a ellos, los gobiernos se encuentran en constante lucha para ampliar las infraestructuras de telecomunicaciones y tecnológica.

El e-Gobierno en México y Canadá se desarrolló en tiempos y circunstancias diferentes, por lo que logró, desde luego, resultados desiguales. Un análisis de su desarrollo y una comparación entre ambos permite afirmar que mientras en México no se ha dado importancia al desarrollo del e-Gobierno, por lo que ha producido escasos resultados, en Canadá a través del e-Gobierno se ha logrado una mayor interrelación entre gobierno y ciudadanos: se ha reducido la brecha digital y se ha logrado crear una red intergubernamental funcional para la prestación de servicios de calidad en línea.

DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DEL E-GOBIERNO EN CANADÁ

Canadá es el segundo país (geográficamente) a nivel mundial debido a su enorme territorio. La mayoría de la población (el 85.28 por ciento) se encuentra dentro o en las cercanías de las zonas urbanas, ubicadas principalmente a doscientos kilómetros de la frontera con Estados Unidos; el resto de la población vive distribuido en el territorio (Statistics Canada, 2006).² Canadá se caracteriza por los altos niveles de inmigración que recibe debido a las facilidades para la unificación familiar, la capacidad de aceptar refugiados y la oportunidad de atraer inmigrantes para la captación de contribuciones económicas y satisfacción de las necesidades del mercado laboral.

En la década de los ochenta, cuando la sociedad de la información se conformó por las tecnologías de la información y comunicación informáticas, y se empezaron

² Ontario y Quebec tienen el 62 por ciento de la población, con 12.2 millones y 7.5 millones de habitantes, respectivamente; en Alberta y Columbia Británica tienen el 23.28 por ciento, con 4.1 millones y 3.3 millones de pobladores, respectivamente.

a aprovechar más las computadoras, Canadá inició una carrera tecnológica que permitió a la población beneficiarse de estos medios.

En 1987 se registró el dominio “.ca” para los usos de Internet canadienses. Paralelamente, en Canadá, se dispuso el establecimiento de una red de telecomunicaciones que cruzaba el país, a la vez que se implementó una política de acercamiento social a los medios electrónicos, lo que ayudó a que en 1997, en un discurso político, se informara que se realizarían las acciones necesarias para que la infraestructura de la información y el conocimiento fuera accesible a todos los canadienses en el año 2000 (Industry Canada, 1998).

Por tanto, el gobierno canadiense empezó a otorgar el acceso a la información y el conocimiento a los individuos, sus comunidades, sus empresas e instituciones para que tuviesen la oportunidad de aprender, interactuar, realizar transacciones y desarrollar el potencial socioeconómico. Para alcanzar el objetivo se estableció la denominada *Connectedness Agenda* (O'Brien, 2001; Manley, 1999), que incrementaría el nivel de penetración de acceso a Internet en los negocios y hogares canadienses. La agenda se fundamentó en una red de seis programas interrelacionados, con los cuales se implementó la prestación de servicios y la infraestructura correspondiente.

1. El programa *Canada On Line* (O'Brien, 2001; Manley, 1999) consistió en el desarrollo de una infraestructura de redes informáticas que facilitarían el acceso a Internet, a lo largo del país. Ello implicó, por una parte, dotar a bibliotecas y escuelas públicas de este acceso; y por otra, implementar puntos de acceso a la red para que las comunidades rurales y remotas también lo tuvieran.

La iniciativa *On Line* ayudó a convertir a Canadá en el líder en la provisión de servicios en línea, al estandarizarse y organizarse los sitios web y los servicios electrónicos de todos los departamentos, agencias y corporaciones. Para ello, el gobierno decidió llevar a cabo acciones para mantener actualizada la red con los avances en la materia, extendiendo el uso de la banda ancha de gran velocidad.³

2. El programa *Smart Communities* se diseñó en 1998 (O'Brien, 2001; Manley, 1999) para colaborar con el desarrollo de las comunidades atrasadas tecnológicamente y económicamente. Fue creado a tres años por la industria canadiense con miras a establecer comunidades pequeñas tipo por todo el territorio canadiense. La meta fue implementar Proyectos de Demostración de Comu-

³ La banda ancha permite el acceso a Internet y a los servicios, y ofrece velocidades significativamente más altas que las que se obtienen con los servicios de Internet por marcación.

nidad Pequeña en cada provincia del norte y en las comunidades indígenas, con el fin de exponer la forma en que las tecnologías de la información y la comunicación pueden ser utilizadas por las comunidades para *a)* apoyar el desarrollo económico al vincular personas y organizaciones, y *b)* enriquecer la vida de su comunidad mediante la colaboración y la atención de las necesidades comunes.

3. El programa *Canadian Content On Line* (O'Brien, 2001; Manley, 1999) ha tenido como fin incrementar la disponibilidad de contenidos *on line* que permitan colocar y difundir información en Internet sobre diversos temas de interés para los usuarios, como son valores, logros o aspiraciones; promover programas educativos, culturales o de salud, e información sobre requisitos para tener acceso a los servicios gubernamentales, y elevar a Canadá como proveedor global de contenidos digitales y aplicaciones avanzadas de Internet.
4. El programa *Electronic Commerce* es de carácter económico; con él se buscó impulsar los negocios y las actividades relacionadas con la producción de bienes y servicios, para facilitar el continuo crecimiento de e-Negocios en Canadá. Por medio de este programa, los usuarios pueden liderar actividades comerciales y realizar transacciones utilizando las tecnologías de la información y comunicación. Se pueden encontrar ejemplos de comercio electrónico en el intercambio de activos financieros entre las instituciones financieras, en el intercambio electrónico de datos entre mayoristas y minoristas, en la banca telefónica o en la compra de productos y servicios en Internet.

El éxito del programa se basó en la confianza en la economía creada a partir de aclarar las reglas del mercado nacional e internacional, lo cual permitió eliminar las barreras para el e-Comercio en coordinación con el sector privado y por medio de la incorporación de la criptografía (Industry Canada, 2009).⁴ El programa, entonces, permite la autenticación de los usuarios y la salvaguarda de los datos confidenciales, como los números de tarjetas de crédito, los documentos firmados electrónicamente, el correo electrónico y cualquier otra información almacenada en las computadoras o transmitida a través de redes privadas o públicas (Industry Canada, 1998).

Aunque este programa representa sólo una fracción pequeña de la actividad económica del país, implicó varias acciones:

⁴ Por medio de la criptografía se puede garantizar la privacidad, competencia, derechos humanos y seguridad empresarial. Sin embargo, las dificultades de acceso para descifrar información podrían tener un impacto negativo en la prevención, detección, investigación y persecución del delito, así como en la capacidad de Canadá para controlar las amenazas a la seguridad de los canadienses.

1. La creación de sitios web para que las empresas trabajasen con el gobierno no sólo en el desarrollo del comercio, sino también en el desarrollo tecnológico, de infraestructura y seguridad en Internet (Rincón y Cubillas, 2004: 355; W'O Okot Uma, 2000).⁵
2. Un reajuste legislativo que reconociera la firma digital (W'O Okot Uma, 2000)⁶ con efecto legal y válido.
3. La validación de la evidencia electrónica por medio del reconocimiento de los documentos electrónicos y firmas electrónicas en procesos legales; unificación de la tecnología para ser utilizada por el gobierno con el fin de garantizar, a su vez, transparencia y eficiencia en la gestión.
4. La creación de instituciones de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías que permitan fomentar y mejorar los sistemas tanto dentro como fuera de Canadá (Rincón y Cubillas, 2004: 357).
5. El programa *e-Government On Line* (O'Brien, 2001; Manley, 1999) se diseñó para proveer acceso a la información y servicios gubernamentales en Internet por medio de un sistema integral para prestar servicios en red a toda la comunidad canadiense, urbana y rural. El objetivo fue ampliar y mejorar los servicios prestados a los canadienses a través de la Internet como un canal adicional de entrega. Este programa proporciona, además, una oportunidad para la integración de diversos esquemas de prestación de servicios, lo que implica el rediseño de los mismos para proporcionarlos en línea; asimismo, promueve que en la administración pública se considere la posibilidad de transformar los servicios –y su entrega– hacia enfoques más integrados que mejoren la eficiencia y la eficacia.

La administración de este programa fue encargada a la Secretaría del Tesoro y corresponde a ella realizar la normatividad, las políticas y directrices, así como las propuestas de uso de recursos. El programa tiene cinco componentes:

- la oferta en línea de un buen número de los principales servicios a los clientes;
- la infraestructura común para apoyar la interoperabilidad, la integración de los servicios y reducir los costos;
- los marcos políticos y estándares que promueven la confianza de los usuarios y facilitan el uso y la accesibilidad;

⁵ La empresa Entrust Technologies se convirtió en el principal proveedor de software para entidades de certificación y una infraestructura de llaves públicas PKI (*public key infrastructure*) cuya función es la identificación de individuos u organizaciones dueños de esa llave pública.

⁶ La firma digital es la que se crea mediante la tecnología de la llave pública que permite la identificación y validez de un documento electrónico.

- clientes impulsados por la mejora de servicios y comunicaciones;
- esfuerzo concertado hacia el desarrollo de recursos humanos para garantizar que las habilidades estén disponibles para la prestación de servicios, ya sea electrónicos u otros (United Nations of Public Administration Network, 2004).

Además, el programa ha permitido mayor eficiencia, servicios más baratos centrados en el usuario, mayor acceso a información sobre servicios y programas gubernamentales, acceso integrado horizontal de todas las ramas y niveles de gobierno a través de un sitio web o centros de acceso telefónico 1-800, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad gubernamental, una oportunidad para fomentar la participación ciudadana directa y el compromiso en el proceso de formulación de políticas públicas (Longford, 2001).

6. El programa *Connecting Canada to the World* tiene como función compartir las experiencias y aprendizajes con otros países mediante programas específicos que permitan la reducción de las desigualdades (O'Brien, 2001; Manley, 1999).

Toda persona que desee tener acceso a la prestación de servicios electrónicos debe hacerlo mediante el canal de seguridad *Canada's Secure Channel* (SC), que, además de otorgar servicios de soporte y autenticación de la identificación de usuarios y organizaciones, permite garantizar la privacidad del individuo (Just y Rosmarin, 2005). Antes de ingresar o para tener acceso al sistema, el usuario debe contar con un *epass*, es decir, con un certificado en línea que entrega el gobierno y que simplemente es una llave público-privada que se asocia a un certificado público indexado por un número único, anónimo (*meaningless but unique number*, MBUN), que no se asocia con la identidad individual, sino que sirve como identificador, como es el caso del número de seguridad social o el número único de registro de personas.

Para el funcionamiento de los programas, se creó un marco jurídico y regulatorio que se compone de diversas normas que rigen el comportamiento del propio e-Gobierno. Las más importantes son las siguientes;

- La Ley del Departamento de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales (Department of Public Works and Government Services Act), que establece que el área de servicios públicos gubernamentales de Canadá (Public Works and Government Services Canada) ofrece un canal seguro de infraestructura de apoyo para la entrega segura de servicios.
- La Ley de Privacidad (Privacy Act) y la Ley de Protección a la Información Personal y Documentos Electrónicos (Personal Information Protection

and Electronic Documents Act) protegen la intimidad de las personas con respecto a la recopilación, uso y divulgación de la información personal en poder de una institución del gobierno federal.

También existen políticas notables que sólo se aplican al gobierno federal y que afectan la oferta de servicios de gobierno electrónico, como:

- la Política de Seguridad Gubernamental (*Government Security Policy*), que salvaguarda a los empleados activos y asegura la continuidad de la prestación de servicios;
- la Política de Servicios Comunes (*Common Services Policy*), diseñada para asegurar que tanto los departamentos como las agencias adquieran responsabilidad y apoyo de costos efectivos para la prestación de los servicios;
- particularmente importante es el Estándar de Mirada y Sentimiento Común (*Common Look and Feel Standard*), diseñado para garantizar que todos los canadienses, independientemente de su capacidad, idioma, ubicación geográfica o categoría demográfica, tengan igualdad de acceso a la información en los sitios web del gobierno (Just y Rosmarin, 2005; Canadian Department of Justice, 1998; Government of Ontario, 2007).

Ahora bien, aunque cada jurisdicción federal, provincial o municipal tiene sus propias regulaciones, los niveles de gobierno y el sector privado interactúan con ciudadanos, usuarios y organizaciones. Sin embargo, el canal de seguridad es sólo federal, por lo que se presenta un desfase entre las políticas federales y locales.

De la misma manera, los ciudadanos y usuarios pueden tener uno o varios *epass*. Esto se debe a que la política de privacidad y la legislación obligan a la protección de la información y del intercambio de información entre programas del gobierno. De ahí que los departamentos y las agencias de gobierno que ofrecen servicios, controlen su espacio y determinen la información que requiere la autenticación del ciudadano-usuario para tener acceso.

Por otro lado, las acciones desarrolladas hacia el e-Gobierno dieron lugar a iniciativas de reestructuración de la prestación de los servicios, en las cuales ésta se volvió una prioridad que posteriormente, en 2005, dio lugar al programa *Citizens First Program* (Leadership for a Networked World Program/Executive Education, 2007), enfocado en lograr servicios de excelencia centrados totalmente en el ciudadano. La inversión en tecnologías de la información y comunicación fue muy alta (Longford, 2001); sin embargo, si bien los gastos fueron extensos en su momento,

con el e-Gobierno se redujeron costos de administración y prestación de servicios. Los programas instrumentados y la legislación fueron la base para que el e-Gobierno en Canadá se convirtiera en modelo a seguir para muchos países y ocupara en 2008 el segundo lugar en conectividad y en prestación de servicios electrónicos a nivel nacional (Economist Intelligence Unit, 2008).

DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DEL E-GOBIERNO EN MÉXICO

México ocupa el cuarto lugar de los países de América Latina con gran territorio. La población se distribuye de manera irregular. En 2008, el 77.2 por ciento de la población era urbana y se encontraba concentrada en el centro del país y en la frontera con Estados Unidos (Banco Mundial, s/f); el resto de la población vive distribuida principalmente en las capitales de las entidades federativas.

Una de las características más importantes de la población mexicana es su alto índice de migración. Existe una interna que va desde los estados pobres hacia la capital del país, la cual concentra más de veinte millones de individuos (González, 2007); y una migración internacional, especialmente hacia Estados Unidos y Canadá.

Ahora bien, el ingreso de México a la oleada producida por la sociedad de la información fue tardío. Ello obedeció a la propia historia cultural y política del país y a la necesidad de incorporarse a los procesos globales y a la dinámica mundial, más a manera de una imitación extralógica de los modelos o comportamientos de otros países, que por convicción de la importancia de hacerlo.

El desarrollo de la Internet en México data de 1989, cuando el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) realizó el primer enlace con la Universidad de Texas, en San Antonio (Gutiérrez e Islas, 2004). Posteriormente, en 1992, la Internet se fortaleció con la creación de MexNet, A.C. como una organización de instituciones académicas que buscaba establecer políticas y procedimientos para la creación de la red de comunicación de datos (Quintanilla, 2008). Sin embargo, fue hasta 1994 cuando se desarrollaron los servicios de red y se estableció el dominio “.mx” para los sitios mexicanos (Gutiérrez e Islas, 2004).

Sin la existencia previa de un proyecto de desarrollo en el campo de las telecomunicaciones, pues la Ley de Telecomunicaciones en México fue decretada hasta 1995 por el Congreso de la Unión (Ruelas, 1995), se empezó a explotar la Internet para que en 1998 se crearan los primeros sitios web en el gobierno; pero la falta de planeación y su desinterés en este importante tema provocaron la inexistencia de un engranaje integrador que articulara y vinculara la política digital y la utilización de las tecnologías de la información y comunicación.

La implementación de los cuatro programas iniciales en materia de e-Gobierno quedó relegada a las prioridades de las secretarías de Estado y a cargo de los técnicos informáticos, por lo que no existió un vínculo entre éstos, los programas que se fueron innovando y la forma de diseñar los sitios web. De ahí que una de las características del e-Gobierno mexicano es la duplicidad o triplicación de la información, de los servicios y trámites y de las bases de datos.

1. El Programa de Desarrollo Informático 1995-2000, coordinado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), estableció acciones concretas para promover y fomentar el uso y desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación en el sector público, pero ninguna estrategia para aprovechar y utilizar la Internet. El resultado fue que hacia octubre de 1995 sólo existían nueve dominios de instituciones públicas (.gob.mx) contra cien del sector privado (.com.mx) y 83 de instituciones educativas (.edu.mx) (Islas y Gutiérrez, 2001).
2. En 1996 la Secretaría de la Función Pública desarrolló el Programa Comprante, con el fin de llevar a cabo de manera electrónica las contrataciones gubernamentales, licitaciones electrónicas y contratos de adquisiciones. Para su funcionamiento inicial se llevaron a cabo tres etapas:
 - a) diseño e instrumentación de un sitio web para consulta de convocatorias y fallos (1996);
 - b) publicación en el propio sitio del acuerdo respecto a las licitaciones, acceso a las bases de licitación y la forma de pago en bancos (1997), y
 - c) publicación del acuerdo respecto a las disposiciones para el uso de medios electrónicos para el envío de propuestas dentro de las licitaciones públicas y desarrollo del módulo de transacciones para la realización de licitaciones electrónicas (SFP, 1998).
3. En 2000, la Presidencia de la República dio a conocer el Programa Precisa, caracterizado como “puerta de acceso a toda la información del gobierno mexicano”, conformado como el directorio oficial de sitios Internet del gobierno de México a nivel nacional (Quintanilla, 2003). El sitio fue funcional hasta 2005, aunque con permanente ruptura de vínculos, a causa de los cambios de dirección electrónica en las dependencias gubernamentales a nivel nacional.

En 2003, con pequeñas modificaciones y un mejor diseño, este sitio cambió su denominación a “directorio” (www.directorio.gob.mx) y fue caracterizado como el

directorio web del gobierno mexicano. En 2004 este sitio web se transformó nuevamente para crear el sitio oficial del gobierno mexicano que atiende a la dirección electrónica www.gob.mx.

En 2001, la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental efectuó la primera estrategia para implementar el e-Gobierno en México, con el firme objetivo de promover una mayor eficiencia y efectividad en la gestión gubernamental, mediante la intensificación del uso de Internet como herramienta de trabajo dentro de las dependencias de la administración pública federal. Esta estrategia consistió básicamente en la realización de las siguientes acciones:

- Creación de una infraestructura tecnológica gubernamental, mediante la instalación, en las dependencias gubernamentales federales, de una red de tecnologías de la información y comunicación que integrara conectividad a Internet, creación de bases de datos mediante digitalización de la información y capacitación en línea de los recursos humanos de las dependencias.
- Administración del conocimiento y colaboración digital usando sistemas tecnológicos que permitieran organizar y comunicar las acciones de e-Gobierno a la propia administración pública federal.
- Rediseño de procesos con tecnologías de información, con miras a desarrollar, actualizar y consolidar sistemas informáticos.
- Conformación de servicios y trámites electrónicos (e-Servicios) para brindar a los usuarios la oportunidad de acceder a la prestación de ellos a través de los medios electrónicos (Sotelo, 2002).

4. Ese mismo año, por iniciativa presidencial, se solicitó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la creación de un programa que permitiera reducir la brecha digital en materia de uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación, por lo que en julio de 2002 se firmó el Convenio de Conectividad e-México y la puesta en marcha del Sistema Nacional e-México (SCT, 2002: 5). Con este sistema, se creó una política pública cuya finalidad fue la integración y articulación de los intereses de los distintos niveles de gobierno de diversas dependencias públicas a nivel nacional, de los operadores de redes de telecomunicaciones, de organizaciones públicas vinculadas a las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como de diversas instituciones, a fin de “ampliar la cobertura de servicios básicos como educación, salud, economía, gobierno y ciencia, tecnología e industria, así como de otros servicios a la comunidad” (SCT, 2002: 2; Pérez, 2004: 128-129). El sistema lanzó, como una estrategia de comunicación, el establecimiento de centros comuni-

tarios digitales mediante los cuales se buscó inducir a los individuos en el uso de las tecnologías de la información. Aunque al paso de un año ya había 3200 centros comunitarios digitales (CCD) que tenían acceso a Internet, no contaron con los instrumentos informáticos básicos y recursos humanos capacitados para fomentar su utilización entre la comunidad (Pérez, 2004: 143-144).

Finalmente, en 2005, se estableció la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico adscrita a la Secretaría de la Función Pública (DOF, 2005). Por medio de esta dependencia se vinculó abiertamente las tecnologías de la información y comunicación con la administración pública.

Estos programas fueron previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 y en la Agenda Presidencial del Buen Gobierno,⁷ que priorizaron el uso de las tecnologías de la información y comunicación para la creación del e-Gobierno; no obstante, no se encuentran articulados transversalmente para conformar una red de interoperabilidad, razón por la cual se ha realizado un rediseño permanente de los sitios web que no ha permitido determinar los contenidos relevantes al ciudadano, lo cual no propicia, más que de manera muy escasa, que se promuevan la transparencia, la rendición de cuentas y la participación.

Por otro lado, en México no existe un marco regulatorio a nivel federal que contemple la normatividad respecto al e-Gobierno y permita organizar el desarrollo tecnológico tanto nacional como local; esto ha dado lugar a la inexistencia, a su vez, de una política digital consolidada. Si bien la Agenda Presidencial del Buen Gobierno señala el gobierno electrónico como un aspecto prioritario, las directrices han sido añadidas a normas jurídicas de forma aleatoria y sólo se pone énfasis en las relacionadas con el e-Comercio y los derechos de autor. Enunciaremos algunas de esas normas.

En el Código Civil Federal, a partir del año 2000, se reconoce la celebración de actos jurídicos a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología; se añadieron los “medios tecnológicos” como instrumento idóneo para expresar el consentimiento. En ese mismo año, en el Código de Comercio, se incluyó el concepto y definición del Mensaje Electrónico de Datos, y en el Código de Procedimientos Civiles las modificaciones adicionaron la validez de la información electrónica como prueba.

⁷ El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 propuso, entre otras cosas, la creación de un buen gobierno mediante la Agenda Presidencial del Buen Gobierno, donde se establecieron los principios básicos que éste debía seguir: hacer más con menos, ofrecer servicios de calidad, profesionalización de los servidores públicos, lograr mayor eficiencia mediante la desregulación, garantizar honestidad y transparencia en el quehacer gubernamental y desarrollar un gobierno digital.

La Ley Federal de Protección al Consumidor fue modificada en 2003 para dar reconocimiento a la utilización de medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología para la instrumentación de operaciones de compraventa entre proveedores y consumidores; se señala que éstas se realizarían sobre las bases de confidencialidad, certeza y seguridad en la información proporcionada por el consumidor.

La Ley Federal de Derechos de Autor y su Reglamento fueron modificados en 2004, con el fin de proteger los derechos de los autores de las obras publicadas en Internet.

En materia de información se reestructuró el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para señalar que corresponde al Estado garantizar la información. En apoyo a esta modificación se promulgaron la Ley Federal de Acceso a la Información Gubernamental en 2002 y un año después su reglamento, con los cuales se establecieron la libertad de acceder a la información pública del gobierno y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)⁸ como órgano de regulación dependiente del Ejecutivo federal.

Finalmente, en 2006, para regular el reconocimiento de los certificados digitales de firma electrónica avanzada (FEA) para personas físicas, se decretó el acuerdo interinstitucional por el que se establecieron los lineamientos para homologación, implantación y operación de la firma electrónica avanzada en la administración pública federal de 2006. Entonces, al igual que en Canadá, a partir de 2006 se creó un sistema de emisión de certificados digitales de firma electrónica avanzada (FIEL) (Reyes, s.f.) para cada trámite que requiere confidencialidad. Aunque, a diferencia de Canadá, no existe una norma jurídica de obligatoriedad sancionada por el órgano legislativo correspondiente, por lo que esta norma sólo es de carácter administrativo.

Por tanto, se puede afirmar que el e-Gobierno mexicano no ha sido ni es prioritario, por lo que, a pesar de la inversión realizada y de los múltiples programas y compromisos, sólo un grupo muy pequeño de la sociedad mexicana tiene posibilidades de tener acceso a él, en vista de los costos de las tecnologías de la información y comunicación, la carente infraestructura, la pobre infocultura y los bajos sueldos.

COMPARACIÓN ENTRE EL E-GOBIERNO CANADIENSE Y EL E-GOBIERNO MEXICANO

Establecido el e-Gobierno en Canadá y México es interesante realizar la comparación a partir de ocho indicadores utilizados por la Organización para la Cooperación

⁸ Dependencia creada ex profeso para garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales que obran en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en los organismos constitucionales autónomos.

y Desarrollo Económicos (OECD, 2005) en un estudio sobre e-Gobierno en México, los cuales se consideran de gran utilidad, porque instruyen sobre diferencias muy importantes y demuestran que todo proyecto es perfectible y que existen posibilidades de mejora en ambos países.

Planeación

La planeación del e-Gobierno implicó no sólo contar con una infraestructura tecnológica que comprendiera al país, sino realizar una reingeniería de los procesos cotidianos para convertirlos en procesos virtuales que pudieran subirse a Internet, además de la conformación de un sistema de gobierno electrónico caracterizado por una identidad, un conjunto de sitios web bien estructurados, la vinculación de estos sitios para conformar un sistema de red y la colocación de información con validez y de interés para los ciudadanos y los usuarios, con miras a satisfacer sus necesidades.

La planeación se aúna a la interoperabilidad porque ésta configura un sistema estructurado de datos e información, una red que puede estimular el intercambio de software, hardware y servicios, reducir costos al integrar procesos e información, desarrollar competencias y promover coaliciones entre los agentes.

En Canadá, la planeación y la organización del sistema de red de e-Gobierno han sido fundamentales para lograr el éxito en su implementación. La existencia de programas paralelos interconectados facilitó la conformación de una red que posteriormente se fortaleció con la iniciativa para conectar a Canadá, lo cual permitió reforzar la vinculación vertical y transversal de diversos programas o estrategias en forma paralela.

Por el contrario, en México, la planeación fue prácticamente inexistente e invisible. Ello obedeció a la competencia entre agencias y la focalización hacia lograr grandes objetivos en lugar de avanzar por pasos. Las dos o tres iniciativas que se dieron fueron sólo para atender las exigencias internacionales, pero estuvieron divorciadas unas de otras, en una franca competencia entre dependencias y una falta de coordinación total por parte de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental y posteriormente por la Secretaría de la Función Pública. Asimismo, se diseñaron sitios web organizacionales sin existir uniformidad de diseño y uso de software, por tanto, sin concurrir una relación que favoreciera la conformación de una red de e-Gobierno y la vinculación vertical y horizontal de programas y dependencias (Pérez, 2004).

Interoperabilidad

El uso de un sistema de interoperabilidad por el gobierno canadiense ha permitido la implementación de iniciativas de estandarización dirigidas al establecimiento del e-Gobierno, con el fin de sistematizar la captura, organización y distribución de información. De mano con la planeación, ha permitido a Canadá otorgar servicios en línea a ciudadanos, usuarios y empresas, integrar y desarrollar servicios para accesibilidad, seguridad y calidad (Furlong, 2005).

El que no se diera importancia a las tecnologías de la información y comunicación en México implicó la creación de portales estáticos con información de poco interés para el ciudadano; además, se automatizaron los procesos existentes de servicios para que, sin una reingeniería previa, fueran puestos en línea de forma enunciativa (Sotelo, 2001). Por ende, la interoperabilidad y el establecimiento de estándares para el uso de una plataforma tecnológica que permitiese la integración de servicios e información, así como la adquisición de las tecnologías de la información y comunicación, se dificultaron por la inflexibilidad y rigidez dentro de cada dependencia gubernamental. Dicha plataforma continúa siendo muy débil.

Descentralización

La descentralización en ambos países se ha visto favorecida por la implementación del e-Gobierno. En Canadá, el reconocimiento de las heterogeneidades y la ruptura de la rigidez de las jerarquías han dado lugar a nuevas tramas institucionales, caracterizadas por el rol del gobierno, que se ha convertido en guía y coordinador de la distribución competitiva de recursos para mejorar su utilización. En México, la descentralización ha favorecido la creación de alianzas, particularmente en el nivel local. Tal es el caso de las múltiples experiencias de terciarización o cofinanciamiento, donde los individuos se han organizado para alcanzar sus intereses (Fox, 1992: 8-14).

Pero el e-Gobierno en los dos países aún se enfrenta a la larga tradición de jerarquías verticales en la toma de decisiones, la cual no ha sido desplazada por una jerarquía horizontal en el funcionamiento. De acuerdo con Longford (2001), la concentración de poder vertical se ha incrementado como resultado de numerosos factores, entre los que se encuentran los medios y la globalización.

Aun así, en Canadá se está buscando la forma de mejorar la administración pública, de tal manera que las políticas vayan más dirigidas a la ciudadanía y al logro de acuerdos horizontales que, por un lado, cubran las necesidades ciudadanas, y por otro, permitan la resolución de problemas de manera conjunta. Lamentablemente en

México no ocurre lo mismo, sino que las nuevas políticas continúan siendo implementadas por el gobierno sin que exista la consulta a la ciudadanía ni un interés en sus necesidades particulares.

Participación

A pesar de buscarse permanentemente el reforzamiento de la democracia y el empoderamiento (*empowerment*)⁹ de los usuarios (Aslop *et al.*, 2006: 10-11), las iniciativas de e-Gobierno crean una diferencia importante. En Canadá regularmente se consulta a ciudadanos, usuarios y empresas sobre sus posturas y necesidades, lo que además beneficia la participación en los asuntos públicos. La red de servicios de Canadá permite a un usuario acceder a un servicio o trámite sin importar si es de carácter federal o local y realizarlo en línea. Por ejemplo, los canadienses pueden obtener información y los permisos necesarios para empezar un negocio, de autoridades locales, provinciales y federales, desde un mismo portal (Chabrow, 2004).

En contraste, en México, no se han llevado a cabo acciones similares; ha habido algunas consultas ciudadanas pero muy limitadas y referidas a acciones gubernamentales de carácter local, más que a las necesidades de servicios. Por tanto, no sólo su eficiencia ha quedado muy empobrecida, en comparación con Canadá, sino que además la participación es prácticamente nula porque no se encamina ni se impulsa, aun cuando el artículo 26 constitucional faculta al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación democrática.

Debe aclararse que ninguno de los dos países fomenta la participación a través de los sitios web. Poco a poco los sitios web canadienses del gobierno han ido integrando las herramientas propias de la web 2.0¹⁰ y algunos facilitan direcciones electrónicas para comunicación, aunque más con el fin de establecer una dinámica de preguntas-respuestas que de participación. En este sentido, algunos de los sitios mexicanos han colocado ligas a un rubro más asociado a quejas y denuncias que, si bien permite al ciudadano presentarlas, no le da la opción de manifestar sus necesidades y

⁹ El *empowerment* es el proceso de incrementar la capacidad de los individuos o grupos para tomar decisiones propositivas y transformarlas en acciones deseables y resultados. La capacidad se ve influida por la presencia de dos factores primarios interrelacionados: la organización, entendida como la habilidad de un actor o grupo de actores para tomar decisiones propositivas, y la estructura de oportunidad, es decir, los aspectos institucionales que influyen en la capacidad de los actores para transformar la organización en acción.

¹⁰ La web 2.0 es la manera de contribuir a encontrar, organizar, crear y compartir información o recursos con otros usuarios de la red mundial. Algunas de sus herramientas de comunicación son Twitter, Facebook, RSS, Youtube.

opiniones respecto a las políticas implementadas o a los servicios. Un número muy reducido de sitios web mexicanos incluye las herramientas de la web 2.0, pero lo hacen de manera informativa, más que con fines de propiciar la participación.

Brecha digital

La brecha digital en ambos países prevalece, especialmente en materia de Internet. Si bien es cierto que en Canadá es muy reducida, permanentemente se realizan acciones para erradicarla en las que participan organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y privadas que exploran todas las posibilidades para lograr la promoción e inclusión de multietnias y multiculturas en las actividades económicas, políticas, culturales y sociales.

Por su parte, en México, la brecha digital es muy grande y de importante significado para el desarrollo del e-Gobierno, porque no sólo la plataforma de la infraestructura tecnológica no ha llegado a todos los rincones del país, sino porque existe un enorme analfabetismo informático, diferencias en acceso por género, edad y ubicación geográfica; además que la diversidad cultural en México es muy grande. A pesar de la existencia de los centros comunitarios digitales, la pobreza, la desigualdad, la inequidad, la falta de capacitación de los recursos humanos y las políticas centralizadas para la adquisición de las tecnologías de la información y comunicación han restringido la posibilidad de reducirla.

Cuadro 1
BRECHA DIGITAL MÉXICO-CANADÁ

	México	Canadá
Total de población en 2009	111 211 789	33 487 208
Total de usuarios de Internet	27 600 000	25 086 000
% de población con acceso a Internet	24.8	74.9
Fuente: Internet World Stats, s. f.		

Marco regulatorio

Como se vio anteriormente, mientras que en Canadá existe desde los inicios de la implementación del e-Gobierno un marco jurídico y regulatorio de sus acciones, en México prácticamente hasta la fecha es inexistente la salvaguarda de la privacidad, la seguridad y la certificación electrónicas.

Transparencia y lucha contra la corrupción

Tanto en Canadá como en México la transparencia y la rendición de cuentas adquirieron gran relevancia a partir de la década de los ochenta, aunque el tratamiento de las mismas ha sido diferente. En Canadá existen sistemas e instituciones que mantienen permanente vigilancia sobre dependencias y servidores públicos para evitar la corrupción. Las leyes de libertad de expresión y las agencias independientes son el apoyo de la transparencia y su divulgación. De hecho, el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI por sus siglas en inglés) ubicó a Canadá en un rango de 8.7 puntos (TI, 2008: 9),¹¹ y ocupó el séptimo lugar en 2007 a nivel mundial (de entre 180 países) por su bajo nivel de corrupción.

En México, el nivel de corrupción se ha mantenido como una práctica común, a pesar de que en 2002 se legisló sobre la transparencia y se creó una dependencia ex profeso para su cumplimiento, y en 2005 una comisión para la transparencia y el combate a la corrupción que se preocupó más por los problemas electorales que por evitar ese mal (la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción), lo que dio como resultado que el CPI fuese de 3.5 puntos, pues se ubicó en el septuagésimo quinto lugar en 2007, a nivel mundial.

Si bien en Canadá se han implementado medidas anticorrupción impulsadas por el e-Gobierno, como los sistemas de contrataciones (e-Procurement), el apoyo a la coordinación de información sobre lucha contra la corrupción y el respaldo a las redes de comunicaciones para la realización de periodismo de investigación, en México poco se ha usado esta herramienta para la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción; sin embargo, existen algunos sitios web que se han ocupado de estas acciones, como Compranet y el Sistema para la Declaración Patrimonial de los Servidores Públicos, Declaranet.

¹¹ En el Índice de Percepción de la Corrupción que estableció la organización Transparencia Internacional, el cero implica un altísimo grado de corrupción y el diez su inexistencia.

Seguridad y privacidad

En ambos países se han realizado acciones para garantizar la seguridad de los usuarios; no obstante, en México, esa seguridad no está fortalecida a causa de la inexistencia de una red consolidada de carácter gubernamental, lo cual sí existe en Canadá donde, además, todos los sitios web contienen un vínculo hacia la legislación referida a la privacidad y derechos de autor.

La firma electrónica para garantizar al usuario la seguridad de sus trámites existe en ambos países, con la pequeña diferencia (ya señalada) de que en Canadá está reglamentada jurídicamente y en México sólo existen lineamientos de carácter administrativo para su uso. Por tanto, en el primero hay protección, seguridad sobre la privacidad de los datos; en México ésta es relativa y la privacidad está muy cuestionada por el uso de los datos personales para promociones y ventas tanto del sector público como del privado.

CONCLUSIONES

Los cambios sociales, políticos y económicos de finales de siglo propiciaron también cambios en los gobiernos al integrarse a la sociedad de la información para que, mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, pudieran acercarse a la ciudadanía, tanto para informar como para prestar servicios en línea, y se fomentara así la transparencia, la rendición de cuentas y la participación. Para lograr mayor atención y resultados, los gobiernos desarrollaron toda una infraestructura que permitió la promoción de sus actividades y sus servicios, que se conoce como e-Gobierno.

El e-Gobierno es una herramienta de utilidad para acercar el gobierno a la sociedad. No sólo se refiere al uso de las tecnologías de la información y la comunicación para brindar información y servicios en línea, sino también al cambio organizacional por medio del cual se realiza una modificación estructural, se reformulan los procesos y se capacita al personal en las innovaciones que conlleva, y así alcanzar la eficiencia y al proceso político, porque incluyen los ajustes para concordar con las políticas y lineamientos internacionales, además de la participación de los sectores público y privado y la sociedad civil.

El análisis comparativo del e-Gobierno en Canadá y en México otorga una visión sobre las diferentes formas de adopción, los diversos niveles de participación, transparencia y rendición de cuentas, así como la necesidad prevaleciente en México de establecer un marco jurídico y regulatorio que amplíe la confianza en el e-Gobierno y su utilización.

México todavía está muy limitado en el desarrollo de un e-Gobierno de calidad y, por tanto, sus resultados han sido pobres. Si bien habrá otras prioridades como salud y alimentación, las tecnologías no deben relegarse, al contrario, son una herramienta que puede propiciar, como sucede en Canadá, un mayor acercamiento a la sociedad y posibilidades de desarrollo.

Es un hecho que el e-Gobierno y sus resultados están en función de la conformación de una red gubernamental que no sólo permita reducir costos, evitar duplicidades y lograr el otorgamiento de un mejor servicio a la sociedad en pro de una mejor calidad de vida, sino que facilite el acceso a información gubernamental y promueva la participación de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

ASLOP, RUTH, METTE FROST y JEREMY HOLLAND

2006 *Empowerment in Practice. From Analysis to Implementation*, Washington, D.C., The International Bank for Reconstruction and Development, World Bank.

BANCO MUNDIAL

s. f. "Indicadores del desarrollo mundial. Población urbana (% del total)", en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>, consultado el 13 de octubre de 2009.

CANADIAN DEPARTMENT OF JUSTICE

1998 "Electronic Payments Regulations", Financial Administration Act, en <http://laws.justice.gc.ca/en/showdoc/cr/SOR-98-129///en?page=1>, consultado el 3 de abril de 2009.

COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA LA TRANSPARENCIA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

2007 Sitio web de la Comisión, México, Secretaría de la Función Pública, en <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/>, consultado el 1º de julio de 2009.

CHABROW, ERIC

2004 "Canada Is Still No. 1 in E-Government Rankings", *Information Week*, 6 de mayo, en <http://www.informationweek.com/news/showArticle.jhtml?articleID=2000001>, consultado el 1º de julio de 2009.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF)

- 2001 “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de mayo.
- 2005 “Acuerdo que tiene por objeto crear en forma permanente la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 9 de diciembre.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT

- 2008 “E-readiness Rankings 2008. Maintaining Momentum”, en http://www.eiu.com/site_info.asp?info_name=ibm_ereadiness&page=noads, consultado el 28 de marzo de 2010.

FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION

- 2008 “Acceso a la banda ancha”, Consumer and Governmental Affairs Bureau, en http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/spanish/sp_highspeedinternet.html, consultado el 28 de enero de 2009.

FOX, JONATHAN

- 1992 “Democratic Rural Development: Leadership Accountability in Regional Peasant Organizations”, *Development and Change*, vol. 23, no. 2, abril, Institute of Social Studies, Sage.

FOX, VICENTE

- 2002 “Agenda presidencial del buen gobierno”, documento presentado en el marco del II Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública, México, 6 de noviembre, en <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/funcionarios/formacion/archivos/teleconferencia01/apbg.pdf>, consultado el 12 de febrero de 2008.

FURLONG, SHAUNEEN

- 2005 “E-Government in Canada. A Case of Study”, wsis Contributory Conference on ICT and Creativity, Viena, 2 de junio, en http://www.wsa-conference.org/presentation/shauneen_furlong.pdf, consultado el 27 de junio de 2009.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

- 2006 “Estrategia de gobierno digital”, México, en http://www.gobiernodigital.gob.mx/wb/gobDigital/gobD_GobiernoElectronico, consultado el 23 de enero de 2006.

GONZÁLEZ, MAURICIO

- 2007 “Gobierno digital en la ciudad de México”, *Razón y Palabra*, no. 54, diciembre de 2006-enero de 2007, en <http://www.razonypalabra.org.mx/antteriores/n54/mgonzalez.html>, consultado el 8 de abril de 2009.

GOVERNMENT OF ONTARIO, CANADA

- 2007 “e-Laws Home”, base de datos, en <http://www.e-laws.gov.on.ca/navigation?file=home&lang=en>, consultado el 23 de abril de 2009.

GUTIÉRREZ, FERNANDO y OCTAVIO ISLAS

- 2004 “La contribución de las universidades e institutos de educación superior. Apuntes académicos para una historia de Internet en México”, Fundación Manuel Buendía, en <http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/fmb/foromex/apuntes.htm>, consultado el 8 de junio de 2006.

INDUSTRY CANADA

- 1998 “A Cryptography Policy Framework for Electronic Commerce: Building Canada’s Information Economy and Society. Connecting Canadians”, *Industry Canada*, febrero, en <http://www.ic.gc.ca/eic/site/ecic-ceac.nsf/eng/gv00364.html#connect>, consultado el 8 de abril de 2009.
- 2009 “The Digital Economy in Canada”, Industry Canada, en <http://www.ic.gc.ca/eic/site/ecic-ceac.nsf/eng/home>, consultado el 8 de abril de 2009.

INTERNET WORLD STATS

- s. f. “Internet Usage Statistics. The Internet Big Picture”, en <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>, consultado el 6 de mayo de 2010.

ISLAS, OCTAVIO y FERNANDO GUTIÉRREZ

- 2001 “La actuación en Internet del gobierno de Ernesto Zedillo”, *Razón y Palabra*, no. 20, noviembre de 2000-enero de 2001, en http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/antiores/n20/20_proyecto.html, consultado el 14 de octubre de 2008.

JUST, MIKE y DANIELLE ROSMARIN

- 2005 “Meeting the Challenges of Canada’s Secure Delivery of E-Government Services”, Public Works and Government Services Canada, Proceedings of 4th Annual PKI Research Workshop, abril, en http://middleware.internet2.edu/pki05/proceedings/just-canada_egov.pdf, consultado el 3 de abril de 2009.

LEADERSHIP FOR A NETWORKED WORLD PROGRAM/EXECUTIVE EDUCATION

- 2007 "Service Canada – A New Paradigm in Government Service Delivery", John F. Kennedy School of Government, Harvard University, en http://www.inwprogram.org/file-storage/download/?file_id=293815, consultado el 7 de mayo de 2009.

LONGFORD, GRAHAM

- 2001 "Rethinking e-Government: Dilemas of Public Service, Citizenship and Democracy in the Digital Age", Canadian Political Science Association Annual General Meeting, Laval University of Quebec, 27-29 de mayo.

MANLEY, JOHN

- 1999 "Canada and the Internet Revolution: Connecting Canadians", Annual Meeting of the Trilateral Commission, Washington, D.C., en <http://www.trilateral.org/annmtgs/trialog/trlgtxts/t53/man.htm>, consultado el 17 de septiembre de 2008.

O'BRIEN, RORY

- 2001 "Research into Digital Divide in Canada", University of Toronto, en <http://www.web.net/~robrien/papers/digdivide.html>, consultado el 17 de septiembre de 2008.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)

- 2005 *OECD e-Government Studies: Mexico*, OECD.

PÉREZ, GABRIEL

- 2004 "Análisis crítico del sistema nacional e-México. La estrategia web del gobierno federal para la reducción de la brecha digital", tesis de maestría en comunicación, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

QUINTANILLA, GABRIELA

- 2003 "El uso de las nuevas tecnologías en México. Una sociedad mejor informada", *Memoria del 1er. Congreso Nacional Cultura de la Legalidad e Informática Jurídica*, México, Secretaría de Gobernación/Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/cds.php>, consultado el 9 de marzo de 2004.
- 2008 "Política pública y regulación para la e-educación en México", tesis de maestría en pedagogía, México, Universidad Pedagógica Nacional.

REYES, ALFREDO

s/f “Firma electrónica en México”, *Revista Electrónica en América Latina Especializada en Comunicación*, proyecto Internet del ITESM campus Estado de México 1996-2007, en <http://razonypalabra.org.mx/libros/>, consultado el 7 de abril de 2008.

RINCÓN, ÉRICK y RAMIRO CUBILLAS

2004 “Reforma a la administración pública a través del gobierno electrónico”, *RAP*, no. 110, enero-abril, p. 355.

RUELAS, ANA LUZ

1995 “México y Estados Unidos en la revolución mundial de las telecomunicaciones”, Lanic, Austin, Texas, Universidad Autónoma de Sinaloa/Universidad Nacional Autónoma de México/University of Austin at Texas, en <http://lanic.utexas.edu/la/mexico/telecom>, consultado el 29 de junio de 2009.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT)

2002 “Sistema Nacional e-México. Resumen ejecutivo”, Sistema Nacional e-México, SCT, México, septiembre, en <http://www.encuentro.org.mx/recursos/emexico/Resumen%20Ejecutivo%20Sis%7E0013.pdf>, consultado el 23 de enero de 2003.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP)

1998 “Compranet”, en <http://www.compranet.gob.mx>, consultado el 9 de abril de 2009.

SOTELO, ABRAHAM

2001 “e-Government and Government Innovation”, Foro e-Government and Digital Divide in Mexico and the United States, Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, México, 25 de septiembre, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/asp/unpan001694.pdf>, consultado el 27 de junio de 2009.

2002 “E-Gobierno: una estrategia para la innovación gubernamental”, conferencia en el seminario Tecnologías de la Información para el Desarrollo de la Administración Pública, Transformación de la Gestión Pública: e-Gobierno, México, INEGI/INAP/Secodam, 10-12 de septiembre.

STATISTICS CANADA

2006 "The Atlas of Canada", *Statistics Canada*, en <http://atlas.nrcan.gc.ca/site/english/maps/peopleandsociety/population/population2006>, consultado el 22 de marzo de 2010.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI)

2008 "Los altos niveles de corrupción persistentes en países de bajos ingresos suponen un 'desastre humanitario continuo' ", Berlín, TI, en http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi, consultado el 1 de julio de 2009.

UNITED NATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK

2004 "E-Government Infrastructure for Canada's Government On-Line Initiative", Third High Level Forum on City Informatization in the Asia Pacific Region, CIAPR III, UNPAN, Shanghai, China, en http://www.mapit.gov.in/unpan_004286.pdf, consultado el 11 de abril de 2009.

W'O OKOT UMA, ROGERS

2000 "Electronic Governance: Reinventing Good Governance", Londres, Commonwealth Secretariat, UNESCO, en <http://webworld.unesco.org/publications/it/EGov/worldbank%20okot-uma.pdf>, consultado el 9 de abril de 2009.

De la indignación moral a las protestas colectivas: la participación de los migrantes zapotecos en las marchas de migrantes de 2006

ALEJANDRA AQUINO MORESCHI*

RESUMEN

A partir de una investigación etnográfica en la ciudad de Los Ángeles y la realización de entrevistas a migrantes zapotecos, se analiza qué fue lo que permitió que en la primavera de 2006 éstos salieran masivamente a manifestarse. Este material empírico se conecta con las reflexiones teóricas de Nancy Fraser sobre el espacio público y se argumenta que la movilización fue posible gracias a la apertura de múltiples “contra-públicos subalternos” en los que se produjo opinión pública, solidaridad e identidad colectiva, lo cual permitió que la indignación moral que provocó la iniciativa se transformara en una movilización colectiva inédita.

Palabras clave: migración internacional, migración indocumentada, criminalización, participación política

ABSTRACT

Based on ethnographic research in the Los Angeles area and interviews with Zapotec migrants, the author analyzes what it was that made it possible in spring 2006 for these migrants to come out to demonstrate *en masse*. This empirical material is analyzed using Nancy Fraser's theoretical reflections about the public space, and the author argues that the mobilization was possible thanks to the opening up of many “subordinate counter-publics” where public opinion, solidarity, and collective identity were produced. This made it possible for the moral indignation sparked by the bill to turn into an unprecedented collective mobilization.

Key words: international migration, undocumented migration, criminalization, political participation

* Universidad Autónoma de México, Xochimilco. aa_moreschi@yahoo.com.

Entre marzo y mayo de 2006, se suscitó en Estados Unidos un conjunto de protestas en las que participaron entre 3.5 millones y 5 millones de personas, muchas de ellas migrantes indocumentados, aunque también residentes y ciudadanos latinos y de otros orígenes.¹ Los migrantes salieron a las calles en más de 260 ciudades del país para manifestar su rechazo a la iniciativa 4437 (Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005) y demandar una reforma migratoria justa que incluyera una legalización masiva. Como quedó plasmado en el nombre de la iniciativa, en ella se yuxtaponen dos problemáticas de muy distinta naturaleza que al Estado le interesa vincular: el terrorismo y la inmigración irregular, ya que mientras más agresivo sea el discurso público contra los extranjeros “indocumentados”, más lucrativa será la explotación de su mano de obra (De Genova, 2006: 5).

La iniciativa 4437, también conocida como ley Sensenbrenner, fue aprobada el 16 de diciembre de 2005 por la Cámara de Representantes de Estados Unidos. En ella se contemplaba endurecer los controles fronterizos, convertir en un delito federal la presencia de extranjeros en situación irregular, así como brindar ayuda a estas personas; convertir ciertos delitos menores, como conducir sin cinturón de seguridad, en “ofensas graves” que ameritarían la deportación; castigar con penas de cárcel el uso de documentos falsos, etcétera.

La primera gran marcha tuvo lugar el 10 de marzo de 2006 en Chicago, con la participación de entre cien mil y trescientas mil personas. Diez días después, Los Ángeles fue escenario de otra gran marcha, en la que desfilaron medio millón de personas. En las siguientes semanas las manifestaciones se sucedieron unas a otras en diferentes puntos del país.²

Estas movilizaciones representan un fenómeno nunca antes visto en Estados Unidos ya que, si bien en diferentes ocasiones las autoridades han propuesto y aprobado leyes antiinmigrantes y que criminalizan nunca antes estas iniciativas habían provocado semejantes movilizaciones.³ Los inmigrantes indocumentados jamás habían salido a protestar masivamente a las calles; por el contrario, pese a su numerosa presencia en el país⁴ y a su importancia económica, siempre habían permanecido

¹ La investigación de Amalia Pallares (2010: 45) en Chicago muestra que, contrariamente a lo que se difundió en los medios de comunicación, la mayor parte de los asistentes no fueron migrantes indocumentados, sino residentes y ciudadanos de origen latino.

² Las más numerosas fueron las de Denver (50 000 asistentes), Detroit (50 000), San Diego (50 000), Dallas (entre 350 000 y 500 000 personas), Washington (180 000), Nueva York (100 000), Phoenix (250 000) y Fort Myers (75 000) (Bada, Fox y Selee, 2006: 38).

³ Un ejemplo fue la Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA), aprobada en 1996 durante la administración del presidente Bill Clinton, la cual concedió poderes discrecionales a las autoridades locales y estatales para detener a los migrantes indocumentados y para legislar en asuntos migratorios (véase Délano, 2007).

⁴ En el año 2008 se encontraban en Estados Unidos alrededor de 11.9 millones de migrantes en situación irregular, de los cuales 59 por ciento eran mexicanos (Passel y Cohn, 2009).

en la invisibilidad. Esta situación no es particular de Estados Unidos; en todos los países industrializados que reciben flujos migratorios del sur, los migrantes indocumentados son orillados –con la ayuda de políticas migratorias estigmatizantes– hacia zonas de no existencia jurídica que provocan su invisibilidad y exclusión del espacio público.

¿Qué fue lo que permitió que durante la primavera de 2006 los migrantes latinos, con el apoyo de otros sectores de la sociedad estadounidense, se manifestaran masivamente en el espacio público? ¿Cuáles fueron los mecanismos de organización que los migrantes movilizaron? ¿De qué forma pusieron en escena sus identidades en el espacio público? En este artículo intento dar respuesta a estas preguntas. Mis resultados son producto de una investigación cualitativa realizada en 2006 en la ciudad de Los Ángeles, con migrantes zapotecos de la Sierra Norte de Oaxaca, mayoritariamente mujeres en situación irregular. A partir de la conexión de este material empírico con las reflexiones teóricas de Nancy Fraser (2005) sobre el reconocimiento y el espacio público, sostengo que la iniciativa 4437 provocó entre los migrantes una profunda indignación moral, ya que para ellos resultaba inaceptable ser definidos y tratados como criminales o delincuentes. Es decir, la propuesta se tomó como una ofensa pública a su dignidad frente a la cual no podían callar. Posteriormente argumentaré que esta movilización fue posible gracias a la apertura de múltiples “contra-públicos subalternos” en los que los migrantes deliberaron en torno a la ley y donde se produjeron opiniones y manifestaciones sobre la solidaridad y la identidad, lo cual permitió que la indignación moral provocada por la iniciativa entre los migrantes se transformara en una movilización colectiva.

BREVE APARTADO METODOLÓGICO

Este artículo es una versión resumida de un capítulo de mi tesis doctoral.⁵ Uno de los objetivos de esta investigación fue aprehender la experiencia migratoria de hombres y mujeres indígenas de la Sierra Norte de Oaxaca, así como las nuevas subjetividades que emergen en este proceso. El contexto de las movilizaciones de 2006 resultó un espacio extraordinario para analizar cómo los migrantes dan forma y sentido a su experiencia en Estados Unidos, ya que fue un momento excepcional en el que se “liberó” su palabra y tuvo lugar una reflexión individual y colectiva sobre su situación en ese país.

⁵ Alejandra Aquino Moreschi, “Entre Luttés indiennes et ‘rêve américain’. L’expérience migratoire des jeunes indiens mexicains aux États-Unis”, tesis para obtener el grado de doctora en sociología, Francia, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 9 de abril de 2010.

Toda la información que presento en las siguientes páginas proviene del trabajo de campo realizado en Los Ángeles en 2006, con la comunidad de migrantes zapotecos originarios del municipio de Yalalag, Oaxaca; sin embargo, dicha estancia fue precedida por cuatro meses de trabajo de campo en 2005 tanto en los lugares de origen como de destino de estos migrantes, lo que facilitó la realización de las entrevistas en el marco de las protestas.⁶ La metodología adoptada fue la etnografía, entendida como un tipo de aproximación a la realidad que “reposa sobre una inserción personal y de larga duración en el grupo que se estudia” (Schwartz, 1993: 267), y la entrevista a profundidad. Se realizaron un total de treinta entrevistas dirigidas particularmente a mujeres,⁷ en Los Ángeles, en abril, mayo y octubre de 2006.

De los entrevistados, cinco son ciudadanos: se trata de los hijos de las mujeres entrevistadas, nacidos y educados en escuelas de Estados Unidos, jóvenes que cumplieron un papel clave en la investigación como interlocutores y ayudantes en la realización de algunas entrevistas.⁸

Casi todas las mujeres trabajan como niñeras o empleadas domésticas con familias estadounidenses; la mayoría no cuenta con papeles. Los hombres, por su parte, trabajan en las cocinas de diferentes restaurantes. Otro elemento importante del perfil de los entrevistados es que la mayoría no tenía experiencia previa de participación política en Estados Unidos ni mantenía relaciones con partidos políticos, sindicatos u organizaciones de apoyo a migrantes. Hasta ese momento el espacio de expresión política privilegiado por los migrantes zapotecos había sido el comunitario, en el cual se organizan en torno a sus celebraciones religiosas y la ayuda económica a su pueblo.

Para fines analíticos, el caso de las migrantes zapotecas me pareció pertinente para comprender de qué forma los grupos situados en lo más bajo de las jerarquías sociales, a quienes muchas veces se les niega su capacidad de acción y se los reduce a víctimas, fueron capaces de protagonizar una de las movilizaciones más grandes de la historia de Estados Unidos. Es decir, el caso de las mujeres zapotecas nos permite esclarecer desde una perspectiva etnográfica qué tipo de mecanismos se necesitaron para la emergencia de la acción colectiva de una población que, dadas las condiciones estructurales que enfrenta, hasta ese momento nunca había ocupado el espacio público.

⁶ El municipio de Yalalag se encuentra enclavado en la Sierra Juárez de Oaxaca, al noroeste de la capital de ese estado. Es un municipio indígena que se rige por usos y costumbres, habitado por población mayoritariamente zapoteca y en menor medida mixe. La población total no pasa de los dos mil habitantes.

⁷ Veinte de los entrevistados eran mujeres y diez, hombres; dieciocho eran indocumentados; siete, residentes legales y cinco, ciudadanos. A lo largo del artículo se utilizarán seudónimos.

⁸ Agradezco particularmente a Carlos y Francisco Aquino por el diálogo entablado, su apoyo y solidaridad.

LA NEGACIÓN DE LOS MIGRANTES COMO ACTORES POLÍTICOS

Tanto en las sociedades de origen como de destino “[...] la representación de los migrantes como actores políticos ha sido rara o inexistente” (Suárez-Navaz, 2007: 16). La tendencia dominante ha sido más bien ignorar o minimizar su potencial como eventuales generadores de nuevos movimientos sociales y políticos, al mismo tiempo que se los etiqueta con categorías negativas y estigmatizantes. Como explica Durand (2007: 109), durante mucho tiempo, los migrantes mexicanos fueron vistos como personas políticamente apáticas, individualistas, que abandonaban el país. Con la ayuda de numerosas encuestas sobre la participación electoral de los latinos en Estados Unidos, este tipo de prejuicios ha sido presentado como un “dato” objetivo, ya que, como muestra Calderón (2006: 51), una de las vías privilegiadas para evaluar la actividad política de los migrantes ha sido el estudio del impacto electoral que cada comunidad tiene en el sistema político del país de arriba. En numerosas encuestas se ha mostrado que, si bien los latinos se han convertido demográficamente en la primera minoría en Estados Unidos,⁹ su influencia política y electoral es reducida. Por ejemplo, en las elecciones de 2004, sólo el 47 por ciento de los “hispanos” inscritos en el padrón electoral acudieron a las urnas, en comparación con el 67 por ciento de los “blancos” y el 60 por ciento de los “negros”, y con respecto al total de la población, las cifras muestran que en 2004 sólo el 18 por ciento de la población latina votó, en comparación con el 51 por ciento de “blancos” y el 39 por ciento de “negros”¹⁰ (Suro, Fry y Passel, 2005).¹¹ Existe un desfase sustancial entre la importancia de los trabajadores de origen hispano y su poca participación en la escena pública (Lomnitz, 2006: 38). De este hecho se ha deducido que los latinos no se interesan por la vida política estadounidense, como si su “baja” participación respondiera simplemente a un desinterés personal o “cultural” y no a otro tipo de factores, como la existencia de dispositivos de exclusión, factores demográficos, dificultades estructurales, etcétera.¹²

⁹ Según el Pew Hispanic Center, en el año de 2007 la población hispana en Estados Unidos era de 45 504 311, lo que equivale al 15.1 por ciento de la población total del país (Fry, 2008).

¹⁰ Utilizo comillas para señalar que no son mis categorías sino las utilizadas en el artículo citado y en el propio censo estadounidense.

¹¹ En las elecciones de 2008 la tendencia general fue el aumento de la participación de los diferentes grupos étnicos, por ejemplo, los votantes latinos pasaron de 8.2 en las elecciones de 2004 a 9.5 (López y Taylor, 2009).

¹² El Pew Hispanic Center muestra cómo el bajo nivel de participación de los latinos tiene que ver con el bajo índice de personas elegibles para votar, debido a tres factores: 1) la mayor parte de la población latina todavía es menor de 18 años; 2) existe un bajo índice de naturalización entre los latinos, por lo que no todos pueden votar; 3) existe un número muy grande de indocumentados en esta población (Suro, Fry y Passel, 2005).

¿Por qué existen tantas resistencias para reconocer a los migrantes como actores políticos de las sociedades a las que arriban? ¿Por qué se ha ignorado o minimizado su capacidad de organización y su potencial como portadores de nuevos movimientos sociales? La hipótesis que adelanta Suárez-Navaz (2007: 16) para el caso español –pero pertinente para el estadounidense– es que ignorar la dimensión política de la presencia de los migrantes es parte de una retórica que conjura una aparente normalidad del sistema político; es decir, una forma de ocultar las contradicciones de un sistema que se dice democrático, pero que mantiene a una parte de la población excluida del reconocimiento legal. Además de lo señalado por Suárez-Navaz, encuentro que las resistencias para reconocer a los migrantes como actores políticos se relacionan estrechamente con las narrativas antiinmigrantes que el Estado ha producido y que han sido eficazmente difundidas por los medios de comunicación masiva. Como veremos a continuación, en todos estos relatos se producen imágenes negativas de los migrantes, siempre lejanas a la de un actor político que lucha por sus derechos y por mejorar su sociedad.

Como muestra Hondagneu-Sotelo (1996: 161-163), históricamente en Estados Unidos los discursos antiinmigrantes han girado alrededor de tres tipos de planteamientos, por medio de los cuales se ha intentado justificar por qué se debe expulsar a esta población, así como restringir sus derechos. En todos los países del primer mundo con altos índices de inmigración proveniente del sur, estos discursos aparecen bajo distintas modalidades. En el primer tipo se acusa a los migrantes de ocupar los puestos de trabajo de los ciudadanos estadounidenses y de contribuir a que los salarios de todos los trabajadores se vuelvan precarios, ya que al provenir de países pobres, están dispuestos a trabajar por muy poco dinero (Hondagneu-Sotelo, 1996: 162).

En el segundo discurso, se sostiene que, al ser personas que provienen de culturas muy diferentes a la estadounidense, resultan difícilmente asimilables a la “cultura nacional” (no aprenden inglés, no adoptan las costumbres de la nueva sociedad, se aferran a sus prácticas culturales, etc.). Esta “dificultad” para asimilarse se presenta como una grave amenaza a la identidad nacional. Por ejemplo, Samuel Huntington, uno de los intelectuales con mayor influencia en la clase política estadounidense,¹³ dedicó uno de sus últimos libros a mostrar cómo la mayor amenaza a la “seguridad societal” de Estados Unidos proviene de la inmigración; en especial, de la originaria de México, la cual está introduciendo una cultura muy diferente de la estadounidense y ha demostrado grandes resistencias para su asimilación (Huntington, 2004).

El tercer tipo de discurso antiinmigrante postula que esta población consume los recursos del gobierno, por lo tanto, son una carga social; se dice, por ejemplo,

¹³ El politólogo estadounidense falleció a los 81 años de edad en diciembre de 2008.

que al ser personas que no cuentan con los recursos sociales y culturales para adaptarse y salir adelante por sí mismos (tales como disciplina, valores morales, educación, etc.) serán proclives a recurrir a los diferentes programas gubernamentales y a saturar los servicios médicos y educativos, así como las cárceles, lo que produce un estigma difícil de remontar (Hondagneau-Sotelo, 1996: 163).

A estos tres discursos antiinmigrantes señalados por Hondagneau-Sotelo, hay que agregar un cuarto: el del migrante como una persona “fuera de la ley”, un criminal, un delincuente, un invasor, un enemigo que amenaza la seguridad nacional (Dal Lago, 1997). A partir de los sucesos del 11-s este discurso fue ampliamente reactivado y ocupó un lugar importante como argumento contra la migración. De los cuatro discursos mencionados, se derivan imágenes negativas de los migrantes; por ejemplo, como “personas aprovechadas”, “fuera de la ley”, “que requieren asistencia social”, “inasimilables”, “peligrosos” etc.; todas ellas alejadas del “buen ciudadano” que participa activamente en el espacio público por el bien común, ya que esta imagen está reservada para el estadounidense “blanco”, quien se autodefine como un “*homo economicus* independiente, orientado a la competencia, flexible y móvil, que al mismo tiempo se compromete como ciudadano en su entorno vital y acepta sus responsabilidades” (Murtz, 2000: 209).

Todas estas representaciones permean lo más profundo de la sociedad y “actúan con eficacia en el imaginario colectivo, colocando a cada uno ‘en su sitio’” (Suárez-Navaz, 2007: 15). A tal grado son eficaces estas imágenes, que los propios migrantes pueden llegar a convencerse de los estigmas que se les atribuyen. Por ejemplo, entre los hijos de los migrantes zapotecos nacidos en Estados Unidos es frecuente que predomine la idea de que sus padres son políticamente apáticos y que no se interesan por la política estadounidense, como explica Jorge, uno de estos jóvenes: “Nunca esperé que personas de entre la familia se involucrarían en las protestas. No es que a ellos no les guste la política, sí les gusta. Pero como siempre los veo metidos entre la política del pueblo, nunca se me figuró que les interesaría algo fuera de la comunidad de ellos”.¹⁴

Las protestas de 2006 permitieron cuestionar este y otros estereotipos, ya que durante varias semanas los migrantes ocuparon masivamente el espacio público de más de 250 ciudades y se ubicaron como los actores con mayor capacidad de convocatoria en la historia reciente de Estados Unidos.

¹⁴ Entrevista con Jorge, Los Ángeles, 2006.

LOS OBSTÁCULOS PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS MIGRANTES IRREGULARES

La mayor parte de los migrantes zapotecos que participaron activamente en las marchas no tenían ninguna experiencia previa de participación política en Estados Unidos: nunca habían ido a una marcha ni a un “plantón” ni a un acto de protesta; en otras palabras, jamás habían ocupado el espacio público para exigir sus derechos y expresar sus demandas. Muchos otros migrantes mexicanos se encontraban en su misma situación, de ahí que las marchas de 2006 hayan sorprendido hasta a los propios protagonistas. Como explica una de las mujeres zapotecas entrevistadas: “Ésta fue la primera vez que fui a una marcha. Veía yo en la televisión marchas de diferentes ciudades, mas nunca me imaginé que yo iba a estar en una de esas marchas”.¹⁵

Los migrantes indocumentados, más que cualquier otro grupo de la sociedad, enfrentan grandes obstáculos para hacer escuchar su voz en el espacio público. En los relatos de los hombres y mujeres entrevistados, encuentro dos elementos centrales que estructuran su vida en Estados Unidos y que dificultan enormemente su participación política: la falta de reconocimiento jurídico (no tener papeles) y una situación económica precaria.

El no reconocimiento jurídico como elemento desmovilizador

A los inmigrantes en situación irregular siempre se les ha negado el reconocimiento de los derechos que permite al resto de los ciudadanos el acceso al espacio público mediante la acción colectiva: reunión, asociación, huelga (De Lucas, 2004: 23). Cuando las personas no pueden acceder al reconocimiento jurídico, tienden a vivir en los márgenes y a llevar una vida discreta, alejados de la esfera pública. Esto tiene que ver con el miedo a una potencial expulsión y con un fuerte sentimiento de ilegitimidad, como si por el hecho de no tener papeles no tuvieran derecho a participar en la vida pública de la ciudad.

La exclusión de los migrantes del escenario político y su alto grado de “disciplina” en el ámbito laboral se ha asegurado mediante lo que De Genova (2002; 2004) llama “la producción legal de la ilegalidad”, es decir, a partir de leyes de migración que buscan crear un dispositivo apto para reforzar la vulnerabilidad, se da el control y la maleabilidad de los trabajadores de origen extranjero, quienes al ser potencialmente expulsables también resultan altamente explotables. Los trabajadores indo-

¹⁵ Entrevista con Sabina, migrante zapoteca, Los Ángeles, 2006.

cumentados están condenados a vivir con el miedo a una potencial expulsión y esto sirve como un perfecto desmovilizador social, como un mecanismo para disciplinarlos. Además del miedo a la deportación, los migrantes indocumentados experimentan un fuerte sentimiento de "ilegitimidad estatutaria" potencial, definida como el sentimiento, difuso y virtualmente culpabilizante, que tiene el sujeto por no encontrarse en regla (Fassin y Morice, 2001: 256). Este sentimiento llega a ser tan fuerte, que los migrantes evitan hacer sus reclamos y demandar sus derechos, como explica un migrante zapoteco: "Cuando uno es indocumentado, pues aunque sabes que no es bueno lo que te hace el patrón, sabes que no es justo, te tienes que quedar callado, no podemos reclamar porque somos ilegales y no somos de aquí; si reclamamos nos van a decir: 'Pues si no te gusta regrésate a tu país'".¹⁶

El sentimiento de ilegitimidad se relaciona directamente con la falta de reconocimiento jurídico; es decir, el tipo de reconocimiento que, como explica Honneth (2000), permite al sujeto considerarse como una persona moralmente responsable, capaz de participar en la formación de una voluntad discursiva; y que le da oportunidad de expresar sus exigencias sociales y adquirir el "respeto de sí mismo" frente a los otros ciudadanos (Honneth, 2000: 144-146). La experiencia de la discriminación jurídica conduce a un sentimiento paralizante de vergüenza social que, junto con el sentimiento de "ilegitimidad", inhibe a los sujetos a participar en la formación de la voluntad general (Honneth, 2000: 147), incluso cuando se trata de temas que les atañen directamente. No es un azar que la voz de los inmigrantes indocumentados casi siempre haya sido nula o marginal al momento de definir las políticas sobre inmigración y que sus críticas al sistema raras veces hayan salido de la intimidad de sus hogares y circuitos migratorios.

La precariedad como desmovilizador social

El segundo elemento que estructura la vida de los migrantes y dificulta su participación en la esfera pública es la precariedad económica, la cual se deriva en gran medida de su falta de estatus jurídico. Como sostiene Fraser (2005: 124), la supresión de las desigualdades sociales sistemáticas es una condición necesaria para obtener la paridad en la participación política de los ciudadanos, es decir, se requiere de una igualdad social sustancial. En la mayor parte de los casos, los migrantes indocumentados tienen salarios y condiciones de trabajo inferiores a los estándares nacionales. Los migrantes forman una suerte de subproletariado cuyos ingresos y condiciones

¹⁶ Entrevista con Pedro, migrante zapoteco, Los Ángeles, 2006.

de trabajo inferiores a las normas impiden su plena participación en la comunidad política (Calavita, 2005: 71-74). La precariedad e inestabilidad económica se encuentran ligadas estrechamente al hecho de no tener papeles, así como a la existencia de un mercado de trabajo segmentado en función del origen étnico y el estatus migratorio, en el que los trabajadores mexicanos y centroamericanos ocupan lo más bajo de la jerarquía (incluso en el caso de que sí cuenten con papeles). Si seguimos la hipótesis de De Genova (2004: 206), observamos que la expulsabilidad de los migrantes indocumentados permite hacer de ellos una fuerza de trabajo altamente explotable y disponible. La irregularidad produce precariedad económica; ésta se refleja en la dificultad para conseguir trabajo y mantenerlo, en que reciben salarios por debajo del mínimo, horarios maratónicos, contratos temporales, exigencia de flexibilidad, etc. Para hacer frente a esta situación y para cumplir sus objetivos migratorios, los migrantes pasan sus días trabajando y difícilmente pueden dedicarse a otras actividades. Como explica Elvia, una de las mujeres zapotecas entrevistadas: “Ahora (con las protestas) dicen que el gran gigante que estaba dormido ya se levantó, pero yo digo, nosotros no estábamos dormidos, nos encontrábamos trabajando”.¹⁷

La marginalidad y la precariedad económica de los trabajadores migrantes es una condición necesaria para el buen funcionamiento del mercado de trabajo de los países del primer mundo cuya consecuencia para los migrantes es la exclusión social, es decir, la restricción del acceso a sus derechos sociales (Calavita, 2005). En palabras de Fassin y Morice, “[...] la exclusión jurídica contribuye a una precarización social, económica y psicológica que desborda la sola fragilidad ligada a la ausencia de estatus” (2001: 263).

LA CRIMINALIZACIÓN DE LOS MIGRANTES COMO HUMILLACIÓN PÚBLICA

A lo largo del siglo xx surgieron en Estados Unidos diferentes iniciativas para reformar las leyes migratorias; mediante aquéllas se buscaba reforzar el control de la inmigración indocumentada (Délano, 2007). Aunque la mayor parte de estas propuestas contemplaba férreas medidas contra la población migrante, ninguna desató movilizaciones de la magnitud que la iniciativa 4437. ¿Por qué en esta ocasión millones de migrantes latinos salieron a protestar a las calles? ¿Qué fue lo que motivó a los hombres y mujeres entrevistados a participar en las protestas? Sostendré como

¹⁷ Entrevista con Elvia, migrante zapoteca, Los Ángeles, 2006.

argumento que la iniciativa 4437 provocó una profunda indignación moral entre los migrantes, para quienes era inaceptable ser definidos y tratados como criminales o delincuentes. La propuesta se vio como una nueva ofensa pública a su dignidad, como una humillación colectiva frente a la cual no podían callar. La indignación moral que provocó la ley en cada persona fue difundida en los medios masivos de comunicación y en pocas semanas la propuesta 4437 terminó por convertirse, ante los ojos de los afectados, en la peor “humillación pública” dirigida en su contra durante los últimos años. Se puede decir que la ley se transformó en lo que Fassin y Bourdelaï (2005) llaman “un intolerable social”, es decir, un atentado físico y político a la integridad de un cuerpo a la vez individual y colectivo.

Elías Bermudes, locutor de radio del programa *La voz del inmigrante*, captó muy bien el sentir de la gente cuando en una de sus emisiones comentó al aire a propósito de la iniciativa: “Ya nos ‘mentaron’ la madre, y ahora ¿qué esperamos?, ¿a que nos la maten?” (cit. en Najjar, 2006). En ese momento, salir a las calles a protestar era una cuestión de honor y dignidad, nadie podía permitir que lo agraviaran de esa forma. Como expresan dos zapotecas entrevistadas: “Fue una ley que de plano no se podía ignorar, es una ley que de plano te aplastaba, por lo mismo que criminalizar a la gente ya es exagerado”.¹⁸ “Tuvimos que reaccionar porque ahora sí era demasiado lo que nos querían hacer”.¹⁹

De todo el contenido de la Ley Sensenbrenner, el aspecto que estuvo presente con mayor frecuencia en las discusiones colectivas y lo que más indignó a los migrantes fue que se contemplara definirlos y tratarlos como delincuentes. La criminalización se vive como un acto injusto y excesivo porque, aunque todos son conscientes de que cruzar la frontera irregularmente es un acto ilegal, también tienen claro que el sistema no les permite hacerlo de otra manera; además, al considerar que su principal objetivo en Estados Unidos es simplemente trabajar, su criminalización se vive como algo doblemente injusto. Como dos de las mujeres entrevistadas explican:

A nadie le va a parecer, por más que uno sea indocumentado, que digan que van a criminalizarlo a uno como indocumentado. Una parte es que se oye mal y otra es que no es así [...] nosotros somos personas trabajadoras, yo no sé cómo es que nos pueden decir criminales, está mal eso.²⁰

Esa ley quería que nosotros fuéramos como criminales, pero pues yo veo, por ejemplo, nosotros todos los que venimos del pueblo somos gente honrada, que trabaja, o sea

¹⁸ Entrevista con Camila, migrante zapoteca, Los Ángeles, 2006.

¹⁹ Entrevista con Milagros, migrante zapoteca, Los Ángeles, 2006.

²⁰ Entrevista con Norma, migrante zapoteca, Los Ángeles, 2006.

que, digamos que nuestro único delito es ser pobres y no poder tener los papeles con los que los ricos se vienen a pasear.²¹

La iniciativa de Sensenbrenner tiene dos funciones centrales: estigmatizar y castigar a los migrantes; es decir, busca reducir su identidad jurídica a la categoría de delincuente para, de esta forma, poder aplicarles castigos penales. Como ha mostrado Goffman (1998), la intolerancia social se proyecta mediante estigmas que permiten “categorizar” o “inferiorizar” a las personas y a los grupos a partir de sus atributos físicos, sociales o culturales –características que pueden ser fraguadas–. La estigmatización del migrante como criminal no es nueva; esta imagen se encuentra ampliamente difundida en la sociedad estadounidense, sólo que hasta el momento el estigma no se había institucionalizado, sólo era moral. Con la Ley Sensenbrenner se intenta acompañar el estigma moral con uno de tipo penal; es decir, se intenta aplicar penas de cárcel a quienes se encuentren de forma irregular en territorio estadounidense. La criminalización de los migrantes ha sido una práctica frecuente en todos los Estados del primer mundo que aspiran tanto a “controlar” la migración indocumentada como a sacar de ella la mayor ventaja posible (Calavita, 2005; Dal Lago, 2005; Palidda, 1999). El migrante, en tanto extranjero, es percibido como una amenaza potencial para la comunidad, como un cuerpo extraño en el que no se puede confiar. Al criminalizar a los migrantes se desacredita su identidad social para después justificar malos tratos en su contra, incrementar su discriminación, facilitar su explotación y cancelar de antemano los derechos que pudiere reclamar. Así, al ser criminalizado y marginado, el inmigrante indocumentado se convierte en un trabajador ideal (flexible) para los mercados laborales de los países del primer mundo (Calavita, 2004: 3).

La criminalización de los migrantes es una forma de imponerles una identidad negativa, que termina por naturalizarse en la sociedad, con las consecuencias penales y morales que esto tiene para quienes son blanco del estigma. Por eso, para muchas de las mujeres entrevistadas, la criminalización de su persona se percibía como algo incluso más grave que el despojo o la reducción de sus derechos sociales. Como afirma otra de las entrevistadas: “Si el gobierno quiere quitarnos el *welfare* y todo eso, pues digo, bueno, que lo quite [...] pero que quiera agarrar a la gente inocente que sólo trabaja, que diga que somos criminales, eso sí que no”.²² Lo anterior no significa que esta mujer no considere importante la defensa de sus derechos, lo que sucede es que en este contexto, mientras la reducción de sus derechos se vive como una injusticia, la criminalización se ve como una humillación, una falta de respeto, un

²¹ Entrevista con Lupe, migrante zapoteca, Los Ángeles, 2006.

²² Entrevista con Lola, migrante zapoteca, Los Ángeles, 2006.

atentado a su dignidad y a su honorabilidad, e incluso una negación de su calidad de personas en tanto seres racionales, autónomos, susceptibles de adquirir derechos y obligaciones. Como agrega otra de las mujeres entrevistadas: “La marcha era contra la ley que sacaron, para que no nos vean como criminales, para que nos respeten como personas”.²³

La criminalización de los migrantes es uno de los mecanismos institucionales que sirven para separar jurídica y simbólicamente a los migrantes de los ciudadanos. Se trata de construir al migrante como un “otro” diferente y extraño, alguien que incluso no alcanza el estatus de persona. En inglés, la palabra *nonperson* tiene un significado particular que no encuentra equivalente en ninguna de las principales lenguas europeas. Según el diccionario Webster, significa “una persona que solamente por razones políticas e ideológicas está excluida del reconocimiento y la consideración” (cit. en Dal Lago, 2005: 214).²⁴ Resulta significativo también que en Estados Unidos la expresión consagrada para referirse a los migrantes indocumentados sea *illegal alien*, dos palabras que al asociarse refuerzan la imagen del migrante como un “otro” externo que ha violado las leyes al establecerse irregularmente en el país. Además, el hecho de que la palabra *alien*, en otra de sus acepciones, signifique también “extraterrestre”, marca aún más la imagen de una “no persona”. En la vida cotidiana, los migrantes se enfrentan a esta “deshumanización”; por eso, en las entrevistas realizadas a los migrantes sobre las protestas de 2006, se pueden encontrar decenas de expresiones como: “queremos que nos respeten como personas”, “no somos animales, somos humanos”, “somos gente, somos personas, tengamos o no papeles”, o como sostiene Camila, otra joven zapoteca: “Yo pienso que la gente ‘americana’ que apoya [en las marchas] es por lo mismo que sabe que nosotros somos iguales [...] son la gente que tiene conciencia, que sabe que somos gente, que somos humanos y que merecemos respeto, seamos legales o ilegales.”²⁵

“CONTRA-PÚBLICOS SUBALTERNOS”: CONSTRUYENDO LA PROTESTA

Lo que permitió que la indignación moral que provocó la iniciativa de ley entre los migrantes se transformara en acción colectiva contestataria fue la apertura de múltiples espacios para la deliberación en torno a la ley, en los que se produjo opinión pú-

²³ Entrevista con Silvia, migrante zapoteca, Los Ángeles, 2006.

²⁴ Una definición parecida se encuentra en el diccionario *WordReference*: “A person regarded as nonexistent and having no rights; a person whose existence is systematically ignored (especially for ideological or political reasons)” (<http://www.wordreference.com/definition/nonperson>).

²⁵ Entrevista con Camila, migrante zapoteca, Los Ángeles, 2006.

blica, solidaridad y se hizo conciencia sobre la identidad entre los migrantes. Apenas unas cuantas semanas después de que la ley fuera aprobada en la Cámara de Representantes, los activistas latinos y las organizaciones de derechos humanos, religiosas y de defensa de los derechos de los inmigrantes comenzaron a reunirse en diferentes puntos del país para crear las estrategias de la movilización (Santamaría, 2007: 100). Sin embargo, a diferencia de lo que pasó en otras coyunturas, esta vez los debates no se dieron sólo entre las organizaciones; muy pronto, los trabajadores migrantes conocieron el contenido de la ley y se involucraron en las discusiones, ya que todos se sintieron agraviados y tenían algo que opinar al respecto. Durante toda la primavera de 2006, el debate sobre la reforma migratoria fue el tema central de los medios de comunicación hispanos, en los autobuses públicos, el metro, las escuelas, los centros de trabajo y, por supuesto, los hogares, los barrios y las festividades de los migrantes. Muchos de estos espacios funcionaron como lo que Nancy Fraser llama “contra-públicos subalternos”, es decir, ámbitos discursivos paralelos en donde los miembros de grupos sociales subordinados elaboran y difunden contradiscursos, lo que les permite desarrollar su propia interpretación de su identidad, sus intereses y sus necesidades, y poner en cuestión ciertas hipótesis o ideas de los grupos dominantes que, en general, no son objeto de ninguna réplica (Fraser, 2005: 126-127).

Como crítica a la perspectiva defendida por Habermas (1993) de un espacio público único, global y neutro, donde los ciudadanos debaten sus asuntos comunes en armonía, Fraser (2005: 138-143) introduce la idea de una multitud de contra-públicos subalternos y muestra cómo los miembros de grupos sociales subordinados siempre han construido públicos alternativos mediante los que han contestado las normas del público burgués, elaborando nuevos estilos de comportamiento político y nuevas formas de discurso público (Fraser, 2005: 117). La autora también establece una distinción entre “públicos fuertes” y “públicos débiles” (*strong publics/weak publics*): los primeros son lugares de formación de opinión y toma de decisiones, mientras que los segundos son sitios donde únicamente se produce opinión.

En el marco de las protestas de 2006 los migrantes crearon espacios de deliberación en ámbitos donde esto parecía improbable y donde el modelo liberal hubiera negado la posibilidad de este tipo de interacción. Por ejemplo, los autobuses que transportan a los migrantes a sus centros de trabajo, en especial aquellas líneas que comunican los barrios latinos del centro y este de Los Ángeles con los diferentes barrios residenciales del extremo oeste, se convirtieron en espacios de discusión y análisis. Estas líneas de transporte las utilizan sobre todo mujeres migrantes de origen latino que trabajan limpiando casas particulares en los barrios ricos de la ciudad; pasan muchas horas del día en los autobuses. En estos largos trayectos, las mujeres convi-

ven con otras trabajadoras migrantes, lo que hace de este transporte un espacio importante de socialización.

En el marco de las marchas de 2006, los autobuses fueron espacios centrales para la deliberación y la construcción de la protesta; funcionaron como verdaderos “contra-públicos subalternos” en los que circuló la información, se discutió, se creó opinión colectiva, identidad y crítica social. Como explican dos de las mujeres zapotecas entrevistadas:

Mucha gente en el *bus* comentaba lo de la marcha, la mayoría de las mujeres que van por allá en el *bus* trabajan en casa y entre ellas se decían: “¿Qué pasó? ¿Vas a ir?”. “Que sí, que no”. Había gente que no estaba animada, que pierden esperanza. Me encontré a una señora que me dice: “Eso no va a funcionar”. Le digo: “¿Pero cómo no va a funcionar? Si le echamos ganas y todos nos unimos claro que va a funcionar”.²⁶

Empezaron luego a espantar que va a haber “migra”, que va a haber policía, por si hay disturbio, pero cuando íbamos en el *bus* yo les decía: “No tengan miedo, vamos en paz, no va a pasar nada”, pero lógico, si ves policía te da miedo porque no tenemos papeles, pero yo les dije: “No va a pasar nada, somos muchos”.²⁷

Los migrantes también convirtieron sus redes comunitarias y familiares –espacios por lo general considerados del orden “privado”– en importantes ámbitos de deliberación y construcción de la protesta. A lo largo y ancho de Estados Unidos, los migrantes latinoamericanos han formado cientos de “clubes de oriundos” o “comités de paisanos” cuya labor principal ha sido la recaudación de dinero para el desarrollo de obras sociales o fiestas religiosas en sus comunidades de origen. Aunque estos clubes se orientan casi exclusivamente al apoyo a sus pueblos, son también importantes espacios de organización que con el tiempo permiten impulsar acciones en la sociedad estadounidense (Bada, Fox y Selee, 2006: 37). Por ejemplo, en el marco de las manifestaciones, los actos organizados por la comunidad zapoteca de Yalalag fueron espacios que favorecieron la circulación y discusión de la información en torno a la iniciativa de ley, ya que es el único momento en que gran parte de esa comunidad se reúne para convivir. Además, permitieron que los migrantes se convencieran mutuamente de que era importante su participación. Como sucede en los espacios comunitarios, el hecho de que algunos paisanos se mostraran decididos a asistir a las manifestaciones animó a los que aún estaban indecisos. Como explica

²⁶ Entrevista con Sabrina, migrante zapoteca, Los Ángeles, 2006.

²⁷ Entrevista con Lola, migrante zapoteca, Los Ángeles, 2006.

Yamila: “Como me llevo con algunas amigas del pueblo con las que siempre convivimos para cualquier día festivo, ese día en la kermés, pues ahí nos convencimos de que teníamos que ir toda la ‘bola’ a apoyar, y ahí nos pusimos de acuerdo de que el día de la marcha nos íbamos a ver en la Pico y la Western”.²⁸

Las redes familiares intergeneracionales también tuvieron un papel central en la construcción de las protestas. La iniciativa de ley indignó por igual a las múltiples generaciones de latinos. Todos querían salir a protestar, incluso los niños. Como cuenta Milagros, una de las mujeres entrevistadas: “Fue mi hija (de siete años de edad) la que me dijo que quería ir a la marcha, ella tenía esa curiosidad, ella todos los días me preguntaba qué pasaba con la ley”.²⁹

Según la información recopilada durante mi trabajo de campo en la ciudad de Los Ángeles, los adolescentes y jóvenes de origen mexicano nacidos y educados en escuelas de Estados Unidos jugaron un papel central en las movilizaciones, tanto como portadores y facilitadores de la información sobre la ley, como participantes directos en decenas de *walkouts* (paros).³⁰ En muchas familias oaxaqueñas, esta nueva generación de jóvenes escolarizados que nacieron ya en Estados Unidos ha sido la que más ha impulsado a sus padres y familiares para “no dejarse” y hacer efectivos sus derechos. Como explica un zapoteco entrevistado:

Esta vez se logró juntar tanta gente porque muchos indocumentados ya tienen hijos grandes que están yendo al colegio y así se están informando con los hijos. O sea, los hijos les están informando a los papás, porque antes, aunque a uno le interese defender sus derechos, pues uno no sabe el idioma, es ignorante de todo lo de este país, pero ahora ya no.³¹

Durante la primavera de 2006, muchos estudiantes hicieron paros en sus escuelas y salieron a las calles para manifestarse en contra de la ley. Para estos jóvenes, la iniciativa 4437 representa un ataque y una ofensa contra sus familias y sus comunidades: “Es una ofensa contra todos los latinos, aunque nosotros hayamos nacido aquí”.³² En Los Ángeles, las protestas de estudiantes fueron especialmente numerosas; por ejemplo, el lunes 27 de marzo de ese año, cuarenta mil jóvenes abandonaron sus escuelas, hicieron largas caminatas de protesta por toda la ciudad, bloquearon temporalmente algunos cruces de calles y se manifestaron en el centro de la ciudad y algunos ayuntamientos (Coll, 2006). Como explica una de las zapotecas entrevistadas:

²⁸ Entrevista con Yamila, migrante zapoteca, Los Ángeles, 2006.

²⁹ Entrevista con Milagros, migrante zapoteca, Los Ángeles, 2006.

³⁰ Para más información al respecto, véase la prensa de esos días.

³¹ Entrevista con Tomy, migrante zapoteco, Los Ángeles, 2006.

³² Entrevista con Pedro, migrante zapoteco, Los Ángeles, 2006.

Mi nieto (de 14 años) me platicó que todos los de su clase estuvieron de acuerdo en que iban a marchar y que eso hicieron. Primero se juntaron todos antes de entrar al salón y luego se fueron a marchar. Se enojaron mucho los maestros. Por eso en la tarde llegó medio asustado y me dice: "Hi Viviana, ¿sabes qué hice hoy? Fui a marchar, es que yo estoy con los ilegales, porque aunque yo nací aquí en este país, yo me siento como mexicano, *I'm mexican*".³³

Estos paros estudiantiles se repitieron muchas veces durante las siguientes semanas, y gran parte de su éxito, en cuanto a capacidad de convocatoria e improvisación, se debió a que los jóvenes se organizaron con sus teléfonos celulares y algunos sitios de Internet como *myspace.com* o *facebook*.

Posiblemente uno de los espacios más importante de deliberación y construcción de la protesta fue el de las radiodifusoras latinas, ya que permitieron la articulación entre lo que Fraser llama "públicos fuertes" y "públicos débiles". Es decir, lograron que la opinión de los migrantes como grupo se difundiera nacionalmente hasta alcanzar espacios como el Parlamento, el cual, según Fraser, representa el "público fuerte" por excelencia, donde se crea opinión pública y se traduce en decisiones que tengan autoridad (Fraser, 2005: 141). En el caso analizado se logró que la iniciativa no pasara.

Los programas de radio más populares, por lo general, dedicados exclusivamente al entretenimiento y alejados de toda crítica social, se transformaron en espacios de denuncia y crítica. La indignación de los migrantes llenó los micrófonos de las radiodifusoras y en este espacio expresaron públicamente su rechazo a la iniciativa y en particular al intento de criminalizarlos; además, se habló de todas las experiencias comunes de racismo y explotación. Los migrantes formularon públicamente sus reivindicaciones con base en su propio sentido de justicia, expresaron su solidaridad con otros migrantes y afirmaron su importancia como grupo dentro del país.

Así, las radiodifusoras no sólo sirvieron como espacio de información y creación de opinión alternativa; se convirtieron también en productoras de acción colectiva contestataria. Los radioescuchas se incitaban mutuamente a participar en las manifestaciones, se daban ánimo y buenas razones para asistir. Por ejemplo, las personas debatieron sobre la importancia de participar en las acciones, sobre los riesgos y las ventajas. Así, las discusiones que se daban al aire permitieron que la gente adquiriera confianza y se decidiera a participar, nadie quería quedar al margen del gran hecho histórico que tenían en puerta. Como explica en entrevista una zapoteca: "Lo comentaban por la radio varias personas. Decían que iba a haber una marcha

³³ Entrevista con Viviana, migrante zapoteca, Los Ángeles, 2006.

y que todos asistiéramos para que supieran qué es lo que hacemos nosotros acá y que estamos luchando por tener derechos, por salir adelante, más que nada”.³⁴

Los locutores de radio tuvieron un papel central como facilitadores de la información y orientadores de la acción colectiva. Además, por su popularidad y capacidad de convocatoria entre la población migrante, algunos de ellos cumplieron la función de organizadores del movimiento, una suerte de líderes improvisados y totalmente coyunturales. Por ejemplo, los locutores difundieron masivamente algunas recomendaciones por seguir durante las manifestaciones, como ir vestidos de blanco en señal de que era una marcha pacífica, llevar bolsas de plástico para recoger la basura “para que no digan que los latinos sólo venimos a ensuciar el país” y que llevaran banderas estadounidenses para demostrar su respeto y adhesión al país.

LA AFIRMACIÓN DE LOS MIGRANTES A PARTIR DE LA MOVILIZACIÓN DE LOS DISCURSOS NACIONALES ESTADUNIDENSES

Como afirma una de las zapotecas entrevistadas: “Durante las marchas la gente ahora sí gritaba lo que pensaba”.³⁵ Mediante los múltiples contra-públicos subalternos creados en el marco de las protestas de 2006, los migrantes latinos elaboraron y difundieron contradiscursos que les permitieron desarrollar una interpretación propia de sus identidades y expresar sus demandas y críticas a la sociedad estadounidense. Por ejemplo, por medio de consignas, canciones, carteles, mantas, banderas, playeras blancas o su simple presencia en las calles, los migrantes se hicieron visibles y mostraron que aunque no se les reconozca jurídicamente también son parte de la comunidad política, pues se han establecido masivamente en Estados Unidos. Como sostiene Coutin (2007: 178) los migrantes, en vez de aceptar las medidas de prohibición que les imponen, han intentado redefinir el significado de su “ilegalidad” y se han presentado como residentes legales de hecho, es decir, gente que vive en Estados Unidos y contribuye a la vida económica, social y cultural del país.

De forma más o menos espontánea, los manifestantes siguieron una política de visibilidad pacífica y conciliadora, aunque no por ello menos clara en cuanto a sus reivindicaciones y críticas ante la sociedad. Dicha política estuvo basada en la apropiación y movilización de algunos valores, símbolos y discursos mediante los que los estadounidenses han representado su identidad nacional y que se encuentran profundamente arraigados en la cultura política de la sociedad (Temiz, 2006). Por

³⁴ Entrevista con Sabrina, migrante zapoteca, Los Ángeles, 2006.

³⁵ Entrevista con Camila, migrante zapoteca, Los Ángeles, 2006.

supuesto, en esta apropiación hubo una reelaboración de los significados de forma que dieron cabida a sus reivindicaciones y a sus propios símbolos. Esta estrategia de movilización resultó muy efectiva y provocó grandes simpatías, ya que la forma de discurso político más seguro y efectivo de los grupos sin poder “[...] es el que adopta como punto de partida el halagador autorretrato de las elites” (Scott, 2000: 43). A continuación, analizaré brevemente cuáles fueron los discursos que movilizaron a los migrantes y cómo los ajustaron a sus demandas.

“Los Estados Unidos de América tienen una larga tradición de acoger a inmigrantes de todas partes del mundo y de valorar sus contribuciones. Los inmigrantes siguen enriqueciendo nuestra nación, y preservando su legado de libertad y de oportunidades para todos”. Con estas palabras comienza la *Guía para nuevos inmigrantes*, publicada por el U.S. Citizenship and Immigration Service. Tal como se expresa en esta guía, es frecuente que en los discursos nacionales, el país se represente como “una nación formada por emigrantes” con una “gran tradición de hospitalidad”. Estas ideas se encuentran profundamente arraigadas en las representaciones sociales de la población; sin embargo, hay investigaciones históricas donde se muestra que en los hechos siempre ha existido una fuerte tensión entre una postura que ve a la inmigración como fuente de la identidad nacional y otra que la ve como un peligro (Behdad, 2005).

En el marco de las manifestaciones de 2006, los migrantes movilizaron este discurso nacional para reivindicar su derecho a formar parte de la “nación de emigrantes” y recordarle al país su misión originaria como tierra de refugio. En las marchas se pudo leer: “Los pioneros no necesitaban la *green card*”, “¿No que eras un país de inmigrantes?”, “Soy inmigrante igual que tus antepasados”, “Tu mamá es una inmigrante”, etc. Junto con los migrantes indocumentados, marcharon también ciudadanos estadounidenses de diversos orígenes que expresaron de forma creativa su apoyo al movimiento y su presencia dio fuerza al mensaje que los migrantes querían proyectar a la sociedad. Por ejemplo, en la marcha de Nueva York, una mujer disfrazada de la Estatua de la Libertad sostenía una pancarta que decía: “*I love immigrants. New York!!!*”; un hombre de origen irlandés detenía una manta con la frase “Los irlandeses están con ustedes”; otros portaban cartulinas en las que subrayaban: “*My Irish ancestors were illegal*”, “*We’re all immigrants*”, “*This country is built by immigrants*”. A través de todos estos mensajes, los migrantes señalaron a la nación que estaba faltando a su promesa histórica de ser una tierra hospitalaria y develaron cómo la proposición 4437 pone en tela de juicio uno de los mitos sobre los que fue construida la identidad nacional.

Otro de los discursos centrales sobre los que se ha afinado la identidad nacional estadounidense es el del “sueño americano”. En los relatos sobre el origen nacional,

se dice que los primeros colonos vinieron a Estados Unidos en busca de libertad y de nuevas oportunidades. América se veía como la tierra en la que todos los pobres y perseguidos en el viejo continente tendrían mejores condiciones para forjarse una vida más feliz, ya que, a diferencia de lo que sucedía en Europa, en esta nueva tierra lo único que contaría para triunfar serían el trabajo y el esfuerzo personal, no el origen social ni las jerarquías. Esta imagen de una tierra que promete una vida mejor y en la que para triunfar lo único que cuenta es el trabajo, el esfuerzo y la determinación, se ha resumido en la idea del “sueño americano”.

Durante las manifestaciones de 2006, los migrantes latinos activaron este discurso y a través de él lanzaron un mensaje irrevocable a la sociedad estadounidense: “Déjame soñar el ‘sueño americano’”, “Todos los inmigrantes somos merecedores del ‘sueño americano’”, “*We are workers, not criminals. We want to have a good life in the USA*”. Al apropiarse del discurso del “sueño americano” e introducirlo en el debate de la reforma migratoria, los migrantes mostraron cómo, según los principios sobre los que está construida la identidad nacional, a nadie se le puede negar la oportunidad de intentar tener una vida mejor ni tampoco se le puede llamar por eso “criminal”. Como se ha afirmado desde la Declaración de Independencia, la “búsqueda de la felicidad” es para los estadounidenses uno de los derechos inalienables de todos los seres humanos, tan importante como los derechos a la libertad y a la vida. Por ello, los migrantes también reivindicaron su derecho a buscar su “felicidad”, lo que definen con la idea de “progresar”, “tener una vida mejor”, “salir adelante”, etcétera.

Durante las diferentes marchas los migrantes entrevistados cuentan que portaron playeras blancas, ondearon banderas de Estados Unidos y algunos además llevaron pancartas en las que estaba escrito: “*Proud to be an American*”. Durante las marchas los migrantes mostraron de distintas formas su adhesión a los símbolos nacionales. Ellos han aprendido que para los estadounidenses demostrar su patriotismo y su orgullo nacional es una forma de afirmar su identidad como estadounidense y un valor central de su cultura política. Son tan importantes estas muestras de “amor a la patria”, que en el pasado una de las condiciones para que los migrantes recién llegados fueran aceptados en el país era que “se enorgullecieran de su identidad estadounidense” (Huntington, 2004: 218).³⁶ Para manifestar este orgullo han recurrido a un sinnúmero de rituales y símbolos nacionales, entre los cuales destaca el culto a la bandera.

Durante las marchas de 2006, los migrantes portaron masivamente este símbolo nacional. Esta acción fue precedida de un debate colectivo tanto en la radio como

³⁶ Los otros requisitos eran adoptar el inglés como lengua nacional, creer en los principios del credo americano y vivir de acuerdo con la ética protestante (Huntington, 2004: 218).

en los lugares de trabajo y los hogares de los migrantes sobre la pertinencia o no de llevar este símbolo patrio. El debate surgió luego de que la opinión pública dominante criticara que durante las primeras marchas los migrantes utilizaran banderas mexicanas; muchas de las figuras visibles del movimiento –entre ellos los locutores de radio– vieron en esto un problema y para corregirlo empezaron a promover que se portaran también banderas estadounidenses.

Al portar la bandera estadounidense, los migrantes buscaron afirmar públicamente su adhesión y respeto a los valores que definen la identidad nacional estadounidense que se encuentran condensados en este símbolo patrio. Era una forma de mandar un mensaje claro y categórico a la sociedad, que se resume bien en el siguiente testimonio: “Lo de las banderas quiere decir que estamos con ellos, o sea, que nosotros estamos acá y que estamos con ellos. Pensamos que por respeto hay que llevar la bandera de Estados Unidos; es como decirles que les tenemos un respeto y que queremos quedarnos acá, nada más”.³⁷

En el contexto de las movilizaciones, esta manifestación de la identidad estadounidense resultó central, ya que en muchas ocasiones se ha acusado a los migrantes de ser antipatriotas, de no querer adherirse a los valores de la sociedad y, en consecuencia, de no ser “asimilables”. Este tipo de acusaciones se han dado, por ejemplo, cuando se han enfrentado los equipos de México y Estados Unidos y el público ha abucheado masivamente a la selección estadounidense. Otro hecho que se ha utilizado para señalar el supuesto “antipatriotismo” de los migrantes hispanos –y en particular de los mexicanos– es la tendencia a naturalizarse con menos frecuencia que otros grupos, lo que por cierto, ha cambiado en los últimos años.³⁸ Desde la perspectiva dominante, la adquisición de la ciudadanía es la oportunidad para que los migrantes residentes demuestren su “patriotismo” y “dedicación” a su nuevo país (USCIS, 2005: 90). Durante las manifestaciones se dio una imagen completamente diferente, los migrantes latinos mostraron su apego a los símbolos patrios, en algunas manifestaciones incluso cantaron el himno nacional o recitaron masivamente el “juramento de lealtad”.

Es importante señalar que al llevar la bandera y participar en algunos rituales cívicos estadounidenses, los migrantes no sólo afirmaban su respeto y adhesión a los valores nacionales, también buscaban mostrar al país que en los hechos ya forman parte de la sociedad estadounidense y quieren ser reconocidos como tales a través de

³⁷ Entrevista con Edmundo, migrante zapoteco, Los Ángeles, 2006.

³⁸ Si bien todavía los migrantes mexicanos registran una tendencia relativamente menor a convertirse en ciudadanos de Estados Unidos, diferentes autores muestran que lo anterior está cambiando; por ejemplo, Passel (2007: 4) sostiene que entre 1995 y 2005 la naturalización de mexicanos aumentó 144 por ciento. Véase también el Apéndice 1 del libro compilado por Bada, Chacón y Fox (2010).

su legalización. Como expresa una de las mujeres entrevistadas: “Llevar la bandera estadounidense era una forma de demostrar que uno está aquí y que quiere estar aquí legalmente, o sea, pedir residencia para estar legal”.³⁹ En el mismo sentido, otra mujer explica:

Yo compré la bandera de Estados Unidos porque aquí es donde yo quiero estar, en este país es donde quiero estar porque me da mucho, me da más que México, y es el país donde uno quiere estar, de hecho donde ya estamos, y yo por eso agarré y compré la bandera de Estados Unidos y otros paisanos también la compraron. La bandera de México me la llevaría si voy a un estadio de fútbol, como cuando fuimos a Pasadena a ver a la selección nacional [...] ahí sí vale la pena comprar la bandera de México, pero no para la marcha.⁴⁰

CONCLUSIONES

A pesar de que los migrantes en situación irregular enfrentan importantes obstáculos para hacer escuchar su voz en el espacio público, en la coyuntura abierta tras la aprobación de la iniciativa 4437 por la Cámara de Representantes fueron capaces de salir de la invisibilidad y ocuparon masivamente el espacio público de más de 260 ciudades de Estados Unidos. En la primera parte del artículo argumenté que las principales dificultades para su participación política son su categorización como “ilegales” y la precariedad económica y social relacionada en gran medida con dicho estatus. Al ser clasificados como “ilegales” se priva a los migrantes sin papeles de los derechos que permiten al resto de los ciudadanos el acceso al espacio público. Esta experiencia de discriminación jurídica inhibe su participación en la formación de la voluntad general. Las condiciones de precariedad en que se encuentra la mayor parte de esta población dificulta también su participación política, pues como sostiene Fraser (2005), para obtener la paridad en la participación de los ciudadanos es necesaria la supresión de las desigualdades sociales.

La iniciativa 4437 provocó una profunda indignación moral entre la comunidad migrante y la población latina. El intento por reducir su identidad jurídica a la de criminales se vivió como una ofensa a su dignidad como personas y comunidad; la iniciativa se convirtió en un “intolerable social” (Fassin y Bourdelai, 2005) frente al que se vieron obligados a actuar. La indignación colectiva logró transformarse en acción colectiva contestataria gracias a la apertura de múltiples contra-públicos subal-

³⁹ Entrevista con Dolores, migrante zapoteca, Los Ángeles, 2006.

⁴⁰ Entrevista a Lola, migrante zapoteca, Los Ángeles, 2006.

ternos, es decir, espacios alternativos en los que se deliberó en torno a la ley y en los que se produjo opinión pública, solidaridad, se reflexionó sobre la identidad común y, finalmente, se dio una gran movilización social. Las radiodifusoras latinas y otros medios de comunicación destacaron entre los contra-públicos más importantes, pues gracias a ellos se logró la articulación entre “públicos fuertes” y “públicos débiles”.

Estos espacios permitieron también que los migrantes se afirmaran públicamente desde una interpretación propia de su identidad como migrantes latinos. Para ello, siguieron una política de visibilización pacífica pero altamente crítica del sistema, basada en la recuperación de algunos símbolos y discursos nacionales profundamente arraigados en la cultura política estadounidense –que son una nación de emigrantes, el mito del “sueño americano”, la bandera nacional–. Mediante esta política de visibilización los migrantes cuestionaron las principales narrativas antiinmigrantes y expusieron ante la sociedad estadounidense una experiencia común de racismo y explotación que se vive calladamente. En otras palabras, las protestas permitieron que saliera a la luz lo que el sistema trata de ocultar, por ejemplo, la pertenencia de facto de al menos doce millones de migrantes indocumentados a la sociedad estadounidense. De esta forma mostraron las paradojas de una sociedad que obtiene enormes ventajas de la incorporación de los migrantes indocumentados en el proceso productivo –como fuerza de trabajo barata– y al mismo tiempo los criminaliza y los excluye de sus derechos más elementales.

Pese a que las marchas de 2006 no obtuvieron lo que era su principal reivindicación –una reforma migratoria justa que contemplara la legalización de todos los migrantes en situación irregular–, lograron detener la ley y renovar positivamente la imagen que los migrantes tenían de sí mismos. Como ha sostenido Honneth (2000: 156-196), el compromiso en acciones políticas permite a las personas salir de una situación paralizante provocada por las humillaciones sufridas pasivamente y dar paso a una nueva relación consigo mismas; también favorece la construcción de una futura comunidad de comunicación en la que se acordará una consideración social a sus capacidades. Por ejemplo, después de las protestas muchos migrantes dejaron de sentir vergüenza por su condición de “ilegales” y tomaron mayor conciencia de cuál es su importancia para la sociedad. Nos queda para futuras investigaciones analizar si esta toma de conciencia se reflejará en una mayor participación política y en un compromiso permanente en la lucha de los migrantes por sus derechos y contra la aprobación de leyes criminalizadoras y racistas como la recientemente aprobada en el estado de Arizona.⁴¹

⁴¹ La gobernadora de Arizona, Janice K. Brewer, firmó en el mes de abril de 2010 una ley antiinmigrante denominada “Inmigración, aplicación de la ley y vecindarios seguros”, la SB1070, en la que se contempla, entre otras cosas, que la policía lleve a cabo arrestos basándose en la apariencia física de la persona.

Muchas preguntas permanecen todavía después de aquel gran acontecimiento: ¿por qué las marchas no se repitieron con la misma intensidad los siguientes años?, ¿será posible la articulación de un movimiento social migrante a escala nacional?, ¿cuál será el impacto a largo plazo de las manifestaciones sobre la participación política de los migrantes?,⁴² ¿de qué forma estas movilizaciones modificarán la configuración del espectro político en Estados Unidos?, ¿serán capaces de detener los efectos de la iniciativa antiinmigrante aprobada en Arizona?

BIBLIOGRAFÍA

BADA, XOCHITL, JONATHAN FOX y ANDREW, SELEE, comps.

2006 *Al fin visibles. La presencia cívica de los migrantes mexicanos en Estados Unidos*, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.

BADA, XÓCHITL, OSCAR A. CHACÓN y JONATHAN FOX, comps.

2010 *Inmigrantes latinos en la Ciudad de los Vientos: nuevas tendencias en la participación cívica*, trad. de Eileen Truax. Informes sobre Participación Cívica de Inmigrantes Latinoamericanos no. 6, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.

BEHDAD, ALI

2005 *A Forgetful Nation: On Immigration and Cultural Identity in the United States*, Durham, Duke University Press.

CALAVITA, KITTY

2004 “‘Un ejército de reserva de delincuentes’: la criminalización y el castigo económico de los inmigrantes en España”, *Revista Española de Investigación Criminológica*, no. 2, pp. 1-15.

2005 *Immigrants at the Margins: Law, Race, and Exclusion in Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.

CALDERÓN, LETICIA

2006 “El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio”, *Sociológica*, vol. 21, no. 60, enero-abril, pp. 43-74.

⁴² En una investigación reciente coordinada por Rivera-Salgado y Wilson (2009) se analizan los impactos y las lecciones aprendidas por los movimientos después de las movilizaciones de 2006; particularmente se habla de los avances con respecto a la participación electoral.

COLL, ELIZABETH

- 2006 "Promueven protestas en EU mediante la tecnología de la información", *La Jornada*, 1 de abril de 2006, en <http://www.jornada.unam.mx/2006/04/01/index.php?section=politica&article=027n1pol>, consultado el 12 de junio de 2010.

COUTIN, SUSAN

- 2007 "¡Sí se puede! Los sin papeles en Estados Unidos y la lucha por la legalización en los primeros años del siglo XXI", en Liliana Suárez-Navaz, Raquel Macia y Ángela Moreno, coords., *Las luchas de los sin papeles y la extensión de la ciudadanía*, Madrid, Traficantes de Sueños, pp. 155-184.

DAL LAGO, ALESSANDRO, coord.

- 1997 *Lo straniero e il nemico. Materiali per l'etnografia contemporanea*, Milán, Costa & Nolan.
- 2005 *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milán, Feltrinelli.

DE GENOVA, NICHOLAS

- 2002 "Migrant 'Illegality' and Deportability in Everyday Life", *Annual Review of Anthropology*, vol. 31, octubre, pp. 419-447.
- 2004 "The Legal Production of Mexican/Migrant 'Illegality'", *Latinos Studies II*, no. 2, pp. 160-185.
- 2006 "La 'ilegalidad' migratoria y la metafísica del antiterrorismo: los derechos de los inmigrantes como secuelas del Estado de seguridad nacional", en www.rebellion.org/noticia.php?id=41021, 10 de noviembre, consultado el 12 de junio de 2010.

DE LUCAS, JAVIER

- 2004 "La inmigración como *res política*", *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, no. 10, Valencia, Universidad de Valencia.

DÉLANO, ALEXANDRA

- 2007 "Del congreso a los suburbios: iniciativas locales para el control de la migración en Estados Unidos", en *Migración y Desarrollo*, no. 8, México, Red Internacional de Migración y Desarrollo, pp. 73-94.

DURAND, JORGE

- 2007 "Otra vez en primavera los inmigrantes salen a las calles", en *Migración y*

- Desarrollo*, no. 8, México, Red Internacional de Migración y Desarrollo, pp. 108-122.
- FASSIN, DIDIER y ALAIN MORICE
2001 “Les Épreuves de l’irrégularité: les sans papiers, entre deni d’existence et reconquête d’un status”, en Dominique Schanapper, ed., *Exclusions au cœur de la Cité*, París, Economica, pp. 261-309.
- FASSIN, DIDIER y PATRICE BOURDELAIS, eds.
2005 *Les Constructions de l’intolérable. Études d’anthropologie et d’histoire sur les frontières de l’espace moral*, París, La Découverte.
- FRASER, NANCY
2005 *Qu’est-ce que la Justice sociale? Reconnaissance et redistribution*, París, La Découverte.
- FRY, RICHARD
2008 “Latinos Settlement in the New Century”, reporte, 23 de octubre, Washington, D.C., Pew Hispanic Center.
- GOFFMAN, ERVING
1998 *Estigma. La identidad deteriorada*, Buenos Aires, Amorrortu.
- HABERMAS, JÜRGEN
1993 *L’Espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, París, Payot.
- HONDAGNEU-SOTELO, PIERRETTE
1996 “Mujeres y niños primero: nuevos rumbos en las políticas anti-inmigrantes”, *Debate Feminista*, año 7, no. 13, pp. 160-180.
- HONNETH, AXEL
2000 *La Lutte pour la reconnaissance*, París, Le Cerf.
- HUNTINGTON, SAMUEL
2004 *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, México, Paidós.

LOMNITZ, CLAUDIO

2006 "Les 'latinos' dans la rue", *Plein Droit*, no. 71, pp. 37-40.

LÓPEZ, MARK y PAUL TAYLOR

2009 "Dissecting the 2008 Electorate: Most Diverse in U.S. History", reporte, 30 de abril, Washington, D.C., Pew Research Center.

MURTZ, GERD

2000 "El fin de la cultura de la caravana", en Ulrich Beck, *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Barcelona, Paidós.

NAJAR, ALBERTO

2006 "La radio latina en EU, clave de la resistencia", *La Jornada*, 15 de abril de 2006, en www.jornada.unam.mx/2006/04/15/index.php?section=sociedad&article=032n1soc, consultado el 12 de junio de 2010.

PALLARES, AMALIA

2010 "La familia importa. Construyendo estrategias para el activismo inmigrante en Chicago", en Bada *et al.*, comps., *Inmigrantes latinos en la Ciudad de los Vientos: nuevas tendencias en la participación cívica*, trad. de Eileen Truax. Informes sobre Participación Cívica de Inmigrantes Latinoamericanos no. 6, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.

PALIDDA, SALVATORE

1999 "La criminalisation des migrants", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 129, septiembre, Francia, pp. 39-49.

PASSEL, JEFFREY

2007 "Growing Share of Immigrants Choosing Naturalization", reporte, 28 de marzo, Washington, D.C., Pew Hispanic Center.

PASSEL, JEFFREY y D'VERA COHN

2009 "A Portrait of Unauthorized Immigrants in the United States", reporte, 14 de abril, Washington, D.C., Pew Hispanic Center.

RIVERA-SALGADO, GASPAR y VERÓNICA WILSON

2009 "Hoy marchamos, mañana votamos: participación cívica de los migrantes latinos en Los Ángeles", Reportes sobre participación cívica de inmigrantes

latinoamericanos, no. 5, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.

SANTAMARÍA, ARTURO

2007 "El movimiento de los inmigrantes indocumentados en Estados Unidos", *Política y Cultura*, no. 29, pp. 99-120.

SCOTT, JAMES

2000 *Los dominados y el arte de la resistencia*, México, ERA.

SCHWARTZ, OLIVIER

1993 "'L'Empirisme irréductible', postface de Neil Anderson", *Le Hobo. Sociologie du sans-abri*, París, Nathan, pp. 265-305.

SUÁREZ-NAVAZ, LILIANA

2007 "Introducción. La lucha de los sin papeles. Anomalías democráticas y la (imparable) extensión de la ciudadanía", en Liliana Suárez-Navaz, Raquel Macía y Ángela Moreno, coords., *Las luchas de los sin papeles y la extensión de la ciudadanía*, Madrid, Traficantes de Sueños, pp. 15-34.

SURO, ROBERTO, RICHARD FRY y JEFFREY PASSEL

2005 "Hispanics and the 2004 Election: Population, Electorate and Voters", reporte, 27 de junio, Washington, D.C., Pew Hispanic Center.

TEMIZ, AYSE

2006 "Dialogues with a Forgetful Nation: Genealogy of Immigration Discourses in the U.S.", *Borderlands e-journal*, vol. 5, no. 3.

U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICE (USCIS)

2005 "Guía para nuevos inmigrantes", en https://egov.uscis.gov/cris/change-LocaleProcTimes.do;jsessionid=bac64-n4NAt4Y_iOcdCus?localeLang=es, consultado el 12 de junio de 2010.



ANÁLISIS DE ACTUALIDAD / CONTEMPORARY ISSUES

Los mexicanos en la política migratoria canadiense
Mónica Vereá

*Las agencias ambientales binacionales de México
y Estados Unidos: balance y perspectiva
a dieciséis años de su creación*
Miriam Alfie Cohen y Óscar Flores Jáuregui

La seguridad aeroespacial en América del Norte
Luis Ismael López Salas

*North American Health Governance:
Shocks, Summitry, and Societal Support*
John Kirton and Jenilee Guebert

Los mexicanos en la política migratoria canadiense

MÓNICA VEREA*

RESUMEN

Canadá, según sus necesidades poblacionales, ha establecido diversos mecanismos de ingreso para inmigrantes, visitantes, refugiados y trabajadores temporales. Desde 1994, con la puesta en marcha del TLCAN, la movilidad de visitantes mexicanos, migrantes permanentes y temporales mexicanos que trabajan en el mercado laboral ha aumentado significativamente, pero, en virtud del incremento extraordinario de petición de refugio por parte de mexicanos, en julio de 2009 se impuso una visa a los viajeros provenientes de México. A pesar de que esta medida lastimó la relación bilateral, el gobierno canadiense no ha intentado revertirla y, por ello, ha descendido el número de turistas mexicanos hacia ese país.

Palabras clave: política migratoria canadiense, trabajadores agrícolas temporales mexicanos, refugiados mexicanos en Canadá, relación bilateral México-Canadá, visa canadiense para mexicanos

ABSTRACT

In accordance with its population needs, Canada has established different mechanisms for allowing the entry of immigrants, visitors, refugees, and temporary workers. Since 1994 when NAFTA came into effect, the mobility of Mexican visitors and permanent and temporary Mexican immigrants working in the labor market has increased significantly. But, due to the extraordinary increase in refugee applications from Mexicans, as of July 2009, visitors from Mexico are required to apply for a visa. Despite the fact that this damaged bilateral relations, the Canadian government has not reversed it, and therefore, the number of Mexican tourists has declined.

Key words: Canadian migratory policy, Mexican temporary agricultural workers, Mexican refugees in Canada, Mexico-Canada bilateral relations, Canadian visa for Mexicans

* Investigadora y profesora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), UNAM, del que es ex directora fundadora (1989-1997). Agradezco el apoyo técnico brindado por Érika Veloz y Marcela Osnaya. mverea@servidor.unam.mx.

LAS RELACIONES MÉXICO-CANADÁ

Este ensayo inicia con una semblanza general del estado que tienen las relaciones bilaterales entre México y Canadá. Aquí se describe la imposición unilateral y sorpresiva de la visa a mexicanos en julio de 2009, medida que nos ha obligado a examinar a grandes rasgos el funcionamiento de la política migratoria canadiense. En este trabajo se exploran los principales lineamientos de dicha política y sus mecanismos de aceptación, de tal forma que se pueda evaluar el papel que han jugado los mexicanos en el mercado laboral canadiense, en específico el Programa de Trabajadores Temporales Agrícolas, el cual ha aumentado año con año el número de éstos y, desde luego, el impacto del creciente flujo de refugiados mexicanos en Canadá, motivo por el cual se impuso la visa a nuestros connacionales.

La región de América del Norte se conformó e institucionalizó en 1994 a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), gracias al cual las relaciones entre México y Canadá se han enriquecido significativamente durante las dos últimas décadas. Desde entonces, se incrementaron en especial el comercio y la inversión para beneficio de México. No obstante, en la negociación de este acuerdo no se incluyó el tema de la movilidad laboral regional ni se contempló establecerla a largo plazo. Sin embargo, la relación bilateral pasó de una de muy bajo perfil, prácticamente sin elementos irritantes, a una más dinámica debido al crecimiento sustancial de sus relaciones comerciales, de inversión, turismo y de algo de movilidad laboral.

De acuerdo con el espíritu del tratado y gracias a una alta dosis de pragmatismo de parte de ambos gobiernos, desde la puesta en marcha del TLCAN, el comercio bilateral aumentó más de un 500 por ciento: de 1175 millones de dólares en 1993 se pasó a 9450 millones de dólares hacia 2008. Con ello, México se ha convertido en el quinto mercado de exportación para Canadá, en tanto que el mercado canadiense constituye el segundo de exportación para México (16 700 000 000 dólares en 2008).¹ Con respecto al incremento de la inversión extranjera directa, Canadá se convirtió en el quinto inversionista en México, con una inversión acumulada durante el periodo analizado de casi 9200 millones de dólares, con más de 2200 empresas instaladas en nuestro país con capital canadiense. Respecto a la movilidad de visitantes, 250 000 turistas y personas de negocios originarias de México fueron a Canadá en 2008 y 1 500 000 turistas canadienses visitaron México. Aproximadamente 2900 mexicanos fueron admitidos como inmigrantes en 2008 y cerca de quince mil trabajadores temporales agrícolas mexicanos fueron contratados en los campos de diversas

¹ Datos de la Secretaría de Economía, México, con fuentes provenientes de Statistics Canada, Banxico y USCOC (2009), citado en Comexi y Focal, 2010.

provincias canadienses de un total de 20 000 migrantes temporales mexicanos admitidos durante el mismo año.

No obstante, actualmente nos enfrentamos con que ambos países tienen percepciones negativas del otro. Por una parte, existe un sector de la sociedad canadiense que dice estar “fatigado” por el tema de México, pues considera que esta nación se halla presa de una creciente violencia a causa del narcotráfico, principalmente en la frontera; y que tal violencia ha tenido efectos negativos en lo que concierne al reforzamiento de su frontera con Estados Unidos. Asimismo, algunos grupos no están convencidos de que el TLCAN les haya representado un beneficio y no están dispuestos a invertir más recursos en esta relación, prefiriendo fortalecer su añeja “relación especial” con los estadounidenses. Además, la instauración de visas de forma unilateral e inesperada a los viajeros provenientes de México por parte del gobierno canadiense a partir del 13 de julio de 2009 ha causado muchas molestias y disgustos en México.

La principal razón de que se haya establecido dicha disposición fue el incremento extraordinario de las peticiones de refugio por parte de mexicanos, que normalmente habían sido satisfechas sin problemas.

Durante estos meses, tanto el Ejecutivo como el Congreso mexicanos han solicitado constantemente a sus contrapartes llevar a cabo una revisión profunda de su política de refugio, así como iniciar acciones encaminadas al retiro del requisito del visado a nuestros connacionales; sin embargo, el gobierno canadiense no ha mostrado interés en revertir esta medida que lastimó la relación bilateral y ha dificultado los acercamientos cotidianos que se habían dado a lo largo de los últimos quince años (Comexi y Focal, 2010). Es cierto que un número menor de mexicanos ha solicitado refugio durante los últimos meses, pero también los flujos de turistas mexicanos y visitantes de negocios hacia Canadá han disminuido, una consecuencia negativa que tendrá que sopesar el gobierno canadiense.

PRINCIPALES LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA CANADIENSE

La inmigración ha desempeñado un papel fundamental para la construcción de una sociedad canadiense multicultural, contribuyendo a forjar su sentido de identidad nacional. Dichos flujos no sólo han permitido un crecimiento significativo de la población canadiense, sino que han propiciado una fuente de prosperidad económica significativa. Sin la contribución de los migrantes, dicha sociedad no hubiera podido ser una nación tan próspera y avanzada económica y tecnológicamente.

La política canadiense ha sido tradicionalmente abierta a la inmigración y esto se ha manifestado en la continua contratación de inmigrantes desde el siglo XIX. A

partir de entonces, la inmigración se percibió como una solución para aumentar de inmediato a la población, requisito indispensable para las necesidades inminentes de su mercado laboral y siempre fue considerada como un área estratégica para el desarrollo del país. A principios del siglo XX, se formuló una legislación tendenciosa encaminada a crear una política migratoria excluyente para formar una “Canadá blanca”.² La importante expansión económica durante el periodo inmediato de la posguerra hasta principios de los sesenta tuvo como consecuencia un importante incremento en la demanda de mano de obra extranjera para satisfacer las necesidades de su mercado laboral. En virtud de ello, en 1950, se creó el Ministerio de Inmigración y Ciudadanía (Citizenship and Immigration Canada) para ejecutar la política migratoria canadiense, así como para hacerse cargo de los asuntos de los grupos indígenas. Posteriormente, se aprobó la Ley de Inmigración de 1952 (Immigration Act 1952), la cual representó la estructura legal para institucionalizar y administrar la inmigración de la mejor manera. En ese entonces, todas las acciones que se llevaban a cabo respecto a la inmigración eran eminentemente federales y no se incluía a las provincias en la toma de decisiones. Siendo realistas, el apoyo económico al área migratoria era limitado y deficiente.

Congruentemente con las demandas laborales internas, el Departamento de Trabajo estableció criterios de selección de migrantes, basados en las características de la demanda del mercado laboral. Durante los años sesenta, se comenzó a tener una visión más crítica de la propia estructura administrativa y sobre la manera cómo se debían emplear los recursos canadienses. De ahí que, en 1963, se creara el Departamento de Inmigración y Mano de Obra (Manpower and Immigration Department) como la instancia responsable de administrar la inmigración y para que ésta se ajustara a las necesidades de empleo del país; es decir, al igual que el Departamento de Trabajo, se haría cargo de los servicios de empleo, la capacitación técnica y vocacional de los migrantes y su rehabilitación civil, entre otras funciones.

Posteriormente, en 1967, se creó el Consejo de Inmigración y Mano de Obra (Manpower and Immigration Council), cuya principal función es administrar el desarrollo de los recursos de mano de obra de Canadá, incluyendo la participación de los migrantes extranjeros en sus mercados laborales. Con el objeto de importar a los migrantes más calificados, a través de las regulaciones de 1967 (Immigration Regulations of 1967) se introdujo un sistema de selección conocido como el *Canadian Point System*,³ el cual fue diseñado principalmente para seleccionar a un determinado tipo de inmigrantes, en especial a los independientes, de acuerdo con las necesidades laborales del país en general y de las provincias en particular. Para ello, se asignaron

² Una revisión detallada de la política migratoria canadiense se puede consultar en Vereá (2003: 106-123).

³ Australia inició su sistema de puntos en 1989, Nueva Zelanda en 1991 y Gran Bretaña en 2001.

puntos a ciertas características individuales, como educación, ocupación, experiencia laboral, conocimiento de los idiomas oficiales, edad, entre otros componentes relacionados con el empleo, los cuales se han constituido en los indicadores esenciales para determinar el acceso a territorio canadiense. Existen otras variables que en un momento dado pueden influir para ingresar como inmigrante, como oferta de empleo, inversión relacionada con la creación de empleos, la presencia de parientes cercanos, entre otras. A los inmigrantes se les asigna un puntaje del uno al cien, que se basa en las aptitudes señaladas. No se establecieron cuotas ni restricciones en el número de personas que quisieran migrar. Los candidatos deben reunir un número mínimo de puntos, *pass mark*, para calificar como inmigrante. Su sistema de puntos les ha permitido avanzar, ser congruentes con sus intereses económicos y supuestamente obtener una mejor integración económica. Este sistema hace sentir tranquilos a los canadienses, pues los inmigrantes son escogidos a través de criterios que responden a los intereses del país para colocarlos en una posición competitiva a nivel internacional.

La composición de la población de los inmigrantes en Canadá ha ido cambiando y ha conducido hacia una sociedad más plural. El censo de 1981 demostró un incremento significativo en el porcentaje de nuevos canadienses nacidos en África, Asia y América Latina. La mayoría de ellos se instaló en Toronto, Montreal y Vancouver. Esto significa que la proporción de residentes canadienses sin ascendencia francesa ni británica aumentó significativamente, un cambio hacia una inmigración “no blanca”, lo que causó actitudes antiinmigratorias.

Poco a poco, el gobierno federal y las provincias canadienses compartieron la jurisdicción del control y de la administración migratorios, con excepción de Quebec, la cual, a partir del Acuerdo Coullen-Couture, mantiene su autonomía al respecto. Se puso un acentuado énfasis en la seguridad social y el bienestar para los migrantes, así como en acciones para mejorar la capacitación para el trabajo y el aprendizaje de alguna de las lenguas oficiales de Canadá. Se consideró conveniente establecer centros de orientación e información para quienes se encuentran en las principales ciudades receptoras de migrantes.

En virtud de que el gobierno federal y provincial canadiense están conscientes de que los inmigrantes necesitan ayuda para integrarse paulatinamente a sus comunidades, han considerado necesario establecer un proceso de “ajuste”, con el objeto de alcanzar el desarrollo cultural y comunitario de los migrantes en sus comunidades. Este tema con frecuencia se encuentra en el debate nacional para intentar definir cuál es el poder adecuado para apoyar esa labor, si el federal, el provincial o el municipal.

La nueva Ley de Inmigración de 1976 –que se reformó en 1978– logró cambios importantes: le dio más poder a las provincias; estableció el término de “clases

prohibidas”, que principalmente se refiere a las personas que representan una carga para la seguridad social, y redujo sustancialmente el grado de discreción ministerial que permitía la ley de 1952 (Employment and Immigration Canada).

Esta ley además señala, respecto a la selección de los inmigrantes y a su adaptación a la sociedad canadiense, que: “[A] Cualquier inmigrante, refugiado, miembro familiar o independiente se le debe conceder el derecho de entrada siempre y cuando satisfaga los criterios de selección y se determine si será capaz de establecerse con éxito en Canadá” (Employment and Immigration Canada). En cuanto a los desplazados y los perseguidos, dice que “se le[s] debe admitir sujeto y de acuerdo con las convenciones de refugiados establecidas”. Según la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, una persona puede solicitar refugio cuando presente

fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.⁴

Cabe destacar que, en los años ochenta, un nuevo tipo de inmigrantes fue añadido a la Ley de Inmigración de 1976: el de *business class*. Ello con el objeto de concederle la residencia como inmigrante al extranjero que quisiera invertir o traer fondos para un negocio. Muchos de ellos fueron de origen chino que vivían en Hong Kong.⁵

La ley de 1976, basada en las recomendaciones del “Documento Verde sobre Inmigración y Población” (Green Paper on Immigration and Population), estableció mecanismos y regulaciones nuevos, como por ejemplo la introducción de niveles anuales de aceptación de inmigrantes de acuerdo con las necesidades de población en un periodo cuando la tasa de fertilidad cayó por debajo de la tasa de reemplazo de 2.2. A partir de 2000, el gobierno canadiense reconoció abiertamente que la inmigración constituía el principal motor de del crecimiento de la población en Canadá; es decir, la inmigración se utiliza para forjar la nación y, por ende, se requieren crear los imanes suficientes para atraerla.

⁴ Definición que se encuentra en el párrafo 6, sección A, del Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para la Protección de los Refugiados (ACNUR), cit. en Namihas, coord. (2001: 11).

⁵ Entre 1983 y 1976, cerca de setecientos mil hombres de negocios chinos se establecieron principalmente en Vancouver. Tan sólo entre 1981 y 1983, los inmigrantes chinos invirtieron mil cien millones de dólares en la economía canadiense. Véase Canada in the Making: Specific Events and Topics, s.f.

Actualmente Canadá no supera la tasa de fertilidad del 2.4, menor a la necesaria para cubrir la demanda laboral y por ello importa fuerza de trabajo. El índice de inmigración de Canadá es 2.5 veces más alto per cápita que el de Estados Unidos y cuatro veces mayor que el de la Unión Europea (*"New Study Predicts by 2031 More than Half of Canadians Will Be Immigrants"*, 2010). Para darnos cuenta de la dimensión de la población extranjera en Canadá considérese que en 2006 se estimó que había 6.2 millones de extranjeros, lo cual constituía el 20 por ciento de su población, que en ese entonces era de 31.7 millones de habitantes. Hacia el año 2009 esta población era de 34 millones de habitantes y se estima que hacia 2030, el 25 por ciento de su población habrá nacido en el exterior y alrededor del 30 por ciento será "minoría visible".⁶

En lo relativo a su preocupación multicultural, la Ley de Multiculturalismo Canadiense, aprobada en 1988 (Canadian Multiculturalism Act), estipula los buenos deseos y actitudes que se establecen en Canadá para con las personas originarias de múltiples países y culturas: entre sus principios encontramos que debe haber igualdad de oportunidades para todos los canadienses, se debe fomentar la preservación de todas las culturas, eliminar la discriminación estableciendo medidas que afirman al extranjero y apoyar la integración social del inmigrante, entre otros (Employment and Immigration Canada, 1987).

La sociedad canadiense está convencida de que la inmigración desempeña un papel importante en una envejecida sociedad, con bajas tasas de natalidad, pues llena vacíos en el mercado laboral, crea empleos y trae fondos significativos al país. También admite que la inmigración asiática y latinoamericana es necesaria y ayuda a nutrir los fuertes nexos comerciales que existen con estas dinámicas regiones del mundo.

MECANISMOS Y CATEGORÍAS DE ADMISIÓN

Inmigrantes

Como se señaló con anterioridad, con un sofisticado sistema de puntos, se selecciona a los inmigrantes de acuerdo con las necesidades laborales del país. Anualmente, se estiman metas demográficas y necesidades laborales tanto federales como regionales, con el fin de establecer los niveles de inmigración requeridos periódicamente. Para ello, se considera la continua necesidad de reforzar el tejido cultural y social, la indispensable reunificación familiar para facilitar la adaptación, y, principalmente,

⁶ Las personas que no son indígenas ni de origen caucásico ni de color blanco.

incentivar el desarrollo económico (Employment and Immigration Canada, s.f.). El objetivo del plan 2010 para la inmigración es apoyar la economía de Canadá más allá de la actual crisis económica. Incluso el ministro Jason Kenney de Ciudadanía, Inmigración y Multiculturalismo (Citizenship, Immigration and Multiculturalism), estimó que, hacia el 2026, la población canadiense exclusivamente crecerá a través de la inmigración proveniente de muchas regiones del mundo.

La ley de Inmigración y Protección a los Refugiados (Immigration and Refugee Protection Act), enmendada en 2002 y que reemplaza a la de 1976, contiene múltiples regulaciones que definen el tipo de inmigrantes que pueden ser admitidos en Canadá. Dicha ley reconoce tres categorías básicas como residentes permanentes: la familiar, con el objetivo de reunificar a los familiares de residentes permanentes; la de inmigrantes independientes para contribuir al desarrollo económico; y la de refugiados. Todos ellos pueden solicitar su ingreso por su propia iniciativa y, posteriormente, ser admitidos por el gobierno canadiense (Canada, Employment and Immigration Canada, 1996: 6):

Clase familiar: son los familiares inmediatos –hijos dependientes, padres y abuelos, esposos o comprometidas– que deseen inmigrar a Canadá. Para solicitar su entrada, el ciudadano canadiense o residente permanente de diecinueve años o más tiene el derecho de apoyar dicha solicitud.

Inmigrantes independientes: son los trabajadores calificados, empresarios, inversionistas, personas autoempleadas y otros inmigrantes que solicitan admisión por propia iniciativa. Esta categoría también incluye parientes asistidos.⁷

Refugiados: son los extranjeros que deben comprobar que sus causas de persecución coinciden con temores fundados de persecución por raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado o asociaciones políticas.

Definitivamente los ataques terroristas del 2001 tuvieron una influencia significativa para la enmienda a la ley del 2002 que refleja las percepciones de seguridad. Por ello, nuevas medidas se implementaron para colaborar con sus vecinos del sur, con el fin de establecer mecanismos adecuados para reforzar la vigilancia a la hasta entonces poco vigilada frontera con Estados Unidos, principalmente de la amenaza

⁷ Uno de los principales intereses tanto de Estados Unidos como de Canadá es admitir a inmigrantes inversionistas. En el caso de Canadá, el candidato a inmigrante debe contribuir con trescientos mil dólares canadienses y en el de Estados Unidos debe aportar quinientos mil dólares en su ingreso y crear por lo menos diez puestos de trabajo.

de indocumentados y refugiados. Particularmente esta ley contiene las siguientes iniciativas (Canada in the Making: Specific Events and Topics):

- a) amplía los poderes para arrestar, detener y deportar a inmigrantes sospechosos de cualquier amenaza a su seguridad;
- b) restringe los requisitos necesarios para inmigrar a Canadá como refugiado;
- c) endurece el sistema de puntos, dando mayor equivalencia o peso a variables como la educación, la experiencia de trabajo y el conocimiento de los idiomas oficiales;
- d) amplía los requisitos de capacidades y entrenamiento;
- e) limita el acceso a los extranjeros que solicitan ingresar a través de la *business class*, exigiendo que deben tener cuando menos cinco años de experiencia y un ingreso anual de cincuenta mil dólares como empresarios y quinientos mil dólares como negocio;
- f) introduce una tarjeta de identificación de inmigrantes (*Maple Leaf Card*).

Los niveles tradicionales de admisión de inmigrantes se encuentran entre 240 000 y 260 000 extranjeros. Es importante destacar que en 2008 el gobierno canadiense no limitó el ingreso de inmigrantes con respecto a años anteriores, a pesar del alza en la tasa de desempleo registrada, la más alta durante la última década. En 1993, cuando la tasa de desempleo alcanzó 11.4 por ciento, más de 256 000 inmigrantes fueron admitidos. A pesar de que la actual recesión ha sido menos severa que en aquel entonces, el gobierno canadiense se encuentra preocupado sobre el desempleo y/o la integración de los inmigrantes a su sociedad, ya que la tasa de desempleo para los migrantes ha registrado una tasa mayor del 14.5 por ciento. Ello ha tenido como consecuencia que muchos de los inmigrantes recién llegados con licenciatura, por ejemplo, trabajan en empleos de más baja capacitación (Migration Policy Institute, 2009b).

A diferencia de la política estadounidense, la canadiense le ha dado una alta prioridad a la admisión por razones económicas y/o laborales. En términos generales durante los últimos años, aproximadamente el 61 por ciento de los inmigrantes fue aceptado por esta razón, alrededor del 26 por ciento en promedio fue admitido por motivos de reunificación familiar y entre el 9 y el 13 por ciento fue admitido por ser refugiado (Employment and Immigration Canada, 2004). Como se puede observar en el cuadro 1, hacia el año 2008, 247 243 inmigrantes fueron admitidos: 65 567 como clase familiar, 149 072 como inmigrante económico, 21 860 como refugiado y 10 472 como otro tipo de inmigrantes no definidos. Vemos cómo son claras sus prioridades, ya que el 60 por ciento ingresa como inmigrante económico y sólo el 26 por

ciento como familiar de inmigrantes. En Canadá, los inmigrantes tienen un camino más fácil que en otros países para solicitar su naturalización: los individuos que han residido en forma permanente durante tres años pueden solicitarla.

Cuadro 1
ADMISIÓN DE RESIDENTES PERMANENTES A CANADÁ POR CATEGORÍA
(1985-2008)

Año	Clase familiar	Económicos	Refugiados	Otros	Total
1985	39 361	26 112	16 772	2 101	84 346
1990	74 686	97 933	40 236	3 601	216 456
1995	77 837	106 632	28 093	761	212 873
2000	60 616	136 290	30 092	460	227 458
2005	63 361	156 312	35 776	6 792	262 241
2006	70 508	138 252	32 499	10 384	251 643
2007	66 232	131 244	27 955	11 323	236 754
2008	65 567	149 072	21 860	10 742	247 243

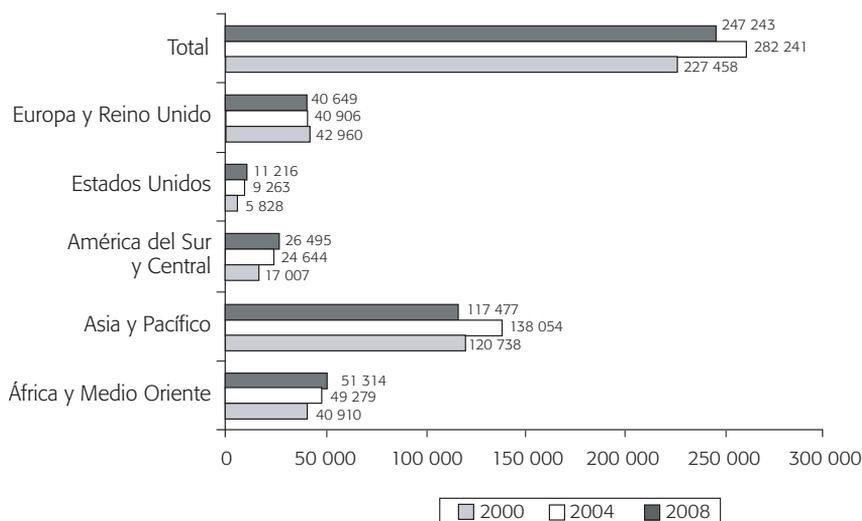
Fuente: Citizenship and Immigration Canada, 2008b.

Con el objeto de profundizar en la aceptación por razones económicas, la ley C-50 (Bill C-50), propuesta por el Partido Conservador y aprobada en 2008, cuyo líder es el actual primer ministro de Canadá, Stephen Harper, concede al ministro de Inmigración y Ciudadanía de Canadá el derecho de rechazar toda solicitud de inmigración, aun cuando el inmigrante haya sido aprobado previamente mediante el sistema de puntos; es decir, la admisión ahora estará orientada a las necesidades del mercado laboral. Ello también constituye una forma de admisión más expedita, dado que existen muchos rezagos significativos en las solicitudes, de tal forma que se seleccionan en primera instancia a los extranjeros que se estime se ajustan a las demandas del mercado laboral del momento.

Son muy pocos los inmigrantes de origen latino que ingresan anualmente a Canadá, sobre todo si los comparamos con los importantes flujos asiáticos y europeos. Si en 2000 ingresaron 17 000 inmigrantes provenientes de América Central y Latina, hacia el 2008 sumaron 26 495 inmigrantes procedentes de estas regiones. La canti-

dad es mínima pero su participación ha ido en aumento: del 7.5 al 10.7 por ciento durante estos últimos ocho años. En cambio, curiosamente, la inmigración total procedente de Asia y el Pacífico ha disminuido del 53 al 47 por ciento durante el mismo periodo (véase la gráfica 1).

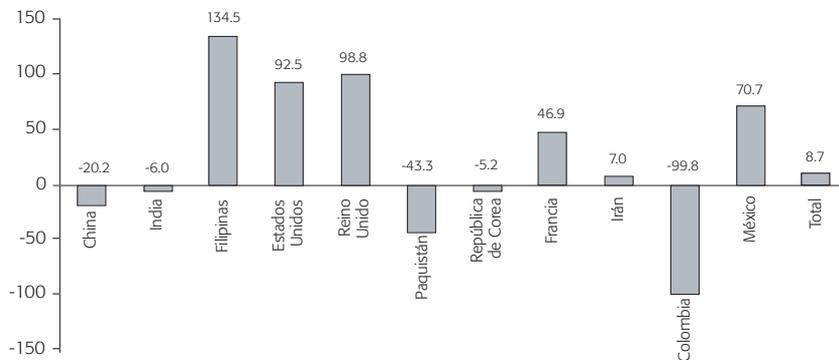
Gráfica 1
ADMISIÓN DE RESIDENTES PERMANENTES
POR REGIÓN DE PROCEDENCIA, 2000-2008



Fuente: Citizenship and Immigration Canada, 2008a.

Como se puede observar en la gráfica 2, ingresaron 2831 inmigrantes mexicanos en 2008, cuatro veces más de lo que ingresaban en 1995 (763 inmigrantes), una tasa de crecimiento del 70.7 por ciento. Los inmigrantes de origen chino continúan siendo los primeros en la lista, a pesar de que ha disminuido su número durante los últimos años: en 2008 ingresaron 29 336 inmigrantes chinos, pero en 2000 habían entrado 36 750, es decir, una tasa decreciente del 20 por ciento. Estados Unidos ocupa el cuarto lugar con 11 216 inmigrantes, prácticamente el doble que en 2000 (5828 estadounidenses). Filipinas es el país que registró la tasa más alta de crecimiento (134.5 por ciento).

Gráfica 2
TASA DE CRECIMIENTO DE LOS RESIDENTES PERMANENTES EN CANADÁ
POR PAÍS DE PROCEDENCIA, 2000-2008
(porcentajes)



Fuente: Elaborado a partir de la información de Citizenship and Immigration Canada, 2008e.

NO INMIGRANTES

Al igual que en Estados Unidos, los no inmigrantes son quienes ingresan como visitantes, estudiantes y/o trabajadores temporales. El visitante es definido como la persona que busca entrar a Canadá con un fin determinado, en cambio un trabajador extranjero ingresa en el país con el objeto de participar en una actividad laboral remunerada y cuenta con una autorización de empleo avalada por un funcionario de la oficina de inmigración. La Ley de Inmigración de 1976, el Manual de Inmigración, así como el Memorándum de Operaciones contienen las disposiciones que regulan la política de admisión de trabajadores temporales, así como su estancia en Canadá.

Las autoridades canadienses deben asegurarse de que los empleadores hayan considerado la contratación de ciudadanos canadienses o residentes legales y que la entrada de un trabajador extranjero no los afecte adversamente. El empleador debe consultar a la Oficina de Desarrollo de Recursos Humanos de Canadá (Human Resources Development Canada, HRDC) para que determine si el contratado será de beneficio para el país. Por ejemplo, el Programa de Trabajadores Agrícolas para Mexicanos y Caribeños⁸ es administrado por la HRDC. Sin embargo, algunos trabajadores extranjeros pueden ser admitidos a trabajar sin que el empleador tenga que

⁸ Los otros países que participan en el programa de trabajadores agrícolas de temporada son Jamaica, Barbados, Trinidad y Tobago y Estados del Este del Caribe.

pasar por el proceso de validación otorgándoles una autorización de empleo, y ésa es la responsabilidad de los funcionarios del Ministerio de Inmigración y Ciudadanía de Canadá, quienes determinan si el trabajador extranjero está exento porque su caso está contemplado dentro de un tratado internacional.

En la actualidad, muchos trabajadores –la mayoría de ellos altamente capacitados– ingresan anualmente a múltiples negocios en Canadá, pues deben llenar empleos vacantes. Si los trabajadores son inversionistas y colaboran para la transferencia de conocimiento al mercado laboral canadiense, es aún mucho mejor.⁹ Durante los últimos años, las contrataciones de trabajadores temporales han aumentado significativamente. Cabe destacar que no existen límites numéricos para su admisión.

Al analizar el cuadro 2 observamos que en 1999 se contrataban a 107 139 trabajadores y hacia el 2008 aumentó casi al doble: 192 373 trabajadores extranjeros,

Año	Trabajadores extranjeros	Estudiantes
1999	107 139	58 425
2000	116 565	69 104
2001	119 714	80 919
2002	110 915	76 948
2003	103 239	69 712
2004	112 553	66 121
2005	122 708	67 883
2006	139 076	71 795
2007	164 855	74 034
2008	192 373	79 536
2009	178 640	85,131
Total	1 467 777	799 608

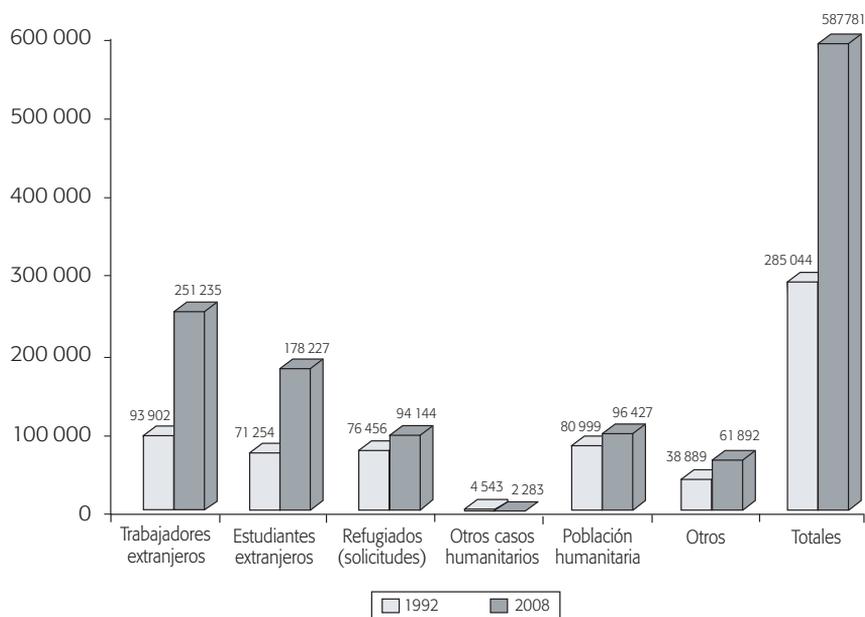
Fuente: Citizenship and Immigration Canada, 2009.

⁹ Existen categorías de ingreso interesantes, tales como la de compradores –empleados o empresarios–, quienes pueden entrar a Canadá con el propósito de adquirir bienes y servicios para su negocio o sus propios intereses, aunque no deben contribuir a la producción de esos bienes; y la de vendedores, a quienes se les permite entrar por un periodo menor de noventa días para vender sus productos, exclusivamente bienes, pero no servicios, aun cuando no puedan vender directamente al público en general.

65 por ciento de ellos hombres. Hacia 2009 esta cifra descendió a 178 640, quizá debido a la crisis económica.

Los datos presentados no toman en consideración a los trabajadores que reinician en trabajar temporalmente en Canadá. Cabe destacar que una vez que un migrante obtiene una visa de trabajo existe poco seguimiento por parte de las autoridades migratorias, incluso puede suceder que no exista realmente el empleo por el cual ingresó, lo cual implica una amplia libertad para los empleadores y en ocasiones abuso por parte de éstos. Por ello es que la cifra sobre residentes temporales es mayor: en 2008 había 251 235 trabajadores extranjeros residiendo en Canadá, una cantidad muy importante y significativamente mayor, si la comparamos con 2004, cuando había 125 367 registrados, prácticamente la mitad (véase la gráfica 3).

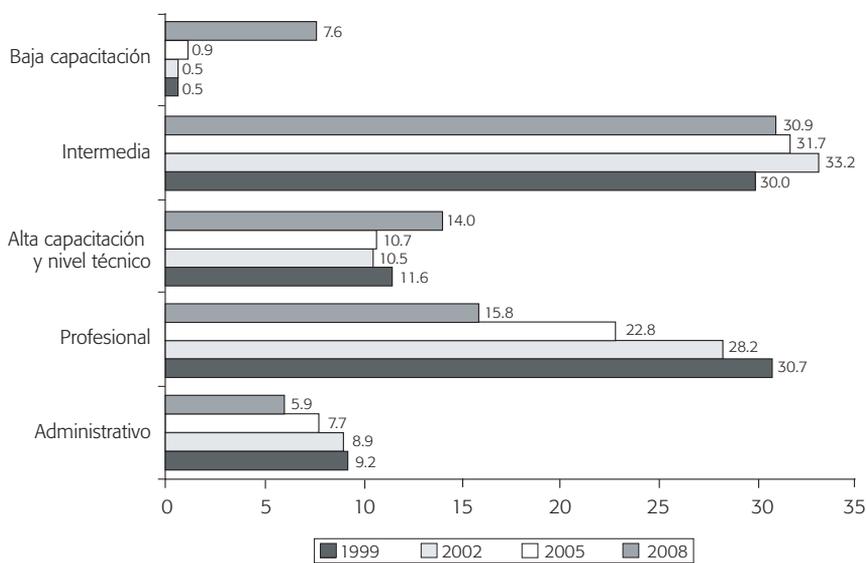
Gráfica 3
RESIDENTES TEMPORALES EN CANADÁ POR ESTATUS, 1992-2008



Fuente: Citizenship and Immigration Canada, 2008f.

De los 251 235 residentes extranjeros registrados en 2008, el 31 por ciento (77 566) laboraba en el sector intermedio o de apoyo administrativo; el 35 por ciento en el nivel profesional, administrativo o de alta capacitación técnica; y sólo el 7 por ciento en empleos de baja capacitación (véase la gráfica 4).

Gráfica 4
TOTAL DE TRABAJADORES EXTRANJEROS EN CANADÁ
POR CATEGORÍA, 1999-2008
 (porcentajes)



Fuente: Citizenship and Immigration Canada, 2008e.

En general, se puede afirmar que el sector servicios, que absorbe mano de obra tanto de altos como de muy bajos ingresos, ha atraído a nuevos inmigrantes, muchos de ellos latinos. Los trabajadores extranjeros de baja capacitación han ido aumentando paulatinamente, a pesar de que su participación en el total de admisiones es baja. Los sectores donde trabajan más minorías visibles en Canadá son el del comercio, la hotelería y los servicios relacionados con la alimentación, en los que se ocupan un 42 por ciento de los autoempleados de Canadá y un 24 por ciento de los asalariados. En ciudades como Toronto, que reciben la mayor parte de los trabajadores extranjeros, se ha encontrado que las mujeres latinoamericanas se ocupan principalmente en el sector servicios, como la hotelería, seguido de la manufactura, el sector salud y el comercio. En el caso de los hombres, esta proporción fue notoriamente más alta en los sectores manufacturero y de la construcción, seguida por los empleos en el sector hotelero. Cabe aclarar que los trabajadores latinoamericanos constituyen el segundo grupo racial que ocupó el mayor número de empleos en la provincia de Ontario, después de los asiáticos, asimismo, son los segundos en el sector de la cons-

trucción después de los polacos. Los latinos tienen mucho menor nivel educativo que los asiáticos y son más susceptibles de estar desempleados, así como a obtener menores ingresos, sobre todo en periodos crisis económicas como la actual.

Las principales provincias adonde llegaron los trabajadores temporales en 2008 fueron: Ontario, con el 34 por ciento; Alberta, con el 20 por ciento; Columbia Británica, con el 24 por ciento; Quebec, con el 12 por ciento y el resto de las provincias recibió el 10 por ciento. Es interesante destacar que hoy la demanda por trabajadores extranjeros temporales se ha diversificado, ya que hacia el 2000 la mitad de éstos se dirigía a la provincia de Ontario.

En cuanto a la procedencia de los trabajadores extranjeros, hacia 2008 Estados Unidos ocupaba el primer lugar en la lista, con una participación del 16 por ciento y México el segundo lugar con el 11 por ciento del total de ingresos (véase el cuadro 3); es decir, 20 900 trabajadores temporales mexicanos ingresaron a Canadá en el año 2008 (22 579 residentes temporales registrados para el mismo año). Hay que señalar que mientras que son pocos los inmigrantes admitidos de México, nuestro país ocupa el

Cuadro 3
ADMISIÓN DE TRABAJADORES TEMPORALES A CANADÁ
POR PAÍS DE PROCEDENCIA (1999-2008)

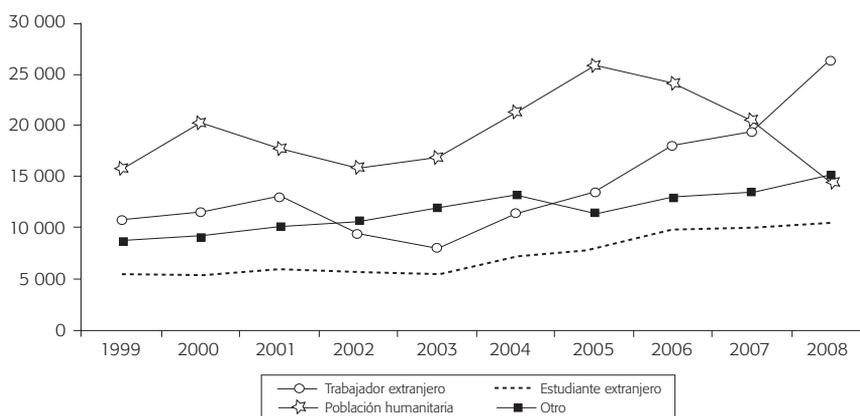
País	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Estados Unidos	41 911	45 433	42 379	36 190	30 208	29 997	30 804	31 780	31 196	31 399
México	8 118	10 012	11 320	11 520	11 288	11 661	12 948	14 673	17 691	20 900
Filipinas	2 225	2 286	4 122	4 668	5 019	5 892	6 226	8 857	16 222	19 253
Australia	4 043	4 543	5 219	6 017	6 393	7 739	7 836	8 510	8 935	12 408
Francia	5 301	5 931	5 769	5 324	5 360	7 145	8 768	10 065	10 931	12 394
Reino Unido	7 451	7 963	8 535	7 663	7 132	8 811	9 018	9 284	9 817	10 757
Japón	6 175	5 436	5 475	6 512	6 444	6 501	6 842	6 684	6 374	7 599
India	1 688	2 485	2 321	2 239	2 320	2 863	3 602	4 250	6 181	7 475
Jamaica	5 608	5 508	5 959	5 637	5 981	6 008	6 223	6 531	6 745	7 320
Alemania	2 747	3 011	3 138	2 702	2 175	2 762	3 156	4 720	5 679	6 439
TOTAL	107 139	116 565	119 714	110 915	103 239	112 553	122 723	139 103	164 905	192 519

Fuente: Elaborado a partir de Citizenship and Immigration Canada, 2008g. Aparecer la información de los primeros diez países. El total se refiere a la suma de todos los países, no sólo los diez que aparecen aquí.

segundo lugar como proveedor de trabajadores temporales después de Estados Unidos. En el caso de las mujeres, Estados Unidos ocupa el primer lugar y México el octavo.

Es importante mencionar que ciertos migrantes, que ingresaron para trabajar temporalmente, pueden legalizar su estatus como residentes permanentes con el sistema de puntos. En este sentido, por ejemplo, 26 317 trabajadores extranjeros se convirtieron en residentes permanentes durante 2008, casi el triple que en 1999, cuando 10 760 trabajadores extranjeros lo hicieron. Existe un número importante de estudiantes y refugiados o población recibida por razones humanitarias (población humanitaria, PH) que solicita cada año su residencia permanente: en 2008, 14 519 PH y 10 357 estudiantes lo lograron. En la gráfica 5 podemos observar cómo se registra una tendencia clara a la alza por pasar de trabajadores extranjeros a residentes permanentes o inmigrados y una a la baja por parte de la población humanitaria.

Gráfica 5
TRANSICIÓN DE RESIDENTES TEMPORALES A PERMANENTES
EN CANADÁ, 1999-2008

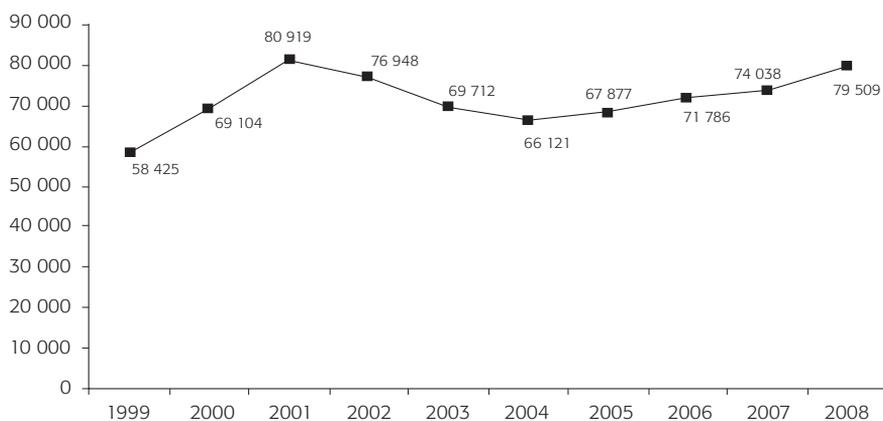


Fuente: Citizenship and Immigration Canada, 2008h.

Así, Canadá no sólo se ha convertido en otro polo de atracción para trabajadores extranjeros, sino para estudiantes y refugiados. Por lo que respecta al flujo de estudiantes internacionales, éste ha aumentado paulatinamente, de 58 425 en 1999 a 85 131 en 2009. Si analizamos la gráfica 6, observamos que 2001 fue cuando Canadá recibió al mayor número de estudiantes, posteriormente decreció y fue a partir de 2004 cuando nuevamente repuntó su admisión. Por desgracia, la participación de los estu-

diantes mexicanos en su sistema educativo ha ido descendiendo significativamente: en 2001, se había admitido a 5079 estudiantes mexicanos, lo que represento el 6 por ciento del total de admisiones; y hacia el 2008, esta cifra descendió a la mitad: 2585, lo cual representó el 3 por ciento del total de las admisiones (Citizen and Immigration Canada, 2008d).

Gráfica 6
TOTAL DE ENTRADAS DE ESTUDIANTES A CANADÁ: 1999-2008



Fuente: Elaborado a partir de la información de Citizenship and Immigration Canada, 2008c.

Conscientes de esto, en abril de 2009, el primer ministro Stephen Harper anunció en la Cumbre de las Américas un nuevo programa de mil seiscientas becas, financiadas por el gobierno de Canadá, para estudiantes de América Latina y el Caribe (75 reservadas para México). En virtud de que esta propuesta resulta insuficiente, el gobierno de México podría negociar con su contraparte que las becas aumentaran para que más estudiantes mexicanos acudan a las universidades canadienses.

MIGRANTES NO AUTORIZADOS

La inmigración indocumentada o no autorizada no existiría si no hubiera una política migratoria que restringiera la entrada o estableciera límites a la estancia de los

extranjeros. Con frecuencia, se denomina a estos inmigrantes “ilegales” porque violan las leyes o el derecho migratorio de sus países. Su presencia en el país receptor no es legal en términos migratorios, por lo que pueden ser deportados. Esta medida se puede aplicar a los extranjeros que, habiendo ingresado al país de destino con la visa adecuada, prolongan su estancia más tiempo y, al expirar su visa, automáticamente se convierten en indocumentados. Como es evidente, esta sanción también se aplica a quienes ingresaron subrepticamente sin la autorización de las autoridades del país receptor, así como a quienes utilizaron documentos falsos.

Actualmente, no se sabe a ciencia cierta cuál es el flujo neto de indocumentados que permanece anualmente en el mercado laboral canadiense, pero, aunque ha ido aumentando, no son significativas las cifras. Las estimaciones más recientes fluctúan entre 67 000 y 500 000 indocumentados, dependiendo de la fuente de información. Este rango tan amplio se debe a que no existen datos precisos de los extranjeros que salen del país y, por ende, es difícil hacer los cálculos. Esto sería posible si se identificara a los extranjeros cuando ingresan y salen de territorio canadiense. Así tenemos que la Auditoría General (General Auditor) informó sobre la presencia de 63 000 extranjeros deportables en 2007;¹⁰ posteriormente, el Ministerio de Inmigración y Ciudadanía consideró que había alrededor de quinientos mil indocumentados, la cifra más alta estimada; y, en 2009 la oficina de Statistics Canadá señaló que no tenían datos precisos sobre la cantidad. No obstante, un especialista estima que el rango debe fluctuar entre 35 000 y 65 000 extranjeros indocumentados, una proporción muy baja con respecto al total de la población, si se compara con los casi doce millones que se encuentran actualmente en Estados Unidos (Maule, 2009).

Los empleadores canadienses se benefician de esta mano de obra barata y por lo general no tienen el deseo de cooperar con las autoridades para aplicar la ley, a pesar de que existen sanciones a empleadores de inmigrantes no autorizados previstas por la Ley de Inmigración y Protección a los Refugiados. Así, quien contrate a un indocumentado debe de realizar la diligencia debida para constatar que el empleado tiene el permiso para trabajar (ser ciudadano, residente permanente, inmigrante o portar un permiso de trabajo). Si el empleador contrata a alguien a sabiendas de que no está autorizado se vuelve acreedor a multas de entre diez mil y cincuenta mil dólares canadienses, y/o encarcelamiento entre seis meses y dos años (Dongier y Villaran, 2003). A manera de comparación, las sanciones aplicadas en Estados Unidos son mucho menos onerosas y, por ello, existe una gran cantidad de indocumentados: entre 375 dólares y 3200 dólares por la primera infracción; entre 3200 y 6500 dóla-

¹⁰ Se trata de 22 000 extranjeros sin documentos que fueron detectados en los inventarios de la oficina de Citizenship and Immigration y 41 000 indocumentados, de quienes la agencia ha perdido su pista y que probablemente ya no se encuentran ahí.

res por la segunda y entre 4300 y 11000 dólares por las subsiguientes y/o 6 meses de prisión.¹¹

Es poco probable que haya un número significativo de mexicanos indocumentados presentes en territorio canadiense. No obstante, se han ido tejiendo crecientes redes entre los mexicanos de aquí y de allá, las cuales pueden en cierto momento llegar a conformar un amplio mercado informal de trabajo bilateral.

LOS MEXICANOS EN EL MERCADO LABORAL CANADIENSE

Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Mexicanos con Canadá (PTATM)

El gobierno canadiense, consciente de que se requieren trabajadores adicionales para llenar vacantes, creó ciertos programas especiales para contratar a trabajadores temporales.¹² El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales canadiense dio inicio en 1966. Con éste se contrataron caribeños, principalmente; no fue sino hasta 1974 cuando se extendió la contratación a los trabajadores mexicanos.

El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Mexicanos (PTATM) constituye un Memorándum de Entendimiento que en realidad es un arreglo administrativo intergubernamental.¹³ A diferencia del Programa de Braceros, éste es un acuerdo laboral revisado periódicamente que, en caso de que hubiese un conflicto, no tendría la suficiente fuerza para ser objeto de intermediación. El objetivo de dicho programa es facilitar el desplazamiento de trabajadores agrícolas temporales mexicanos a las provincias que determine el gobierno canadiense, con el fin de satisfacer las necesidades del mercado de trabajo agrícola.

Las instituciones participantes para llevar a cabo la contratación en ambos países son en México la Dirección General de Empleo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), entidad que recluta y selecciona al trabajador. Las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores analizan la documentación migratoria del trabajador y se cercioran de que se hayan respetado los acuerdos del Memorándum.

¹¹ Las personas que utilizan documentos fraudulentos también pueden ser castigadas con multas o hasta cinco años de prisión. Los empleadores que cometen discriminación racial también pueden ser castigados por ley con multas entre los 375 y los 16 000 dólares. Véase U.S. Citizenship and Immigration Services, s.f.

¹² Entre los que se encuentran vigentes encontramos: Facilitated Processing for Information Technology Workers; The Spousal Employment Authorization; The Seasonal Agricultural Workers Program, The International Youth Exchange Programs, además de los que ingresan a través de acuerdos y/o tratados internacionales, como el TLCAN.

¹³ Una revisión detallada del PTATM-Canadá, se puede consultar en Vereá (2003: 159-180).

La Secretaría de Salud determina si clínicamente es apto para el trabajo. Por lo general, se selecciona al que tenga experiencia en trabajo agrícola. Por su parte, en Canadá, las organizaciones privadas denominadas *Farms* en Ontario y *Ferme* en Quebec reciben las peticiones de los granjeros canadienses que no hayan encontrado trabajadores locales.¹⁴ Estas organizaciones le cobran al empleador una cuota para asegurar que los trabajadores agrícolas reclutados lleguen al lugar deseado y arreglen su transporte entre el lugar de origen y el de destino en Canadá. La mayoría de los empleadores recuperan un tercio de dicho costo con las deducciones que se les hace a los trabajadores de sus salarios mensuales. También se les deduce el costo del seguro de salud que se le aplica a la compañía de seguros de México, así como el costo por alimentos diarios. Se les deduce 4 por ciento del salario por trabajador para cubrir los costos de administración del programa.

Las condiciones de trabajo que se establecen en dicho acuerdo son

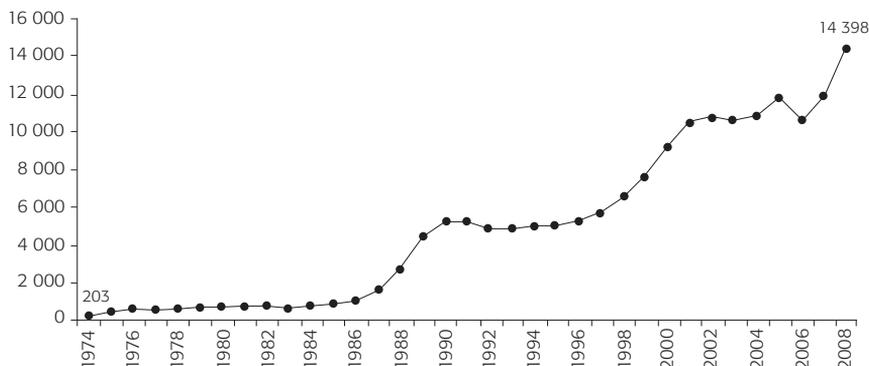
- a) la jornada normal de trabajo no deberá exceder de ocho horas diarias ni de cuarenta horas semanales;
- b) el salario debe ser pagado semanalmente en el lugar de trabajo y de acuerdo con el nivel pagado al trabajador canadiense por el mismo tipo de trabajo (en promedio son 5.50 dólares canadienses por hora);
- c) el alojamiento deberá ser adecuado y gratuito lo mismo que su alimentación;
- d) el transporte de ida y vuelta será pagado por el empleador;
- e) el pago de compensación a trabajadores se hará por heridas personales sufridas o enfermedades contraídas como resultado del trabajo;
- f) se les otorga seguro de gastos médicos atención hospitalaria y beneficios de fallecimiento, y
- g) se les hará un contrato mínimo de seis semanas y máximo de seis meses.

No obstante las condiciones señaladas, algunos mexicanos han manifestado en ocasiones que muchas veces no ha sido respetado su horario de trabajo y que los salarios son menores que los que reciben sus contrapartes canadienses. Sin embargo, persisten en ir a trabajar allá pues las diferencias salariales siguen siendo importantes. La gran mayoría de las solicitudes canadienses de trabajadores se hace por nombre, lo que indica que la mayoría de los mexicanos que llegan a Canadá ya tienen varios años de experiencia trabajando allá.

¹⁴ El PTATM opera de la siguiente forma: se firma un contrato entre trabajador y empleador, con testigos de ambas partes y con un aval, el cual garantiza derechos y obligaciones para el trabajador de orden económico, laboral, de salud, comportamiento y protección. Este contrato es revisado por las asociaciones de granjeros y autoridades mexicanas, y se vigila su cumplimiento en los consulados mexicanos en Canadá, con el fin de corregir las anomalías por parte del trabajador como del empleador.

El alcance de este programa ha sido muy significativo, ya que ha ido aumentando geométricamente. En 1974, inició con 203 trabajadores y diez años después creció al triple: 672 trabajadores anuales. Durante los diez años siguientes aumentó paulatinamente hasta llegar a 4910 trabajadores mexicanos en 1994. Para el décimo tercer aniversario de su existencia había duplicado su número con respecto a los diez años anteriores (a 10780) y hacia 2008 se registraron 14398 trabajadores agrícolas contratados en el sector agrícola canadiense (véase la gráfica 7).

Gráfica 7
TRABAJADORES TEMPORALES MEXICANOS EN CANADÁ
ADSCRITOS AL PTATM, 1974-2008



Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2008.

Durante los últimos años, la gran mayoría de los trabajadores agrícolas mexicanos han sido empleados en nueve provincias canadienses que participan en el programa: Alberta, Columbia Británica, Isla del Príncipe Eduardo, Manitoba, Nueva Brunswick, Nueva Escocia, Ontario, Quebec y Saskatchewan, lo que demuestra el éxito alcanzado durante los 35 años que tiene de vida. La mano de obra mexicana ocupa un lugar preponderante en los cultivos de verduras (especialmente jitomate, pepino y pimiento); frutas (fundamentalmente manzana, durazno y fresa); tabaco, así como en las empacadoras de productos agrícolas y en el cultivo de flores. El 66 por ciento de los trabajadores admitidos han sido, como ya se dijo, solicitados por los granjeros canadienses por nombre y la gran mayoría, de sexo masculino (“Programa de Trabajadores Agrícolas temporales México-Canadá”), por lo general, hombres jóvenes de entre 25 y 45 años de edad. Los empresarios canadienses prefieren que éstos sean casados, ya que así se aseguran de que regresen a su lugar de origen al final de

su contratación. El buen desempeño y excelente disposición para el trabajo de los conacionales han determinado que los granjeros los prefieran como empleados. La mayoría de los mexicanos provienen de tres estados: el de México, Tlaxcala y Puebla.

La preferencia de los empleadores por la mayor ductilidad y adaptabilidad del trabajo desempeñado por mexicanos ha hecho que este programa haya aumentado, mientras disminuye proporcionalmente el número de caribeños que van a trabajar a ese país.

A través del PTATM, los agricultores canadienses reciben a trabajadores agrícolas con experiencia; las comunidades se benefician por las oportunidades de empleo surgidas de la industria agrícola, ya que los trabajadores temporales estimulan la demanda de servicios y bienes locales (Basok, 2007). Para México, este programa ha significado una alternativa de empleo para un sector que ha tenido desventajas en el mercado laboral, a la vez que representa un ingreso de divisas por concepto de envíos o remesas, así como los recursos que el trabajador trae consigo a su regreso. El salario percibido por el emigrante constituye un complemento importante para su ingreso familiar, para mejorar la educación sus hogares, nutrición y servicios médicos, y contribuye a estimular la economía regional. Una cuestión importante es que no necesitan enganchadores ni coyotes, ni pagar costos altísimos, como lo hacen los mexicanos que solicitan refugio.

Hasta el momento, el PTATM ha funcionado en forma excelente y representa un ejemplo del buen entendimiento y comunicación política que mantienen ambos países. También se debe aclarar que, cuando dio comienzo el Programa de Braceros entre México y Estados Unidos y se manejaban pequeños flujos, funcionó perfectamente bien, pero no fue hasta que se manejaron cifras de doscientos mil a cuatrocientos mil braceros anualmente cuando surgieron los grandes problemas en la relación bilateral.

PROGRAMA PILOTO PARA TRABAJADORES MEXICANOS TEMPORALES No AGRÍCOLAS

En 2007 se estableció una sociedad para la movilidad laboral entre ambos países. A través de un grupo de trabajo bilateral conformada ad hoc, entonces, se inició un programa piloto para proveer trabajadores mexicanos a empleadores en el sector de la construcción, industria de la hospitalidad y turismo en general en las provincias de Columbia Británica, Alberta, Manitoba y Quebec.¹⁵ El programa es coordinado por los gobiernos federales: en México intervienen la Secretaría de Relaciones Exteriores

¹⁵ En el sector turismo existen plazas para cocineros, mesero, lavaplatos, afanadores. En el de construcción, para albañiles, peones, carpinteros, colocadores de materiales, electricistas, plomero, entre otros.

y lo supervisa el Servicio Nacional de Empleo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Además de ciertos requisitos básicos como el comprobante de estudios y de experiencia laboral, se solicita un pasaporte con vigencia de dos años, presentar un examen para evaluar el grado de conocimiento del idioma inglés en determinados Centros de Evaluación. Si se cumple con todos los requisitos, principalmente aprobar el examen de inglés –difícil de cumplir, dado que la mayoría de los técnicos que lo solicitan son de baja capacitación–, se otorga un permiso para trabajar un máximo de dos años, después de los cuales el trabajador deberá retornar.

Dicho programa, que se planteó entre ambos gobiernos como uno muy prometededor, inició en febrero de 2009 y hasta diciembre del mismo año sólo 48 trabajadores mexicanos habían sido contratados como encargados en mostradores de comida rápida en la provincia de Alberta (Elisa Soriano, entrevista personal). A pesar de que para cada tipo de empleo es específica la remuneración mensual, el salario en general oscila entre nueve y doce dólares canadienses por hora (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2009).

Hasta el momento, ésta constituye la única ocupación demandada por los empleadores canadienses, pero quizá poco a poco se dé a conocer la magnitud del proyecto entre los empleadores canadienses, y esperamos que se estimule una mayor demanda por trabajadores mexicanos en el futuro cercano. De la misma manera será necesario difundir más este proyecto por parte del gobierno mexicano, con el fin de encontrar candidatos para vacantes de empleos ofertados por los canadienses, ya que constituye una iniciativa que puede rendir frutos en el futuro. El gobierno de México debe insistir al canadiense sobre la necesidad de extender este programa a otros sectores como el del turismo y la construcción, ya contenidos en el proyecto señalado.

REFUGIADOS MEXICANOS EN CANADÁ

Canadá, Australia y algunos países de la Unión Europea son las naciones que reciben el mayor número de refugiados en el mundo. Como podemos observar en el cuadro 4, entre 1999 y 2008 se admitieron a 326 656 PH (310 006 refugiados). Tan sólo en 2008 ingresaron 36 851 refugiados provenientes de todo el mundo (37 796 extranjeros bajo la categoría de población humanitaria).¹⁶

En 2009, el Consejo de Inmigración y Refugio de Canadá (Immigration and Refugee Board) había emitido la decisión sobre la mitad de las solicitudes de refu-

¹⁶ La llamada población humanitaria incluye a los solicitantes de refugio, pero también a otros extranjeros que entran a territorio canadiense por motivos humanitarios o “consideraciones especiales”.

Cuadro 4
INGRESO DE REFUGIADOS Y POBLACIÓN HUMANITARIA A CANADÁ
(1999-2008)

Año	Población humanitaria	Refugiados
1999	38 052	29 912
2000	37 966	37 166
2001	45 340	44 457
2002	34 768	33 343
2003	32 688	31 800
2004	26 213	25 465
2005	20 457	19 691
2006	23 824	22 874
2007	29 552	28 447
2008	37 796	36 851
Total	326 656	310 006
Fuente: Citizenship and Immigration Canada, 2008i.		

gio, esto es 18 112 solicitudes del 2008. De éstas, 7554 (42 por ciento) fueron resueltas de manera positiva, es decir, se encontró mérito para la solicitud de refugio. No obstante, ésta ha venido registrando una tasa a la baja, si tomamos en consideración que en 2007 era del 43 por ciento y en 2006 del 47 por ciento. No obstante, el retraso en las resoluciones ha aumentado de 54 232 a 61 170 casos en 2009. Algunos estiman que el resultado de este retraso se debe a que el gobierno conservador se encuentra en el proceso de designar nuevos funcionarios para el Consejo de Refugiados (Keung, 2007). Por otra parte, 6784 solicitudes (el 37 por ciento) fueron rechazadas; 1041 solicitudes (el 6 por ciento) fueron declaradas en abandono porque el solicitante de refugio no se presentó a la audiencia (Segura, s.f.). Si en 2008 se registró una tasa de retiro hecha por el propio solicitante del 15 por ciento (2733 solicitudes), en 2007 fue del 13 por ciento y en 2006 de sólo el 7 por ciento. Algunos especialistas en la temática nos señalan que el problema real es la falta de recursos por parte del gobierno para atender las crecientes peticiones de refugio, lo que ha dado como resultado atrasos inconcebibles (Dade y Abizaid, 2009).

Un tema de singular importancia ha sido el incremento significativo en la admisión de refugiados mexicanos a Canadá. De 2004 a 2008 esta cantidad se triplicó al

pasar de 6940 a 17 796 extranjeros, como población humanitaria presente en Canadá. A partir del año 2005, los mexicanos ocupan el primer lugar en la lista de refugiados admitidos, seguidas por Estados Unidos, Haití, Colombia y China. Por ejemplo, en 2008 solicitaron asilo 985 mexicanos por cuestiones humanitarias de los cuales el 9 por ciento fue aceptado, seguidas muy por debajo por los estadounidenses con 4700 casos (Citizenship and Immigration Canada, 2008d). En el 2008 se encontraban presentes 17 796 refugiados mexicanos, pero, en ese mismo año, sólo el 11 por ciento de las solicitudes de mexicanos revisadas fueron aceptadas (Migration Policy Institute, 2009a).

El mexicano ha aprovechado el laxo sistema de refugio canadiense como una estrategia para migrar y como un medio para conseguir empleo y mejorar su calidad de vida sin respetar las reglas del derecho humano internacional en lo tocante al estatus de refugiado. Alma Carmona, a través de estudios y encuestas, nos muestra que la mayoría de los mexicanos que han aprovechado este sistema para migrar son de clase media, con educación media y superior, y provienen principalmente de la región centro: Distrito Federal y Puebla, así como de dos ciudades (Guadalajara y Monterrey). Las ciudades canadienses en donde se concentran la mayor parte de ellos son Toronto y Montreal. Entre los motivos más comunes presentados por los mexicanos como razones de persecución, se encuentran la violencia doméstica y la sufrida por su orientación sexual. Los argumentos que los mexicanos anteponen van desde agresiones por parte de homofóbicos hasta amenazas de muerte por parte del crimen organizado, violencia generada por el narcotráfico, inseguridad, entre otras (Carmona, 2010: 22).

Los solicitantes de refugio provenientes de México intentan demostrar que son perseguidos, en virtud de que migrar en otra categoría, por las vías legales existentes, sería difícil para ellos, ya que estiman que no calificarían en los estándares establecidos en su sistema de puntos para ingresar como inmigrantes y sería difícil obtener una visa como trabajadores temporales no agrícolas. A pesar de que saben de antemano que tienen pocas posibilidades de ser aceptados como refugiados (la aceptación de las solicitudes hechas por mexicanos había sido de aproximadamente el 18 por ciento o menor), después de un tiempo, no pierden la esperanza de que la respuesta sea positiva o de encontrar alguna otra alternativa para permanecer. Mientras tanto mantienen el estatus de solicitante de refugio sin perder los beneficios obtenidos y aprovechan este tiempo para trabajar. Incluso, hay mexicanos que apelan la decisión emitida por un juez y saben que el periodo para darle resolución a su caso les dará un margen de tiempo para permanecer cuando menos un año más (Guidy, 2006).

Este aumento tan significativo de refugiados mexicanos ha venido acompañado de la creación de una importante red de gestores que venden caros sus servicios ofreciendo visas y empleos, funcionando como enganchadores (muchos de ellos de origen mexicano). Estos gestores, por lo general, son abogados que conjuntan expe-

dientes para reunir las suficientes pruebas de cada solicitante –algunas falsas– para probar su persecución.

Es importante destacar que el mexicano que llega a Canadá como refugiado obtiene beneficios a través del Programa de Asistencia para su Reubicación (Resettlement Assistance Program), con el fin de ayudarlos durante el primer año de su estancia, periodo que estiman que la persona demora en ser autosuficiente. Entre los principales beneficios que obtienen destacan:

- orientación e información necesaria sobre la vida en Canadá;
- permiso para trabajar en donde les ofrezcan empleo;
- ayuda para buscar habitación temporal y para comprar los elementos básicos para su casa;
- apoyo con una compensación mensual para pago de su renta por 500 dólares canadienses y 120 dólares canadienses más para el pago del transporte *metropass*;
- entrega mensual de una alacena básica y ropa, aunque ésta sea de segunda mano;
- ingresar a una escuela de idiomas, pues la gran mayoría no habla inglés ni francés;
- ayuda médica.

Una vez que reciben estos beneficios y mientras su caso es analizado por las instancias pertinentes, pueden solicitar permiso para trabajar y ser en algún momento contratados, por lo general, en el sector de servicios manufactureros o en la construcción.

Si un funcionario del Ministerio de Inmigración y Ciudadanía canadiense decide que es elegible una solicitud, ésta se envía al Consejo de Inmigración y Refugio (Immigration and Refugee Board), en donde es entregada su información personal. El tiempo promedio entre la aceptación como solicitante hasta el momento de la audiencia es de diecinueve meses en promedio. Si este Consejo estima que el caso es aceptable recibe el estatus de “persona protegida” y con ello puede solicitar la residencia permanente si así lo desea. Si por el contrario, la solicitud es rechazada, se otorgan quince días después de la recepción del rechazo para apelar ante la corte federal con el fin de que se lleve a cabo una revisión judicial de la decisión emitida por el Consejo. En caso de haber recibido una notificación de que debe salir de Canadá, aún puede solicitar permanecer en el país con base en elementos humanitarios de compasión (Citizenship and Immigration Canada, s.f.a).

Actualmente el gobierno está preocupado por lo costoso y laxo de su sistema. Recientemente el ministro de Inmigración y Ciudadanía, Jason Kenney, expresó que es necesario reformar su sistema de refugio, lo cual será posible cuando el gobierno

elabore propuestas originales y, simultáneamente, asegure que las víctimas de persecución puedan obtener la debida protección en Canadá y que los migrantes por motivos económicos que buscan abusar de su generosidad sean deportados rápidamente (National Post Editorial Board, 2010). Kenney no considera que en México existan condiciones suficientemente graves de violación a los derechos humanos como para conceder refugio. Ello ha provocado, por el contrario, que sus instancias de migración juzguen con más severidad todo caso presentado por mexicanos, a pesar de que están conscientes de que la criminalidad en México ha aumentado significativamente.

La visa impuesta a los mexicanos por el gobierno canadiense ha rendido frutos. De acuerdo con las últimas estadísticas del Consejo de Inmigración y Refugiados (Immigration and Refugee Board) se registraron 158 solicitudes de refugio por mexicanos en diciembre de 2009, en comparación con las 1035 solicitudes recibidas en junio, un mes antes de implementar la medida unilateral.

CONSIDERACIONES FINALES

La región de América del Norte se conformó e institucionalizó a partir del TLCAN, lo cual incrementó significativamente el comercio y la inversión para beneficio de México. En la negociación de dicho acuerdo no se incluyó el tema de la movilidad laboral regional ni se contempló establecerla a largo plazo y ahora se prevé el establecimiento de políticas migratorias unilaterales aún más rígidas que las impuestas por Estados Unidos y Canadá durante esta década, centradas exclusivamente en un enfoque de seguridad. Hoy sigue siendo cuestionable el proyecto de región, ya que, por desgracia, la bilateralidad se ha ido intensificando entre Canadá y Estados Unidos, dado que los canadienses desean conservar su añeja "relación especial" y con México, aunque los lazos son crecientes, no son necesariamente regionales. Esta actitud de "preferencia" por su vecino del sur muchas veces ha sido interpretada por los mexicanos como un distanciamiento.

Las diferencias en cuanto al desarrollo económico entre México y sus socios comerciales y vecinos del norte siguen siendo abismales. Estados Unidos es la primera economía del mundo, Canadá la novena y México la número catorce según su producto interno bruto (PIB). A pesar de que hoy persisten enormes diferencias en niveles de desarrollo, México podría ser considerado un exitoso ejemplo de integración económica, debido principalmente a la expansión de su comercio internacional y la creciente inversión extranjera directa en sus negocios.

El programa temporal de trabajadores agrícolas es considerado por muchos como un modelo exitoso. Sin embargo, las restricciones en la movilidad de los trabajado-

res dentro de Canadá, así como el poder que adquieren los empresarios y el abuso que ejercen sobre ellos, a veces haciéndolos trabajar más de lo permitido, es un problema que hay que resolver. A pesar de que se ha iniciado un programa piloto de trabajadores temporales no agrícolas, éste resulta ridículo y es indispensable ampliarlo de inmediato, dándole un mayor incentivo conforme la crisis económica vaya transformándose y se requieran más trabajadores extranjeros. Kenney acepta que un esquema de migración temporal tiene algunos problemas, pero se ha pronunciado por ampliar los programas existentes como una forma fácil de atender la demanda de los mercados laborales de distintas provincias canadienses, ya que en algunas buscan desesperadamente trabajadores sin encontrarlos.

Por su parte, el gobierno de México debe explorar con sus contrapartes cómo incentivar dichos flujos en tanto socio de la región. Por ejemplo, sabemos que las visas *Trade NAFTA* (TN) –establecidas por el TLCAN para el movimiento de trabajadores altamente capacitados y/o profesionistas– son utilizadas por una cantidad insignificante de mexicanos para trabajar en el mercado laboral canadiense. Esto tiene que ver con que, en muchos casos, los obstáculos a una mayor movilidad laboral por la vía legal traen consigo la falta de armonización de profesiones a nivel regional. Es urgente enfrentar este problema.

La visa impuesta a todos los mexicanos para ingresar a territorio canadiense, si bien ha logrado disminuir las solicitudes de refugio de mexicanos, ha tenido un impacto negativo en los movimientos tanto de turistas como de empresarios y, por tanto, puede afectar las relaciones económicas bilaterales en general.

En el discurso pronunciado ante el Parlamento canadiense el 27 de mayo pasado, el presidente Felipe Calderón exhortó al gobierno de aquella nación a eliminar la visa a nuestros connacionales, la cual, además de haber irritado a nuestra sociedad, ha afectado el turismo generando un declive del 40 por ciento. El gobierno ha tratado de reparar el daño estableciendo un programa de visas más expedito para visitantes de negocios. Estimo muy difícil que esta medida se revierta; no obstante, sería indispensable que el gobierno canadiense estableciera mecanismos adecuados para facilitar los flujos no sólo de visitantes de negocios, sino de estudiantes, turistas y compatriotas que buscan establecer nexos importantes con las diferentes provincias y actores canadienses. Estoy convencida de que se deben ampliar los lazos entre ambos países para construir puentes y no barreras, como la reciente visa establecida para nuestros connacionales que, estoy segura, ha tenido diversos efectos negativos en los flujos y ha creado sentimientos encontrados en México hacia su socio comercial.

Sabemos que el gobierno canadiense está muy orgulloso de su sistema de refugio, pero se enfrenta con el problema de cómo manejarlo de mejor forma. Consideramos que debe reconocer que su laxo, costoso y excesivamente permisivo sistema

de refugio asigna demasiados recursos, muy onerosos para su presupuesto, sobre todo en periodos de crisis económica, pero una gran cantidad de personas abusan de este sistema y sólo una minoría se beneficia, como fue el caso de 516 mexicanos en 2009 (Guidy, 2006). Simplemente reducir el tiempo promedio de espera para determinar el estatus de las peticiones de refugio –que puede llevar hasta varios años– es urgente. Los canadienses han creado un limbo de refugiados en su territorio, mismos que han aprovechado su estatus para obtener recursos económicos del gobierno canadiense y simultáneamente ser contratados en sus mercados laborales.

Hoy la principal preocupación es cómo ajustar la política migratoria a las necesidades económicas y demográficas actuales. Esto nos lleva a cuestionar los objetivos de la política migratoria canadiense que tiende a captar a los más calificados (*the best and the brightest*), principalmente personas con posgrado e inversionistas, y no necesariamente a seleccionar mano de obra extranjera con capacidades de otra índole, como técnicos y trabajadores de baja capacitación, que han probado ser necesarios en sectores competitivos como el de los servicios y la construcción; es decir, existe una contradicción importante entre la demanda constante de mano de obra de baja y alta capacitación en sus mercados laborales y su sistema migratorio: por un lado, tenemos a los extranjeros que ingresan como migrantes altamente capacitados, pero trabajan como empleados de baja capacitación y, por el otro, a un creciente número que ingresa como refugiado con la autorización para trabajar mientras se decide si su caso procede. Éstos se convierten real e informalmente en migrantes económicos.

En una sociedad canadiense crecientemente multicultural y diversa étnicamente y a pesar de los esfuerzos importantes que han realizado múltiples administraciones canadienses por mejorar la integración e inclusión de sus inmigrantes a su sociedad, éste continúa siendo un gran reto para sus comunidades y constituye un gran desafío para las provincias y los objetivos como nación. No obstante, la inmigración, al igual que en Estados Unidos, ha constituido y continuará siendo un tema muy emotivo para sus ciudadanos o residentes, y muchas veces ha sido difícil de comprender y aceptar que son necesarios e indispensables en algunos sectores, pues trae consigo una variedad de facetas, así como repercusiones para su sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

BASOK, TANYA

2007 "Canada's Temporary Migration Program: A Model Despite Flaws", *Migration Information Source*, Washington, Migration Policy Institute, University of Windsor, noviembre, en <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?id=650>, consultado en septiembre de 2009.

CANADA IN THE MAKING: SPECIFIC EVENTS AND TOPICS

s.f. *Canadian Immigration Acts (1866-2001)*, en http://www.canadiana.org/citm/specificue/immigration_e.html, consultado en abril de 2010.

CANADIAN VISA BUREAU, THE

2010 "New Study Predicts by 2031 More than Half of Canadians will be Immigrants", *The Canadian Visa Bureau*, 10 de marzo, en www.visabureau.com/.../news/.../new-study-predicts-by-2031-more-than-half-of-canadians-will-be-immigrants.aspx, consultado en abril de 2010.

CARMONA, ALMA DELIA

2010 "El refugio político como estrategia de migración para los mexicanos en Canadá", borrador de tesis para obtener el título de maestra en Estudios México-Estados Unidos, México, FES Acatlán, marzo (mimeo).

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA

s.f.a "Refugees", en <http://www.cic.gc.ca/english/information/applications/refugee.asp>, consultado en marzo 2010.

s.f.b "Foreign worker manual, Facilitated Processing for Information Technology Workers; The Spousal Employment Authorization; The Seasonal Agricultural Workers Program, The International Youth Exchange Programs", en <http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/fw/fw01-eng.pdf>, consultado en agosto de 2009.

2008a "Canada-Permanent Residents by Source Country", en *Facts and Figures. Immigration Overview: Permanent and Temporary Residents*, en <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2008/permanent/10.asp>, consultado en octubre de 2009.

2008b "Canada-Permanent Residents by Gender and Category, 1984 to 2008", en *Facts and Figures. Immigration Overview: Permanent and Temporary Residents*,

- en <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/menu-fact.asp>, consultado en octubre de 2009.
- 2008c “Total Entries of Foreign Students by Source Country, Citizenship and Immigration Canada”, *Facts and Figures 2008, Immigration Overview: Permanent and Temporary Residents*, en <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2008/temporary/28.asp>, consultado en noviembre de 2009.
- 2008d “Total Entries of Humanitarian Population by Top Source Countries”, en *Facts and Figures 2008, Immigration Overview: Permanent and Temporary Residents*, en <http://www.cic.gc.ca/EnGLish/resources/statistics/facts2008/temporary/15.asp>, consultado en febrero de 2010.
- 2008e *Facts and Figures 2008, Immigration Overview: Permanent and Temporary Residents*, en <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2008/permanent/10.asp>, consultado en octubre de 2009.
- 2008f Canada–Foreign Workers Present on December 1st by Source Country, en *Facts and Figures 2008, Immigration Overview: Permanent and Temporary Residents*, en <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2008/temporary/04.asp>, consultado en octubre de 2009.
- 2008g “Canada–Total Entries of Foreign Eorkers by Source Country”, en *Facts and Figures 2008, Immigration Overview: Permanent and Temporary Residents*, en <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2008/temporary/03.asp>, consultado en octubre de 2009.
- 2008h “Canada–Transition of Temporary Residents to Permanent Resident Status, en *Facts and Figures 2008, Immigration Overview: Permanent and Temporary Residents*, en <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2008/temporary/28.asp>, consultado en octubre de 2009.
- 2008i Canada–Total entries of humanitarian population and Canada–Total entries of refugee claimants by top source countries, en *Facts and Figures 2008, Immigration Overview: Permanent and Temporary Residents*, en <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2008/temporary/15.asp> y <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2008/temporary/21.asp>.
- 2009 “Canada–total entries of foreign workers by province or territory and urban area, 2005–2009, Canada–Total entries of foreign students by province or territory and urban area, 2005–2009”, en *Facts and Figures. Immigration Overview: Permanent and Temporary Residents*, <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2009/index.asp>, consultado en agosto de 2010.

COMEXI y FOCAL

- 2010 *Iniciativa México-Canadá: una mirada conjunta al acercamiento bilateral del siglo XXI. Diagnóstico para la propuesta del Grupo de Trabajo del Capítulo Mexicano*, borrador del documento de trabajo elaborado y discutido por los miembros del grupo, febrero (mimeo).

DADE, CARLOS y OLGA ABIZAID

- 2009 "México y Canadá: ¿qué haremos?", *Reforma*, 19 de julio, en <http://www.reforma.com/editoriales/nacional/509/1016874/default.shtm>, consultado en diciembre de 2009.

DONGIER, ISABELLE y GILDA VILLARAN

- 2003 "Canadian Immigration and Refugee Protection Act Imposes Greater Obligations on Employers", *Fasken Martineau DuMoulin LLP*, diciembre, en http://www.fasken.com/files/Publication/49a0ae19-563c-4468-8e01-aeb7416014ed/Presentation/PublicationAttachment/365fcdad-dfff-4465-9f05-08bd88e1b874/CANADIAN_IMMIGRATION_AND_REFUGEE_PROTECTION_ACT.pdf, consultado en abril de 2010.

EMPLOYMENT AND IMMIGRATION CANADA

- s.f.a "Immigration Objectives", *Legislation: Part I: Canadian Immigration Policy*, Ottawa (mimeo), 7.
- s.f.b "Selection of Immigrants", *Legislation: Part I: Canadian Immigration Policy*, Ottawa (mimeo), 9.
- 1987 "Standing Committee on Multiculturalism", *Multiculturalism: Building the Canadian Mosaic*, Ottawa, Minister of Supply and Services.
- 1996 "Canada's Immigration Law", Ottawa, Minister of Supply and Services (mimeo), 6.
- 2004 "Canada's Immigration Law", Ottawa, Minister of Supply and Services (mimeo).

GUIDY, MAMANN

- 2006 "Inmigración: proceso simplificado de solicitudes anunciado para trabajadores calificados", *El Correo Canadiense*, 7 de julio, en http://www.elcorreo.ca/elcorreo/view_opinion.php?opinion_id=69, consultado en noviembre de 2009.

KEUNG, NICHOLAS

2007 “Czech, Mexican Refugee Claims Plummet Drop in Asylum Bids Follows Controversial Decision to Require Visas for Visitors from the Two Countries”, *The Star*, 27 de enero, en <http://www.thestar.com/news/canada/article/756336-czech-mexican-refugee-claims-plummet>, consultado en febrero de 2010.

MAULE, CHRISTOPHER

2009 “Illegal Means Illegal”, *Immigration Watch Canada*, 11 de agosto, http://www.immigrationwatchcanada.org/index.php?module=pagemaster&PAGE_user_op=view_page&PAGE_id=5132, consultado en marzo de 2010.

MIGRATION POLICY INSTITUTE

2009a “Asylum Seekers Unnerve Government”, *Migration Information Source*, Migration Policy Institute, Washington, diciembre, en <http://www.migration-information.org/Feature/display.cfm?id=762>, consultado en febrero de 2010.

2009b “Canada Bucks the Trend and Keeps Immigration Targets Steady”, *Migration Information Source*, Washington, Migration Policy Institute, diciembre.

NAMIHAS, SANDRA, coord.

2001 *Derecho internacional de los refugiados*, Lima, Instituto de Estudios Internacionales, Pontificia Universidad Católica de Perú, Fondo Editorial, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2183.pdf>, consultado en marzo de 2010.

NATIONAL POST EDITORIAL BOARD

2010 “Canada’s Mexican Problem”, *National Post Editorial Board*, 5 de febrero, en <http://network.nationalpost.com/np/blogs/fullcomment/archive/2010/02/05/national-post-editorial-board-canada-s-mexican-problem.aspx>, consultado en febrero de 2010.

PROGRAMA DE TRABAJADORES AGRÍCOLAS TEMPORALES MÉXICO-CANADÁ

s.f. <http://www.consulmex.com/esp/programadetrabajadoresagricolas.asp>, consultado en diciembre de 2009.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

2008 “Reporte de acciones de vinculación laboral (cifras del mes de noviembre de 2007)”, en *Segundo Informe de Labores Secretaría del Trabajo y Previsión Social 2008*, p. 127, en http://207.248.177.122/wb/stps/stps_resumen_servicios_de_vinculacion_laboral, consultado en octubre de 2009

2009 Programa de Movilidad Laboral México-Canadá, *Observatorio Laboral*, México D.F., Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 30 de noviembre, en http://www.observatoriolaboral.gob.mx/wb/ola/programa_de_movilidad_laboral_mexicocanada, consultado en diciembre de 2009.

SEGURA, ALEJANDRO

s. f. "Estadísticas y desempeño de jueces en Canadá", en <http://www.tecito.com/node/798>, consultado en septiembre de 2009.

SORIANO, ELISA

2009 Entrevista personal (información proporcionada telefónicamente sobre el Servicio Nacional de Empleo), Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 3 de diciembre.

U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES

s. f. Handbook for employers, en <http://www.uscis.gov/files/nativedocuments/m-274.pdf>, consultado en abril de 2010.

VEREA, MÓNICA

2003 *Migración temporal en América del Norte: propuestas y respuestas*, México, CISAN, UNAM.

Las agencias ambientales binacionales de México y Estados Unidos: balance y perspectiva a dieciséis años de su creación

MÍRIAM ALFIE COHEN*

ÓSCAR FLORES JÁUREGUI**

RESUMEN

En el artículo se realiza un balance de las acciones llevadas a cabo por las agencias binacionales ambientales de México-Estados Unidos. La Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan) serán analizados tras dieciséis años de vigencia del TLCAN; el examen de sus acciones y sus proyectos serán nuestro centro de atención. El artículo enfatiza los desafíos que enfrentarán estas agencias ambientales en los próximos años, ante la creciente necesidad de poner en práctica el binomio desarrollo-ambiente en la frontera compartida.

Palabras clave: Cocef, Bandan, proyectos y acciones, desafíos ambientales, desarrollo-ambiente

ABSTRACT

This article presents a balance sheet of the actions carried out by the Mexican-U.S. binational environmental agencies. The Border Environment Cooperation Commission (BECC) and the North American Development Bank (NADB), their projects and actions, are analyzed 16 years after NAFTA came into effect. The article emphasizes the challenges these agencies will face in coming years, given the increasing need to put into practice the development-environment binomial along the shared border.

Key words. BECC, NADB, projects and actions, environmental challenges, development-environment

* Profesora-investigadora del Departamento de Ciencias Sociales, UAM-C. malfie@correo.cua.uam.mx.

** Ayudante de investigación del Departamento de Ciencias Sociales, UAM-C. Este artículo es resultado de la investigación que se realizó gracias al Programa de Estancias Cortas de Investigación 2009, en la colección latinoamericana "Nettie Lee Benson" de la Universidad de Texas en Austin, bajo los auspicios de la Dirección General de Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Han pasado más de quince años desde que nuestro país, Canadá y Estados Unidos firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), área que cubre una población de más de 370 millones de personas. Junto con la Unión Europea y la región del Este y Sur de Asia, es considerada uno de los tres pilares económicos a nivel mundial, pues el comercio entre los tres países excede los 270 000 000 000 de dólares anuales.

Las expectativas colocadas en este tratado fueron más allá de cualquier pronóstico; se esperaba que México se incorporara rápidamente a las economías desarrolladas del norte y que nuestros problemas económicos, comerciales y laborales fueran superados. Los partidarios del TLCAN auguraban que nuestro país estaría en los primeros rangos de naciones industrializadas y, sobre todo, que la firma del tratado crearía un explosivo mercado de exportaciones hacia Estados Unidos y generaría un rápido aumento de ingresos para los mexicanos. Sin embargo, si bien es cierto que nuestra economía se ha ligado cada vez más a la de aquel país, poco se ha logrado en rubros como equidad o desarrollo.

En los últimos años, el panorama tanto político como económico de la región ha cambiado radicalmente. La reciente crisis económica a nivel mundial, los graves problemas de seguridad y narcotráfico en México, la lucha antiterrorismo en Estados Unidos y otros asuntos han impactado la fisonomía del propio TLCAN. Pareciera que ante estos nuevos hechos el deterioro ambiental de la zona fronteriza adquiere, para cada uno de los gobiernos involucrados, un papel insignificante, irrelevante, trivial.

Desde nuestra óptica, el deterioro ambiental tiene un impacto directo sobre el desarrollo y la pobreza. Dejar de lado este tema afecta de manera directa la calidad de vida de los habitantes de la región y abre las puertas a una mayor violencia, criminalidad y falta de oportunidades. Si bien es cierto que la cuestión ambiental fue un tema candente en la firma del TLCAN y éste dio pie a la construcción de instituciones tanto binacionales como trinacionales en la materia, hoy poco se habla sobre la temática y su impacto es casi nulo tanto en medios de comunicación como en el ámbito académico. La reformulación de estas agencias ambientales se convierte en piedra de toque para poder definir el rumbo de políticas de desarrollo en la región.

Por ello, nos interesa adentrarnos en el papel que hasta ahora han desempeñado en la frontera México-Estados Unidos la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan). Conocer sus acciones en relación con el diseño, construcción y financiamiento de infraestructura ambiental en la región será un referente para descifrar la relación que tiene el cuidado ambiental con el desarrollo, la seguridad y el combate a la pobreza en la región fronteriza.

Nuestra intención en este artículo es mostrar, en una primera parte, el desarrollo y la evolución de los diversos programas y mecanismos adoptados bilateralmente para combatir el deterioro ambiental en la región fronteriza. En una segunda parte, plasmaremos las acciones y los proyectos de la Cocef y el Bandan a lo largo de más de quince años de su puesta en práctica. Analizamos aquí su organización interna, los actores relevantes en la toma de decisiones, los planes más importantes y las repercusiones ambientales de estos proyectos en la región. Además, planteamos los próximos desafíos que estas agencias tendrán que enfrentar en un mediano plazo. Por último, mostraremos la validez del binomio desarrollo-ambiente como eje para encarar el deterioro en la región. Señalaremos la pertinencia que la Cocef y el Bandan siguen teniendo y la necesidad de su reformulación para poder así encarar los retos ambientales del siglo XXI.

PROGRAMAS, MECANISMOS E INSTITUCIONES AMBIENTALES EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

El cuidado ambiental y su problemática transfronteriza se convierte en un elemento importante de negociación en la agenda bilateral entre México y Estados Unidos. La frontera compartida es un espacio dinámico en donde la relación bilateral se pone a prueba y el conflicto y la negociación están presentes.

En un primer tiempo, fueron los asuntos relacionados con el agua –elemento no sólo escaso en la región sino altamente contaminado– los que marcaron el inicio de la preocupación ambiental dentro de la agenda bilateral con la creación de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (1944). Las presiones que vive la relación bilateral en esta materia están ligadas a diversas demandas en relación con el cauce del Río Colorado, el cual suministra agua a siete estados de la Unión Americana, a diez tribus indígenas en Estados Unidos y a dos estados en México, con un total de 27 millones de usuarios (Ganster y Lorey, 2006: 155).

El Río Bravo o Grande representa un ejemplo de fragilidad ambiental y posibilidad de conflicto entre los dos países. Los sucesos ocurridos en 1990 en torno a la sequía en varios estados de la república mexicana y en Texas, aunados a métodos de irrigación ineficientes, condujeron a recortes en los envíos de agua de México hacia Estados Unidos, lo que provocó tensión, inconformidad y dificultades con nuestros vecinos del norte. La combinación de una fuerte inversión del Bandan en infraestructura de irrigación y las fuertes lluvias de temporada, eventualmente, solucionaron la problemática.

El agua es un asunto candente en la región y si bien la Comisión Internacional de Límites y Aguas ha centrado su atención en los recursos hídricos de cada país,

poco ha logrado en lo que respecta a la planeación y manejo conjunto de aguas internacionales entre los dos gobiernos federales. Hacia mediados de los sesenta, las funciones que desempeñaba la comisión resultaron insuficientes ante los graves problemas de contaminación atmosférica y aumento exponencial de desechos sólidos en la región.

Fue a partir de la década de los sesenta cuando la región fronteriza entre México y Estados Unidos experimentó cambios relevantes tanto en materia económica como en el ámbito demográfico. Estos dos factores tendrían consecuencias ambientales evidentes en la región. En primer lugar, cabe señalar el Programa Bracero (1942-1964), que fomentó un explosivo crecimiento demográfico en la región al impulsar migraciones de trabajadores mexicanos hacia los campos de cultivo y la construcción de ferrocarriles en Estados Unidos. De la misma manera, después de la segunda guerra mundial, las constantes migraciones internas en Estados Unidos (*Sunbelt Migration*) generaron un vasto crecimiento poblacional en los estados fronterizos de ese país. La búsqueda de empleo y nuevos mercados orilló tanto a trabajadores como a grandes empresas a moverse al corredor suroeste, para aprovechar las nuevas oportunidades que esta zona ofrecía.

En segundo término, a mediados de la década de los sesenta, cuando el Programa Bracero terminó, el gobierno mexicano impulsó el Programa Nacional Fronterizo, el cual intentó que el lado mexicano de la frontera fuera más atractivo a consumidores y turistas estadounidenses, así como que los productos mexicanos llegaran y estuvieran al alcance de los consumidores nacionales. Al mismo tiempo, el gobierno mexicano puso en marcha el Programa de Industrialización Fronteriza que promovió el esquema maquilador en la región, programa orientado al ensamblaje sin restricciones tributarias, amplios márgenes de ganancia y una fuerza laboral manejable y dócil.

Durante la década de los ochenta, la industria maquiladora creció rápidamente y se convirtió en la fuente fundamental de nuevos empleos en México.

Para el año 2000, aproximadamente 1.3 millones de trabajadores estaban contratados en la industria maquiladora, de ellos 82.7 por ciento (aproximadamente 1.02 millones de trabajadores) estaban viviendo en estados fronterizos. El sector manufacturas y ensamblaje se convirtió en el pivote más importante de la economía en la frontera mexicana (SCERP, 2002: 11).

La insuficiente cantidad de servicios públicos para una población en constante expansión, una urbanización deficiente y poco planificada, una industria maquiladora contaminante, que no cuidó ni protegió el ambiente, y la nula regeneración de los recursos naturales dieron como resultado un deterioro importante de las condi-

ciones de vida de los habitantes de la frontera del lado mexicano. El Programa Ambiental Frontera 2012 destaca:

El noventa por ciento de la población fronteriza reside en catorce pares de ciudades hermanas interdependientes. Durante los últimos veinte años, la población fronteriza ha crecido rápidamente hasta alcanzar más de 11.8 millones de habitantes. Se estima que esta cifra se incrementará a 19.4 millones para el año 2020. El rápido crecimiento de la población en las áreas urbanas ha tenido como resultado un desarrollo no planificado, mayor demanda de suelo y de energía, creciente congestión de vialidades, incremento en la generación de residuos, infraestructura de tratamiento y disposición de residuos sobresaturada o insuficiente, y mayor frecuencia de emergencias químicas. Los residentes de áreas rurales padecen por la exposición al polvo, el uso de plaguicidas, el insuficiente suministro de agua y la falta de infraestructura para el tratamiento de residuos. Los habitantes de la frontera padecen de manera significativa de distintos problemas de salud ambiental, incluyendo enfermedades ocasionadas por la contaminación del agua y problemas respiratorios (Profepa, 2006).

En la década de los ochenta, la situación ambiental fronteriza ya deteriorada empezó a hacerse patente aun para los estadounidenses. El aumento de la contaminación en cuencas atmosféricas y los daños por residuos de aguas urbanas comenzaron a notarse. Por primera vez, los residuos sólidos fueron motivo de preocupación en ambos lados de la frontera. Esta situación regional se volvió entonces de interés binacional e hizo que los dos gobiernos involucrados negociaran y actuaran en diferentes momentos con distintas estrategias.

Durante más de 30 años, la zona fronteriza ha experimentado un crecimiento espectacular tanto de población como en industrialización. Lamentablemente, la capacidad de infraestructura de la región no ha seguido el mismo ritmo, los resultados son visibles en las inadecuadas instalaciones para el suministro de agua, el tratamiento de aguas residuales y la disposición final de residuos peligrosos. El problema en el lado mexicano de la frontera es resultado, principalmente, de la falta de planeación urbana, la incertidumbre de flujos de fondos federales y el limitado presupuesto municipal para emprender obras (Hufbauer *et al.*, 2000: 39).

Por ello, a partir de 1983, México y Estados Unidos inician una serie de programas bilaterales y medidas complementarias para enfrentar la crisis ambiental fronteriza. En este contexto se firma el Tratado de la Paz, el cual pretendió “constituir el marco legal para prevenir, reducir y eliminar fuentes contaminantes de aire, agua y

suelo, dentro de una franja de cien kilómetros de ancho a ambos lados de la línea fronteriza” (Tratado de la Paz, 1983: 16).

Los resultados de éste dan cuenta de una política ambiental fronteriza y unas agendas nacional y bilateral cargadas de claroscuros. Tal vez, el logro más importante del Tratado de la Paz fue haber sido el primer instrumento para lograr arreglos formales entre los dos países, establecer reglas del juego sobre cómo enfrentar problemas ambientales comunes e incorporar la condicionante “el que contamina paga”, elementos clave en las posteriores negociaciones ambientales bilaterales. Sin embargo, las críticas más importantes que recibió dicho tratado están relacionadas con su

carencia de visión ecosistémica, mecanismos de planificación y administración ineficientes, y arreglos inadecuados para permitir el acceso a la información y la representación y participación del público en la planificación y toma de decisiones. La gente percibió una débil aplicación de los anexos por parte de los gobiernos y se frustró con el carácter “incremental”, no abarcador, del acuerdo (Santéz-Álvarez, 2009: 148).

Hacia 1992 y ante la posible firma del TLCAN, los grupos ambientalistas estadounidenses ejercieron presión sobre su gobierno para firmar con el mexicano el Plan Integral de Ambiente Fronterizo (PIAF). Este plan incluía el monitoreo ambiental en la zona fronteriza, programas específicos para combatir la contaminación, planes de desarrollo urbano, protección de los recursos marinos, conservación de la vida salvaje, control de pesticidas y prevención de agentes contaminantes. La Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (Environmental Protection Agency, EPA) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de México (Sedue) serían las encargadas de llevar a cabo tales propósitos.¹

Ya en el contexto del TLCAN, se firma el Programa Frontera XXI (1996-2000), el cual retomó los esfuerzos realizados por el PIAF y estableció un esfuerzo bilateral que logró agrupar a diversas dependencias responsables del ambiente fronterizo, principalmente a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnat) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) por parte de México, y la EPA por parte de Estados Unidos. El objetivo de este programa era promover el desarrollo sustentable en la región mediante la protección de la salud, el ambiente y el manejo de los recursos naturales compartidos. El Programa Frontera XXI incluyó tres grupos

¹ Los problemas fundamentales a los cuales se enfrentó el PIAF fueron las fuentes de financiamiento, la contratación de personal especializado y los escasos controles a la industria maquiladora. Este plan sólo sirvió para limpiar por un tiempo la zona ya contaminada, pero no frenó el deterioro ambiental ni creó un proyecto de largo alcance que observara las asimetrías y los costos diferenciados del riesgo ambiental en los dos países.

más de trabajo a los ya establecidos en el Acuerdo de la Paz de 1983, el primero referente a información ambiental, el segundo relativo a recursos naturales y el tercero relacionado con salud ambiental.²

Por último, en el programa vigente Frontera 2012 (2002-2012) participan la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Salud de México, la EPA, el Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos de América (HHS), los gobiernos de los diez estados fronterizos, los pueblos indígenas de la frontera norte de México y los gobiernos de las tribus fronterizas del sur de Estados Unidos de América. Este programa prioriza un enfoque local en la toma de decisiones, el establecimiento de prioridades y la instrumentación de proyectos como la mejor manera de atender los problemas ambientales en la región de la frontera.

Este programa plantea reducir riesgos en la salud pública y tanto conservar como restaurar el entorno natural. Destaca la importancia de las alianzas entre los gobiernos federales, estatales, locales y los pueblos indígenas de la frontera norte de México y las tribus indígenas de Estados Unidos. Frontera 2012 destaca como punto clave la participación pública de las comunidades locales y la información transparente, oportuna, accesible y precisa. Por último, el programa se compromete a lograr resultados concretos y medir los avances a través de indicadores ambientales y de salud pública.

Los objetivos de este programa son amplios y complejos, se proponen la reducción de la contaminación del agua, el aire y suelo, el cuidado de la salud ambiental, la disminución a la exposición a sustancias químicas como resultado de descargas accidentales y/o actos de terrorismo, las mejoras en el desempeño ambiental mediante la aplicación y el cumplimiento de la ley, y la promoción de una gestión ambiental responsable.³

Puede argumentarse que todos estos programas han sido el resultado de un esfuerzo bilateral por contener el deterioro ambiental en la frontera compartida. Acompañando estas medidas y como otro conjunto de acciones entre ambos gobiernos, dos instituciones emanaron del TLCAN.⁴ Producto del Acuerdo de Cooperación Ambien-

² La determinación del gobierno de Carlos Salinas para conseguir la aprobación del TLCAN abrió paso a críticas de varios movimientos ambientalistas que forzaron al gobierno mexicano a desarrollar un plan de limpieza ante la inminente y rápida contaminación en los municipios fronterizos. El cierre de empresas y fábricas –bajo el amparo de acuerdos internacionales–, una actuación más intensa contra la contaminación ambiental, el fortalecimiento de las normas de disposición final de residuos y un mayor número de inspectores en la zona se convirtieron en factores clave para el éxito de la firma (Orme, 1996: 153).

³ Es importante mencionar que Frontera 2012 pretende reforzar de manera detallada los Acuerdos Paralelos del TLCAN. La importancia de la participación local, la transparencia y los mecanismos de recolección de datos e información son parte fundamental de los propósitos de la Cocef.

⁴ Para autores como William A. Orme, Jr., la comunicación y la coordinación entre los tres países que firmaron el TLCAN es indispensable para maximizar los beneficios de la interdependencia y minimizar los costos transfronterizos del impacto ocasionado por los cambios económicos. La lección del “error de 1994” para México no es que el TLCAN no funcionará, sino que éste no se propusiera cambios más dramáticos. El TLCAN

tal de América del Norte (ACAAN) –Acuerdo Paralelo sobre Medio Ambiente– surgen la Cocef y el Bandan instituciones encargadas de solventar los graves problemas de infraestructura ambiental fronteriza en asuntos relacionados con agua, drenaje y residuos sólidos.⁵ La Cocef, con sede en Ciudad Juárez, Chihuahua, se encarga de aprobar proyectos y recomendar su financiamiento. Mientras el Banco de Desarrollo de América del Norte, con sede en San Antonio, Texas, otorga los préstamos para el financiamiento de los proyectos aprobados por la Cocef.

Las dos instituciones son binacionales y tienen participación igualitaria de México y de Estados Unidos, su estructura incluye aspectos gerenciales, directivos y concejales. Cabe señalar que la Cocef fue diseñada para promover la participación ciudadana sobre dos principios: la búsqueda del desarrollo sustentable en los proyectos de infraestructura ambiental fronteriza y la construcción de foros ciudadanos donde estos proyectos son revisados y aprobados.⁶

En sus primeros años, ambas instituciones fueron fuertemente criticadas por los residentes de ambos lados de la frontera. La magnitud de la problemática ambiental fronteriza, los costos de aplicación y los procesos burocráticos dificultaron la pronta acción de estas nuevas agencias, mermando su eficacia y validez.⁷

trataba de asuntos más difíciles y significativos: la inmersión pausada de una gran nación, pero pobre, a una economía industrial poderosa y dominante (Orme, 1996: 12-13).

⁵ El Acuerdo Paralelo sobre Medio Ambiente es el primero en su clase, no había experiencias previas ni precedentes, menos modelos a seguir. Este acuerdo se basa en la cooperación y armonización de estándares, reconoce la soberanía nacional y rechaza la aplicación supranacional de cualquier ley ambiental (Thompson, 1995: 318-323). Es importante destacar que de la firma del TLCAN se conforman varias instituciones laborales y ambientales. A nivel trinacional (Canadá, Estados Unidos, México) destaca en el ámbito ambiental, la Comisión de Cooperación Ambiental encargada de solucionar disputas y hacer recomendaciones de aplicación de legislación ambiental a los gobiernos de cada país. Sobre este tema puede consultarse el artículo de Miriam Alfie Cohen "North American / European Environmental Agencies: A Comparative Perspective", en el libro *North America at the Crossroads: N.A.F.T.A after 15 years*, editado por Imtiaz Hussain (México, Universidad Iberoamericana, 2009).

⁶ Para en realidad poder crear un sistema de manejo ambiental integral que una el desarrollo con el ambiente se necesita un conjunto de medidas aprobadas internacionalmente, como la planeación estratégica ambiental, el manejo ambiental estructural, el impulso de códigos y normas ambientales, la evaluación del impacto ambiental, las auditorías ambientales, los reportes ambientales, los indicadores ambientales, la evaluación de productos y tecnología, la evaluación del ciclo de vida de los productos, el costo tanto del deterioro ambiental como la conservación de recursos, los nuevos sistemas de responsabilidad y la generación de instrumentos económicos (Thompson, 1995).

⁷ En los años noventa, los grupos ambientalistas estadounidenses defendieron el tema de protección ambiental vinculándolo con la firma del TLCAN. Las ONG estadounidenses se dividieron según las estrategias que pensarían tomar: algunas optaron por condicionar el tratado, con el fin de obligar a México para que mejorara sus estándares y condiciones ambientales, destacan: National Audbon Society, National Wildlife Federation, Natural Conservancy y Natural Resource Defense Council. Estas organizaciones se aliaron con grupos mexicanos como el Grupo de los Cien, el Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas, Pronatura, la Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y la Unión de Grupos Ambientalistas. El tema central de discusión entre los dos bandos fue la migración de industrias con procesos "sucios" hacia nuestro país y, como consecuencia, la reducción de los niveles de protección ambiental en Estados Unidos. Además, se temía por el incremento de problemas ambientales fronterizos, no sólo de contaminación, sino de posible presión de los escasos mantos acuíferos en la zona y la depredación de sistemas mexicanos (Torres, 1998).

Dos años después de la puesta en práctica de NAFTA, el pivote central de financiamiento de las dos instituciones, tanto la Cocef como el Bandan se vieron limitadas ante la problemática ambiental fronteriza. Organizaciones ambientalistas pro-TLCAN exigieron la formación de una comisión bien financiada y con un proyecto de limpieza de la frontera que pudiera acceder a fondos de entre 30 y 70 millones de dólares para que la Cocef se hiciera cargo de los efectos de la degradación ambiental y la limpieza de la zona fronteriza (Dreiling, 1998: 234).⁸

Lo cierto es que, con la firma del TLCAN, ambos gobiernos acordaron canalizar tres mil millones de dólares para complementar los fondos existentes y promover una mayor participación de capital privado en infraestructura ambiental. Sin embargo, la crisis económica de 1994 que devaluó el peso mexicano en casi cien por ciento provocó que nuestro país no pudiera contribuir a la limpieza de la frontera. En este mismo tenor, Estados Unidos se vio sujeto a una serie de presiones económicas, por lo cual recortó el presupuesto federal a programas fronterizos. El grupo ambientalista Sierra Club estimó que el costo para combatir el deterioro ambiental fronterizo en 1993 era de 20.7 mil millones de dólares, mientras el gobierno de William Clinton sólo destinó ocho (Alfie, 1998: 64).⁹

Un segundo conjunto que se oponía a la firma del TLCAN estuvo comandado por el Sierra Club y Friends of the Earth, los cuales crearon varios grupos paraguas y organizaciones intersectoriales como el Alliance for Responsible Trade and Citizens Trade Campaign. Estas coaliciones buscaron aliados del otro lado de sus fronteras para poder tener mayor información y así utilizarla contra el tratado y ejercer presión sobre los tres gobiernos firmantes. El apoyo mexicano no se dio a través de las grandes centrales, fueron ONG, pequeños grupos e individuos los que apoyaron las demandas. La Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, Debase y Grupo de Estudios Ambientales apoyaron con acciones directas la negativa a la firma del tratado. En este contexto nacerían importantes redes ambientales de México y Estados Unidos como el Border Ecology Project, la Red Binacional del Medio Ambiente y la Southwest Network for Environmental and Economic Justice (grupo que promueve la cooperación y las redes entre organizaciones de base frente al racismo ambiental). También Bisbee Arizona, Texas Center for Policy Studies, Bioconservación A. C. y la Red Fronteriza de Salud apoyaron estos proyectos. Aun cuando no se logró revocar la firma del TLCAN, este cúmulo de experiencias sirvió de plataforma para la labor que estos grupos ejercieron en la frontera compartida y en la crítica que elaboraron durante los primeros años a las agencias ambientales binacionales recién nacidas. Las diversas visiones y la infinidad de debates y discusiones propiciadas por las ONG tuvieron un impacto en la redacción final del acuerdo. Particularmente en la aceptación de los llamados Acuerdos Paralelos. La unión de grupos frente al TLCAN abrió un panorama innovador donde diversas organizaciones confluyeron y dieron oportunidad a nuevas formas de hacer política a infinidad de sujetos que planteaban problemas concretos sobre las formas de desarrollo adoptadas en la región fronteriza (Alfie, 2002).

⁸ La Comisión de Cooperación Ambiental tuvo desde su creación un presupuesto de nueve millones de dólares (tres millones de cada país) y también sufrió de limitación de fondos. La capacidad económica de Bandan se vio fuertemente limitada por los efectos de la devaluación del peso en 1994 y por la falta de capacidad de crédito de las comunidades pobres de la zona fronteriza (Dreiling, 1998: 234).

⁹ El diferente nivel de desarrollo económico de los tres países del TLCAN implica financiamiento y prioridades ambientales distintas. En 1999, Estados Unidos gastó treinta dólares per cápita en cuestiones ambientales; Canadá, 13.5 y México, 9 (Hufbauer *et al.*, 2000: 49).

También el Bandan ha sido foco de fuertes críticas, pues no ha podido determinar el financiamiento de proyectos sobre la base de una tasa comercial. Hasta hoy, los costosos programas de infraestructura ambiental provocan que las comunidades pobres de Estados Unidos y, en su mayoría las mexicanas, carezcan de fuentes de ingresos para rembolsar los préstamos recibidos. “Hacia 2006, el Bandan había aprobado y financiado ochenta y ocho proyectos de infraestructura ambiental con \$675 millones de dólares en préstamos y subvenciones; el costo total ascendió a \$2.5 mil millones de dólares” (Ganster y Lorey, 2006: 170).¹⁰

De la misma manera, la Cocef ha sido condenada por varios grupos ambientalistas mexicanos, pues éstos no se sienten representados en las decisiones que la comisión ha tomado. Son grupos ambientalistas que carecen de un discurso ambiental científico-técnico y no son escuchados o tomados en cuenta. Muchos de ellos se han alejado de estas instituciones y han emprendido acciones conjuntas, generado discursos compartidos y alianzas con sus contrapartes de países del sur.

El desarrollo de la Cocef y el Bandan no ha sido fácil: la falta de flujo continuo de dinero, la incapacidad de escuchar a diversos grupos ambientales, el impresionante déficit en infraestructura ambiental fronteriza, el crecimiento exponencial de la población, la falta de planeación urbana, la focalización de Estados Unidos en cuestiones de seguridad nacional y la violencia en la frontera mexicana son algunos de los elementos que han mermado la labor de estas agencias ambientales.¹¹

A pesar de esto, se puede argumentar que estas agencias han contribuido en la construcción de infraestructura ambiental fronteriza mejorando la vida de miles de

¹⁰ En el periodo 2005-2006 hubo un intento por anular al Bandan, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México y su contraparte estadounidense impulsaron esta propuesta. Sin embargo, el cabildeo en Washington de líderes fronterizos y la población que apoya estas instituciones lograron su permanencia.

¹¹ Un tema central en la firma del TLCAN ha sido el estudio detallado del comportamiento de diferentes movimientos sociales ambientalistas en la presión que ejercieron para la firma de los acuerdos paralelos. En Estados Unidos, cuando menos al inicio de este proceso, importantes actores sociopolíticos se opusieron al TLCAN. Durante los últimos años de la década de los ochenta, ciertos acontecimientos y circunstancias hicieron que el movimiento ambientalista estadounidense rejuveneciera y se prestara atención a asuntos comerciales. El movimiento de base de “justicia ambiental” reta abiertamente al *mainstream* ambientalista estadounidense para responsabilizarse de la impostergable relación entre justicia social y calidad ambiental. El concepto de “justicia” empieza a desempeñar un papel importante en las movilizaciones ambientales y Friends of the Earth y Greenpeace lo adoptan, y de manera sorpresiva también el Sierra Club. “Comercio Justo” se vuelve un marco de referencia para aplicar los principios de democracia ecológica y ser pivote político en la arena de negociaciones del comercio internacional (Dreiling, 1998). En México, los grupos ambientalistas tuvieron un auge en los años de la posible firma del TLCAN, ejercieron junto con sus pares canadienses y estadounidenses presión para la firma de acuerdos paralelos. Si bien estos grupos iniciaron una serie de luchas que promovían la justicia social y relacionaban las condiciones ambientales a la industria maquiladora, poco a poco fueron perdiendo fuerza ante la aparición de grupos más moderados que buscaban en la educación ambiental la solución a los graves problemas fronterizos. El rompimiento entre grupos, el alejamiento entre una corriente moderada y otra más radical fue la característica fundamental del movimiento ambiental mexicano de 1980 a 1990 (Alfie, 2005).

habitantes de la región en aspectos relacionados con agua y drenaje. “Para el año 2000, se esperaba que México pudiera proveer de agua potable al 93 por ciento de su población fronteriza, al 75 por ciento en drenaje y al 81 por ciento en infraestructura de tratamiento de aguas residuales. Más del 88 por ciento, del 69 por ciento y del 34 por ciento respectivamente, que en el año de 1995” (Hufbauer *et al.*, 2000: 42).

Estas dos agencias también han brindado capacitación a agencias ambientales de pequeñas comunidades fronterizas, tanto en la formulación de proyectos de infraestructura como en su desarrollo y manejo; además, han fortalecido la participación ciudadana a través de diversos grupos interesados en la dinámica ambiental fronteriza como el Good Neighbor Environmental Board (GNEB, 1992), pánel formado por agencias federales y locales, organizaciones ambientalistas, investigadores, sector privado y tribus indígenas, que informa tanto al presidente como al Congreso estadounidense sobre la cuestión fronteriza y realiza informes acerca de las condiciones ambientales de la región, o el caso del Southwest Consortium for Environmental Research Policy (SCERP, 2002), conglomerado de universidades mexicanas y estadounidenses que investigan, analizan y proponen soluciones a los problemas ambientales de la frontera compartida. Grupo con más de cuatrocientos proyectos financiados por la Environmental Protection Agency.

El deterioro ambiental de la zona fronteriza ha orillado a gobiernos, organizaciones ambientalistas, grupos de interés y universidades a plantear soluciones concretas. La Cocef y el Bandan son dos agencias que en el marco del programa Frontera 2012 han emprendido diversas acciones ambientales. Entender la manera en que estas agencias funcionan, la evaluación de los proyectos aprobados y financiados y los retos a futuro a los cuales se enfrentan nos permitirá comprender con claridad la necesidad imperiosa de fortalecer estas agencias como punto clave del desarrollo de la región.

LA COCEF Y EL BANDAN: AGENCIAS EMANADAS DEL TLCAN

La Cocef y el Bandan son los pivotes en el combate del deterioro ambiental en la región y en la posibilidad de establecer nuevos parámetros de desarrollo en esta zona. El análisis de su funcionamiento, la evaluación de sus proyectos puestos en práctica y sus próximos desafíos darán pauta no sólo para entender las carencias de la región fronteriza, sino también para plantear las posibilidades de cambio y transformación.

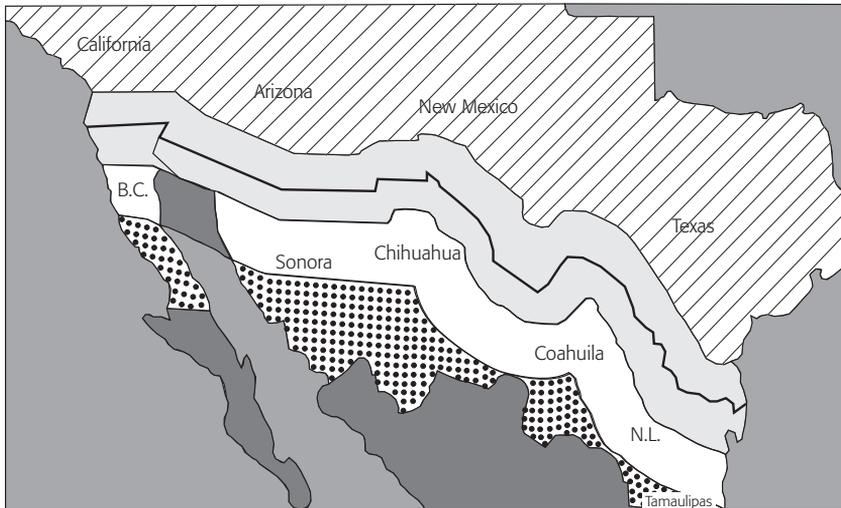
Funcionamiento

La Cocef tiene funciones específicas que abarcan la preservación, protección y mejoramiento del medio ambiente en la región fronteriza. La finalidad de esta agencia es cuidar el bienestar de la población de México y Estados Unidos, mediante estrategias y proyectos sustentables certificados binacionalmente. Se pretende que sus decisiones sean resultado de un proceso transparente y de colaboración con el Bandan, instancias internacionales, federales, estatales y locales, el sector privado y la sociedad civil.

Por su parte, el Bandan es una institución financiera que trabaja con fondos, en partes iguales, de los gobiernos de México y Estados Unidos. Su propósito es financiar proyectos de infraestructura ambiental a lo largo de su frontera común. El espacio en el cual ambas instituciones promueven proyectos comprende a las comunidades ubicadas en la franja de cien kilómetros del lado estadounidense y de trescientos kilómetros, del lado mexicano. Mientras la Cocef se enfoca en los aspectos técnicos, ambientales y sociales del desarrollo de los proyectos, el Bandan se concentra en el financiamiento y supervisión de los mismos (véase el mapa 1).

Mapa 1
JURISDICCIÓN

100 km al norte y 300 km al sur del límite internacional*



* Los proyectos ubicados fuera de esa franja podrán considerarse elegibles si remedian un problema ambiental o de salud que afecta ambos lados de la frontera.

Fuente: Bandan, 2009.

Ambas agencias comparten un Consejo Directivo, el cual se reúne dos veces al año. Este consejo funciona desde 2006 con diez miembros (cinco de cada país) y representa a los gobiernos federales, los estados y a la sociedad civil de la frontera. La parte mexicana está representada por las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Relaciones Exteriores, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, un representante de los estados fronterizos y uno más de la sociedad civil de la frontera. El lado estadounidense se compone del Departamento del Tesoro, el Departamento de Estado, la Agencia de Protección Ambiental, el representante de los estados fronterizos y uno de la sociedad civil de la frontera. Cada país tiene la libertad de decidir la manera de nombrar a sus representantes no federales para el Consejo Directivo. En el caso de Estados Unidos, la designación se da a nivel presidencial; mientras que en el de México, se nombra a dichos representantes tras un proceso de selección.

Los fondos de la Cocef provienen de la cuota anual que cada uno de los países pueda aportar. En el caso mexicano, será la Semarnat la instancia que contribuya con los fondos, mientras del lado estadounidense el Departamento de Estado será el encargado de aportar los recursos necesarios (Semarnat, 2009).

La estructura organizativa de la Cocef cuenta con un administrador general y un administrador general adjunto (uno de México y el otro de Estados Unidos) quienes, bajo la dirección general del Consejo Directivo, se encargan de supervisar las operaciones cotidianas de la Cocef. El personal de dicha comisión está organizado en cuatro direcciones principales encargadas de facilitar proyectos, poner en práctica programas y coordinar iniciativas ambientales a lo largo de la franja fronteriza.

Es importante hacer notar que tanto los administradores generales como los directores cuentan con el apoyo de tres asesores permanentes: los gerentes de políticas, de mejora continua y de comunicaciones. Estos asesores son los responsables de facilitar las tareas relacionadas con el desarrollo de políticas, programas y procedimientos, la instrumentación de las acciones internas y externas de planeación estratégica, el desarrollo de las iniciativas de mejoramiento y la coordinación tanto con el sector gubernamental como con los medios de comunicación.

La Cocef tiene siete programas que incluyen la asistencia técnica y certificación de proyectos, la gestión de proyectos ambientales, la planeación estratégica, la gestión del conocimiento, el apoyo a la participación ciudadana, el mejoramiento de desempeño y el de apoyo general.

Siendo la tarea fundamental de la Cocef la certificación de proyectos ambientales, éstos deberán cumplir los siguientes requisitos: ser competitivos; atender problemas en materia de salud y cumplir con lineamientos ambientales; poseer perspectiva técnica; incluir la factibilidad financiera (proyecto autosuficiente que incluya un

plan operativo viable); promover y sustentarse en la participación comunitaria y desarrollar el proyecto desde la perspectiva de la sustentabilidad (Cocef, 2009a).

Por su parte, el Bandan ofrece asistencia gerencial y préstamos, además de promover el financiamiento de otros prestamistas a través de garantías. El banco, como prestamista o garante, facilita el financiamiento de proyectos de infraestructura ambiental certificados por la Cocef. México y Estados Unidos contribuyen de manera equitativa al financiamiento del Bandan. Ambos países autorizaron compromisos por 1.5 mil millones de dólares para la capitalización del banco, que empezó a funcionar con 3 mil millones de dólares. De este capital, el 15 por ciento (\$450 millones) era dinero en efectivo, el remanente (2550 millones) era capital exigible que los gobiernos debían proveer al Bandan para enfrentar deudas o garantías.

En el año 2000, el Bandan autorizó préstamos y garantías para 29 proyectos por más de 832 millones de dólares. Si la relación entre préstamos o garantías y el gasto en infraestructura ambiental fronteriza se mantiene, el banco tendrá que prestar o garantizar 2.6 mil millones de dólares para poder obtener 8 mil millones de dólares en inversión de infraestructura mínima necesaria (cálculos de 1993), y con ello tratar de recuperar la capacidad ambiental de la región fronteriza. Desde los años noventa, el crecimiento demográfico de la frontera hace que el gasto mínimo necesario para el año 2000 en este rubro sea cercano a los 20 millones de dólares y que el banco deba exceder los préstamos propuestos por 6 mil millones de dólares (Hufbauer *et al.*, 2000: 44-47).

El Bandan opera con débiles criterios comerciales y la tasa de interés que maneja es excesivamente alta para las comunidades pobres de la frontera. Por tanto, es necesaria la búsqueda de fondos adicionales para permitir que la tasa de intereses subsidiados puedan bajar los costos de los préstamos. Actualmente, la gestión del banco está proponiendo una expansión de su mandato, con la finalidad de maximizar la capacidad de préstamo e incorporar nuevos mecanismos de financiamiento que favorezcan a las comunidades más pobres.

Es importante hacer notar que el banco cuenta con el Programa Institucional de Cooperación y Desarrollo que entró en funcionamiento en 1997, el cual provee asistencia en estudios para mejorar la gestión de empresas públicas y capacitación de su personal. Por otra parte, para suministrar proyectos asequibles a comunidades pobres, el banco estableció el Fondo en Infraestructura Ambiental Fronteriza que administra subvenciones de otras instituciones. Este fondo ha impulsado, con recursos no reembolsables aportados por la EPA, financiamiento exclusivo para la ejecución de proyectos de infraestructura municipal en materia de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

Además de estos programas, el Bandan ha creado toda una red que permite diferenciar tipos de créditos y préstamos, entre ellos destacan: el Programa de Crédito,

que concede préstamos a sujetos públicos y privados a tasas preferenciales y de mercado para la ejecución de proyectos de infraestructura ambiental; el Programa Ambiental para el Manejo de Residuos Sólidos Municipales, que es un plan piloto financiado con las utilidades retenidas del Bandan que brinda apoyo no reembolsable para la ejecución de proyectos en residuos sólidos urbanos y de manejo especial; el Fondo de Inversión para la Conservación del Agua, con un total de 80 millones de dólares provenientes de las utilidades retenidas del Bandan, el cual proporciona apoyo no reembolsable para la ejecución de proyectos diseñados para maximizar ahorros de agua.

Conforme a lo estipulado en el acta constitutiva del Bandan, el 10 por ciento del capital se asigna al financiamiento de proyectos productivos para apoyar a comunidades y empresas de los dos países. Cada gobierno ha desarrollado e instrumentado, de manera independiente, un programa interno dentro de este marco para atender necesidades específicas. El programa mexicano, administrado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, denominado Programa Complementario de Apoyo a Comunidades y Empresas está diseñado para apoyar el desarrollo de infraestructura básica en todo México y ayudar a comunidades y empresas para que puedan aprovechar las ventajas del TLCAN. Mientras, el programa estadounidense, denominado U.S. Community Adjustment and Investment Program cuenta con un plan crediticio y otro no reembolsable, planeados para ayudar a comunidades y al sector privado a crear nuevos empleos y conservar los existentes en áreas que están ajustándose a cambios en sus economías atribuibles al TLCAN (véase Bandan, 2009).

Si bien el Bandan y la Cocef han mejorado la infraestructura de la región fronteriza, el desembolso de ambos gobiernos no sobrepasó los mil millones de dólares en sus primeros cinco años. Por ello, su desempeño ha sido un tanto lento en relación con la gravedad de la situación ambiental fronteriza. Este ritmo parsimonioso de recuperación ambiental fronteriza se debe a tres graves problemas: 1) evaluaciones no comprensivas del gasto en requerimientos ambientales; 2) el deficiente sistema de recaudación de impuestos en México que impide una mejora en la infraestructura fronteriza y 3) la existencia de comunidades fronterizas mexicanas extremadamente pobres y sin recursos para iniciar el camino de la recuperación ambiental (Hufbauer *et al.*, 2000: 47).¹²

¹² Hacia 2009, el Programa Frontera 2012 reconoce ininidad de carencias en la zona comprendida entre México y Estados Unidos, y destaca los problemas de agua, aire y suelo. En 1996, sólo el 88 por ciento de las viviendas fronterizas en México tenía servicios de agua potable; el 69 por ciento estaba conectado al drenaje; y el 34 por ciento contaba con sistemas de drenaje conectados a plantas de tratamiento. Estas cifras mejoraron hacia el año 2009 a un 93, un 75 y un 75 por ciento, respectivamente. Los contaminantes producidos por diversas fuentes, incluidos los vehículos automotores, plantas de generación de energía e instalaciones industriales, actividades agrícolas, minería, polvo de vialidades no pavimentadas y quema de

Cartera de proyectos

Hasta diciembre de 2009, la cartera de proyectos del Bandan certificados por la Cocef era de 132, de los cuales 92 han concluido, mientras el resto se encuentra en operación. “Estos proyectos representan una inversión de más de \$1,421 millones de dólares y benefician a 6.3 millones de habitantes fronterizos. El Bandan financió 84 de estos proyectos con créditos y recursos no reembolsables que ascienden a casi \$508.3 millones de dólares” (Bandan, 2009).

La mayoría de los proyectos se concentran en dos grandes rubros: agua y manejo de residuos sólidos. En relación con el primero se incluye el suministro de agua potable, el tratamiento de aguas residuales y su reúso, la conservación de agua y la construcción de drenaje pluvial. Sobre el segundo, se habla de rellenos sanitarios, equipo de recolección y disposición, clausura de tiraderos y reciclaje. Existen otros proyectos que no se tratan con la misma tenacidad y comprenden desde la calidad de aire, la energía limpia y renovable, el ahorro de energía, hasta la disposición final de residuos peligrosos e industriales. En el anexo se muestran los proyectos aprobados o en operación, el rubro que pretende corregirse, el lugar de asignación, la población beneficiada y el costo del proyecto (véase anexo).

De 132 proyectos promovidos por el Bandan hasta diciembre de 2009, 101 se abocaron, básicamente, a la mejora de los sistemas de suministro de agua potable, alcantarillado, conservación de mantos acuíferos y drenaje pluvial. En segundo lugar se encuentran dieciocho proyectos dedicados al manejo de residuos sólidos y muy por debajo hay once asuntos relacionados con la calidad del aire. Finalmente, existen tan sólo dos proyectos referidos a energía renovable (véanse las gráficas 1 y 2).

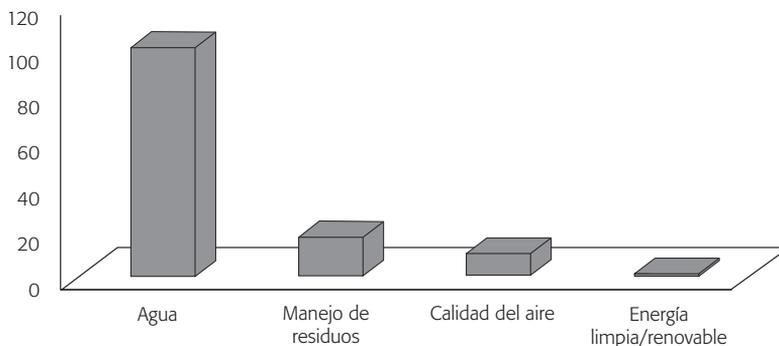
El estado con mayor presencia en la cartera de proyectos del Bandan es Texas con 38 proyectos. Estado que supera, notablemente, al resto de los estados fronterizos en los que el número promedio de proyectos es de once. Nuevo León y Coahuila, en México, son los estados con menor número de proyectos, cuatro y dos respectivamente (véanse gráficas 3 y 4).

La cartera de proyectos y prioridades ambientales por estado promovidos por la Cocef y el Bandan abarcan asuntos como residuos sólidos (RS), saneamiento y alcantarillado (SAN), mejoramiento de la calidad del aire (AIRE), agua potable (AP),

basura a cielo abierto han afectado la calidad del aire en centros urbanos y regiones enteras a lo largo de la frontera México-Estados Unidos. Los contaminantes más dañinos y comunes emitidos por estas fuentes incluyen en 2009 el dióxido de azufre, partículas suspendidas en el aire (PM-10 y PM-2.5), dióxido de nitrógeno, ozono y monóxido de carbono. Existe un gran número de sitios contaminados en la región fronteriza que son una preocupación para ambos países. México y Estados Unidos desarrollan desde 2006 una política para la limpieza de estos sitios y su restauración para uso productivo (véase www.epa/gob/border2012).

Gráfica 1

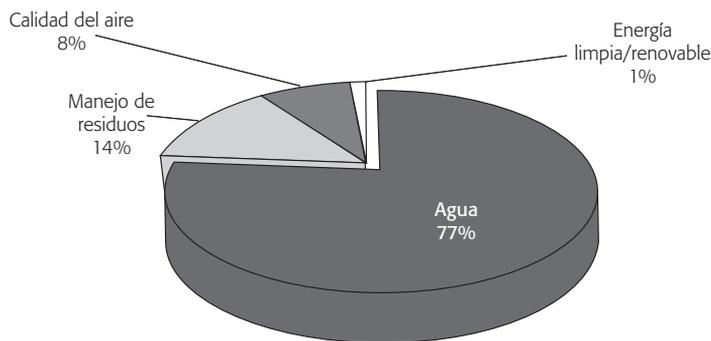
PRIORIDADES MEDIOAMBIENTALES EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS.
PROBLEMÁTICAS ATENDIDAS EN LOS PROYECTOS PROMOVIDOS POR EL BANDAN
(CONCLUIDOS Y EN PROCESO)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Bandan, 2009.

Gráfica 2

PRIORIDADES MEDIOAMBIENTALES EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS.
PROBLEMÁTICAS ATENDIDAS EN LOS PROYECTOS PROMOVIDOS POR EL BANDAN
(CONCLUIDOS Y EN PROCESO)

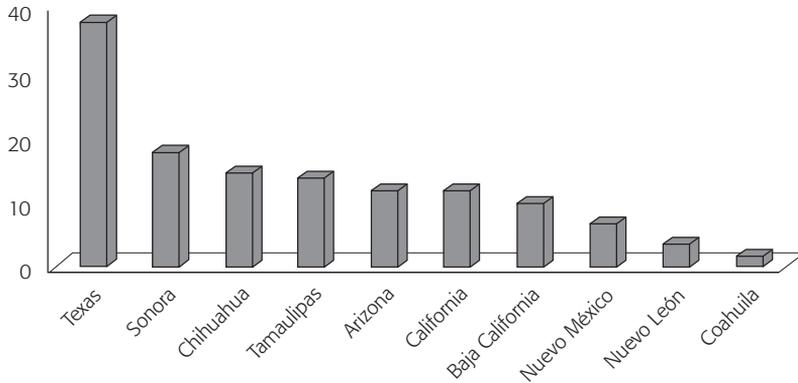


Fuente: elaboración propia con base en Bandan, 2009.

conservación del agua (CA), energía limpia/renovable (ENE) y drenaje pluvial (DP) (véase la gráfica 5).

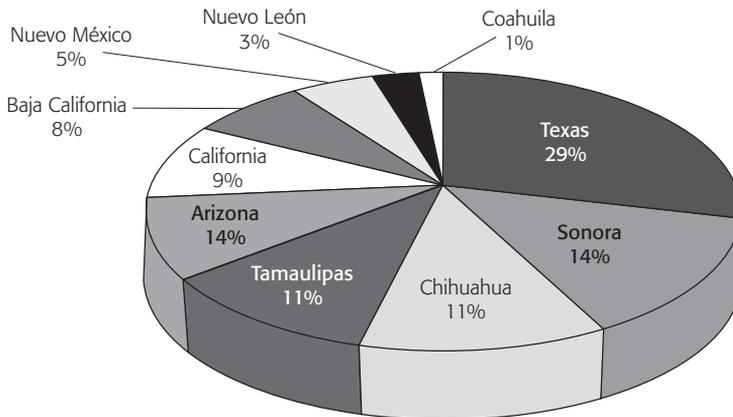
El deterioro de la región es evidente cuando se revisan los proyectos aprobados y financiados por estas agencias. Su magnitud y costo dan idea del grave problema ambiental en la zona. Por ejemplo, aunque en el estado de Sonora se desarrolla el mayor número de proyectos para el tratamiento de residuos sólidos, la obra más costosa es el Sistema de Abastecimiento y Distribución de Agua Potable de la ciudad

Gráfica 3
NÚMERO DE PROYECTOS TRANSFRONTERIZOS PROMOVIDOS POR EL BANDAN
(CONCLUIDOS Y EN OPERACIÓN)



Fuente: elaboración propia con base en Bandan, 2009.

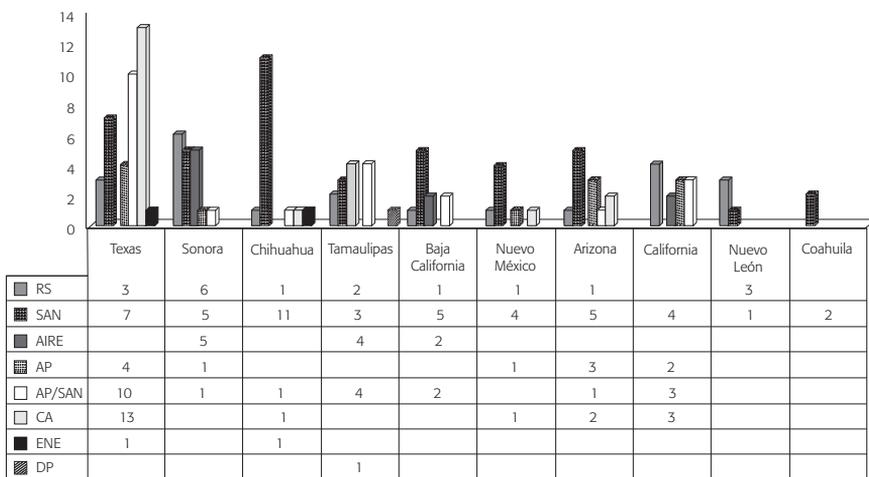
Gráfica 4
DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS TRANSFRONTERIZOS PROMOVIDOS
POR EL BANDAN (CONCLUIDOS Y EN OPERACIÓN)



Fuente: elaboración propia con base en Bandan, 2009.

de Nogales. El proyecto está en activo y es promovido por el Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Nogales (OOMAPAS). El costo total de las obras se estima en 27 000 100 de dólares y beneficiará a 213 976 habitantes.

Gráfica 5
CLASIFICACIÓN DE PROYECTOS PROMOVIDOS POR EL BANDAN
EN LOS ESTADOS FRONTERIZOS



Fuente: elaboración propia con base en Bandan, 2009.

En 2002, se concluyó en el distrito de Delicias, Chihuahua, México, el Proyecto de Modernización y Tecnificación de los Distritos de Riego del Río Conchos, promovido por la Comisión Nacional del Agua (CNA). Ha sido uno de los proyectos transfronterizos más costosos (143 600 000), de los cuales el Bandan aportó 40 000 000 dólares a través de sus programas de financiamiento no reembolsables.

Mientras tanto, en Tamaulipas se desarrolla el Proyecto Integral de Saneamiento en la ciudad de Reynosa. El proyecto se realizará en cuatro etapas en un periodo de veinte años, es promovido por la Comisión Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Reynosa, Tamaulipas (Comapa), y tiene un costo estimado de 83 400 000 dólares, su objetivo es beneficiar a cerca de 420 463 habitantes.

Desde 2006, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, se trabaja en un proyecto de ampliación de la red de distribución de agua residual tratada cuyo costo asciende a 66 000 000 dólares. La población beneficiada por estas acciones será de 3 592 474 habitantes. El Bandan liberó un crédito por 300 000 000 de pesos.

En Mexicali, Tijuana, Ensenada, Rosarito y Tecate la generación de polvo se debe, principalmente, al tráfico que circula por caminos sin pavimentar. Para resolver este problema, el estado de Baja California emprendió en 2007 un programa de pavimentación a gran escala denominado Programa Integral de Pavimentación y Calidad del Aire (PIPICA), cuyo objetivo fue aumentar la cobertura de pavimentación

de las calles urbanas del estado (de 59 por ciento a 80 por ciento). Las obras se dividieron en varias fases y el costo total fue de 487 000 000 de dólares. Cabe mencionar que la aportación del el Bandan fue de 27 620 000 de dólares en calidad de crédito, ya que el resto de los recursos fueron inversión pública del gobierno federal, estatal y municipal.

Finalmente, en Piedras Negras, Coahuila, se trabaja desde el año 2000 en el Proyecto Integral de Saneamiento a cargo del Sistema Municipal de Aguas y Saneamiento de Piedras Negras (Simas), cuyo costo asciende a los 56 820 000 dólares y el objetivo es beneficiar a 132 561 habitantes. En este caso, el Bandan interviene con un esquema mixto (crédito y recursos no reembolsables) por alrededor de 10 700 000 dólares.

Del lado estadounidense, en Texas destacan los proyectos que involucran sistemas de mejoras a los sistemas regionales de agua potable, alcantarillado y saneamiento tanto en zonas urbanas como en suelo de conservación. Destaca el proyecto en la ciudad de Eagle Pass. Dicho proyecto es promovido por el Sistema de Obras Hidráulicas de esa ciudad. Se encuentra en activo y tiene un costo estimado de 105 344 092 dólares, para beneficiar a 45 878 habitantes. También, se ha procurado poner en práctica sistemas de mejoras en el ambiente rural, como en el Distrito de Agua de Lower Valley, las obras en el lugar costaron 100 350 000 dólares y beneficiaron a 40 000 habitantes.

La obra más importante en Nuevo México, Estados Unidos, es el Sistema Regional South Central de alcantarillado y saneamiento en las comunidades de Vado, Del Cerro, La Mesa, San Miguel y Berino. El proyecto regional consiste en dos fases, la primera comprende la construcción de redes de alcantarillado sanitario y descargas internas, así como la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales que prestará servicios de saneamiento; y la segunda fase abarca la ampliación de la capacidad de tratamiento de la planta en 2010. El costo del proyecto asciende a 29 280 000 dólares y tiene como objetivo beneficiar a 9140 habitantes.

Mientras, la ciudad de Bisbee, en Arizona, en 2003 comenzó acciones de mejoras al sistema de alcantarillado y saneamiento para beneficiar cerca de 6096 habitantes, para lo cual se requirieron 30 000 007 dólares, de los cuales 11 301 451 dólares provinieron de fondos no reembolsables del Bandan. En San Diego, California, se emprendió desde 1997 la construcción de una planta de agua para reúso cuyo costo fue de 99 500 000, la cual beneficia a cerca de 1 200 000 habitantes. La contribución del Bandan a este proyecto fue de 17 202 462 dólares, a través de su programa de fondos no reembolsables (Bandan, 2009).¹³

¹³ Todos los datos presentados en esta parte del artículo pueden consultarse de manera detallada en www.nadb.org/espanol/proyectos/carera.html (Bandam, s.f.). Allí mismo pueden corroborarse las cifras señaladas en cada apartado correspondiente a esta sección.

DESAFÍOS

Resulta muy impresionante comprobar que tanto el funcionamiento como los proyectos aprobados y financiados por la Cocef y el Bandan muestran la escasa infraestructura ambiental fronteriza y los riesgos a los cuales su población se enfrenta. La mayoría de estos proyectos están destinados a resolver problemas relacionados con el agua y los montos invertidos son altamente costosos.

Lo cierto es que la Cocef y el Bandan fueron diseñadas con tres propósitos básicos: prevenir las disputas ambientales surgidas de conflictos comerciales; proveer un marco de referencia de preocupación conjunta sobre asuntos ambientales; y aumentar la capacidad ambiental de México para enfrentar el deterioro de recursos naturales y fortalecer su protección ambiental. Aun cuando la labor de estas agencias ha sido titánica, uno de los desafíos más importantes por enfrentar es generar parámetros que puedan medir la efectividad institucional en la protección del bienestar social y ambiental de la región.

Frente a la integración económica, la protección socioambiental es necesaria no sólo por el incremento de actividades productivas y la consecuente degradación ambiental, sino porque acabar con los ecosistemas afecta en mediano y largo plazos la posibilidad de crecimiento económico. "La longevidad de cualquier sistema económico depende del soporte político-burocrático, de una fuerza de trabajo sana y capacitada y de la resiliencia de los ecosistemas capaces de proveer de recursos y absorber desechos" (Davidson y Mitchell, 2002: 266).

Hasta ahora, en la región fronteriza se ha pensado que el crecimiento económico permitirá resolver el deterioro ambiental por la cantidad de recursos generados. Para Jagdish Bhagwati, economista de Columbia University, los tratados comerciales como el TLCAN podrán incrementar el ingreso de los países en desarrollo, al punto donde los gobiernos empiecen a proteger el ambiente.¹⁴ Hipótesis altamente cuestionada, pues los recursos naturales son finitos, el futuro de las condiciones ambientales es incierto y el inevitable impacto ambiental provocado por la industrialización no podrá ser reversible cuando los países adquieran suficiente riqueza. Factores que se ponen a prueba cada día en la región fronteriza que México y Es-

¹⁴ Esta propuesta se contrapone a los postulados de Herman Daly. Para este autor, los tratados comerciales generarían paraísos ambientales para industrias altamente contaminantes que migrarían a países en desarrollo. Ninguna de las dos expectativas se cumple en el caso del TLCAN, los datos empíricos muestran, que a nivel nacional, las condiciones ambientales mexicanas han empeorado aunque el ingreso haya aumentado, pero no porque industrias contaminantes llegarán a nuestro país, sino porque la degradación ambiental se debe a que tanto México como Estados Unidos no han instaurado políticas ambientales eficaces. Desde 1985, México ha tenido un crecimiento económico moderado, a pesar de ello, se calcula que pasarán varias décadas hasta que pueda alcanzar el punto de quiebre para tener suficientes recursos y combatir la alta contaminación (Gallager, 2004).

tados Unidos comparten, pues aun cuando el TLCAN ha dado muestras de crecimiento económico y se han invertido grandes cantidades de dinero en infraestructura ambiental, ello no ha resuelto los graves problemas ambientales de la región (Gallager, 2004: 1).¹⁵

En los próximos años, nuevos desafíos se presentan para el TLCAN, entre ellos destacan las diversas disyuntivas socioambientales provocadas por la presión de grupos ambientalistas a nivel internacional, los impactos sociales del deterioro ambiental y la incertidumbre científica sobre el futuro de los ecosistemas.

En primer término, Organizaciones de Movimientos Ambientales (OMA) han encabezado diferentes manifestaciones en contra de varios foros de comercio internacional (Seattle 1999, Quebec 2001, G8 2001). La fuerza de las OMA radica en la importancia que los asuntos ambientales han cobrado a nivel mundial, la expansión de tamaño y mandato del aparato político internacional y la legitimación científica de varios asuntos que preocupan a estas organizaciones. En la frontera compartida existen experiencias importantes de movilizaciones conjuntas entre los dos países, palanca de fuertes manifestaciones y presiones para ambos gobiernos.¹⁶

Esta zona se encuentra poblada por diez millones de mexicanos y cinco millones de estadounidenses que respiran el mismo aire, toman agua de los mismos sitios y sufren cuando se enfrentan a las sequías del Río Colorado o Bravo. Lo que pasa en un lado de la frontera afecta de manera directa al otro y

la integración económica enfrenta dos implicaciones ambientales. La primera, el hecho que los recursos naturales y ambientales relacionados con el comercio ya no están bajo el control único y efectivo de los Estado-nación. La segunda es que las fronteras políticas no ofrecen protección alguna frente al daño causado por la escasa planeación y la pobre regulación existentes en otra jurisdicción (Gilbreath y Tonra, 1994: 55).

¹⁵ Sin vigilancia ambiental, como lo ha mostrado por años la experiencia fronteriza, el crecimiento económico puede hacer que el cuidado ambiental empeore. La falta de decisión política para enfrentar el deterioro de la región ha sido recurrente. Desde 1980, con el programa maquilador se dejó de lado la problemática de disposición de residuos para concentrarse en la creación de empleos. Muchas plantas maquiladoras aseguran que la mayor contaminación proviene de residuos residenciales y, aunque esto es verdad, no deja de ser importante la participación de éstas en el deterioro ambiental de la región. Lo que habría que argumentar es que la industria maquiladora no paga impuestos, lo que provoca que los gobiernos locales carezcan de recursos para proveer de una infraestructura adecuada que pueda solventar los problemas de crecimiento urbano y de población.

¹⁶ Se puede argumentar que varios de los cambios iniciados por el gobierno mexicano relacionados con la transparencia ambiental son producto de la fuerza que organizaciones no gubernamentales adquirieron en nuestro país. El TLCAN fue el pivote que dio pie al crecimiento y fortalecimiento de varias ONG ambientalistas mexicanas. Hacia 1990, México había firmado, cuando menos, 32 acuerdos ambientales internacionales, además de los acuerdos binacionales con Estados Unidos. En gran medida, la preocupación por asuntos ambientales se debe al TLCAN y la fuerza que grupos ambientalistas de los tres países ejercieron en la firma de los Acuerdos Paralelos (Gilbreath y Ferretti, 2006: 93-95).

Sobre los impactos sociales provocados por el deterioro ambiental en la región, es evidente cómo los costos de mitigación de los impactos siempre son más elevados que los de prevención. Estos impactos indirectos reducen la productividad de la fuerza de trabajo y representan un desafío para el TLCAN en tanto que éste tiene que hacerse cargo de la mejora del bienestar social y la promoción del desarrollo sustentable. Los impresionantes montos que el Bandan ha proporcionado en infraestructura ambiental como medio de mitigación del daño son una clara muestra de los altos costos monetarios, sociales y ambientales que enfrenta la región.

Por último, los cambios ecológicos además de sus implicaciones sociales y políticas tienen impactos reales en la productividad económica. La habilidad del TLCAN para lograr las metas de liberalización económica y el mejoramiento socioeconómico en América del Norte se enfrentan al reto del deterioro natural de suministros de recursos, a la pérdida de productividad por la degradación ambiental, al desgaste de la biodiversidad y a los impactos del cambio climático. “Estos fenómenos conllevan altos niveles de incertidumbre en economías basadas en recursos naturales. La incertidumbre científica sobre la regulación de los ecosistemas implica un gran desafío para garantizar el sano mantenimiento ecológico de la pesca, la agricultura, los bosques o los recursos mineros” (Davidson y Mitchell, 2002: 267-275).

Ante los problemas citados, la pregunta clave es entender si la Cocef y el Bandan tienen capacidad de respuesta frente a los desafíos ambientales a corto y mediano plazos. El primer asunto que llama la atención es que en estos dieciséis años de puesta en marcha del TLCAN ha sido casi imposible armonizar regulaciones y establecer estándares ambientales comunes; un segundo aspecto es que la firma del tratado implica acuerdos entre países, pero éstos poseen diversos niveles políticos, fiscales y hasta burocráticos que no han facilitado el cuidado ambiental. Tercero, la complejidad y el aspecto transfronterizo de los asuntos ambientales que los coloca en la agenda de gobernanza internacional, como uno de los más complicados dilemas de la agenda política compartida (la incertidumbre científica, la multidimensionalidad, el impacto a gran escala, la variación regional de los problemas ambientales). Y cuarto, el TLCAN es un acuerdo que incluye en sus filas a dos países altamente desarrollados y a un tercero que vive en desventaja tecnológica, económica, política y de desarrollo.¹⁷

Uno de los elementos más restrictivos de las instituciones nacidas del TLCAN es la concentración de tareas en la defensa de las leyes ambientales de cada país. Hasta ahora, no se ha fomentado una legislación común en la región que conjugue están-

¹⁷ El Banco Mundial informó que en México menos de 10 por ciento de las aguas residuales de industrias, agricultura y domicilios son tratadas; apenas 35 por ciento de los residuos sólidos y peligrosos son eliminados sanitariamente; y se están registrando pérdidas dramáticas en diversidad biológica y genética. En el caso de la contaminación del aire, el Banco concluye que a pesar de las instituciones dedicadas a la problemática, las estructuras, leyes y recursos siguen siendo insuficientes (Banco Mundial, 2001: 264).

dares y armonice normas. Un reto importante hoy es evaluar la pertinencia de un cambio en este rubro que permita un cuidado extensivo y eficaz del ambiente. La intención es observar el manejo de recursos, su explotación, uso y mitigación, más allá de los clásicos discursos sobre la soberanía.

Otro asunto candente es asumir la necesidad de aplicar sanciones al incumplimiento del acuerdo paralelo. Incluso hoy, si alguno de los tres países firmantes reduce sus estándares ambientales no se le puede imponer ningún tipo de penalización, asunto que da lugar a que existan violaciones a los acuerdos y poca efectividad frente al deterioro ambiental. Además, el acuerdo paralelo no contempla mecanismos de prevención ambiental. El principio precautorio sólo puede aplicarse a los gobiernos, pues no existe jurisprudencia para empresas o particulares.

Pero la gran debilidad del TLCAN es no haber incluido los asuntos ambientales y laborales como parte integral del tratado. Ello da pie a discrepancias entre los acuerdos paralelos y el propio tratado, al priorizar a uno sobre el otro. Un claro ejemplo de ello es el capítulo 11 del TLCAN, en el que se plantea que las empresas pueden demandar a los gobiernos para prevenir la expropiación de sus futuras ganancias por la imposición de estándares ambientales.¹⁸

Todas estas condicionantes serán el foco de la discusión durante los próximos años en la región fronteriza. La Cocef y el Bandan deberán repensarse en relación no sólo con su capacidad técnica y financiera, sino con la posibilidad de reestructurar su mandato, sus acciones y sus posibles alcances. Es claro que los desafíos para estas dos agencias no sólo se encuentran en el plano de lo inmediato, entendido hasta ahora como la solución a la carencia de infraestructura ambiental, relacionada principalmente con el agua. Los problemas ambientales de la región marcan un límite al desarrollo y a las condiciones de operación del propio crecimiento económico. Los desafíos ecológicos, sociales, legislativos, presupuestales son evidentes, y la reformulación de estas agencias resulta imperiosa en el futuro de la región.

AMBIENTE Y DESARROLLO EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Las relaciones entre ambiente y desarrollo han sido debatidas por décadas, lo cierto es que en el caso de la frontera compartida entre México y Estados Unidos se ha

¹⁸ En el año 2000, el International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) ordenó a México pagar 16.5 millones de dólares (más intereses) a la empresa californiana Metalclad después que tanto el gobierno federal como el local impidieron la construcción de un basurero tóxico cerca de poblados en San Luis Potosí. Durante ese mismo año, la empresa canadiense Methanex aplicó el capítulo 11 del TLCAN en contra del estado de California por prohibir el uso de varios compuestos químicos, pues esto significó una pérdida de 970 millones de dólares para la compañía (Gilbreath y Ferretti, 2006: 99-105).

privilegiado un modelo de crecimiento que poco ha contribuido al cuidado ambiental. El Programa Bracero, las migraciones internas hacia el sureste de la frontera estadounidense, el Programa Nacional Fronterizo y, sobre todo, el Programa de Industrialización Fronteriza convirtieron a la región en un espacio altamente industrializado con un crecimiento poblacional acelerado e infraestructura urbana deficiente.

Desde los años ochenta, el mayor logro de ambos gobiernos en materia ambiental ha sido minimizar lo que los economistas llaman externalidades, efectos provocados por un grupo que impacta a otro, usualmente de manera negativa.¹⁹ El punto central era evadir los problemas ambientales para impulsar el crecimiento económico y proteger, de esta manera, los derechos de propiedad y las ganancias de las industrias en la región. Sin embargo, este enfoque de manejo-control tuvo una visión de corto alcance, pues dejó de lado el cuidado de la calidad del agua y el aire, la vigilancia de áreas ambientales sensibles y la generación-disposición de residuos sólidos. La falta de información (datos, cifras, cálculos) sobre asuntos y riesgos ambientales y el escaso personal capacitado con el que contaban los programas ambientales impulsados han sido asuntos cruciales en la situación ambiental que la frontera presenta.²⁰

Cuando los problemas y riesgos ambientales de la región se hicieron evidentes se abordaron con regulaciones específicas; protección de los recursos hídricos, conservación de recursos, regulación ambiental, etc. Y aunque las legislaciones ambientales se reforzaron, como en el caso de México, aún hoy no existe un programa integral de planeación para el desarrollo de la región compartida. Las agencias ambientales que el TLCAN puso en funcionamiento han tratado de resarcir y enfrentar el deterioro ambiental en la zona. Sin embargo, el crecimiento económico y el cuidado ambiental siguen siendo rubros totalmente contradictorios y separados en los planes de la Cocef y el Bandan. Estas agencias no han propuesto un plan transversal ambiental

¹⁹ Las externalidades ocurren cuando las acciones de una o varias personas afectan a terceros. Según varios economistas, las externalidades pueden provocar fallas del mercado si el mecanismo de precios no considera los "costos sociales totales" y los "beneficios sociales totales" que tienen la producción y el consumo. Tanto en el caso del productor como en el caso del consumidor, el óptimo privado se logra a un nivel de cantidad producida o a un nivel de consumo mayor que el óptimo social, concluyendo que el interés particular no coincide con el interés social y por lo tanto ocurriría una falla del mercado. En este punto se llega a una conclusión opuesta a la de Adam Smith y de los economistas liberales: cada uno persiguiendo su bienestar particular o promoviendo sus propios intereses promoverá los de la sociedad de un modo más efectivo que cuando intenta directamente promoverlos. Según el *mainstream economics*, otra falla del mercado ocurre en el caso de los denominados "bienes públicos", los cuales tienen externalidades muy positivas que hacen que el mercado no los produzca por no ser rentables, es decir, el mercado no proveerá de estos bienes a los consumidores. Se concluye que el gobierno debe producirlos para que la gente tenga acceso a ellos.

²⁰ Con la firma del Acuerdo de la Paz, el PIAF y Frontera 2012, México se comprometió a financiar política y económicamente asuntos ambientales. Pero el alto crecimiento industrial impulsado por el TLCAN provocó mayores presiones a las agencias encargadas de la regulación ambiental. Entre las grandes debilidades institucionales, cabe destacar el pobre entrenamiento de su personal, las inadecuadas instalaciones y equipo y un politizado manejo de la cuestión ambiental.

que analice, proyecte, diseñe y lleve a la práctica un programa que conjunte desarrollo y ambiente.²¹

Desde nuestro punto de vista, el análisis de las interconexiones entre desarrollo y ambiente implican tres elementos: la escala y el espacio, la construcción de agendas, y la puesta en marcha de planes ambientales transversales e integrales.

El tema de la escala y el espacio se refiere a la relación existente entre la urbanización y el crecimiento económico como dos fenómenos que van unidos y están asociados al proceso de desarrollo. No puede entenderse el crecimiento económico, característico de la industria maquiladora en la región, sin el proceso de urbanización y viceversa. Uno de los rasgos más evidentes de este crecimiento ha sido el deterioro ambiental. El gran reto, tanto para los gobiernos locales como para los ciudadanos que habitan ese espacio, son los riesgos ambientales que aparecen en diferentes escalas y magnitudes. La escasez y contaminación del aire-agua y suelos, el deterioro de los recursos de la periferia que rodea los centros urbanos, la producción de desechos y su disposición final, así como el consumo de energía son sólo algunos ejemplos que ponen en jaque al propio crecimiento económico de la región.

El uso de la escala y el espacio puede permitir encontrar soluciones concretas a los problemas localizados y abrir la posibilidad de establecer conexiones entre desarrollo y ambiente. La región fronteriza es un espacio donde se focalizan problemas ambientales concretos, escala que facilita soluciones dinámicas y brinda la posibilidad de elaborar planes de desarrollo audaces en el combate a la pobreza y a la búsqueda de oportunidades para paliar los altos índices de violencia que hoy se viven en esa zona.²² Por tanto, es necesaria una nueva política ambiental que trate de entrelazar interacciones sociales y diferentes respuestas institucionales frente a la degradación ambiental a varias escalas y por diferentes actores. Se trata de generar objetivos de política ambiental más representativos a nivel local que intenten resolver los altos niveles de pobreza.²³

²¹ El TLCAN no sólo quedó subordinado al Acuerdo General de Tarifas y Aranceles (GATT), sino también a tres acuerdos ambientales: la convención que impide la importación-exportación de especies en peligro (1973); la Convención de Basilea (1989), que regula el intercambio transfronterizo de basura tóxica, y el Protocolo de Montreal (1990), que lidia con el agotamiento de la capa de ozono.

²² El caso de Ciudad Juárez es especial, precisamente por la descomposición de las ligas de sociabilidad. Desde hace décadas, en ese territorio se incubaba una catástrofe: la combinación de flujos migratorios, la historia de ilegalidad, la falta de inversión en equipamiento urbano, la ausencia de oportunidades de educación y la impunidad del narcotráfico han dado lugar a graves índices de criminalidad. Considerada como la ciudad más violenta del mundo, en 2009 se registraron 191 homicidios por cada 100 mil habitantes. Se calcula que los asesinatos en Ciudad Juárez aumentaron 800 por ciento entre 2007 y 2009 (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, 2009).

²³ El Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1997 distingue tres perspectivas sobre pobreza: ingresos, necesidades básicas y capacidades. La pobreza en el ingreso se ve como la incapacidad monetaria para satisfacer los elementos más apremiantes de la vida, es decir, una persona se considera pobre cuando su nivel de ingreso es inferior a la línea de pobreza que se ha definido. Con frecuencia se define esta línea en términos de tener ingreso suficiente para comprar una

El punto nodal de este análisis es poner atención en el concepto “formas de vida sustentables” que implica tomar en cuenta todas las capacidades, los recursos (materiales y sociales) y las actividades requeridas de medios para vivir de manera digna. Pieza clave de este enfoque es contemplar el uso, manejo y control de los recursos naturales de manera sustentable por las propias comunidades.

Es importante señalar cómo las causas que conducen a la pobreza y a la degradación ambiental pueden ser mediadas por prácticas locales. En otras palabras, se necesita poner atención en las formas, las instituciones, y los grupos específicos que tienen acceso, control y manejo de recursos naturales específicos, así como de servicios ambientales que son importantes para su bienestar (Forsyth *et al.*, 1998: 28).

Por otra parte, el segundo elemento por tomar en cuenta en las relaciones entre desarrollo y ambiente es la construcción de agendas. Gobernar y regular las cargas ambientales urbanas no ha sido asunto sencillo, según el modelo de comando-control, los gobiernos tanto locales como nacionales trataron de combatir los daños sin prevención a largo plazo. Las agendas café, grises y verdes han sido un modelo a seguir en relación con el crecimiento urbano.

En términos generales, las agendas café tienen la intención de acabar con los problemas sanitarios de la ciudad; el acceso a agua potable, drenaje y pavimentación son parte de su quehacer, se asocian a niveles de salud tratando de reducir el número de enfermedades y muertes de los habitantes en ciudades de bajos ingresos. Las agendas grises se relacionan a los graves problemas de contaminación ambiental causados por la industrialización y la quema de combustibles, así se fomentan normas y programas concretos de control. Y por último, las agendas verdes, con un enfoque más global, promueven la construcción de programas de largo alcance que incluyen el calentamiento global, el cuidado de áreas verdes, la energía alternativa, el reciclaje y la reutilización de materiales.

cantidad determinada de alimentos. La satisfacción de las necesidades sólo depende del ingreso o del consumo privado y, por lo general, no se toma en cuenta la satisfacción e insatisfacción real de estas necesidades. Se entiende la pobreza como un problema exclusivo de la ausencia de ingreso, cuando en realidad es producto de otros factores. La pobreza como la carencia de las necesidades básicas es un concepto que va mucho más allá de la falta de ingreso privado. La pobreza se concibe como la privación de los medios materiales para satisfacer en medida aceptable las necesidades humanas, incluidos los alimentos, servicios básicos de salud y educación y otros esenciales que la comunidad tiene que prestar para impedir que la gente caiga en la pobreza. También reconoce la necesidad de empleo y participación. La pobreza como ausencia de capacidades se refiere a que los funcionamientos que dependen de habilidades son distintos de los físicos, como tener una buena nutrición, vestido y una vivienda adecuada, así como evitar la morbilidad prevenible, o bien, logros sociales más complejos como poder participar en la vida de la comunidad. El criterio de la capacidad concilia los conceptos de pobreza absoluta y relativa, ya que la privación relativa de ingreso y productos puede provocar una privación absoluta de capacidad mínima.

En el caso de la frontera compartida es evidente que la Cocef y el Bandan han puesto en práctica sobre todo agendas café y grises. En realidad muy poco se ha logrado en la puesta en práctica de agendas verdes, las cuales implican un cambio en el patrón de crecimiento al promover energías alternativas, reciclaje, reutilización, reúso, mitigación del daño y programas de prevención. El modelo de agendas hasta ahora seguido por la Cocef y el Bandan ha sido poco efectivo, la linealidad con la cual se han aplicado éstas sólo permite combatir ciertos rasgos del riesgo ambiental.

Al dejar de lado la prevención y la precaución ambiental y fomentar la construcción de infraestructura con la sola finalidad de limpiar y no atacar el deterioro ambiental de una manera integral, coloca a las agendas ambientales fronterizas en una situación vulnerable. La urgencia de poner en práctica agendas híbridas, que vayan más allá de combatir los inminentes impactos provocados por el crecimiento económico, urbano o poblacional, da lugar a establecer un esquema de largo aliento que conjunte nuevas soluciones y diversifique posibilidades. Guiones alternativos donde se rompa la linealidad e integren respuestas de la esfera urbano-espacial y la dinámica ambiental. El punto nodal es el ejercicio de la prevención del riesgo, lo que implica ligar de manera dinámica desarrollo y ambiente.

El tercer elemento útil para fomentar las interacciones entre desarrollo y ambiente es la construcción de una política pública que tienda a un programa ambiental transversal e integral. Éste se creará por un proceso que deberá comparar y evaluar cada decisión en el corto, mediano y largo plazos. Incorporar el análisis de impacto ambiental y tomar en consideración tanto alternativas como opciones que provengan de la opinión pública, de la ciudadanía, de otras agencias de gobierno y de expertos se coloca como un asunto prioritario en el cambio de perspectiva. El programa ambiental transversal e integral permitirá hacer efectiva la participación y el empoderamiento de las comunidades directamente afectadas y, por tanto, abrir canales de comunicación con los ciudadanos.

Acercar a múltiples actores (autoridades locales, agencias descentralizadas de cooperación multilateral, particulares y ciudadanos) en la formación de redes multinivel puede asegurar políticas viables para combatir problemas ambientales concretos de manera amplia y contundente. La complejidad de la condición ambiental en la región requiere nuevas formas de apreciar la interacción entre escalas de impacto y sistemas de gobernanza, por ello es indispensable repensar la construcción de las políticas públicas y la necesidad de la apertura de nuevos espacios de decisión. En este nuevo plan, toda actividad económica deberá ser evaluada y contemplada de manera transversal, sólo así se podrá garantizar el desarrollo sostenido y sustentable de la región. El compromiso de dos gobiernos y dos sociedades es clave para el logro de esta importante tarea.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Este recorrido plantea serios retos para el TLCAN y sus instituciones ambientales. Es evidente la necesidad de una política ambiental que vaya más allá de las agendas café y grises, y proponga agendas híbridas que favorezcan modelos verdes; esto es fundamental si se quiere incrementar la productividad social y económica de la región. El pilar de estas transformaciones será garantizar el desarrollo social, ambiental y económico a través de un plan transversal que incluya todos los componentes del manejo ambiental y ecológico, prioridad que estas agencias tienen por delante.

Fomentar una política de transparencia, corresponsabilidad y participación pública a partir de la gobernanza multinivel, en donde actores de diversos ámbitos conozcan los documentos emitidos, las resoluciones impuestas y puedan ser parte del proceso amplio y deliberativo de toma de decisiones en materia ambiental, es un asunto clave para la reformulación de la Cocef y el Bandan, pues son los ciudadanos de la región quienes viven de manera directa el impacto ambiental. Extender los espacios para escuchar sus demandas, ampliar la coparticipación y deliberación sobre programas de desarrollo con orientación ambiental, así como empoderar a grupos todavía no considerados y corresponsabilizar a todos en la toma de decisiones favorecerá la legitimidad de las políticas que se lleven a cabo.

La armonización de la legislación es un asunto vital, sin ella poco se podrá avanzar en los próximos años; su reforzamiento acabará con la vulnerabilidad presentada hasta ahora. La búsqueda de armonización de estándares, la conjunción de toma de decisiones de diversos niveles de gobierno y la incorporación de medidas ambientales en el cuerpo del TLCAN, así como la revisión del capítulo 11 son aspectos impostergables en la reconstrucción de la agenda ambiental de la zona.

Desde nuestro punto de vista, cada proyecto de inversión avalado por el TLCAN deberá asumir un riguroso y acumulativo proceso de evaluación ambiental, en el que instituciones científicas establezcan criterios a corto y mediano plazos, los inversionistas, compromisos en la solución de daños y mejoras tecnológicas con el fin de reducir emisiones, y los ciudadanos vigilen de manera cercana el desempeño ambiental. Sólo este tipo de mecanismos puede garantizar el desarrollo con cuidado ambiental.

Un asunto clave es la prevención ambiental y hemos mostrado los altos costos que implica resarcir el daño. Los asuntos ambientales requieren hoy más que nunca voluntad política, apoyo financiero y una rendición de cuentas clara y transparente que fortalezca los mecanismos democráticos. La aplicación del principio precautorio se convierte en eje de decisión para poder combatir el riesgo ambiental.

La Cocef y el Bandan han sido dos instituciones clave en la corrección del deterioro ambiental de la región. Su reforzamiento, ampliación de capacidades y su rees-

tructuración se encuentran hoy a prueba. Avanzar en estas tareas podrá implicar un avance en el binomio desarrollo-ambiente, dejar pasar más tiempo es jugar con un riesgo cada vez más inminente de caos, pobreza y violencia en la región.

BIBLIOGRAFÍA

ALFIE, M.

- 1998 *Y el desierto se volvió verde. Movimientos ambientalistas binacionales*, México, Universidad Iberoamericana/UAM-A/Eón Editores.
- 2002 “Alianzas y desafíos: grupos y redes de defensa ambientalistas en la frontera México-Estados Unidos”, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, no. 73, pp. 23-42.
- 2005 *Democracia y desafío medioambiental en México. Riesgos, retos y opciones en la nueva era de la globalización*, México, UAM-A/Pomares.
- 2009 “North American/European Environmental Agencies: A Comparative Perspective”, en *North America at the Crossroads: NAFTA after 15 Years*, México, UIA.

ALFIE, M. y Luis Méndez

- 2000 *Maquila y movimientos ambientalistas. Examen de un riesgo compartido*, México, UAM-A/Conacyt/Eón Editores.

BANCO MUNDIAL

- 2001 *Índices de contaminación en México, 2010*, en <http://www.bancomundial.org/>, consultado en enero de 2010.

BANDAN

- s.f. “Cartera de proyectos”, en www.nadb.org/espanol/proyectos/cartera.html, consultado en enero de 2010.
- 2009 “Programas complementarios”, en <http://www.nadb.org/espanol/bdan.html>, consultado en enero de 2010.
- 2010a “Hoja informativa, Baja California. Programa integral de pavimentación y calidad del aire”, en <http://www.nadb.org/espanol/proyectos/estados/baja-cali.html>, consultado en enero de 2010.
- 2010b “Hoja informativa, Bisbee, Arizona. Mejoras al sistema de alcantarillado y saneamiento”, 2010, en <http://www.nadb.org/espanol/proyectos/estados/arizona.html>, consultado en enero de 2010.

- 2010c “Hoja informativa, distrito de riego 005, Delicias, Chihuahua. Proyecto: Modernización y tecnificación de los distritos de riego del río Conchos”, en <http://www.nadb.org/espanol/proyectos/estados/chihuahua> consultado en enero de 2010.
- 2010d “Hoja informativa, Eagle Pass, Texas. Mejora regional al sistema de agua potable”, en <http://www.nadb.org/espanol/proyectos/estados/texas.html>, consultado en enero de 2010.
- 2010e “Hoja informativa, Monterrey, Nuevo León. Proyecto de ampliación de la red de distribución de agua residual tratada”, en <http://www.nadb.org/espanol/proyectos/estados/nuevo-leon.html>, consultado en enero de 2010.
- 2010f “Hoja informativa, Nogales, Sonora. Abastecimiento y distribución de agua potable”, en <http://www.nadb.org/espanol/proyectos/estados/sonora.html>, consultado en enero de 2010.
- 2010g “Hoja informativa, Región sur central del condado de Doña Ana. Nuevo México, Sistema regional south central de alcantarillado y saneamiento de las comunidades de Vado, Del Cerro, La Mesa, San Miguel, Berino y Chamberino”, en <http://www.nadb.org/espanol/proyectos/estados/nuevomexico.html>, consultado en enero de 2010.
- 2010h “Hoja informativa, Reynosa, Tamaulipas. Proyecto Integral de Saneamiento” en <http://www.nadb.org/espanol/proyectos/estados/chihuahua>, consultado en enero de 2010.
- 2010i “Hoja informativa, San Diego, California. Planta de agua para reúso”, en <http://www.nadb.org/espanol/proyectos/estados/california.html>, consultado en enero de 2010.
- 2010j “Hoja informativa. Piedras Negras, Coahuila. Proyecto integral de saneamiento”, en <http://www.nadb.org/espanol/proyectos/estados/coahuila.html>, consultado en enero de 2010.

COCEF

- 2009a “Organización Interna”, en www.cocef.org/español/index.html.
- 2009b “Informe Trimestral”, en <http://www.nadb.org/espanol/bdan.html>.

COMISIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DE TEXAS

- 1994 *The Border Environment: An Exchange*, El Paso, Tex., Texas Natural Resource Conservation Commission.

CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA JUSTICIA PENAL

- 2009 “Violencia en Ciudad Juárez”, en www.seguridadjusticiapaz.org.mx, consultado en enero de 2010.

DAVIDSON, D. y. ROSS E. MITCHELL

2002 "Environmental Challenges to International Trade", en Edward J. Chambers y Peter H. Smith, eds., *NAFTA in the New Millennium*, San Diego, Calif., Center for U.S.-Mexican Studies y University of Alberta.

DORAN, CH.

1996 "After NAFTA", en Charles. F. Doran y A. P. Drischler, eds., *A New North America. Cooperation and Enhanced Interdependence*, Connecticut, Library of Congress/Praeger.

DREILING, M.

1998 "Remapping North American Environmentalism. Contending Visions and Divergent Practices in the Fight over NAFTA", en D. Faber, ed., *The Struggle for Ecological Democracy. Environmental Justice Movements in the United States*, Nueva York, The Guilford Press.

ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (EPA)

2010 *Border 2012*, en www.epa/gob/border2012.

FORSYTH, T. *et al.*

1998 *Poverty and Environment: Priorities for Research and Policy an Overview Study*, Farnham, R.U., Institute of Development Studies.

GALLAGER, K.

2004 *Free Trade and the Environment. Mexico, NAFTA and Beyond*, Palo Alto, Calif., Stanford University Press.

GANSTER, P. y DAVID. E. LOREY

2006 *The U.S.-Mexican Border, into the Twenty-First Century*, Maryland, Rowman and Littlefield Publishers.

GILBREATH, J. y JANINE FERRETI

2006 "Mixing Environment and Trade Policies under NAFTA", en Sidney Weintraub, ed., *NAFTA's Impact on North America. The First Decade*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies.

GILBREATH, J. y JOHN BENJAMIN TONRA

1994 "The Environment: Unwelcome Guest at the Free Trade Party", en M. Delal

Baer y Sidney Weintraub, eds., *The NAFTA Debate. Grappling with Unconventional Trade Issues*, Boulder, Col., Lynne Rinner.

GOOD NEIGHBOR ENVIRONMENTAL BOARD (GNEB)

1992 *Ten Report Environmental Protección and Border Security* [informe del Good Neighbor Environmental Board al presidente y al congreso estadounidense], en www.epa.gov, consultado en enero de 2010.

HUFBAUER, G. *et al.*

2000 *NAFTA and the Environment: Seven Years Later*, Washington, D.C., Institute for International Economics, pp. 39-65.

ORME, W. A.

1996 *Understanding NAFTA. Mexico, Free Trade and the New North America*, Texas, Austin, University of Texas Press.

PROFEPA

2006 *Frontera 2012: Programa Ambiental México-Estados Unidos*, en www.profepa.com.mx, consultado en enero de 2010.

SANTEZ-ÁLVAREZ, R.

2009 "Replanteando la interacción gobierno-sociedad: lecciones de la gobernanación ambiental de la franja México-Estados Unidos, México, www.eumed.net/libros, consultado en enero de 2010.

SEMARNAT

2009 "Presencia internacional", 2009, en www.semarnat.gob.mx/presenciainternacional/fronteranorte/cocef, consultado en enero de 2010.

SOUTHWEST CENTER FOR ENVIRONMENTAL RESEARCH AND POLICY (SCERP)

2002 *U.S.-Mexican Border Communities in the NAFTA Era*, Monograph Series, no. 4, San Diego, Calif., Southwest Center for Environmental Research and Policy.

THOMPSON, D.

1995 "The NAFTA Parallel Accord on the Environment", en Stephen J. Randall y Herman W. Konrad, eds., *NAFTA in Transition*, Edmonton, Alberta, University of Calgary Press.

TORRES, B.

1998 Las ONG ambientalistas en las relaciones México-Estados Unidos, *Foro Internacional*, vol. XXXIX, no. 4.

TRATADO DE LA PAZ

1983 <http://www.eumed.net/rev/delos/01/icrg.htm>, 2010.

Anexo

RESUMEN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DE BANDAN HASTA DICIEMBRE DE 2009						
Cuadro 1						
(concluidos y activos)						
Comunidad/ promotor	Proyecto certificado por Cocof			Financiamiento del Bandan		
	Población beneficiada**	Tipo	Fecha	Costo total (millones de dls.)	Crédito	Situación
Proyectos concluidos						
1	Agua Prieta, Son.	RS	9-nov.-96	1.91	0.45	Crédito liquidado
2	Agua Prieta, Son.	Aire Pavimentación	17-dic.-02	17.00	3.63	Crédito en amortización
3	Agua Prieta, Son.	SAN	30-oct.-07	0.65	-	Recursos del BEIF desembolsados
4	Alton, TX	SAN	18-jun.-97	14.47	-	Recursos del BEIF desembolsados
5	Bisbee, AZ	SAN	25-sep.-03	30.07	-	Recursos del BEIF para construcción desembolsados; recursos de transición en desembolso
6	Brawley, CA	AP	28-sep.-95	25.71	0.97	Crédito liquidado
7	Brawley, CA	AP / SAN	30-sep.-99	13.76	-	Recursos del BEIF desembolsados
8	Caléxico, CA	AP	24-jun.-98	11.33	-	Recursos del BEIF desembolsados
9	Canal Gila Gravity, AZ	CA	19-mar.-04	1.76	-	Recursos del FICA en desembolso
10	China/Gen. Bravo, N.L.	RS	20-jun.-01	0.95	-	Recursos del SWEP en desembolso
11	Ciudad Acuña, Coah.	SAN	24-mar.-00	78.80	1.88	Crédito en amortización; recursos del BEIF en desembolso
12	Ciudad Juárez, Chih.	SAN	30-sep.-97	31.49	4.61	Crédito liquidado; recursos del BEIF desembolsados
13	Condado de Doña Ana, NM	SAN	20-jun.-01	29.80	-	Recursos del BEIF para construcción desembolsados; recursos de transición en desembolso

14	Condado de Doña Ana, NM	174 682	RS	18-jun-03	3.14	1.51	Crédito liquidado; recursos del SWEP desembolsados
15	Condado de Jim Hogg, TX	5 281	RS	30-jul-04	1.00	-	Recursos del SWEP desembolsados
16	Condado de Yuma, AZ (WUA)	-	CA	25-sep-03	6.16	-	Recursos del FICA desembolsados
17	Del Rio, TX	42 000	AP	31-mar-98	44.63	-	Recursos del BEIF desembolsados
18	Del Rio, TX	47 276	RS	18-jun-03	1.16	-	Recursos del SWEP desembolsados
19	Desert Shores, CA	1 208	SAN	26-jun-02	1.20	0.50	Crédito en amortización; recursos del BEIF desembolsados
20	Districto de Agua de Bard, CA	-	CA	5-dic-03	8.06	-	Recursos del FICA en desembolso
21	DR #005 Delicias, Chih.	180 000	CA	17-oct-02	143.60	-	Recursos del FICA desembolsados
22	DR Brownsville, TX	-	CA	18-jun-03	2.36	-	Recursos del FICA desembolsados
23	DR Cameron No. 2, TX	-	CA canal	25-sep-03	4.32	-	Recursos del FICA desembolsados
24	DR Cameron No. 2, TX	-	CA bombeo	25-sep-03	11.00	-	Recursos del FICA desembolsados
25	DR Harlingen, TX	-	CA	18-jun-03	3.56	-	Recursos del FICA desembolsados
26	DR Hidalgo No. 1, TX	-	CA	18-jun-03	5.78	-	Recursos del FICA en desembolso
27	DR Hidalgo No. 2, TX	-	CA lateral a	18-jun-03	3.37	-	Recursos del FICA desembolsados
28	DR Hidalgo No. 2, TX	-	CA canal				
29	DR Hidalgo No. 2, TX	-	Wisconsin	18-jun-03	1.67	-	Recursos del FICA desembolsados
30	DR Hidalgo No. 6, TX	-	CA-UNIDAD I-18	30-oct-07	1.88	-	Recursos del FICA desembolsados
31	DR Imperial, CA	-	CA	25-sep-03	3.00	-	Recursos del FICA desembolsados
32	DR Presa de Elefante, NM	-	CA-1	25-sep-03	5.00	-	Recursos del FICA desembolsados
33	DSM Valle No. 2, TX	-	CA	18-jun-03	8.49	-	Recursos del FICA desembolsados
34	Donna, TX	-	CA	5-dic-03	2.48	-	Recursos del FICA desembolsados
35	Douglas, AZ	20 000	AP / SAN	24-jun-98	21.62	-	Recursos del BEIF desembolsados
36 y 37	Dr. González y Los Herreras, N.L.	-	AP / SAN -1	18-ene-96	2.00	-	No se requiere asistencia del Bandan
38	El Paso, TX (NW)	4 969	RS	16-dic-08	0.24	-	Recursos del SWEP desembolsados
39	El Paso, TX (EPIPO)	90 000	SAN	15-nov-95	11.68	-	No se requiere asistencia del Bandan
40	El Paso, TX (JRWTP)	900	SAN	18-jul-96	0.16	-	No se requiere asistencia del Bandan
41	El Paso, TX (LWWD)	47 000	AP	5-dic-97	37.82	-	Recursos del BEIF desembolsados
42	El Porvenir, Chih.	40 000	AP / SAN	24-jun-98	100.35	-	Recursos del BEIF desembolsados
		2 740	SAN	28-sep-07	2.27	0.14	Crédito en amortización; recursos del BEIF desembolsados

Cuadro 1 (continuación) RESUMEN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DE BANDAN HASTA DICIEMBRE DE 2009 (concluidos y activos)							
Comunidad/ Promotor	Proyecto certificado por Cocof			Financiamiento del Bandan			
	Población beneficiada**	Tipo	Fecha	Costo total (millones de dls.)	Crédito	Situación	
43	El Sásabe, Son.	1 081	SAN	27-mar.-01	0.94	-	Recursos del BEIF desembolsados
44	Gadsden, AZ	888	SAN	17-dic.-02	5.47	-	Recursos del BEIF desembolsados
45	Heber, CA	3 400	SAN	26-mar.-99	3.38	-	Recursos del BEIF desembolsados
46	Heber, CA	-	AP / SAN	30-sep.-99	6.87	-	Recursos del BEIF para construcción desembolsados; recursos de transición en desembolso
47	La Unión, NM	1 003	SAN	6-dic.-01	7.60	-	Recursos del BEIF para construcción desembolsados; recursos de transición en desembolso
48	Lordsburg, NM	3 379	AP	27-mar.-07	2.00	-	Recursos del BEIF desembolsados
49	Marathon, TX	660	AP / SAN	18-jun.-03	1.95	-	Recursos del BEIF desembolsados
50	Matamoros, Tam. (FINSA)	-	SAN	18-ene.-96	1.10	-	No se requiere asistencia del Bandan
51	Matamoros, Tam.	462 157	AP / SAN	19-jun.-03	76.60	10.06	Crédito en amortización; recursos del BEIF en desembolso
52	Matamoros/Vallehermoso, Tam.	524 350	RS	27-mar.-07	8.55	-	Recursos del SWEP en desembolso
53	Mercedes, TX	15 500	AP / SAN	9-nov.-96	11.16	1.87	Crédito liquidado; recursos del BEIF desembolsados
54	Mexicali, B.C.	658 185	SAN -1	5-dic.-97	54.97	-	Recursos del BEIF desembolsados
55	Mexicali, B.C.	-	SAN -2	25-sep.-03	30.16	-	Recursos del BEIF desembolsados

56	Naco, Son.	6 108	AP / SAN	30-abr-96	2.07	0.15	Crédito en amortización; recursos del BEIF desembolsados
57	Naco, Son.	-	RS	30-jul-04	0.60	-	Recursos del SWEP desembolsados
58	Nogales, AZ	-	AP				
59	Nogales, AZ	21 574	pozo potrero	26-jun-02	0.98	-	No se requiere asistencia del Bando
60	Ojinaga, Chih.	24 307	SAN	22-jun-00	74.10	-	Recursos del BEIF en desembolso
61	Patagonia, AZ	881	RS	16-oct-01	1.77	-	Recursos del SWEP en desembolso
62	Patagonia, AZ	-	SAN	27-ene-00	2.39	-	Recursos del BEIF desembolsados
63	Playas de Rosarito, B.C.	25 552	RS	11-oct-07	0.66	-	Recursos del SWEP en desembolso
			AP / SAN	26-oct-06	10.02	1.15	Crédito desembolsado; recursos del BEIF en desembolso
64	Porfirio Parra, Chih.	1 294	SAN	30-jul-07	2.00	0.14	Crédito en amortización; recursos del BEIF desembolsados
65	Praxedis, Chih.	3 431	SAN	28-sep-07	4.28	0.28	Crédito en amortización; recursos del BEIF en desembolso
66	Puerto Palomas, Chih.	7 490	SAN	7-dic-00	5.18	-	Recursos del BEIF desembolsados
67	Puerto Peñasco, Son.	33 115	RS	9-nov-96	2.18	0.50	Crédito liquidado
68	Puerto Peñasco, Son.	-	Aire				
69	Raymondville, TX	10 774	pavimentación	21-jun-06	4.55	3.94	Crédito en amortización
70	Reynosa, Tam.	-	AP	16-oct-01	7.71	-	Recursos del BEIF desembolsados
71	Roma, TX	21 000	Aire	16-jul-08	60.35	-	No se formalizó el crédito aprobado
72	Salem/Ogaz, NM	788	Pavimentación	30-sep-99	34.18	-	Recursos del BEIF en desembolso
			AP / SAN	20-jun-01	3.00	-	Recursos del BEIF para construcción desembolsados; recursos de transición en desembolso
73	San Benito, TX	28 168	SAN	25-sep-02	32.44	8.00	Crédito en amortización; recursos del BEIF para construcción desembolsados; recursos de transición en desembolso
74	San Diego, CA	1 200 000	SAN	18-jun-97	99.59	-	Recursos del BEIF desembolsados
75	San Luis Río Colorado, Son.	161 795	SAN -1	22-jun-00	16.74	7.42	Crédito en amortización; recursos del BEIF desembolsados

Cuadro 1 (continuación)
RESUMEN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DE BANDAN HASTA DICIEMBRE DE 2009
(concluidos y activos)

Comunidad/ Promotor		Proyecto certificado por Cocef			Financiamiento del Bandan		
		Población beneficiada**	Tipo	Fecha	Costo total (millones de dls.)	Crédito	Situación
76	San Pablo, NIM	900	SAN	26-jun.-02	2.99	-	No se requiere asistencia del Bandan
77	Sanderson/ Condado de Terrell, TX	1 128	SAN	24-mar.-00	3.64	-	Recursos del BEIF para transición en desembolso
78	Santa Rosa, TX	4 400	AP	25-sep.-02	9.72	-	Recursos del BEIF en desembolso
79	Seeley, CA	1624	AP / SAN	5-dic.-03	2.19	-	No se requiere asistencia del Bandan
80	Somerton, AZ	3 200	AP	14-sep.-00	3.44	-	Recursos del BEIF desembolsados
81	Somerton, AZ	7 905	SAN	18-jun.-03	7.88	-	Recursos del BEIF desembolsados
82	Tecate, B.C.	82 794	AP / SAN -1	22-jun.-00	9.73	0.61	Crédito en amortización; recursos del BEIF desembolsados
83	Plan de Texas						
	Combes	2 692	AP / SAN	2-dic.-99	0.82	-	Recursos del BEIF desembolsados
	Del Río	2 025	AP / SAN	2-dic.-99	0.94	-	Recursos del BEIF desembolsados
	Donna	4 344	AP / SAN	2-dic.-99	1.47	-	Recursos del BEIF desembolsados
	Mercedes	3 885	AP / SAN	2-dic.-99	0.91	-	Recursos del BEIF en desembolso
	Primera	4 051	SAN	2-dic.-99	1.03	-	Recursos del BEIF en desembolso
	San Benito	636	AP / SAN	2-dic.-99	0.24	-	Recursos del BEIF desembolsados
	San Juan	5 522	SAN	2-dic.-99	1.28	-	Recursos del BEIF desembolsados

84	Tijuana, B.C. (SAB)	1 310 000	SAN	18-jun.-97	27.43	5.95	Primer crédito liquidado; segundo crédito en amortización; recursos del BEIF desembolsados
85	Tijuana, B.C. (SANA)	-	SAN	16-oct-01	42.01	5.10	Crédito en amortización; recursos del BEIF desembolsados
86	Tijuana, B.C.	-	RS	21-jun.-06	4.54	1.72	Recursos del SWEP y crédito desembolsados
87	Tornillo, TX	3 176	SAN	25-sep-02	21.77	1.92	Crédito en amortización; recursos del BEIF en desembolso
88	Uvalde, TX	26 000	RS	20-jun.-01	3.42	-	Recursos del SWEP desembolsados
89	Westmorland, CA	2 300	SAN	11-ago.-99	4.41	-	Recursos del BEIF desembolsados
Total de proyectos concluidos***					1 421.08	62.50	508.28 Total de fondos del Bandan
Proyectos activos En construcción							
1	Anapra, Chih.	24 000	SAN	26-oct.-06	6.24	0.43	Crédito en amortización; recursos del BEIF en desembolso
2	Barreales/Juárez y Reforma, Chih.	1 969	SAN	5-dic.-08	2.62	-	Recursos del BEIF en desembolso
3	Ciudad Juárez, Chih.	360 000	SAN -SUR	10-dic.-09	35.67	-	Recursos del BEIF aprobados
4	Cd. Mier, Tam.	6 539	AP / SAN	26-nov-08	3.37	-	Recursos del BEIF en desembolso
5	Col. Esperanza, Chih.	1 267	SAN	28-sep-07	2.18	-	Recursos del BEIF en desembolso
6	Delicias, Chih (Energía Láctea)	108 187	ENE-cap. de metano	16-jul.-08	2.58	2.11	Crédito aprobado
7	DMCA Maverick No. 1, TX	-	CA	19-mar-04	1.05	-	Recursos del FICA en desembolso
8	DR Hidalgo No. 16, TX	-	CA	19-mar-04	3.52	-	Contrato del FICA firmado
9	DR Imperial, CA	-	CA -2	16-jul.-08	2.52	-	Recursos del FICA en desembolso
10	DR Lago Delta, TX	-	CA	25-sep-03	7.12	-	Recursos del FICA en desembolso

Cuadro 1 (continuación)
RESUMEN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DE BANDAN HASTA DICIEMBRE DE 2009
(concluidos y activos)

Comunidad/ Promotor	Proyecto certificado por Cocof				Financiamiento del Bandan		
	Población beneficiada**	Tipo	Fecha	Costo total (millones de dls.)	Crédito	Situación	
11 Douglas, AZ	18 000	AP / SAN -2	20-jun.-01	8.47	-	Recursos del BEIF para construcción desembolsados; recursos de transición por desembolsarse	
12 Eagle Pass, Tx*	45 878	AP / SAN	20-mar.-02	105.34	-	Recursos del BEIF desembolsados	
13 El Paso, Tx (Gaf)	-	ENE BODIESEL	4-mar.-08	26.65	19.98	Crédito en desembolso	
14 Estado de Baja California*	2 840 000	Aire Pavimentación	3-abr.-03	487.00	25.07	Crédito en amortización	
15 Fabens, TX	7 066	AP / SAN	20-mar.-02	12.00	-	Recursos del BEIF en desembolso	
16 Frontera Ribereña, Tam.	67 035	RS	16-dic.-08	3.43	-	Recursos del SWEP en desembolso	
17 Guadalupe, Chih.	4 647	SAN	30-jul.-07	3.40	0.27	Crédito en amortización; recursos del BEIF en desembolso	
18 La Feria, TX*	6 115	SAN	3-abr.-03	18.64	6.13	Crédito en amortización; recursos del BEIF en desembolso	
19 Laredo, TX	3 725	AP / SAN	14-sep.-00	21.58	-	Recursos del BEIF en desembolso	
20 Mexicali, B.C. (IV)	20 120	SAN -3	30-oct.-07	46.96	18.95	Crédito desembolsado	
21 Miguel Alemán, Tam.	24 020	SAN	30-oct.-07	6.47	-	Recursos del BEIF en desembolso	
22 Monterrey, N.L.*	3 592 474	SAN	21-jun.-06	66.34	27.31	Crédito en amortización	
23 Naco, Son.	6 108	Aire Pavimentación	30-oct.-07	0.91	0.42	Crédito en amortización	

24	Nogales, Son.*	213 976	AP	18-ene.-96	27.01	8.98	Crédito en amortización; recursos del BEIF desembolsado
25	Nogales, Son.*	-	SAN	30-jul.-04	11.09	-	Recursos del BEIF en desembolso
26	Nogales, Son.*	-	Aire	Pavimentación	10.57	8.83	Crédito en amortización
27	Nogales, Son.*	-	RS -1	11-dic.-07	2.83	2.36	Crédito en amortización
28	Nogales, Son.	-	RS -2	18-dic.-09	2.97	-	Recursos del SWEF aprobados
29	Nuevo Laredo, Tam.*	310 915	AP / SAN	30-jul.-04	57.70	5.43	Crédito en amortización; recursos del BEIF en desembolso
30	Nuevo Laredo, Tam.	-	DP	21-jun.-06	44.32	22.69	Crédito desembolsado
31	Nuevo Laredo, Tam.	120 000	Aire	Pavimentación	47.49	36.35	Crédito desembolsado
32	Nuevo Laredo, Tam.	-	Aire	Mejoras viales	44.91	26.34	Crédito en desembolso
33	Ojinaga, Chih.	24 307	SAN	10-jul.-09	5.28	1.04	Crédito en amortización; recursos del BEIF desembolsados
34	Pharr, TX	54 619	SAN	27-mar.-07	44.00	16.00	Primera parte del crédito desembolsado; recursos del BEIF en desembolso
35	Piedras Negras, Coah.*	132 561	SAN	24-mar.-00	56.82	2.45	Crédito en amortización; recursos del BEIF desembolsados
36	Playas de Rosarito, B.C.	80 000	Aire	30-oct.-07	40.91	29.14	Primera parte del contrato de crédito firmado
37	Reynosa, Tam.*	420 463	SAN	31-mar.-98	83.40	8.00	Crédito en amortización; recursos del BEIF en desembolso
38	Reynosa, Tam.	-	Aire-Pavimentación (2)	6-jul.-08	143.93	-	Solicitud de financiamiento retirada
39	Río Bravo/Nvo. Progreso, Tam.	93 603	AP / SAN	29-may.-08	29.20	3.10	Crédito desembolsado; recursos del BEIF en desembolso
40	San Isidro, Chih.	2 295	AP / SAN	30-jul.-07	2.22	-	Recursos del BEIF en desembolso

Cuadro 1 (continuación)
RESUMEN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DE BANDAN HASTA DICIEMBRE DE 2009
(concluidos y activos)

Comunidad/ Promotor	Proyecto certificado por Cocof				Financiamiento del Bandan		
	Población beneficiada**	Tipo	Fecha	Costo total (millones de dls.)	Crédito	Situación	
41 San Luis R.C., Son.*	161 795	RS	16-oct-01	4.01	1.08	Crédito en amortización; recursos del SWEF desembolsados	
42 San Luis R.C., Son.*	-	SAN -2	30-jul.-07	15.19	1.58	Crédito desembolsado; recursos del BEIF desembolsados	
43 San Luis R.C., Son.	180 886	Aire-reubicación de garita	29-oct.-08	15.39	10.13	Crédito desembolsado	

* Algunos componentes o etapas del proyecto están concluidos y en operación.
 ** La población de comunidades con dos o más proyectos de infraestructura no se duplica en el total.
 *** Los proyectos en las áreas costeras de Tijuana, en Lomas de Rosarito y la colonia Independencia de Playas de Rosarito han sido terminados, por lo que hay realmente 92 proyectos certificados concluidos y 49 en construcción.

BEIF: Fondo de Infraestructura Ambiental Fronteriza, FICA: Fondo de Inversión para la Conservación del Agua, SWEF: Programa para el Manejo de Residuos Sólidos.
 AIRE: calidad del aire; AP: agua potable; CA: conservación de agua; DP: drenaje pluvial; DR: distrito de riego; DSM: distrito de servicios municipales; ENE: energía; RS: residuos sólidos.
 SAN: Alcantarillado y saneamiento; DMCA: Distrito de mejoras y control de agua.

Fuente: Bandan, 2009.

La seguridad aeroespacial en América del Norte

LUIS ISMAEL LÓPEZ SALAS*

RESUMEN

La región aeroespacial está conformada por el espacio aéreo y el espacio exterior próximo a la tierra, los cuales experimentan reajustes continuos en su dinámica. La seguridad aeroespacial (SAE) concierne al acceso seguro, continuo y sustentable de los usos y aplicaciones de este espacio, así como a la ausencia de amenazas provenientes de esta región. Una concepción integral de la SAE considerará las amenazas militares, ambientales, comerciales y de carácter civil o legal. Es indispensable la existencia de normas y códigos de conducta claros, y que sea llenado el vacío legal en materia de desarme y armamentismo.

Palabras clave: seguridad aeroespacial, cooperación, conflicto, ciencia y tecnología, transparencia y medidas de construcción de confianza (TCBM)

ABSTRACT

Aerospace is made up of air space and the outer space closest to the Earth; the two of them are constantly readjusting their dynamic. Aerospace security concerns safe, sustained, sustainable access to the uses and applications of this space, as well as the absence of threats from this region. A comprehensive conception of aerospace security takes into consideration military, environmental, commercial, civilian, or legal threats. Clear norms and codes of conduct are indispensable to this, and the legal vacuum regarding disarmament and the arms race must be filled.

Key words: aerospace security, cooperation, conflict, science and technology, transparency and confidence-building mechanisms (TCBM)

* Internacionalista, FCPYS-UNAM. lic.luisismaelsalas@gmail.com.

INTRODUCCIÓN

Cuando se hace referencia a temas concernientes a la seguridad (piénsese, por ejemplo, en la seguridad nacional, nuclear, medioambiental, humana, energética, alimentaria, internacional, etc.), se observa que se trata de asuntos objeto de profundos análisis y debates en el mundo de la posguerra fría, marcados por los acontecimientos de septiembre del 2001. La seguridad, cualquiera que sea su apellido, es un juego de interacciones e interdependencias que impactan en diferente grado las situaciones de riesgo y vulnerabilidad de las organizaciones y personas, así como al conjunto de las poblaciones de los diversos conglomerados estatales, situaciones que, dicho sea de paso, han marcado políticamente al orbe. Éste, que fue visto por primera vez desde el espacio exterior a mediados del siglo pasado, luce como una esfera o geóide, dominado no por los seres humanos sino por el azul que dibujan los océanos y el cielo, teñido por el blanco de las nubes, el café de las grandes y pequeñas masas continentales, el verde de los bosques y las selvas que enmarcan los trazos del moderno estudio de los países. Esta visión alteró y brindó una nueva dimensión al estudio de la geografía. Son justo esas imágenes de la madre Gaia fiel reflejo de su inmemorial existencia en nuestro sistema planetario y del frágil equilibrio de la vida en la biosfera, de la cual hace no mucho se comenzó a hacer conciencia. En los últimos dos siglos, nuestro planeta ha venido resintiéndose, como nunca antes, las pugnas y rivalidades geopolíticas, la escasez de materia prima estratégica, lo cual ha provocado *guerras por recursos naturales*, crisis financieras globales, lo que se manifiesta en *desastres naturales*, tensiones tanto sociales como comerciales, enfrentamientos bélicos con la opción del uso del denominado armamento estratégico y muchos otros fenómenos que forzosamente han y contribuido al calentamiento global y al cambio climático. Son todos estos males los que laceran y ponen en riesgo incluso la viabilidad de algunos Estados nacionales, ni hablar ya de los considerados Estados fallidos, ni de las negativas consecuencias para el bienestar de las poblaciones. Se encuentran latentes diversas situaciones de riesgo, razón por la cual los gobiernos y autoridades deberían prestar atención para ofrecer respuestas proporcionales al tamaño de las amenazas.

En las páginas siguientes reflexionaré sobre la seguridad aeroespacial, con objeto de, por un lado, presentar un análisis acerca de un tema de actualidad que, por el simple hecho de habitar en la corteza terrestre, nos afecta y concierne; y, por otro, ofrecer un fresco del estado que guarda en la primera década del siglo XXI este tema, por esencia global, y en particular su estado en América del Norte. De este modo, cuando se habla de seguridad aeroespacial surgen, se inspiran, se manifiestan, se discuten, se tipifican, se decodifican y se alimentan todo tipo de políticas públicas, normas,

doctrinas políticas nacionales, mecanismos internacionales y, por supuesto, constante e importante innovación en ciencia y tecnología para el progreso, el comercio, la competitividad y productividad de los países y las telecomunicaciones, ya que, por ejemplo, la exploración robótica o humana del espacio exterior y los cuerpos celestes son temas de primer orden en la sociedad de la información y el conocimiento de muchas naciones desarrolladas y algunas que no lo son, así como el desarrollo de los llamados armamentos de destrucción masiva (ADM). Son muy conocidos y combatidos los planes para desplegar tales armas en el espacio exterior, que se presentan como supuestos escudos defensivos unitarios o colectivos, pero que, en cualquier momento, pueden convertirse en espada ofensiva para castigar a cualquier competidor, adversario o enemigo declarado. Todo lo anterior constituye algunos de los supuestos de mayor potencial conflictivo.

Pero, pasando a otro nivel que se encuentra inexorablemente ligado con la SAE, aunque sea sólo por medio de la probabilidad estadística, existen, por ejemplo, amenazas como una *roca espacial*¹ (cualquiera que fuera su denominación) y se encontrase en ruta de colisión con la tierra (como ya ha ocurrido a lo largo de la historia geológica del planeta), lo que puede representar un *armagedon* o amenaza de proporciones apocalípticas para la especie humana, ante lo cual la tecnología y la ciencia ofrecen pocas respuestas realmente verosímiles. O, en este mismo sentido, el todavía no confirmado hecho de la existencia, contacto y probable arribo a nuestro planeta de representantes de civilizaciones extraterrestres inteligentes, que en sí mismo puede representar un peligro, como lo sostuvo Stephen Hawking (2010) en el sentido de que la civilización humana tal como la conocemos correría la misma suerte que los pueblos indígenas americanos tras la llegada de Cristóbal Colón al nuevo mundo hace más de quinientos años; esta visita alienígena, de acuerdo con Hawking, probablemente estaría motivada por la sed de energía, recursos naturales y materia prima estratégica. Pero en este artículo no nos ocuparemos de rocas espaciales que colisionan la tierra o alienígenas que la invaden; solamente lo mencionamos de manera introductoria con el afán de vislumbrar los alcances y límites de la SAE. Trataremos

¹ La tierra se expone al peligro de colisionar con uno de los casi siete mil objetos espaciales que avanzan actualmente en su dirección. Consta, en un informe presentado por Boris Shústov, director del Instituto de Astronomía anexo a la Academia de Ciencias de Rusia, que entre los 6 960 objetos potencialmente peligrosos que se aproximan a nuestro planeta se encuentran 6 070 asteroides de cien metros de diámetro, representan el 87.2 por ciento del total y, por consiguiente, constituyen la mayor amenaza. Les siguen 806 asteroides (el 11.6 por ciento), cuyo diámetro ronda los mil metros. Los cometas son apenas 84 (un 1.2 por ciento). Conscientes del peligro que estos objetos implican para la humanidad, científicos de Europa, Norteamérica y Rusia preparan varias misiones de investigación, entre ellas, la canadiense NEOSat, prevista para 2011, y la alemana Asteroid Finder, que se pondrá en marcha en 2012. El informe de Shústov señala que los humanos no tienen hasta el día de hoy recursos específicos para contrarrestar objetos espaciales potencialmente peligrosos. De momento, sólo se barajan diversos conceptos. Véanse Kosirev y Novosti, 2010.

la polarización de las naciones por el uso y la explotación del aeroespacio, nutrida y sustentada por el constante avance científico y las aplicaciones tecnológicas en la materia.

Me veo en la posibilidad de adelantar que el problema no es la tecnología en sí, sino las intenciones, motivos y conductas para los que se está empleando, pues no es lo mismo que se utilicen aviones para tender puentes aéreos en vez de emplearlos para bombardear poblaciones o centros industriales enemigos, o que se utilicen cohetes como vehículos de lanzamiento espacial y no como balas nucleares; es decir, los usos, abusos de las aplicaciones y soluciones aportadas por la innovación en ciencia y tecnología aeroespacial se encuentran inexorablemente ligados a la actividad de los seres humanos en cualquier dominio (tierra, mar, cielo, espacio, ciberespacio). Piénsese de nuevo que los aviones y los satélites artificiales pueden ser utilizados lo mismo por ambientalistas, científicos, autoridades, corporaciones, militares o civiles, y, en el peor de los casos, por organizaciones terroristas, una preocupación latente en nuestros días. Pero no sólo las cuestiones militares tienen relevancia en la seguridad aeroespacial, sino también las concernientes a la política, a la diplomacia, a las finanzas, al comercio, al derecho y las leyes, a la ciencia, la tecnología y la cultura; es necesario consensar y construir un piso común que debe ser, sin ninguna duda, el libre uso y acceso seguro sostenido y sustentable al aeroespacio.

Lo anterior, visto desde la óptica de la seguridad, arroja una temática que encuadra con el escenario de una de las regiones del mundo globalizado en la primera década del siglo XXI. Sin embargo, surge un dilema que parece insalvable en un planteamiento de este alcance: al no contar con convergencias semánticas se corre el riesgo de dejar abierta la definición de qué y cuándo algo, alguien o alguna situación puedan representar una amenaza para imponer enfoques unilaterales. Contar con reglas, códigos de conducta claros, transparencia o nuevos instrumentos jurídicamente vinculantes es vital para la construcción de la confianza que resulta trascendental ante estos posibles escenarios de la humanidad: un océano de cooperación o un conflicto global en ciernes.

EL AEROESPACIO Y LA SEGURIDAD AEROESPACIAL: BREVE APROXIMACIÓN

Todas las cuestiones arriba enunciadas de manera aleatoria e introductoria tienen como telón de fondo o escenario lo que se denomina región del aeroespacio o aeroespacial; éste es el vocablo más utilizado que, de acuerdo con la edición en línea del diccionario de la Real Academia Española, es un adjetivo que se emplea para referirse al ámbito formado por la atmósfera terrestre y el espacio exterior próximo a la

tierra (*near Earth space*, NES). En esta región aeroespacial, adyacente o contigua a todas las regiones del planeta, tiene lugar una serie de variadas tareas, de las cuales pueden depender cuestiones fundamentales para la seguridad en sí misma y para brindarla a los Estados y a las personas, entre las que se encuentran el traslado aeronáutico de pasajeros y mercaderías, misiones vitales de las principales fuerzas aéreas, telecomunicaciones, telemedicina, teleeducación, la utilización de cajeros automáticos, el monitoreo del medio ambiente, el escudriñamiento del espacio geográfico y exterior, además del de algunos cuerpos celestes. De igual forma, en el ciberespacio encontramos las complicadísimas misiones espaciales tripuladas por humanos; los cosmonautas, astronautas y taikonautas se encuentran a la vanguardia y con una *aeropausa*² determinada de considerable altura y visión, así como a la cabeza de la lista de países que cuentan con los medios para realizar estas misiones, es decir, básicamente cohetes con lanzaderas, principalmente, ello aunado a las cargas útiles propias o arrendadas, que pueden ser seres humanos (en este caso nacionales propios, asimilados o de aliados) que pueden ir (o en lugar de ellos) acompañados de astronautas de silicio, sondas espaciales, robots inteligentes autómatas capaces de realizar complicadísimas tareas ya sea en Marte, Saturno o algún otro cuerpo de nuestro vecindario solar. Además, el aeroespacio puede ser surcado por cohetes balísticos o lanzados para poner en órbita satélites artificiales de teleobservación, de telecomunicaciones o por aeronaves tripuladas o no para diversos propósitos y un no tan extenso etcétera. Es decir, respecto a la región aeroespacial, cuando de dominar y explotar el *espacio aéreo* o *exterior* se trate, esto va de la mano con el desarrollo de la tecnología y el conocimiento científico.

Ahora bien, es preciso ahondar en que el aeroespacio, visto como una región más de la tierra, tiene características medioambientales, operativas, legales e infra-

² En los prolegómenos de la guerra fría, Stefan Possony y Leslie Rosenzweig (1985: 221) sentenciaron que el hecho de que el hombre haya penetrado en la atmósfera exterior suscitó nuevos problemas políticos debido a que las relaciones entre las naciones y las fuerzas militares estaban determinadas por la superficie curva del esferoide; sin embargo, ahora las relaciones internacionales se verán engranadas a la geometría mucho más complicada de todo el interior de un esferoide que contiene en su centro otro esferoide más pequeño e impenetrable que es la tierra; lo que produce confusión es el radio del esferoide exterior que coincide con la *aeropausa*, es decir, la altura alcanzada por un ser humano en un momento dado. Las naciones más avanzadas en tecnología funcionarán con una *aeropausa* más elevada, mientras los esferoides que circunscriben las actividades de las naciones más atrasadas tendrán radios más cortos. Por tanto, en el futuro, la geometría del poder se describirá por medio de una serie de esferoides concéntricos de diferente tamaño. Krippendor Ekkehart (1985: 11-12), en referencia a los impactos de la revolución en la transportación o movilidad vertical en las relaciones internacionales, señala que desde los globos aerostáticos hasta los alunizajes del programa espacial estadounidense en los gloriosos años del Apolo han traído consigo consecuencias que impactan las relaciones y al sistema internacionales en su conjunto, a saber: las relativas al problema de derecho de las distintas naciones al *espacio conquistado* o la posible explotación de los minerales y materia prima estratégica en la luna; de igual manera, las ventajas geoestratégicas y militares de las naciones, problemas derivados de lo anterior y ya presentes desde 1985.

estructurales con un carácter diferenciado que puede estudiarse como un conjunto o de manera particular. Así y dicho lo anterior, es preciso señalar que, siguiendo a la escuela danesa de la seguridad y haciendo una lectura profunda de la misma, se podría incluso construir epistemológicamente hablando una categoría analítico-conceptual que, siguiendo los denominados complejos regionales de seguridad, vendría a conformar el propuesto complejo de seguridad aeroespacial (CSAE) que es, por esencia, global y por lo tanto cobra sentido hablar de la seguridad aeroespacial, por ejemplo, del Medio Oriente, de Asia central o de Norteamérica. El CSAE es el conjunto de actores cuyos mayores procesos de seguridad o inseguridad se encuentran ligados y cuyos problemas de salvaguardia no pueden ser resueltos o analizados de forma aislada, sino en constante interacción uno con el otro, lo cual configura tanto el estado como la constelación de la SAE; dicho de otra forma, la interacción de actores que detentan un paquete de capacidades aeroespaciales (aeronáutica y astronáutica) y no la suma de actividades en la palestra que representa el aeroespacio es lo que nutre las dinámicas que en él se gestan.³

Llegados a este punto es preciso que, antes de entrar a señalar objetos de referencia (los procesos de securitización, los complejos regionales de seguridad (CRS) y su extrapolación respecto al aeroespacio), se debe, en primer término, puntualizar que los estudios de seguridad se dirigen a obtener un entendimiento preciso y cada vez mayor en el sentido de qué o a quién se brinda seguridad; sobre cuáles temas se discute; quiénes son los destinatarios de la seguridad (sus objetos de referencia); por qué esto es así, y por último, pero no por ello menos importante, bajo qué condiciones se brinda dicha seguridad. De este modo, actores y pueblos desarrollan procesos de seguridad como una forma específica de ejercicio político, es decir, la designación en cuanto a qué constituye un tema de seguridad casi siempre viene de los políticos. Cuando dichos procesos se expanden más allá de su principal referente (el Estado), se presentan procesos problemáticos, como la seguridad energética, nuclear o medioambiental. Del mismo modo, cuando el Estado va más allá del umbral de la seguridad se llega al proteccionismo económico.

Ahora bien, la seguridad es un área de actores en constante competencia, pero se centra en uno que, en principio, ya se encuentra predispuesto para ello: el Estado, que históricamente se halla estructuralmente dotado para este fin. Una vez que se abre o se cierra una ventana de seguridad, todas las opciones están abiertas a cualquier objeto de referencia y los CRS son una constelación de preocupaciones. En otras

³ Acerca de los complejos de seguridad regional y los estudios contemporáneos de la misma a escala regional e internacional en particular, véanse Buzan, Weaver *et al.*, 1998; Buzan y Weaver, 2003, como eminentes representantes de la escuela danesa de seguridad. También, para cuestiones de seguridad a escala foránea e internacional, Brown, 2004; Kahhat, 2003; Sheehan, 2005, por citar sólo algunos.

palabras, las diferentes instancias de securitización son los nodos con los cuales se trazan e interconectan en diferentes direcciones e intensidades los componentes del mapa del complejo de seguridad general o particular; de este modo, el proceso de la seguridad o de securitización se da al interior de los CRS. Una constelación de seguridad es un concepto más amplio que refleja la totalidad de interacciones en todos los niveles y sentidos (Buzan, Weaver *et al.*, 1998: 35-47).

Por lo tanto, la lógica de los CRS parte del hecho de que la seguridad internacional es una cuestión relacional, pues generalmente se refiere a la manera en que las colectividades se relacionan entre sí en términos de amenazas y vulnerabilidades, aunque algunas veces también a la forma en que dichas colectividades se vinculan con las amenazas del medio ambiente natural. Esto último es fundamental y puede aportar claridad, ya que existe una conexión entre la noción de protección medioambiental (particularmente del derecho medioambiental) y aeroespacial. El énfasis de la naturaleza relacional se encuentra en algunos de los más importantes escritos de estudios de seguridad, los cuales hacen hincapié en dinámicas como dilemas de seguridad, equilibrio del poder, carrera armamentista y regímenes de seguridad. De este modo, una región⁴ no se define en principio solamente por la geografía (factor cardinal, aunque sería determinista cerrar ahí el concepto), en donde tienen lugar las relaciones del conjunto de actores que se consideran, asimismo, interdependientes (Buzan y Weaver, 2003). En este sentido, la constelación del CSAE, de los actores, objetos de referencia y la polaridad del sistema se encuentra en función de en donde se lleve a cabo la actividad, si en el espacio aéreo o en el sideral. En este último, sólo un puñado de naciones domina y marca el ritmo. El CSAE puede ser visto como un complejo regional de seguridad del tipo de gran potencia, ya que en él cohabitan más de una gran potencia (Rusia, China, Japón, la Unión Europea, India, Brasil) y una superpotencia (Estados Unidos) que domina ambos subcomplejos de la región aeroespacial.⁵

En otro orden de ideas, pero continuando en esta caracterización diferenciada del aerospacio y legalmente hablando, grandes extensiones del espacio aéreo son

⁴ De hecho, los estudios regionales o de área se presentan como avances hacia la conceptualización de otras formas de organización espacial del proceso internacional: "La interacción regional pasa a ser, por tanto, una orientación analítica, sin romper con el principio territorial, adelanta un conocimiento más adecuado a las transformaciones características de una transición mundial [...] Dado el agotamiento de la noción de territorio en tanto que orientación epistémica y posibilidad de articulación para nuevas demandas económicas y políticas, los Estados y otros actores diversos con presencia en el medio internacional tienden a componer formas de articularse con la expansión de las interacciones propiciadas por el mercado, la administración de espacio transfronterizo (por ejemplo la región aeroespacial)". Véase Ballesteros, en Arroyo y Romero Castilla, 2002: 12-13.

⁵ Véase la clasificación de los CRS propuesta por Buzan y Weaver (2003). En el caso del CSAE se caracteriza como un CRS de gran potencia, un híbrido de las dimensiones regional y global, en donde una o más grandes potencias comparten un CRS, por lo cual es importante, para la seguridad en sus escalas interna, regional e internacional, saber si su dinámica interna es de cooperación o competencia. Ahora bien, la noción de sub-

parte integrante e integral del territorio nacional de los Estados, los cuales, vía las fuerzas aéreas y recursos al alcance de las grandes y medianas potencias, son los garantes de su integridad e inviolabilidad. Como no hay un acuerdo consensuado acerca de en dónde se encuentra la frontera que marca su “división”, es un hecho que las actividades aeronáuticas se dan entre los 16 y los 18 km de altitud y que por encima de los cien kilómetros, en la denominada línea de von Karman, está la que se propone como la *frontera* probable entre el espacio aéreo y el espacio exterior, sideral, cósmico o ultraterrestre (al que denominaré a lo largo del presente artículo indistintamente, para hacer referencia al espacio exterior próximo a la tierra), el cual a lo largo del presente siglo, es decir, en el corto y mediano plazos, irá ampliando paulatinamente su noción hasta abarcar la Luna o el sistema Tierra-Luna para, en el largo plazo, probablemente incorporar a Marte. Esto depende mucho de los pasos que ahora tomen los programas espaciales manejados por las grandes potencias.

El espacio exterior es el ambiente operativo de los vehículos e ingenios espaciales y no hay un acuerdo legal en torno a dónde comienza. Empero, se considera desde el punto de vista jurídico como *inter alia* (Williamson, 2001: 350). En el caso del espacio exterior, en la práctica, se mueve en las nociones del *res communis* y *res nullius*, es decir, mientras sobre el espacio aéreo el Estado ejerce soberanía y mediante la firma de acuerdos o convenciones internacionales garantiza la libre navegación, a su vez el espacio ultraterrestre es un bien público global, esto es, el espacio exterior, incluyendo la luna y otros cuerpos celestes, no están sujetos a ningún beneplácito nacional que reivindique soberanía por medio del uso, ocupación u otros medios la exploración o utilización del espacio exterior; todo ello deberá desarrollarse en beneficio e interés de todos los países, además de que tanto el libre acceso como la ausencia de amenazas que emerjan de él deben convertirse en garantías y medios para los Estados y las personas.

En lo que concierne al ámbito legal, el régimen internacional del espacio aéreo está cimentado en la llamada Convención de París y Chicago, principalmente, mientras que el régimen legal sui generis del espacio exterior está fundado en el tratado de 1967 sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, la Luna y otros cuerpos celestes,

complejo tiene esencialmente la misma definición de los CRS; la diferencia es que los subcomplejos están insertados en un CRS, y representan patrones distintivos de seguridad interdependiente que, no obstante, se ponen al nivel de un patrón más amplio que define al CRS. En el caso del propuesto CSAE, éste vendría a fungir como CRS amplio donde el espacio aéreo y el espacio próximo a la tierra serían sus subcomplejos que, en efecto, seguirían patrones de seguridad interdependientes pero diferenciados, en vista de las características particulares del espacio aéreo y el espacio exterior. Por cuestiones literalmente de espacio obviamos estos conceptos y categorías, ya que pueden desarrollarse como otras vetas de investigación en esta escuela doctrinal.

base jurídica general para el uso de este espacio con fines pacíficos que ha proporcionado un marco para el desarrollo del derecho del espacio sideral, del cual puede y debe emerger una definición holística e integral de la seguridad espacial. Se puede decir que los otros cuatro tratados se ocupan específicamente de ciertos conceptos incluidos en el tratado de 1967, además de que existen otros instrumentos legales internacionales pilares de los consensos construidos en torno a los espacios aéreo y ultraterrestre. Por lo anterior, se puede hablar del régimen internacional del aeroespacio, es decir, el conformado por la decodificación y el desarrollo progresivo de normas, mecanismos, acuerdos y la cooperación internacional en lo concerniente al espacio aéreo y espacio exterior que se insertan en el derecho internacional.⁶

Empero, se debe señalar que el único vínculo entre el derecho aéreo y el derecho espacial es que establecen la regulación de un espacio físico distinto al de la tierra y el mar. Sin embargo, por la utilización y características específicas de esos espacios, la normatividad aplicable es sumamente distinta. El problema se presenta cuando se busca regular los objetos espaciales que cruzan ambos espacios físicos (el aéreo y el exterior), como son los objetos aeroespaciales, y en el caso de que no se aplique un régimen especial al efecto. Por lo tanto, es necesario aplicar normas de los distintos espacios según el lugar en donde se encuentre el objeto. Las podemos resumir en cuestiones concernientes al paso inocente, libre navegación, el registro de los objetos y la responsabilidad, principalmente.

De igual forma, infraestructural y operacionalmente hablando, este carácter diferenciado del aeroespacio también se observa cuando, por ejemplo, para alcanzar el espacio exterior la atmósfera terrestre se vuelve un impedimento u obstáculo ya que, debido a la fuerza de gravedad que la Tierra ejerce sobre los objetos, es necesario aumentar la potencia de que se disponga y, por ende, también los costos para poder escapar de la atmósfera. En este mismo sentido y una vez más, el espacio aéreo y el exterior se relacionan inexorablemente con las actividades que realizamos a diario, ya que, por ejemplo, los satélites geoestacionarios, de telecomunicaciones o los experimentos en la Estación Espacial Internacional (EEI) están transformando la manera en que se relacionan los seres humanos y las naciones. Pero el uso eficiente de este importante recurso natural se encuentra en función de su utilización racional y en esquemas de cooperación.

Ahora bien, en cuanto a la dimensión histórica, la navegación por medios aeroespaciales, aeronáuticos y aeroespaciales, respectivamente, ha modificado a lo largo del tiempo y el espacio la vida en la superficie terrestre y la interacción e intercambio

⁶ Para lo concerniente al denominado derecho internacional cósmico o sideral, véanse Sepúlveda (2004) y los textos de Seara Vázquez (2004, 1981 y 1961).

entre las sociedades en tiempos de guerra, de paz y de los usos y aplicaciones (inexorablemente con carácter dual en el caso de los ligados al espacio exterior) de las soluciones provistas por aviones, helicópteros, cohetes balísticos, vehículos de lanzamiento espacial y los satélites artificiales, estos últimos que, junto con las computadoras, los teléfonos fijos, móviles, la televisión, los contenidos de audio y video en plena convergencia tecnológica, han contribuido al incremento exponencial de la interacción y a la vida en sí, por lo que es difícil y sería casi imposible pensar la vida sin ellos.

Todo lo anterior ha contribuido a que, en apariencia, el mundo se haya encogido. Sin embargo, todavía subsisten las grandes brechas políticas, comerciales, digitales y tecnológicas entre los países y las personas que, vistas a través de la óptica de la seguridad, también generan amenazas necesariamente de distinta naturaleza que ponen en riesgo la convivencia social y la pluralidad democrática en naciones donde, al igual que México, la apuesta por el desarrollo podría representar una especie de atajo hacia la meta, alentando la pasión por la investigación en ciencias básicas y matemáticas, lo cual convertiría a ésta en una cuestión de seguridad nacional.

En tiempos de alianzas para la seguridad, la prosperidad y el progreso en América del Norte, principalmente en Estados Unidos y en Canadá, se han desarrollado y arraigado estructuras en torno a la defensa, el gobierno, el comercio, las finanzas, la innovación en ciencia y tecnología. Cabe señalar que existen notables diferencias de forma en las cuestiones estratégicas; sin embargo, ello no les impide conformar y compartir el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (North American Aerospace Defense Command, Norad), del cual México todavía no forma parte. Además, estos países son muy complementarios en aspectos comerciales en la industria aeroespacial, ya que se ha aceptado que en el fondo comparten un destino común, junto a un rezagado México (en ésta y otras materias) en la región norteamericana. Desde que la apabullante realidad pareciera dictar que geografía es destino, es importante que nuestro país desarrolle una buena estructura, aunque todavía existe una brecha amplia, máxime cuando se habla de desarrollar sectores y *clusters* aeroespaciales y hasta una agencia de exploración espacial mexicana, la cual ya es una realidad. Empero, esto no garantiza el verdadero desarrollo de capacidades de innovación científica y tecnológica.

Vale la pena enfatizar que, para el dominio y explotación del aeroespacio y en forma mucho más marcada del espacio ultraterrestre, naciones (entre las cuales se encuentran Canadá y Estados Unidos) versadas en ciencia y tecnología aeroespacial y dotadas con importantes reservas de capital financiero, comercial y humano, llevan a cabo empresas políticas de altura propias de países con un proyecto de nación a largo plazo.

En la posguerra fría, la seguridad se ha dejado ver a través del galimatías ofrecido por la supuesta bipolaridad; en plena guerra contra el terrorismo y el crimen transnacional organizado, cuando la seguridad del Estado —entendida como seguridad nacional— dejó de ser el principal referente para ampliarse a cuestiones que van desde aspectos comerciales, pasando por lo social, hasta del medio ambiente; aspectos político-diplomáticos con implicaciones geoestratégicas importantes, en donde los *procesos de securitización* se incrementan exponencialmente a otras dimensiones de la realidad y rebasan la cuestión militar, que ya no tiene la misma preponderancia con la que contaba antes. En otras palabras, una abrumadora fuerza militar ya no es garantía de victoria; de hecho, el desarrollo de los ejércitos regulares para su enfrentamiento contra las fuerzas armadas de otra nación se erigió como una cuestión cardinal en el desarrollo de las doctrinas militares, en donde la herramienta que representa la tecnología aeroespacial es bastante amplia y ha venido modificando de una manera constante las diferentes concepciones. Ahora también se habla de conflictos de cuarta generación, en los cuales las fuerzas armadas se enfrentan a nuevas amenazas encarnadas en células u organizaciones terroristas⁷ (como la que secuestró vuelos comerciales para golpear los símbolos del poder militar y financiero de Estados Unidos aquel 11 de septiembre o del crimen organizado transnacional; en otras palabras, conflictos asimétricos que dan pie a reflexionar sobre las nuevas dimensiones de la guerra en el ciberespacio, la guerra en el espacio exterior, sin que esto signifique que el enfrentamiento entre fuerzas armadas de países se encuentre descartado por completo.

Debido a cuestiones literalmente de “espacio” y de la estructura predisuelta del presente artículo, no es mi intención presentar un manual o catálogo pormenorizado de la seguridad aeroespacial en América del Norte (el cual aquí se puede deducir o inferir aunque sea muy acotado y preciso, y hay que evitar caer en la tentación de que todo es SAE), región en donde se ha estado avanzando de manera programática hacia la integración entre socios dispares y vecinos cercanos como Canadá y México al ritmo que les marca Estados Unidos, sino simplemente atisbar y enunciar una serie de variables clave que, vistas en conjunto y con un esfuerzo de síntesis permiten desarrollar y analizar la seguridad aeroespacial en Norteamérica, haciendo un especial

⁷ De hecho, se ha analizado como un tema de seguridad espacial que actores no estatales, y estos grupos terroristas en particular, ataquen o saboteen infraestructura, principalmente desplegada en la Tierra o en el espacio, como estaciones terrenas de recepción-transmisión por medio radioeléctrico o electroóptico, o que secuestren el transbordador espacial o una de las naves de empresas privadas que se están desarrollando para el turismo espacial y con ellos ataquen, por ejemplo, satélites, a la propia EEI o que *hackeen* e interfieran las transmisiones de satélites de telecomunicaciones, como ha pasado con los tigres tamiles de Sri Lanka o el Falung Gong de China. Para cuestiones acerca de la relación entre la seguridad espacial y los actores no estatales, véase Lewis, 2006: 31-38.

énfasis en lo concerniente al espacio ultraterrestre, dadas sus peculiaridades y relación con la seguridad y sus procesos.

Los conflictos modernos tienen como telón de fondo la tierra, el mar, el espacio aéreo que, aunado al espacio exterior, conforman las cuatro dimensiones del moderno campo de batalla (Daxue, 2008: 13-19), en donde el ciberespacio cada vez cobra mayor importancia como una dimensión más de conflicto. De este modo, es claro que la región aeroespacial norteamericana, en especial por contar con Estados Unidos, es de proyección global y, debido a las aplicaciones duales de la franja de su espacio exterior próximo a la Tierra y a las particularidades de sus usos y utilidades en ciencia y tecnología, deviene en que las cuestiones de seguridad se tornen más delicadas.

Así las cosas, un buen punto de partida para comprender la seguridad aeroespacial implica tener una definición que podría empezar con el acceso sustentable y sin riesgo a su uso, así como con la ausencia de amenazas desde el aeroespacio. Además, no sólo se limitaría a ponderar las amenazas militares, pues existen otras, tanto o más importantes, como las ambientales, comerciales y las de carácter civil o legal.

Sin embargo, es preciso señalar que en el plano político y militar (es decir, en el estratégico), la SAE es un factor fundamental, pues la defensa del aire y del espacio resulta clave para garantizar la estabilidad estratégica y prevenir adversarios potenciales contra la apertura de un conflicto armado. De ahí que la defensa aeroespacial sea una cuestión de primer orden tanto para los Estados como para las sociedades.

Ahora bien, una de las principales amenazas del espacio exterior es la gran cantidad de desechos y basura en él, producto de satélites que se destruyen⁸ y que pueden colisionar en cualquier momento.

El vacío legal que prevalece sobre el armamentismo convencional y su probable despliegue en el espacio, el auge y dominio de los programas espaciales civiles realizados por potencias mundiales y el apoyo espacial para operaciones militares terrestres son algunas de las actuales amenazas a la seguridad espacial que encaran los países. De igual forma, el proteccionismo comercial en el sector aeronáutico, las crisis financieras que impactan a las líneas aéreas, el uso de vuelos comerciales para actos terroristas y el constante aumento de medidas de seguridad en los aeropuertos son parte del mismo fenómeno o guardan una relación con la *seguridad (aero)espacial*, término que de manera intencionada y provocativa, he dividido ahora entre paréntesis queriendo adelantar su naturaleza y carácter, resaltando el hecho de que este

⁸ Esta destrucción de satélites puede ser de manera accidental o intencionada, como ya ha venido ocurriendo reiteradamente con los ejercicios antisatélites chino y estadounidense de años recientes en demostraciones soberanas de tecnología y poder, con nefastas consecuencias para el medio ambiente espacial, así como para la paz y la seguridad internacionales. En febrero de 2009 nuevamente colisionaron satélites: el estadounidense Iridium 33 y el Cosmos 33 de la Federación Rusa en la órbita baja terrestre, encima del norte de Siberia, lo que tuvo como resultado aproximadamente setecientas piezas más de escombros espaciales.

análisis se centra en lo concerniente al espacio exterior, es decir, a la *seguridad espacial* en particular y en la región de Norteamérica en concreto, la cual, desde los comienzos de la era espacial (el 4 de octubre de 1957 con el mítico lanzamiento del Sputnik), ha interactuado mucho y de manera constante tanto en el espacio aéreo como en el espacio exterior.

Es una obviedad que los diferentes indicadores, nociones y categorías de los documentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como la Conferencia sobre Desarme (CD), la Comisión de Naciones Unidas para el Uso Pacífico del Espacio Ultraterrestre (Copuos, por sus siglas en inglés) o la United Nations Office for Outer Space Affairs (UNOSA) y los trabajos de la Preventing Arms Race in Outer Space (PAROS), en lo particular, así como de otros mecanismos y convenios de carácter universal, son las fuentes de donde se abrevaría para conformar una definición común para todos los actores con capacidades aeroespaciales, comenzando a crear consensos que han sido condensados de manera magistral en la propuesta de la organización canadiense Space Security, que año con año entrega el índice de *seguridad espacial*. Estos indicadores vistos en su conjunto arrojan luz sobre la seguridad espacial; entre ellos se destacan y explican los siguientes:

- el aspecto ambiental del espacio;
- leyes de seguridad espacial, doctrinas y políticas;
- soporte espacial a operaciones militares terrestres;
- protección de sistemas satelitales;
- negación o incapacitación;
- comercio espacial.

En cuanto a la cuestión medioambiental del espacio exterior, es una de las más acuciantes y que más riesgo encarna, ya que desde el principio de la era espacial en octubre de 1957 hasta 2007 ha habido 4457 lanzamientos espaciales; en la actualidad se encuentran 660 satélites operativos, lo que representa el 5 por ciento de los aproximadamente 12 500 objetos rastreados de diez centímetros o mayores. Se habla de trescientos mil objetos de entre uno y diez centímetros, además de varios millones de restos en el rango milimétrico. El número de objetos en órbita terrestre ha aumentado de manera constante y debido a su extrema velocidad la basura espacial pone en riesgo los bienes espaciales (Brachet, 2008: 121-126), ya que en cualquier momento pueden colisionar entre sí, provocando una reacción en cadena de catastróficas consecuencias para aquéllos. Aquí la noción de *space situational awareness* (SSA), que en su sentido más básico es la conciencia de la situación espacial, es la capacidad de conocer no sólo la información en bruto de lo que está sucediendo en el espacio, sino

también cómo afecta el uso del espacio. De lo anterior, se infiere que tener conciencia de la cambiante situación del espacio es muy importante, ya que monitorear el espacio para poder abortar catástrofes es un asunto de primer orden y muy sensible; por ende, hay mucha reserva al respecto y se mantiene en opacidad.

En lo referente a las *leyes de seguridad espacial, doctrinas y políticas*, ha existido un desarrollo progresivo del marco jurídico para las actividades espaciales; en la actualidad existen cinco tratados espaciales en vigor. Empero, no hay ningún instrumento jurídicamente vinculante que prohíba el uso y despliegue de armas en el espacio exterior. De este modo, la ecuación desarme-armamentismo se encuentra en constante tensión, en la eterna dicotomía cooperación-conflicto; de igual forma, se debe mencionar que en la actualidad existen diez actores que cuentan con capacidad de lanzamiento independiente. En este panorama tan variopinto las vulnerabilidades y ventajas entre dichos actores están implicadas con cuestiones geopolíticas y estratégicas que hacen que, por un lado, las desconfianzas y las dobles caras sean moneda de cambio corriente, y por otro que, si bien las tecnologías espaciales coadyuvan a la paz y la seguridad internacionales, doctrinas y políticas tales como el *dominio total del espectro, control y dominio dual del espacio* proporcionan inestabilidad e inseguridad a sus promotores, como lo ha demostrado Nancy Gallagher, lo cual hace que los complejos militares industriales de las diferentes potencias se sientan intranquilos, lo que provoca tensión al sistema internacional en su conjunto.

En lo tocante al *soporte espacial para operaciones militares*, debemos señalar que su relación con las fuerzas armadas es de dependencia o adicción estratégica a los sistemas espaciales. En este sentido, la navegación, comunicación, alerta temprana, reconocimiento, vigilancia, la denominada "imagenería" y la observación remota son misiones muy importantes, ya que proporcionan herramientas muy valiosas para el despliegue de operaciones en el terreno economizando las fuerzas, limitando los daños colaterales. Estados Unidos y Rusia se encuentran en la cima de este rubro; aquel país cuenta con el 90 por ciento del gasto militar espacial en el mundo. En las últimas décadas, países como China, India, Israel, Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido han desarrollado un importante paquete de capacidades en este campo, particularmente en el ámbito de vigilancia. La adicción y dependencia estratégica a la herramienta espacial se encuentran más marcadas en los casos de Estados Unidos y Rusia, ya que tanto para las comunicaciones, la alerta temprana, la navegación por medio de sistemas de posicionamiento global, el GPS estadounidense y el GLONASS ruso, son herramientas indispensables para las operaciones terrestres de las fuerzas armadas, pero de igual forma lo serían el inconcluso Galileo europeo o el Beidou chino y, por supuesto, la reconversión de procesos militares a aplicaciones civiles tiene un fuerte impacto económico y comercial que no hay que minimizar.

Ahora bien, en lo concerniente a la *protección de sistemas espaciales* es obvio que la capacidad para prevenir, resistir y sobreponerse de ataques contra bienes situados tanto en el espacio exterior como en la tierra es una cuestión que se torna vital. Nuevamente Estados Unidos y Rusia se encuentran a la vanguardia para detectar lanzamientos de cohetes; el primero va a la cabeza en cuanto al desarrollo de tecnologías para la detección de ataques directos contra satélites. Por otra parte pero ligado a lo anterior, la protección de las redes de comunicación, como las estaciones satelitales terrestres, es escasa; pueden ser objetivo de ataques, sabotaje o actos terroristas a escala interna e internacional.

La *negación o incapacitación* hace referencia a que los sistemas espaciales pueden ser negados o incapacitados temporal o permanentemente mediante el uso de engaños, disrupción, degradación y destrucción por armas explosivas, electrónicas, cinéticas o de energía directa. Aquí, los mencionados usos duales se tornan altamente críticos, ya que en cualquier momento una aplicación puede llegar a ser una especie de caballo de Troya: en el caso de los satélites artificiales para fines civiles, por ejemplo, con sólo cambiar el *software* se pueden también cambiar aplicaciones civiles o científicas hacia fines militares, y convertir un satélite en un arma antisatelital.

La cuestión espacial se ve como una *actividad industrial y comercial* más en constante crecimiento y con cada vez mayor importancia en nuestra vida diaria, por la manufacturación de bienes espaciales, los servicios de lanzamiento, los productos y servicios del espacio, además de los seguros de explotación que representaron lo que se calcula en 2 100 000 de dólares en ganancias en 1980, que se multiplicaron a 97 200 en 2004 y crecieron a lo que se calcula en 145 000 millones de dólares en 2008. La cuestión comercial también es responsable de aproximadamente un tercio de los lanzamientos espaciales. El dinamismo de la industria se ha vinculado a la disminución de los costos de acceso al espacio, donde algunos países en desarrollo encuentran importantes nichos de mercado como, por ejemplo, para el lanzamiento. Por ejemplo, los costos de enviar un satélite a la órbita geoestacionaria se redujeron de 40 000 dólares por kilo a 26 000 dólares por kilo entre los años 1990 y 2000. Los gobiernos continúan desempeñando un papel importante en el sector espacial comercial, mediante subsidios y controles de exportación del aeroespacio.⁹ En lo mercantil,

⁹ En la industria aeroespacial desglosada por lotes, en especial, en los casos del sector aeronáutico en torno al desarrollo y fabricación de aeronaves para el tráfico de pasajeros civiles, es ampliamente conocido la contienda entre Washington y Bruselas sobre si Boeing o Airbus, respectivos campeones nacionales. De hecho, algunos avizoran que éstos, los dos mayores gigantes aeronáuticos del mundo, se preparan para una guerra que durará veinte años y en la que se quieren disputar un negocio de 2.6 mil millones de dólares apuntando al mercado asiático con el inminente *boom* de China, cuyo caso será espectacular. Además de la apertura económica que ha acercado sus negocios a la empresa occidental, en el 2020 se espera que China sea el mayor destino turístico del mundo, con 180 millones de turistas al año. Para hacerse una idea del potencial del mercado chino basta compararlo con el estadounidense: la flota en el país asiático pasará

como industria, es muy sensible y cooperativa pero a la vez competitiva, debido a que los satélites requieren que se les asigne una posición orbital y una porción del espectro de frecuencias de radio con el fin de llevar a cabo eficazmente sus funciones en órbita y garantizar la comunicación. La expansión de las aplicaciones de los satélites está impulsando la demanda creciente de frecuencias de radio. Del mismo modo, la creciente demanda de espacios orbitales ha dado lugar a una mayor competencia entre los operadores de satélites.

La privatización del desarrollo de vehículos espaciales para vuelos tripulados puede también ser considerada un tema relacionado con la seguridad. De esta misma forma, estamos asistiendo a la consolidación del *turismo espacial*, lo que viene a confirmar la cuestión espacial como una industria más. Es de todos sabido que diversos magnates de otros sectores industriales han desembolsado cantidades ingentes de dinero para realizar vuelos suborbitales o llegar incluso a la EEI; además, existen planes para desarrollar hoteles espaciales. No debo dejar de mencionar la SpaceShipOne, que en 2004 ganó el Ansari X Prize de diez millones de dólares por realizar dos vuelos espaciales (a más de cien kilómetros) con tres tripulantes en menos de quince días, lo que marcó un hito en los vuelos espaciales tripulados privados, con un panorama bastante prometedor y mucho trabajo por hacer para brindar la seguridad correspondiente.

Ahora bien, y habiendo encapsulado todo lo concerniente a la *seguridad aeroespacial*, pasemos a revisar su estado en Norteamérica, analizando comparativa, retrospectiva y prospectivamente los casos, asimetrías y concepciones de Canadá, Estados Unidos y México en la materia.

Canadá

Canadá ha estado presente desde los comienzos de la aeronáutica, los primeros pasos en el espacio y en la actualidad liderando campos como la robótica espacial: creó

de los 1 030 aviones en el 2005 a los 3 900 en el 2025; dentro de veinte años se alcanzarán los 13 590. En Estados Unidos ahora hay 7 420 aviones. También se deben tener en cuenta los mercados emergentes como Rusia, Brasil, India; véase Gavira, 2006. En lo concerniente al uso y explotación del espacio exterior respecto a sistemas satelitales que conllevan operaciones técnicas (en las cuales no hay que perdersnos), entre el sistema satelital Galileo y el GPS se trata de manifestaciones del rompimiento del vasallaje que Estados Unidos ejercía sobre Europa en sectores económicos estratégicos muy ligados a la soberanía y seguridad nacionales, por lo que tiende hacia la geopolitización y a la tirantez de las relaciones nortatlánticas. México y Canadá también tuvieron un conflicto en materia satelital por la supuesta *interferencia* al SatMex 6, a causa de la mayor potencia de éste y por el hecho que se encuentra en medio de dos posiciones orbitales canadienses. El conflicto fue solucionado bajo el auspicio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

un androide de dos brazos llamado Dextre para la EEI, la cual habita desde el 18 de marzo de 2008. También ha manufacturado satélites de avanzada como el Radarsat 2 para la observación terrestre o aeronaves diversas, lo que lo ha convertido en socio vital e indispensable en la exploración aeroespacial. Canadá ha forjado alrededor de la cuestión aeroespacial una *industria eje* que realiza encadenamientos productivos diversos. En torno a la actividad aeroespacial se han afianzado estructuras en las finanzas, el comercio, la defensa, la diplomacia y la política exterior canadiense, pues aquélla constituye un punto clave para basar la competitividad, solidez y liderazgo canadienses en la materia. El sector aeroespacial de ese país se ha erigido como el que más aportó a la economía en 2005; tuvo unas ventas de 21 800 000 de dólares y empleaba a 75 000 canadienses en todo el país.

También Canadá a lo largo de su historia en la cuestión espacial ha mostrado un fuerte compromiso a favor del desarme y en contra de la militarización del espacio exterior: ha firmado y ratificado los principales tratados espaciales, reconociendo que dicho recurso es parte importante, crítica y fundamental de la infraestructura canadiense y colectiva en Norteamérica. En 2004, el gobierno canadiense publicó por medio de la Privy Council Office su estrategia de seguridad nacional: “Securing an Open Society: Canada’s National Security Policy”, en la cual reafirma esta vocación de buen ciudadano internacional sin dejar de reconocer la mutación de las amenazas después de septiembre de 2001. En este sentido, parte de los dilemas de la seguridad es la protección de una serie de activos claves de la infraestructura nacional canadiense (gasoductos, oleoductos, redes ferroviaria, portuaria, aeroportuaria y corredores comerciales); dicha responsabilidad de proteger se reconoce compartida con Estados Unidos, pues el aeroespacio común se comparte con Norteamérica, por lo que se han creado varios mecanismos institucionales de carácter binacional para trabajar en la cuestión marítima y aeroespacial, no sin marcar la sana distancia y prudencia, incluso en ocasiones en que han discrepado con Washington en cuestiones fundamentales para Ottawa.

En su relación con su vecino del sur, Canadá ha desarrollado una de carácter privilegiado ya que son socios en la EEI y en la alianza atlántica con Europa (Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN), en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en otros importantes foros regionales e internacionales, lo que le ha permitido brindar prosperidad y garantizar la defensa y seguridad en su territorio, y en cierto sentido, equilibrar la apabullante relación de defensa con su poderoso vecino. De hecho, desde el lanzamiento del Sputnik en 1957 Canadá no estuvo exento de los impactos provocados por este acontecimiento y, a partir de entonces, el aeroespacio entró de manera inexorable a la esfera de la seguridad nacional, ya que se concretó el Norad junto con Estados Unidos para la vigilancia y alerta

de la industria aeroespacial, así como un mecanismo binacional para el control aeroespacial norteamericano, el cual incluye garantizar la soberanía y defensa aérea del espacio aéreo de Canadá y Estados Unidos.

En mayo de 2006, el Norad añadió una misión de alerta marítima, lo que implica abarcar el enfoque marítimo con el monitoreo de zonas marítimas y las vías navegables en actividades realizadas en Estados Unidos y Canadá. Para llevar a cabo estas misiones de vital importancia, el Norad ajusta continuamente su estructura en consonancia con mundo del siglo XXI, carácter que se reafirma en el documento sobre su seguridad nacional del 2004. El comandante de dicha instancia es nombrado por el presidente de Estados Unidos y el primer ministro canadiense, y es responsable ante ambos; mantiene su cuartel general en la base aérea Peterson, en Colorado. El Norad y el Comando del Norte (U.S. Northcom, creado después de los ataques terroristas de septiembre de 2001) sirven como central de procesamiento y coordinación informativa de la instalación de un sistema mundial de sensores para entregar imágenes precisas de cualquier amenaza aeroespacial. También constan de tres sedes regionales subordinadas, ubicadas en la base aérea de Elmendorf, Alaska, la base de las Fuerzas Canadienses en Winnipeg, Manitoba, y la base de la Fuerza Aérea en Tyndall, Florida; reciben instrucciones del comandante de las operaciones de control aéreo en sus respectivos ámbitos de responsabilidad.¹⁰

En términos de intencionalidad política, esta postura de Ottawa se reafirma: “In recognition of our shared responsibility for our common air space, Canada and the United States have been formal partners since 1958 in its defence and security through Norad. Since September 11, Norad has adapted to the new threat environment by increasing its operational readiness and by addressing threats within and outside North America” (Canada Privy Council Office, 2004: 36).

Por otra parte, debemos señalar que una cuestión cardinal para la política exterior y diplomacia canadiense se manifiesta particularmente en materia aeroespacial, ya que ésta se ha regido por dos objetivos que a su vez se han definido de modo distinto en diversos momentos, a saber: *a*) promover la utilización de la tecnología espacial para satisfacer las necesidades nacionales; *b*) desarrollar las operaciones del espacio e industrias de fabricación nacional teniendo como eje rector a la cooperación internacional (Evans, 1988: 117-120). Por otra parte y contrastando, la defensa antiaérea, en particular la antibalística, crea un dilema que parece insalvable ya que, por un lado, Ottawa apoya el principio de defensa colectiva consagrado en la carta de la ONU y en otros foros multilaterales (de hecho, la participación canadiense en misiones para el mantenimiento de la paz de la ONU así lo demuestran); y, por otro,

¹⁰ Para mayor información, consúltese la página en línea del Norad: <http://www.norad.mil>.

colabora muy de cerca con Estados Unidos, que con su política post 11 de septiembre ha incrementado el peligro en territorio estadounidense, el cual, con todo y su superioridad militar, no se encuentra totalmente protegido, hecho en el que la administración de Obama marca una total diferencia y separación de forma y fondo.

En este sentido, la contribución canadiense a la defensa colectiva del aerospacio norteamericano resulta crucial para asegurar a Ottawa mantener su facultad de brindar seguridad a su territorio y población colaborando con Estados Unidos para evitar que Washington actúe libremente, situación que en la práctica se traduciría en exclusión (de la información e inteligencia) para Canadá en esta importante misión en la defensa de su aerospacio, además de que para algunos sectores también significaría erosionar su soberanía. Ahora bien, Canadá ha argumentado en foros internacionales que hay que aceptar que las tecnologías usadas para acceder a los beneficios del espacio caen en el *uso dual* de que habla la Copuos, haciendo un fuerte llamado para establecer una verdadera distinción entre lo que es un uso pacífico de lo que no lo es, así como la ampliación del concepto de seguridad espacial considerando no sólo la cuestión castrense sino preocupaciones comerciales y civiles, mientras se avanza en la preservación del acceso seguro sostenido y sustentable al espacio (William, 2008: 191-195).

En el documento "Securing an Open Society: Canada's National Security Policy", Canadá también reconoce públicamente que discute la posibilidad de participar en el escudo antibalístico propuesto por Estados Unidos para incrementar la seguridad de Norteamérica, lo cual deja muy claro al mencionar que su decisión final para participar será consistente con su posición en contra del despliegue de armas en el espacio, lo que lo aleja de la anterior administración de Bush, lo acerca a la del presidente Obama y también a la vocación pacifista y a favor del desarme en México: "Finally, Canada is discussing the possibility of participating in the U.S. ballistic missile defence system to increase the security of North America. Our final decision on participation will be consistent with our long-standing opposition to the weaponization of space (Canada Privy Council Office, 2004: 49).

De igual forma, Ottawa ha señalado en la cuestión de las medidas de transparencia y construcción de confianza (*transparency and confidence-building measures*, TCBM) para la seguridad aeroespacial que los retos de la seguridad están en función de las amenazas, que divide en términos de daños reversibles e irreversibles. De éstos, los menos deseados provienen tanto de armas desplegadas en la superficie terrestre como en el espacio exterior, expresamente construidas para dañar y destruir. De hecho, existen algunas amenazas por parte de ciertos satélites con usos duales (civiles-militares) que de igual forma pueden dañar. Por otra parte, también menciona que hay ciertas amenazas causadas por colisiones espaciales y choque con chatarra o

escombros espaciales, cuyo mayor y gran problema es y será la generación de más *basura espacial*, pues si llegamos a cantidades indeseadas el espacio puede quedar inservible por siglos o un milenio.

En cuanto a las amenazas que causan daños reversibles, son en su mayoría electrónicas en lugar de físicas, lo cual ejemplifican con interferencia intencionada o involuntaria, tales como frecuencias competitivas de radio y electroópticas. En tiempos de guerra, los Estados deberían utilizar este tipo de tácticas contra satélites, las cuales estarían en consonancia con el derecho internacional y tendrían sólo efectos temporales y localizados. Dicha interferencia intencionada no debería ser generada por el satélite en sí mismo, salvo en casos de legítima autodefensa.

Para tener un uso sustentable y sostenido del espacio exterior, así como mantenerlo como un santuario libre de amenazas, Canadá propone tres reglas básicas: 1) prohibición del despliegue de armas en el espacio; 2) prohibición de experimentos y pruebas sobre satélites, así como su daño o destrucción, y 3) prohibición del uso o prueba de satélites como armas. En este sentido, y con el propósito de alcanzar la salvaguarda aeroespacial, estas tres reglas serían los pilares de un tratado de seguridad espacial que contase con un comité ejecutivo y un presidente que informaran directamente al Consejo de Seguridad de la ONU. De acuerdo con ello, se conformarían juntas técnicas de observación nacional y multinacionales que recolecten la información. De igual manera, Ottawa propone la creación de centros regionales de operación espacial que utilizaran y mejoraran la conciencia de la situación del espacio (*situational space awareness, SSA*) y que pudiesen proveer estos servicios de supervisión y monitoreo conforme a los propósitos establecidos (Baines, 2009: 3-4).

Estados Unidos

Hablar de Estados Unidos y el papel que desempeña en la cuestión aeroespacial es tratar a uno de los países líderes en el desarrollo e innovación en ciencia y tecnología aeroespacial. Estados Unidos y el aeroespacio tienen una relación muy importante desde el principio de la era aeroespacial, ya que esta región representa un *pivote* o *bisagra geoestratégica* en la cual ha sentado buena parte de su hegemonía; visto desde la óptica de las finanzas, el comercio, la política interna e internacional, la defensa y la seguridad como actividad aeroespacial, constituye una labor muy importante y destacada en la idea del excepcionalismo estadounidense. En la década de los sesenta, justo cuando toma la delantera a los soviéticos, los costos que erogó la potencia ascendieron a 24 000 millones de dólares y aportó 1300 contribuciones concretas (procesadores para imágenes médicas, máquinas de diálisis, nuevos materiales, cristales,

etc.) que han reportado muchas ganancias. Incluso esta sensación del aeroespacio como vital para la seguridad estadounidense en palabras de Friedman lo lleva a sostener que la tecnología espacial, principalmente la de guerra y las promesas de la eventual explotación de recursos naturales (energéticos, minerales, etc.) en el espacio, la Luna y otros cuerpos celestes como asteroides, es uno de los factores geopolíticos en los que Estados Unidos se ha anclado y no parece haber signos que indiquen lo contrario en un futuro. De hecho, continuará su supremacía como superpotencia global con capacidad de intervenir en cualquier parte del mundo para, de esta forma, pronosticar de manera no tan descabellada que el siguiente conflicto global tendrá lugar con tecnología ubicada en el espacio (Friedman, 2009).

Lo anterior puede sonar como a *Battlestar Galactica* (2004) o *Star Trek* (Abrams, 2009) de las relaciones internacionales, pero por más descabellado que parezca es el futuro que nos está alcanzando, por lo que hay que liberarnos de prejuicios, estigmas y la cortina de humo creada en torno a ese lejano y en apariencia fantasmal destino para tratarlo con la seriedad que amerita, y tomar conciencia del peligro (al igual que de las oportunidades) que sobre nuestra cabeza se ciernen.

El fin de la guerra fría, el riesgo de la competencia económica en una economía global y el rápido cambio de la naturaleza de la ciencia, particularmente de la ingeniería, dan la pauta para que en Estados Unidos se rediseñe la política económica y de seguridad. Resultado de lo anterior, a partir de los ochenta y principios de los noventa, aparecen nuevas iniciativas en la política tecnológica estadounidense, lo cual confirman las misiones de los departamentos gubernamentales (especialmente Defensa y Comercio). Los proyectos de estas instituciones se desarrollan en estrecha relación con los laboratorios gubernamentales, universidades y las empresas privadas. El papel del Estado fue fundamental, ya que promovió simultáneamente la inversión en la actividad económica y en la tecnología. Como una característica de esta política tecnológica, el gobierno federal cambió las prioridades de investigación y desarrollo, fundamentalmente hacia cuestiones de defensa, espaciales y de energía atómica (Cruz, 2006: 158).

En varios documentos oficiales y no oficiales donde se revisa la postura doctrinal de la defensa y seguridad de Estados Unidos, se tiene como común denominador su coincidencia en lo fundamental: el control y dominio del medio ambiente aeroespacial. Se han desarrollado muchos de los elementos que han conformado la política espacial de Estados Unidos a lo largo del tiempo y que ha tenido diferentes matices en su alcance e interpretación. Uno de los más importantes y controversiales que sirvió como texto de cabecera en el periodo de Bush era "Rebuilding America's Defense" del Project for the New American Century (PNAC), o proyecto para un nuevo siglo de dominio estadounidense, comandado por Paul Wolfowitz, incondi-

cional del otrora secretario de Defensa Donald Rumsfeld, quien, en otro de estos documentos, habló de abortar un futuro Pearl Harbour en el escenario espacial como aliciente para tomar cursos de acción, lo cual en la era de George W. Bush tendría profundas implicaciones geoestratégicas difíciles de vislumbrar; como paso previo, partieron de la denuncia del Anti-Ballistic Missile Treaty (ABM) de 1972. Sin embargo, en la actualidad, la administración del presidente Obama (quien el pasado abril en Florida presentó su política espacial) aparentemente ha desarticulado, matizado o pospuesto dichos objetivos, quién sabe por cuánto tiempo.

Ahora bien y en otro orden de ideas, sólo hay que echar un vistazo a indicadores como el gasto en actividades aeroespaciales en lo civil y en lo militar; es necesario ver el porcentaje del mercado copado y las ganancias de corporaciones como Boeing, Lockheed Martin (que han fusionado sus operaciones en lanzamientos para el gobierno y han creado la United Launch Alliance), Northrop Gruman y Raytheon, que no hacen sino corroborar la importancia tan grande que tienen para la economía estadounidense en su conjunto, pues aportan miles de millones de dólares en plena crisis financiera a tasas sostenidas. Sin embargo, hay que mencionar que, debido a la importante participación y rol que juega el Estado y el Pentágono, la maximización de costos a veces hace difícil ver y medir realmente el caudal de los miles de millones de dólares que la cuestión aeroespacial mueve. Las relaciones de competencia y liderazgo económico han dado lugar a una nueva lógica de dominio cimentada en las estrategias combinadas del Estado y las empresas transnacionales. La denominada guerra fría y la amenaza comunista justificaron la política intervencionista estadounidense en décadas pasadas; ahora el narcotráfico, el terrorismo mundial, la energía de los rampantes populismos y la preservación de la seguridad nacional son las materias primas que justifican la aplicación de la nueva política exterior estadounidense. Este vuelco en la concepción de seguridad nacional de Estados Unidos "hace de los armamentos el terreno privilegiado de la rápida y espectacular mutación de la tecnología" (Nadal Egea, 1991: 6).

El programa espacial de Estados Unidos y la National Aeronautics and Space Administration (NASA) ocupan el lugar privilegiado en cuanto a exploración espacial se refiere; sin embargo, en fechas recientes se tiene la sensación de haber perdido el rumbo como si se hubiese obnubilado la visión tan clara construida a lo largo de la guerra fría con la victoria lograda en la celeberrima y parece que aún no concluida carrera espacial (ya se empiezan a confirmar los rumores de una nueva versión de la misma, pero ahora entre Estados Unidos y China). Debemos recordar que durante la administración del presidente George W. Bush se mostró muy activa, ya que lanzó una estrategia de seguridad nacional, una visión del programa espacial de Estados Unidos (que hoy día está siendo revisada y cambiada por la administración

actual), así como una ley nacional del espacio,¹¹ tal vez porque el diseño estratégico de ese país contempla la exploración y eventual explotación del espacio ultraterrestre próximo a la Tierra, así como la franja de la órbita geoestacionaria (los puntos de Lagrange) como una necesidad de afianzar su liderazgo en la materia.

Empero, hay muchos problemas terrestres con los abultados prepuestos que suponen los viajes espaciales y con la renuencia a aceptar los costos políticos como en los accidentes del *Apolo XIII* (el fracaso más estrepitoso de la NASA), el *Challenger* y el *Columbia* (sobre los cuales el panel de seguridad aeroespacial ya había advertido). De hecho, en esta última desgracia, la NASA se encontró en el ojo del huracán, lo que coadyuvó a la decisión de retirarle la responsabilidad de desarrollar nuevas tecnologías, sistemas para el acceso y operación en el espacio próximo a la Tierra. Este proceso de suprimirle actividades mayores en el espacio cercano se tradujo durante la era de George W. Bush en un reparto de las facultades de la NASA hacia la comunidad de inteligencia y el Pentágono, es decir, agentes privados y públicos se apoderaron del futuro de la investigación, el desarrollo de la transportación espacial avanzada¹² y la aplicación de sistemas de seguridad. El propósito de todos estos movimientos parece ser lo que el Pentágono denomina *globally integrated air and space striking power*. Lo racional para esta estrategia puede caracterizarse como un *dominio dual*

¹¹ En esa política nacional del espacio (2006), Estados Unidos descartaba cualquier participación en acuerdos o instrumentos internacionales que limiten su *libertad de acción*; incluso se adjudicaba el derecho de negar el acceso al espacio exterior a cualquier potencia hostil a sus intereses. Véase *El País*, 2006: 4.

¹² En el séptimo aniversario de la tragedia del transbordador *Columbia*, el director de la NASA, Charles Bolden, confirmó la cancelación de los planes de Estados Unidos para volver a la Luna y la retirada de los transbordadores cuando cumplan sus cinco vuelos finales, probablemente este mismo año. Al mismo tiempo, anunció que la EEI no se cerrará en 2015, como estaba previsto, sino que continuará abierta hasta 2020. La otra gran novedad estratégica del plan de Obama entregado por la comisión Augustine para la NASA es la transferencia al sector privado de la responsabilidad de desarrollar los nuevos cohetes y vehículos capaces de transportar astronautas. Es una apuesta por devolver a la NASA su papel original de motor de la innovación, para dar lugar a nuevas tecnologías espaciales en materiales, combustibles y motores, señaló Bolden al explicar el presupuesto propuesto por Obama para el año fiscal 2011. El anuncio ha provocado numerosas reacciones de rechazo así como el apoyo de la industria espacial y debe ser aprobado por el Congreso. En el programa *Constellation*, que se pretende cancelar, se han invertido ya nueve mil millones de dólares. “Queremos acelerar y ampliar el apoyo a la industria de transporte espacial, de forma que centenares o incluso miles de personas vivan o visiten la órbita baja de la Tierra. El rumbo que llevaba la NASA para volver a la superficie de la luna no era sostenible, no se podían cumplir los plazos del programa del presidente Bush y hacía falta mucho más dinero del disponible”, señaló Bolden para justificar la decisión. Cuando se retire el transbordador, Estados Unidos se quedará sin vehículos propios para llegar a la EEI y dependerá de los vehículos rusos hasta que haya alguno nuevo. Esta brecha puede durar muchos años —se mencionó hasta 2017—, pero el director de la NASA dejó de lado este aspecto para centrarse en el modesto aumento presupuestario de seis mil millones de dólares para cinco años, que se utilizará, entre otras cosas, para impulsar a la industria con objeto de que proporcione transporte de astronautas para la EEI, y en los nuevos puestos de trabajo de alta tecnología que este enfoque proveerá. El presupuesto total propuesto para 2011 es de 19 600 000 000. “Supone un refuerzo del esfuerzo de exploración en la historia de nuestro país. Si vamos a hacer cosas en el futuro, ir a la Luna, a Marte, a asteroides cercanos, tenemos que desarrollar los medios ahora”, concluyó Bolden. Véase Ruiz de Elvira, 2010.

del espacio próximo a la Tierra, promovido por un reconocimiento por parte de Estados Unidos hacia futuros competidores geopolíticos, tales como una Rusia revitalizada, Brasil (que después del accidente de Alcántara ha redoblado su esfuerzo), India, China ahora en proceso de crecimiento de su poder y estatus internacional, todos activos en el espacio y con futuras misiones que podrían poner en riesgo los logros espaciales estratégicos estadounidenses, vitales para la geoestrategia de la potencia y sus capacidades de combate (Dupais, 2003). En este punto, la NASA seguiría siendo útil para fines políticos, ya que la exploración humana y robótica en nuestro sistema solar cimentará la posición de Estados Unidos en un campo de amplio interés para la humanidad. Empero, hoy es casi algo aceptado que la NASA se encuentra en un momento muy importante, incluso el mayor en su historia de medio siglo, y que su resolución marcará los derroteros de la exploración y eventual explotación del espacio ultraterrestre, la cual se encuentra inexorablemente entre la cooperación y la competencia internacional, y dicha tarea es, en cierto sentido, como la música u otra de las bellas artes, ya que la NASA no debe cumplir sólo una función pragmática, sino que se trata de expresiones de la imaginación humana y la eterna búsqueda de trascender. Eliminar los programas y vuelos espaciales no solucionará las carencias de la Tierra y es poco probable que los recursos a que se aspira sean repartidos para cuestiones filantrópicas, mientras que sí se perdería una fuente de riqueza material y espiritual.¹³

El presidente Barack Obama ha tenido que resolver una situación heredada de su predecesor. En 2004, George W. Bush lanzó un ambicioso programa de exploración tripulada que tenía como objetivo regresar a la Luna y viajar, en un futuro no muy lejano, a Marte. El programa Constellation, con los cohetes Ares I (para astronautas) y Ares V (para carga), sería la herramienta que posibilitaría esta hazaña. Poco después, Bush redujo los fondos que se iban a dedicar a esta empresa, comenzaron los retrasos y se empezaron a detectar problemas técnicos. En 2008, Obama designó una comisión, liderada por el ex presidente de Lockheed Martin, Norman Augustine, para que estudiase las alternativas de Estados Unidos en la exploración espacial tripulada. Después de cinco años de trabajo, el panel recomendaba en cinco de sus siete opciones propuestas abandonar el desarrollo del cohete Ares I y las cápsulas Orión. La comisión Augustine advertía, además, que si no había un incremento de tres mil millones de dólares anuales en el presupuesto de la NASA, las posibilidades de ir más allá de la EEI en los años venideros eran ínfimas.

¹³ Para la cuestión de la exploración y eventual explotación del espacio ultraterrestre y las dinámicas de cooperación-conflicto mediante cuatro estudios de caso, en particular en la era de Bush, véase López Salas, 2007: cap. IV, 244.

La decisión de abandonar un gran proyecto como Constellation ya parecía difícil de por sí y con un alto costo político, pero un segundo informe, elaborado por el Panel Consultivo de Seguridad Aeroespacial (Aerospace Safety Advisory Panel, ASAP), empeoraba el dilema del presidente Obama. Según este documento, “abandonar el Ares I en favor de una alternativa que no ha demostrado su capacidad ni su superioridad (o equivalencia) sería poco sensato y, probablemente, poco rentable”. El ASAP consideró además que la capacidad de los servicios comerciales para transportar a los astronautas de la NASA con seguridad hasta la órbita terrestre no está probada,¹⁴ y ya se estudiaba el hipotético caso de que una de estas naves fuese utilizada para actos de terrorismo.

En un asunto en el que están en juego el poder y el orgullo nacionales de Estados Unidos, Barack Obama explicó sus planes para modificar el curso de la carrera espacial y extender sus metas hacia Marte y otros horizontes aún más lejanos. El proyecto, recibido con controversia entre los expertos y escepticismo en la industria del sector, supone, como se ha señalado, la privatización de algunas operaciones, la cancelación de programas y la creación de otros nuevos que devuelven a la NASA el papel principal en la exploración del espacio, lo que lo hace erigirse en una cuestión de seguridad nacional. En una visita a las instalaciones del centro Kennedy, en Cabo Cañaveral, donde conversó con científicos y trabajadores preocupados por el futuro de sus empleos, Obama aseguró que Estados Unidos no sólo no renuncia a la conquista del espacio, sino que, por el contrario, se aplicará con más energía, aunque con una nueva filosofía muy diferente de la de su predecesor (Obama, 2010). La administración estadounidense no quiere que la NASA sea la institución que se ocupe de atender regularmente las necesidades de la EEL, sino una agencia de investigación que busque nuevos desafíos en el espacio. Para ello, Obama anunció que en 2015, Estados Unidos comenzará a fabricar un supercohetes para viajar hasta distancias que no se han alcanzado jamás. A cambio, tal como ya se estableció en la presentación de los presupuestos nacionales en febrero, se ha eliminado el proyecto Constellation para el retorno a la Luna y, según había decidido la administración anterior, se acabará también el próximo año el programa de transbordadores espaciales. El regreso a la Luna, según el gobierno, resultaba excesivamente costoso y escasamente atractivo desde el ángulo científico. Obama dijo que se conservará, no obstante, una parte del Constellation: la construcción, aunque en un tamaño menor, de la cápsula Orión, que se utilizará para casos de rescate de emergencia de los habitantes de la EEL,¹⁵

¹⁴ Para mayor información consúltese el documento íntegro de ASAP, 2009.

¹⁵ Se sabe, por ejemplo, que en la estación espacial internacional, rusos y estadounidenses no beben de la misma agua ni respiran el mismo aire porque tienen normas diferentes en la materia. O que los rusos se niegan a probar, antes del viaje, las baterías de los aparatos embarcados por miedo a estropearlos, y en cam-

cuya vida se extiende al menos hasta 2020. El gobierno estadounidense dedicará seis mil millones de dólares para promover que empresas privadas se ocupen, a partir de ahora, de transportar a los astronautas hasta la estación y de otras tareas de índole comercial de las que se encargaba la NASA. Mientras tanto, una vez desaparecidos los transbordadores, los astronautas estadounidenses podrán viajar en cohetes rusos. Esto representa, para una parte del pueblo estadounidense, una verdadera humillación contra un país que ha liderado la carrera espacial durante medio siglo. Desde su nacimiento, el dominio del espacio es, además de una gran empresa científica, una colosal exhibición de poder. La guerra fría se libró tanto en la periferia del sistema internacional como en aquella gloriosa competencia entre astronautas soviéticos y estadounidenses por llegar antes a la Luna. Esa competencia desapareció ya hace años, pero el espacio sideral sigue siendo el mismo símbolo de la extrema ambición humana. Ahora el reto lo presenta la República Popular China, que en 2016 tiene previsto poner en acción su propio programa de transbordadores, mucho más avanzados que los que ahora se ven obligados a clausurar los estadounidenses. India, Brasil y otros países emergentes están desarrollando también proyectos ambiciosos. Éste es un duelo que Estados Unidos no puede permitirse perder si quiere seguir ocupando un papel hegemónico en el mundo.

La investigación del espacio no es un lujo exhibicionista. De los avances en esa área depende en parte el progreso económico y la potencia militar. Los sistemas de comunicaciones y transporte, miles de acciones rutinarias, como sacar dinero de un cajero automático, ver los partidos de la copa mundial, están relacionadas con la tecnología relativa al espacio. En cuanto a su repercusión militar, donde aún se recuerda el proyecto Guerra de las Galaxias o Iniciativa de Defensa Estratégica que ofreció a Ronald Reagan la puntilla para acabar con la Unión Soviética, el Pentágono considera el espacio como un terreno defensivo de igual o superior categoría que los mares o las fronteras terrestres. En un ámbito más modesto, la industria vinculada al espacio genera miles de puestos de trabajo en el estado de Florida, Arizona y Texas, donde ahora existe una gran inquietud sobre cómo va a afectar esta nueva concepción espacial a su economía. La Casa Blanca asegura que los nuevos programas que se pondrán en marcha crearán 2500 nuevos puestos de trabajo. El anuncio de Obama ha dividido a los principales expertos. Neil Armstrong, el primer hombre que pisó la luna, y Eugene Cernan, el último en hacerlo, enviaron una carta a la Casa Blanca en la que advertían que el proyecto de Obama era desastroso y “relegaría a Estados Unidos a una segunda o tercera posición a escala mundial”. Buzz Aldrin, uno de los compañeros del viaje de Armstrong, y Sally Ride, la primera mujer que viajó al

bio los estadounidenses lo hacen; que estos aparatos no deben pasar de los 45 grados para los rusos y de 49 grados para los estadounidenses.

espacio, piensan, por el contrario, que el plan de la administración es un enorme empujón en la carrera espacial. “Creo que va a permitir que la NASA se concentre en lo más difícil, en los grandes desafíos de la exploración del espacio”, declaró Ride (Caño, 2010).

De esta forma, el panorama para la seguridad aeroespacial desde la perspectiva de Washington conlleva una serie de cuestionamientos de orden local e internacional difíciles de resolver, por lo que la preeminencia del ámbito nacional parece indicar una retirada momentánea de Estados Unidos en su vocación y su misión en el espacio exterior, sin descuidar ni un ápice lo concerniente a la defensa, pero sí vislumbrando tiempos difíciles para la exploración del espacio ultraterrestre.

Estados Unidos reconoce el rol de la diplomacia en la colaboración y en el creciente trabajo de monitorear el uso del espacio exterior. Servidores públicos de ese país están participando en pláticas con la Copuos, la Organización Internacional para la Estandarización (ISO), la UIT, así como con varios de sus aliados, en nuevas formas de cooperación y de seguridad. La seguridad y prosperidad de la *villa global* cada vez es más dependiente de la infraestructura espacial y los gobiernos no se pueden dar el lujo de actuar aisladamente, lo que significa trabajar de cerca con otros gobiernos y ONG afines (Bueneke, 2009: 17-19).

Algo de importancia cardinal es el hecho de que ha aparecido un documento muy importante en Estados Unidos: la Estrategia de Seguridad Nacional (*National Security Strategy*). Esta estrategia de la administración de Obama, al igual que la de su antecesor, habla del espacio en términos de infraestructura básica que potencia el modo de vida estadounidense, además de reconocer que debe estar preparado para enfrentar amenazas asimétricas cuyo blanco sea nuestra dependencia en el espacio o en el ciberespacio (White House, 2010: 17-18). Washington dice que buscará proteger y reducir la vulnerabilidad en infraestructura crítica en sus fronteras, puertos, aeropuertos, así como mejorar la seguridad aérea, marítima, en la transportación, en el espacio exterior y el ciberespacio. Pero lo más importante: dedica un subapartado a la cuestión del espacio y la seguridad de Estados Unidos:

Leverage and Grow our Space Capabilities: For over 50 years, our space community has been a catalyst for innovation and a hallmark of U.S. technological leadership. Our space capabilities underpin global commerce and scientific advancements and bolster our national security strengths and those of our allies and partners. To promote security and stability in space, we will pursue activities consistent with the inherent right of self-defense, deepen cooperation with allies and friends, and work with all nations toward the responsible and peaceful use of space. To maintain the advantages afforded to the United States by space, we must also take several actions. We must continue to encourage cutting-edge

space technology by investing in the people and industrial base that develops them. We will invest in the research and development of next-generation space technologies and capabilities that benefit our commercial, civil, scientific exploration, and national security communities, in order to maintain the viability of space for future generations. And we will promote a unified effort to strengthen our space industrial base and work with universities to encourage students to pursue space-related careers (White House, 2010: 31).

Lo anterior podría sonar a que si bien Estados Unidos acudiría a instancias multilaterales para deliberar ciertos asuntos, no queda claro si seguiría persistiendo en su objetivo de un sistema de defensa antibalística. La Estrategia de Seguridad Nacional de la administración de Barack Obama señala lo siguiente en cuanto al carácter de la seguridad aeroespacial y su forma de alcanzarla,¹⁶ mostrando un fuerte compromiso con los mecanismos internacionales institucionales y marcando una gran distancia de la estrategia de dominio dual y total del espectro del espacio de la era de Bush:

Safeguarding the Global Commons: Across the globe, we must work in concert with allies and partners to optimize the use of shared sea, air, and space domains. These shared areas, which exist outside exclusive national jurisdictions, are the connective tissue around our globe upon which all nations' security and prosperity depend. The United States will continue to help safeguard access, promote security, and ensure the sustainable use of resources in these domains. These efforts require strong multilateral cooperation, enhanced domain awareness and monitoring, and the strengthening of international norms and standards.

We must work together to ensure the constant flow of commerce, facilitate safe and secure air travel, and prevent disruptions to critical communications. We must also safeguard the sea, air, and space domains from those who would deny access or use them for hostile purposes. This includes keeping strategic straits and vital sea lanes open, improving the early detection of emerging maritime threats, denying adversaries hostile use of the air domain, and ensuring the responsible use of space. As one key effort in the sea domain, for example, we will pursue ratification of the United Nations Convention on the Law of the Sea (White House, 2010: 49-50).

¹⁶ Charles D. Lutes (2008) define al poder espacial como la habilidad de usar el espacio para influir en otros actores y en el medio ambiente externo para alcanzar los objetivos en los que se apoyan otras formas del poder: influencia diplomática, informática, militar y económica, entre otras. De este modo, el poder espacial puede ser visto a través de los lentes socioculturales, económicos y de la seguridad, proponiendo ocho enfoques para alcanzar la seguridad espacial: dominio espacial estratégico, regulación espacial, cooperación interdependiente, seguridad colectiva, contención y disuasión, enfoques asimétricos y *free riding*. Se parte del supuesto de que éstos conviven a nivel paradigmático y proveen un enfoque ecléctico, dependiendo de la coyuntura y la situación del sistema internacional.

Estos argumentos brindan cierta claridad en torno a un fenómeno muy presente en el debate estadounidense, en donde la política espacial y particularmente las concernientes a defensa y seguridad son una cuestión cardinal en el imaginario colectivo de esa gran nación, que ha encontrado en este terreno un punto neurálgico de su construcción hegemónica, la cual puede ejercerse de dos maneras que se han manifestado muy nítidamente en esta última etapa de las administraciones de Bush y Obama, ya sea por la vía guerrera con el peligro que representa para la seguridad internacional o por el camino de la cooperación y la construcción de acuerdos, mecanismos e instrumentos institucionales de carácter global que privilegien la transparencia y la construcción de medidas de confianza (TCBM), que mucho han de aportar para equilibrar la balanza a la hora de juzgar por qué se le dio el premio Nobel de la paz al presidente Obama.

México

En el caso mexicano, al panorama de desafíos internacionales se suma la carencia de tecnología espacial, lo que deja al país en una situación de vulnerabilidad y dependencia. De hecho y legalmente hablando, es una cuestión delicada, pues nuestra Constitución en los artículos 27 y 42 hace referencia al territorio de la federación y al espacio exterior de acuerdo con las modalidades establecidas por el derecho internacional, lo que en la práctica resulta una limitación en el ejercicio de la soberanía.

Dentro del sector aeroespacial, la industria aeronáutica nacional es parte importante a escala global, pues factura 450 000 000 000 de dólares. En el mundo tendrá un crecimiento de entre el 6 y el 7 por ciento en el presente año, mientras que en nuestro país aumentaría en un 14 por ciento. Esto se debe a que México ha sido especialmente atractivo para las firmas del sector. Según el estudio “La globalización aeroespacial: la siguiente etapa”, de la consultora Aerostrategy, nuestro país suma el mayor monto de inversiones en países emergentes (casi 33 000 000 000 de dólares de 1990 a 2009) superando a China, Rusia e India. El aeronáutico es un sector global, porque las piezas y el armado se realizan en distintas partes del mundo. No es común que un avión se construya en su totalidad en un mismo lugar, así que hay naciones o zonas que se especializan en determinados servicios o componentes. Según datos de la Secretaría de Economía, el sector logrará una inversión de entre mil millones y 1 250 millones de dólares en el presente año. Actualmente lo integran 196 empresas, que emplean a 27 000 personas en 16 estados del país (entre los que destacan Querétaro, Jalisco, Nuevo León, Sonora, Baja California). De ellas, el 79 por ciento se dedican a la manufactura, un 11 por ciento al mantenimiento, reparación y *overhaul* y un 10

por ciento a ingeniería y diseño (Luz Plata, 2010: 32-36). Lo anterior contrasta con el esfuerzo exiguo que en materia espacial se realiza, como se verá adelante.

La seguridad espacial, que hace referencia tanto al acceso seguro y sustentable del uso del espacio como a la ausencia de amenazas provenientes de él, no ha sido un tema prioritario para el gobierno mexicano, ya que en principio no ha existido una política de Estado para promover el desarrollo científico espacial, y el avance con la promulgación de la ley para la creación de la Agencia Espacial Mexicana (AEM) es muy parco comparado con otros países.

En este sentido, el 21 de abril de 2010, la Cámara de Diputados aprobó por 280 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones la citada ley, con la que se creó la AEM, uno de los sueños de la comunidad científica, siempre en el entendido de que al ser México un país en desarrollo y con múltiples necesidades, no está en condiciones de incursionar en una esfera dominada por unas cuantas potencias encabezadas por Estados Unidos, Rusia, la República Popular China y la Unión Europea. Empero, contrario a lo que se piensa, varias naciones del mundo, algunas de ellas con recursos materiales y humanos inferiores a los que posee México, cuentan con agencias espaciales. La lista es sorprendente e incluye a países que van desde Perú hasta Corea del Norte, pasando por Nigeria, Argentina, Indonesia y Malasia. En total, además de las cuatro potencias ya citadas, son 56 naciones involucradas en la exploración y conquista del espacio exterior, con diferentes niveles de avance, pero con una visión a futuro sobre las necesidades y los intereses a los que deberán satisfacer. Por supuesto que existe una diferencia abismal entre lo que destina un país como Estados Unidos a la exploración del espacio ultraterrestre por medio de la NASA, con 17 000 000 000 de dólares anuales, y una nación como Corea del Sur, que canaliza 150 millones de dólares a esta iniciativa. Brasil, país latinoamericano que tiene avances notables en esta esfera, gasta anualmente 219 millones de dólares (más del doble de lo que destina Suecia). La Unión Europea, que cuenta con el segundo mayor presupuesto para su Agencia Espacial Europea, canaliza casi cinco mil millones de dólares. Rusia, ya en proceso de recuperación tras la debacle que padeció en los noventa, cuenta con un presupuesto de 2 215 millones de dólares, seguida muy de cerca por Japón. La República Popular China, cuyas misiones espaciales han recibido una amplia publicidad en los últimos años, asigna 500 millones de dólares a su agencia aeroespacial, cifra muy por debajo de su vecino India quien, con todo y sus carencias en materia de bienestar social, se encuentra en el rango de los 1 300 millones de dólares (Rosas, 2009).

Las guerras por los recursos serán una constante (de hecho, ya lo son) en los años por venir, y la lucha por su apropiación y dominio será más cruenta en la medida en que se agoten. El espacio ultraterrestre ofrece numerosas posibilidades para

acceder a minerales estratégicos, y como su conquista le está prohibida a una buena parte del mundo, es momento de valorar, desde la óptica del costo-beneficio, la utilidad de la AEM. Ésta no es la primera ocasión en que México se interesa en el tema; entre 1962 y 1977 operó la Comisión Nacional del Espacio Exterior (Conee), sin dejar de lado que desde 1949, el Instituto de Geofísica de la UNAM desarrolló trabajos en este ámbito. En 1990 se creó el Programa Universitario de Investigación y Desarrollo Espacial (PUIDE), responsable de fabricar un pequeño satélite hecho en la misma Universidad y cuyo lanzamiento por un cohete ruso fracasó en primera instancia aunque, al contar con un satélite gemelo, a éste sí se le pudo poner en órbita. Aun cuando a los ocho meses se perdió contacto con el *gemelo* (lo que derivó en la cancelación del PUIDE en 1997), es necesario entender que con la AEM existiría una ventana de oportunidades para la generación de tecnología con múltiples aplicaciones, sin dejar de lado los impactos que esto tendría en materia de propiedad intelectual. Asimismo, actividades como la medicina, la robótica, las telecomunicaciones y la electrónica se verían fortalecidas en una dinámica de este tipo. Una muestra es la empresa brasileña Embraer, que ha derivado cuantiosos beneficios tecnológicos de su programa espacial.

Una experiencia que es necesario recuperar, en el caso de México, es la cooperación de la NASA con instituciones como la UNAM. De hecho, el primer y único astronauta mexicano, Rodolfo Neri Vela (nacido en Chilpancingo, Guerrero, en 1952), egresó de la UNAM en 1975 con una licenciatura en ingeniería mecánica eléctrica con especialidad en comunicaciones, y obtuvo sus posgrados en Gran Bretaña en los ramos de sistemas de telecomunicaciones y de radiación electromagnética. En virtud de un programa de cooperación entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la NASA, Neri Vela fue seleccionado como astronauta y participó como especialista, a bordo del transbordador estadounidense Atlantis, en la misión STS-61-B, donde realizó experimentos de comunicación para las autoridades mexicanas y otros más –cabe destacar que en esta misión se puso en órbita el satélite mexicano Morelos II–. La misión se llevó a cabo del 26 de noviembre al 3 de diciembre de 1985, justo en el marco de una terrible crisis económica y semanas después del devastador terremoto que asoló en especial a la ciudad de México. Es posible que ante estas calamidades, la misión de Neri Vela no haya sido valorada apropiadamente; sin embargo, hay una larga lista de países agobiados por infinidad de problemas que no han sacrificado el desarrollo de sus programas espaciales. Ahí están los casos de Uruguay, que desde 1975 cuenta con un Centro de Investigación y Difusión Aeronáutico-Espacial (CIDA-E); Perú, país pionero con su Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (Conida) en 1974; Argentina, que en 1961 creó su Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (que desde 1991 se denomina Comisión

Nacional de Actividades Espaciales, CNAE); y otros países latinoamericanos que, más recientemente, están incursionando en el área, trátase de Brasil con su ya citada AEB, creada en 1994; Venezuela, con su Agencia Bolivariana de Actividades Espaciales (ABAE), nacida en enero de 2008; Colombia, con su Comisión Colombiana del Espacio (CCE), creada en julio de 2006; o Ecuador, con la Agencia Espacial Civil Ecuatoriana (AECE) que data de noviembre de 2007. Hasta Vietnam, un país bastante menos desarrollado que México, tiene, desde noviembre de 2006, un Instituto de Tecnología Espacial (CNVT), que se espera que en este mismo año se convierta en su primera agencia espacial (Rosas, 2009).

Todos los países citados ponen la muestra en el terreno de la investigación y el desarrollo de tecnología aeroespacial. México, a todas luces, tiene un rezago muy grave en esta esfera; por lo tanto, es una cuestión de seguridad, y por ende, las autoridades mexicanas deben abrir la ventana espacial, pero es menester cerrarla ante posibles amenazas.

En este sentido, Juan José Morales afirma lo siguiente:

Como parte de la llamada guerra contra el narcotráfico, el gobierno de Calderón planea poner en manos de empresas espaciales extranjeras –de las cuales por lo menos una está ligada directamente a las fuerzas armadas norteamericanas– aspectos clave del acopio de información militar. Según se ha informado oficialmente, la Armada de México está en tratos con las empresas norteamericanas Geo Eye y Digital Globe, para que sean éstas las que, mediante los satélites de reconocimiento y espionaje que poseen, se encarguen de vigilar el territorio nacional y los mares que lo rodean. Según informaciones oficiales de la Secretaría de Marina publicadas por varios periódicos, Geo Eye tiene tres satélites en operación y Digital Globe dos. Esta última compañía está especializada en cuestiones netamente militares y presta servicios al Departamento de la Defensa de Estados Unidos. La noticia ha causado inquietud y preocupación, no sólo en los círculos políticos sino también en los medios científicos, pues significa poner en manos extranjeras aspectos clave de la seguridad nacional. Implica que información militar de gran valor estratégico sea controlada por personal de empresas extranjeras ligadas a los mandos militares norteamericanos, antes de ser entregada al Ejército y la Armada de nuestro país. Sería ingenuo pensar que los datos no serán entregados también al gobierno y las fuerzas armadas estadounidenses. Y lo peor de todo es que será nuestro gobierno quien pague por ese trabajo de espionaje. Al respecto, el director general del Instituto Nacional de Astrofísica Óptica y Electrónica (INAOE), José Guichard Romero, comentó en declaraciones publicadas por el diario *El Informador* de Guadalajara: “Hablando de seguridad nacional, sería importante que las instancias coordinadoras como las secretarías de Defensa Nacional, Marina, Gobernación y PGR tuvieran su propio satélite de telecomunicación. No es posi-

ble que estas instancias renten frecuencias a satélites comerciales, principalmente a Estados Unidos; imagínese qué clase de privacidad y seguridad tenemos”. A estas alturas, México podría tener una tecnología espacial propia que le permitiera operar sus propios satélites para recabar y manejar la información militar que requiere en el combate al narcotráfico. [...] La AEM, que será un organismo público descentralizado, tendrá entre sus funciones desarrollar soluciones propias para problemas específicos en materia espacial, seleccionar alternativas tecnológicas para la solución de problemas nacionales y utilizar información y tecnología generada en las áreas espaciales y relacionadas, que sean de interés para la sociedad mexicana. Más que contratar los servicios de empresas espaciales extranjeras para realizar labores de espionaje en nuestro propio territorio –con todos los graves riesgos para la seguridad y la soberanía nacionales que ello implica–, el gobierno mexicano debe esforzarse por contar con un satélite propio que cumpla tales funciones. Y no es tan difícil como podría pensarse. Hay en nuestro país científicos altamente capacitados que podrían diseñarlo y operarlo. Para su construcción y lanzamiento se puede establecer convenios con países que poseen la tecnología necesaria, como Francia, China, Japón o la India. La AEM estaría facultada para ello, pues sus atribuciones incluyen también realizar negociaciones, acuerdos y tratados internacionales en materias relacionadas con las actividades espaciales y desarrollar protocolos de intercambio científico, tecnológico y de colaboración con otras agencias espaciales. El camino correcto –insistimos– es desarrollar nuestra propia capacidad de exploración satelital y no pagar a otros para que nos espíen (Morales, 2009).

Pero ésos no son todos los peligros en la ruta de la construcción de capacidades científico-tecnológicas en materia aeroespacial; hay que aunar el hecho de la fragilidad de construcción de consensos y las disputas políticas que se entrelazan con la creación de una nueva institución que maneja un presupuesto que, de manera oportunista, algunos grupos quieren captar, así como algunos de los estados de la federación que ya están compitiendo para ver quién se queda con las instalaciones. Dicho en palabras de Neri Vela, quien capturó la imaginación de una generación de mexicanos en una serie de reportajes aparecidos en *El Universal*:

La nueva ley establece claramente los requisitos que deberá satisfacer todo aspirante a dirigir la AEM y, en su momento, la Junta de Gobierno determinará al elegido. Si todo marcha bien, esta persona será nombrada entre septiembre y octubre. [...] Las cosas no serán tan sencillas como parece. Habrá que vencer tabúes, malinchismo, críticas destructivas, burlas, fuerzas opositoras; pero con perseverancia y el apoyo del Legislativo y el Ejecutivo saldremos adelante. Ojalá que éstos no vuelvan a perder la brújula.

En mi entrega anterior felicité al Poder Legislativo por haber aprobado, al fin, la ley que crea a la Agencia Espacial Mexicana. También indiqué que habría que enfrentar obstáculos y trabajar mucho para que, en verdad, dicha Agencia ayude al desarrollo científico y tecnológico de México. Durante años, muchos distinguidos profesionistas, científicos y yo hemos impulsado y promovido la creación de la misma –en mi caso, desde hace 25 años–, pero últimamente ciertos medios sólo le han dado el mérito a un pequeño grupo del estado de Hidalgo. Estoy seguro que muchos miembros de las Academias de Ingeniería, Ciencias y Medicina, así como de diversos institutos y centros de investigación de la UNAM, IPN, el propio Conacyt, etc., reconocemos que la labor de promoción del grupo hidalguense ha sido significativa durante el pasado lustro, especialmente a través de sus legisladores, pero en ningún momento ha sido el único promotor y no es correcto que se nombre en automático como futuro dirigente de la AEM.

Nadie tiene todavía la autoridad legal para afirmar dónde estarán los centros de investigación, cuál será el programa de trabajo, etc. Me asombra ver que funcionarios de algunos estados del país consideran o han visto a este grupo como su único y confiable interlocutor; se han dejado llevar por la ilusión y el derroche mediático de su página electrónica. Debo admitir que desde hace años supieron armar muy bien su estrategia de mercadotecnia, pero ignoraron lo más esencial para conseguir el éxito: el respaldo de la comunidad científica y los ingenieros más distinguidos de México. Sin duda, cuando la operación de la AEM esté en marcha y bien estructurada, sería razonable y justo que, además de otras posibles entidades, el ilustre estado de Hidalgo tuviese una participación digna e interesante. Pero eso lo decidirá el tiempo, la ley y el Poder Ejecutivo federal, y no un grupo de jóvenes emprendedores, por más entusiastas que sean.

La ley apenas fue aprobada y aún falta esperar que sea publicada en el *Diario Oficial*. Si ustedes leen la *Gaceta Parlamentaria* del 20 de abril de 2010 (páginas 4 a la 10), verán que a partir de la fecha en que sea publicada, deberá integrarse la Junta de Gobierno a más tardar en 45 días naturales, después se organizarán los foros de consulta con la comunidad científica y demás interesados en un periodo máximo de 180 días, y –como dice el vulgo con sus usos y costumbres– más aún despuecito (sic) se hará la convocatoria para designar al director general.

El acrónimo o siglas AEXA es un término que inventó el pequeño grupo hidalguense y que se manejó hace años durante las múltiples revisiones y correcciones que se le hicieron a la iniciativa de ley, a través de muchas reuniones y sesiones con los diputados y senadores, con la asistencia tanto de los hidalguenses como de las comunidades científica y de ingeniería del DF. El sector promotor de Hidalgo creó por su propia decisión su página electrónica con ese nombre, pero ese sitio amateur en Internet no está respaldado ni reconocido –hasta donde sé– ni por la SCT, ni por Relaciones Exteriores, ni por el Conacyt, ni por las Academias, etc. Ese término tampoco existe ya en la versión final de la

ley; fue eliminado hace más de un año y medio por los senadores, y así es como fue aprobada recientemente por los diputados. Sincera y cordialmente, invito a los medios a que lean la *Gaceta Parlamentaria* para que se corrijan estas confusiones y haya más veracidad en la información hacia el público. La decisión final sobre el logo y las siglas –aunque parezca trivial– también será de los protagonistas oficiales y legales. Si algunos medios siguen insistiendo con el acrónimo AEXA y dándole sólo el crédito de la Agencia al pequeño grupo promotor de Hidalgo, abrirán una caja de pandora.

El próximo director general de la Agencia Espacial Mexicana debe ser una persona con seriedad, credibilidad, madurez emocional, respaldada por un currículum extenso, comprobable y verificable. De preferencia, debe tener un doctorado o alguna especialidad y haber trabajado en y publicado trabajos de investigación en revistas arbitradas de los Estados Unidos y Europa, más haber desarrollado las demás aptitudes necesarias para asumir ese cargo de responsabilidad nacional. Asimismo, él y sus principales colaboradores del organigrama deben ser reconocidos y respetados por las comunidades de ingenieros y científicos, tanto de México como del mundo. No basta desear hacer maquila para generar unos cuantos empleos poco remunerados, inventar que los Estados Unidos nos van a dar o regalar tecnología porque nos quieren mucho, o porque el gringo compadre es astronauta y le da favoritismo a un pequeño grupo desde el interior de la NASA.

La SCT y el propio Presidente de la República tienen que ser muy cautelosos y cuidadosos sobre este *asunto estratégico y de seguridad nacional*. No pueden dejarse llevar por espejismos. Deben escuchar todas las voces, especialmente a las comunidades de ingenieros y científicos. La Agencia Espacial Mexicana (por lo pronto AEM) no debe convertirse en un juguete; primero tenemos que fortalecer la educación, la ciencia y la investigación mexicanas, para realmente iniciar nuestra independencia tecnológica, y no conformarnos desde un principio con fabricar pedacitos de tela dizque para trajes presurizados, o lanzando a unos cuantos millonarios en viajes turísticos al espacio desde áreas protegidas en la costa de Quintana Roo, y tal vez sin haber consultado antes a la Marina, a la Defensa Nacional, a las poblaciones vecinas o a los ecologistas (Neri Vela, 2009).

Ahora bien, en el contexto del Norad y a manera de contraste con lo anterior pero en una dimensión vital de la relación con el principal socio mexicano, que a diferencia de Canadá no comparte una larga tradición en materia de cooperación de defensa con Estados Unidos, pero ciertamente tiene capacidades valiosas que pueden contribuir a la defensa del aerospacio norteamericano, los radares comerciales y militares, los aviones de control del tráfico de narcóticos y los datos de tráfico aéreo mexicano, tales como planes de vuelo y manifiestos de tripulaciones y pasajeros, son sólo algunos de los activos y fuentes de información que se pueden usar para reforzar la inteligencia. Además, una mayor cooperación política y mili-

tar con México rendiría frutos en las relaciones entre países y ayudaría a solidificar una posición de defensa común del hemisferio. La meta debe ser establecer programas para aumentar la comunicación, adiestramiento e intercambio de ideas, con el fin de desarrollar una relación de trabajo colaborativo entre militares. La cooperación estratégica debe "anclarse superponiendo intereses y madurando el respeto"; el imperativo de seguridad para proteger la infraestructura de fronteras y controlar el inmenso volumen de mercancías y personas que cruzan anualmente la frontera debe superar los obstáculos a la actualización de los acuerdos con México. No obstante, una estrategia exitosa de participación debe reconocer que diferentes actores en la política mexicana tienen diferentes agendas e intereses. Algunas organizaciones, grupos políticos y líderes son más receptivos a la idea de una mayor cooperación en defensa que otros. Cualquier iniciativa del Norad tiene que tener en cuenta las dificultades políticas (Spinnetta, 2005).

Además y por último, en lo que respecta a la SAE en su dimensión de desarme, México podría, con toda la calidad moral que le acompaña, sumarse y retomar su activismo diplomático internacional en esta materia en los foros multilaterales. El desarrollo de políticas públicas y protocolos de seguridad al respecto, como para el caso de la probable caída del satélite ruso (hecho que ya fue desmentido por el gobierno ruso) o meteorito (ya que no se ha conocido a ciencia cierta qué fue lo que cayó sobre territorio mexicano, lo cual provocó temor y movilización de ciudadanía y autoridades), es muestra del rezago y dependencia que hay en materia de seguridad aeroespacial; un problema de seguridad en sí mismo.

CONCLUSIONES

El aeroespacio se encuentra muy presente en nuestra vida diaria: desde la telemedicina, pasando por la teleducación, hasta el seguimiento y estudio de patrones de migración de especies en peligro de extinción, por lo que debe ser visto como un bien público global que tiene que permanecer como un santuario libre de armamento.

La seguridad aeroespacial es un fenómeno al que no se le debe perder la pista, ya que puede poner en riesgo a los países y a las personas en cualquier momento. En este sentido, el acceso sustentable y sin riesgo a su uso, así como la ausencia de amenazas desde el aeroespacio deben ser forzosamente su espíritu y significado. Además, no sólo se debe limitar a ponderar las amenazas militares; existen otras, tanto o más importantes, como las ambientales, comerciales y de carácter civil o legal. De la tecnología aeroespacial dependen importantes actividades, y es cada vez más indispensable para los países; se han cumplido cuatrocientos años de la invención del

telescopio, un siglo del vuelo de los hermanos Wright, cincuenta años del lanzamiento del Sputnik, cuarenta años del primer alunizaje, y el año pasado fue declarado año internacional de la astronomía por la UNESCO, hechos que nos hablan de la importancia de los usos y aplicaciones de la ciencia y la tecnología aeroespacial, desde el monitoreo del medio ambiente, las fronteras, los recursos hídricos, energéticos, las telecomunicaciones, la identidad, la cultura, etc. Por ejemplo, la tecnología espacial puede ayudar en mucho a la labor de organismos internacionales tales como la ONU para lograr sus objetivos, como el monitoreo y el manejo de situaciones de crisis para responder al cambio climático, proveyendo de mapas e insumos logísticos a los operadores en el terreno; así, para la ONU, la seguridad aeroespacial es mucho más que un objetivo en sí mismo (Pisano y Bjorgo, 2008: 187-190).

La era espacial se encuentra enraizada en sus orígenes castrenses. Por esta razón el espacio se ha manejado por la primacía de la misión, en vez de su seguridad. Mientras el número de actores con capacidades espaciales crece y las actividades se vuelven más comerciales, la tradicional distinción entre público y privado, entre foráneo e internacional se vuelven borrosas. En términos de inversiones, el 80 por ciento de las actividades espaciales son civiles. Los actores espaciales deben moverse más allá de su herencia militar y resistirse a aplicar modelos del pasado en situaciones presentes y futuras. Se debe abrir una nueva era aeroespacial que ponga más énfasis en la regulación civil de las actividades; en este sentido, y como se ha planteado en análisis recientes, ¿por qué no ampliar la esfera facultativa de la Organización de la Aeronáutica Civil Internacional (OACI) para incluir la órbita terrestre? Ya que el desarrollo de vehículos híbridos aeronaves/naves espaciales así lo indica, la administración del tráfico aéreo descansa en bienes espaciales orbitales. De acuerdo con Tommaso Sgobba, en función de alcanzar la seguridad aeroespacial hay que solucionar la falta de civiles en la regulación de las actividades espaciales (Sgobba, Musgrave y Larsen, eds., 2009). En esta colosal tarea, el derecho internacional y en particular el cósmico tienen mucho que aportar, ya que se han desarrollado con la esperanza de controlar una potencial carrera de armamentos, regular las señales de interferencia y la basura espacial, optimizando la cooperación internacional para mediar en las implicaciones de la eventual colonización de la Luna (otro tema bastante ríspido que tiende hacia la geopolitización). Uno de los ejes rectores del derecho cósmico es que el uso del espacio está abierto para todos y en beneficio de toda la comunidad internacional, lo que implica la ausencia de soberanía en el espacio. La responsabilidad cae primordialmente en los Estados, quienes están apegados a las actividades conducidas por sus entidades privadas. La idea del respeto también incluye a Estados que se encuentran en vías de desarrollo y los que no detentan capacidades espaciales, ya que todos son dependientes de los satélites artificiales para la seguridad,

cuestiones no castrenses y de elevar la calidad de vida de los ciudadanos. Por lo tanto, se necesita proteger el espacio exterior y los bienes inmuebles espaciales; de hecho, es una cuestión global (Masson Zwaan, 2009: 14-15).

El problema, según Ben Baseley-Walker (miembro de la Secure World Foundation), radica en tratar de encontrar paralelismos entre el derecho cósmico y el derecho no cósmico con respecto a la guerra. En primer lugar, no existe legalmente el concepto de guerra en el espacio, y en segundo, no hay una definición de territorio en el espacio, así que no se puede saber cuándo es invadido (Baseley-Walker, 2009: 14-15), ya que una definición del espacio lo señala como el continente de lo contenido.

En este sentido, Massami Onoda examina de manera innovadora los paralelismos entre el derecho cósmico y el derecho medioambiental con el afán de encontrar puntos de referencia para el derecho sideral. El análisis es realizado en términos de enfoque, principios y procedimientos. El principal paralelismo surge del hecho de que el espacio exterior y el medio ambiente son temas internacionales que tienen, a largo plazo, efectos potenciales que alcanzan tanto al mundo desarrollado como al mundo en desarrollo. En segundo término, los mismos principios se aplican a ambos medios internacionales. El derecho consuetudinario convencional afirma que los países pueden hacer lo que gusten con sus Estados, siempre y cuando no afecten negativamente a sus vecinos. El derecho medioambiental afirma que los Estados tienen la obligación de proteger al medio ambiente de amenazas, así como contribuir a su monitoreo particular en aire y tierra. Los procedimientos detrás del derecho medioambiental a escala internacional están basados en métodos de verificación y supervisión: fotografía, vigilancia y monitoreo geológico. El monitoreo es clave para detectar las conductas negativas de los Estados y para la transparencia internacional; un regulador conductual ha probado ser más efectivo que las sanciones coercitivas. El control de armamentos ha invadido el ámbito del derecho medioambiental; ahora es tiempo de que el modelo medioambiental incida sobre el derecho cósmico, en donde la clave será encontrar el mejor modelo institucional y las tecnologías óptimas para monitorear y administrar la seguridad espacial (Onoda, 2009: 16).

De igual forma, el rol de la transparencia y las TCBM encuentran sus ejes rectores, objetivos e implementación en la resolución de la Asamblea General de la ONU 43/78H y en el reporte de 1993 del Grupo de Expertos Gubernamentales en la Aplicación de Medidas para la Construcción de Confianza en el Espacio Ultraterrestre. De acuerdo con Andrey Makarov, las TCBM vienen a representar una parte integral del régimen espacial de la seguridad internacional, la prevención de conflictos armados y el progreso en el campo del desarme, reconociendo que a pesar de su inmenso aporte en la búsqueda de la seguridad aeroespacial no pueden ser sustitutas de las comprensibles obligaciones legales sobre la prevención de una carrera armamen-

tista en el espacio exterior. Las TCBM pueden jugar un rol independiente para brindar seguridad aeroespacial y se mantienen como parte integral de los mecanismos de control en el espacio exterior de un tratado que prohíba el despliegue de armas en el espacio exterior. En el desarrollo de las TCBM se debe tomar en consideración la necesidad de reforzar la confianza internacional y proteger los intereses de la seguridad nacional, teniendo presentes las diferentes capacidades espaciales de los Estados, y las medidas deben ser claras y factibles para todos (Makarov, 2008: 69-76).

Para los especialistas hay cuatro categorías de sucesos que amenazan el uso seguro, sostenido y sustentable del espacio exterior: el primero es el despliegue de armas en el espacio, que conlleva armas ofensivas terrestres, defensa antibalística y sistemas antisatelitales (anti-satellite weapons, ASAT por sus siglas en inglés); el segundo son las armas ASAT que incluyen aquellas que interfieren o ponen en riesgo satélites, sin importar si son desplegadas en Tierra o en el espacio. Estas dos categorías son muy provocadoras y requieren especial atención. La tercera categoría son las tecnologías de usos duales y capacidades latentes, que son sistemas desarrollados para tareas pacíficas o defensivas; pueden funcionar en cualquiera de estos dos ámbitos, como base espacial o arma ASAT, satélites inspectores o satélites defensores. Por último, hay condiciones –no son precisamente armas–, que podrían incrementar las tensiones y hacer más costoso y difícil el uso del espacio exterior: interferencia natural o intencionada y las lagunas legales en el régimen internacional del espacio exterior. Otros ejemplos de esta categoría incluyen interferencia en satélites, generación de basura espacial y dejar satélites inservibles en órbitas, en vez de enviarlos a órbitas cementerio (Grego, 2006: 67-72).

Al término de la guerra fría se incrementó la dependencia del espacio y los enfoques cooperativos o competitivos estuvieron guiando los principales movimientos de los programas espaciales de las grandes potencias. La paulatina “democratización” del uso del espacio propició debates sobre la cooperación y el conflicto en torno a este vital recurso natural (López Salas, 2007). Al respecto Nancy Gallagher, de la Universidad de Maryland, ha argumentado que la mayoría de los actores espaciales parten de la percepción de que el espacio es el terreno natural para la cooperación, que debe ser la norma de la gerencia de la basura espacial, el tráfico y los recursos. Es necesario alcanzar dicha cooperación mediante herramientas informales, tales como códigos de conducta. Por otra parte, una importante minoría de actores espaciales piensan que el espacio es el ambiente propicio para la competencia, en donde el aseguramiento de los bienes e infraestructura espacial debe lograrse a través del dominio del medio. La pregunta obvia es ¿cuál de estos dos enfoques proveerá la mejor ruta hacia la seguridad aeroespacial? Una metodología propuesta para tal empresa es examinar los resultados logrados por la minoría que busca la dominación espacial.

¿Cuál será el costo y los medios que están dispuestos a pagar aquellos que buscan tal fin? En principio, serán vastas sumas de dinero, aspiradas por un barril sin fondo para desarrollar las capacidades que les permitan el dominio aeroespacial. Lamentablemente para su causa, ninguno está siquiera cerca de lograr tal objetivo. Se han logrado avances en las tecnologías actualmente disponibles; sin embargo, ninguno ha logrado alcanzar una innovación disruptiva en tecnología aeroespacial. El verdadero progreso se ha dado en términos de intencionalidad política, socavando el potencial cooperativo en la cuestión aeroespacial (Gallagher, 2008).

Lo anterior nos lleva a una segunda pregunta: si a pesar de los resultados, estos actores espaciales se empeñaran en conseguir el dominio aeroespacial, ¿tendrán el potencial para lograrlo y por tanto, alcanzar la seguridad aeroespacial? Éste no parece ser el caso. Maniobrando por mantener la libertad de acción en el espacio, se ataca de manera frontal la protección política y legal de los bienes e infraestructura espacial, lo cual deviene en un serio problema de *negación* e *incapacitación* para con otros actores en la escena aeroespacial. El resultado sería un ambiente espacial en el cual sería mucho más peligroso y difícil operar de lo que ahora es. Buscar el dominio del aerospacio por medios propios es una muy probable y segura derrota para la seguridad aeroespacial.

Así las cosas, las estrategias negociadas para alcanzar la seguridad aeroespacial deben incluir los intereses de todos, aplicando expectativas comunes y reglas a todos los actores. De esta manera, la cuestión clave es la protección del ambiente operativo, particularmente en lo que concierne a la chatarra espacial, en vista de la diversificación y proliferación de actores y tecnologías aeroespaciales sin concentrarse en las segundas sino en los comportamientos de los primeros, teniendo códigos de conducta o tratados claros y acordes a la coyuntura actual. En orden de reducir el miedo y la desconfianza, se debe respaldar políticamente la cooperación internacional y la transparencia de los sectores militares, civiles y comerciales, los cuales ya se están fusionando haciéndose indistinguibles, por lo que es una tarea urgente y la Copuos está llamada a ser uno de los foros centrales del debate.

En Norteamérica se ha visto la asimetría en potencialidades y amenazas para el trío compuesto por Canadá, Estados Unidos y México; este último es el más rezagado por una serie de circunstancias estructurales propias de sus condiciones socio-económicas y sociopolíticas de país en vías de desarrollo, además de una serie de atavismos y tabúes en torno a nuestra relación con nuestros vecinos del norte, en la cual es cierto que la prudencia y el escepticismo son la norma en un terreno tan serio como el aquí tratado; pero sirva de ejemplo la experiencia canadiense (o de otros países del hemisferio) que ha sabido equilibrar su dispar relación con su vecino del sur en organismos como la ONU o la OTAN, además de participar en el Norad ejerci-

tando su soberanía ante el proceso de fagocitosis de Estados Unidos, en el cual México también se encuentra compartiendo un aeroespacio que casi no conocemos. Baste observar la tragedia de la industria satelital y de la práctica inexistencia de la investigación y desarrollo, aunque se insista en presentar lo contrario. Canadá y Estados Unidos también juegan y comparten las ligas del basquetbol, el béisbol y el hockey sobre hielo; ¿podrá México algún día también jugar en el aeroespacio, no digamos global, sino aquí en Norteamérica? Ojalá, para que cuando se presente algo inesperado, seamos capaces de prevalecer y no luchar a ciegas.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMS, J. J., dir.

2009 *Star Trek XI*, Estados Unidos, 126 min.

ARROYO, GRACIELA y ALFREDO ROMERO CASTILLA

2002 *Regiones del mundo. Problemas y perspectivas: diálogos para su estudio*, México, UNAM-FCPYS-CRI.

AEROSPACE SAFETY ADVISORY PANEL (ASAP)

2009 http://oiiir.hq.nasa.gov/asap/documents/2009_ASAP_Annual_Report.pdf.

BALLESTEROS, CARLOS

2002 "Regiones y teoría de sistemas", en Graciela Arroyo y Alfredo Romero Castilla, *Regiones del mundo. Problemas y perspectivas: diálogos para su estudio*, México, UNAM-FCPYS-CRI.

BAINES, PHILLIP

2009 "Architectures for Improving Space Security", en *Space Security 2009: Moving towards a Safer Space Environment*, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR) Conference Report (junio), Nueva York, UN Publications, pp. 3-4.

BASELEY-WALKER, BEN

2009 "International Law and Space Security", en *Space Security 2009: Moving towards a Safer Space Environment*, UNIDIR Conference Report (junio), Nueva York, UN Publications, pp. 14-15.

BATTLESTAR GALACTICA

2004-2009 Serie de televisión, ciencia ficción, Estados Unidos.

BRACHET, GERARD

2008 "Long-term Sustainability of Space Activities", en *Security in Space: The Next Generation*, UNIDIR Conference Report (31 de marzo-1 de abril), Nueva York, UN Publications, pp. 121-126.

BROWN, MICHAEL EDWARD

2004 *New Global Danger: Changing Dimension of International Security*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.

BUENNEKE, H. RICHARD

2009 "Emerging Issues for Space Sustainability", en *Space Security 2009: Moving towards a Safer Space Environment*, UNIDIR Conference Report (junio), Nueva York, UN Publications, pp. 17-19.

BUZAN, BARRY y OLE WEAVER

2003 *Regions and Powers: A Guide to the Global Security Order*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.

BUZAN, BARRY, OLE WEAVER *et al.*

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

CANADA PRIVY COUNCIL OFFICE

2004 "Securing an Open Society: Canada's National Security Policy" (abril), en <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/publications/natsec-secnat/natsec-secnat-eng.pdf>, consultado en junio de 2010.

CAÑO, ANTONIO

2010 "Obama marca nuevos horizontes para la carrera del espacio", *El País*, 16 de abril.

CRUZ, MARIO

2006 "Hegemonía y territorialización. El carácter estratégico de las empresas transnacionales militares en el diseño de la nueva geografía latinoamericana", en Graciela Arroyo Pichardo, *La dinámica mundial del siglo XXI. Revoluciones, agentes, procesos y transformaciones*, México, Cenzontle, pp. 151-170.

DAXUE, WANG

2008 "Security in Outer Space: Do Not Duplicate Historical Mistakes", en *Security in Space: The Next Generation*, UNIDIR Conference Report (31 de marzo-1 de abril), Nueva York, UN Publications, pp. 13-19.

DUPAIS, ALAIN

2003 "A New U.S. Strategy: Dual Space Dominance?", *Space News International: A Space Holding Newspaper* 15, no. 13, 29 de marzo, p. 13.

EKKEHART, KRIPPENDOR

1985 *El sistema internacional como historia: introducción a las relaciones internacionales*, México, FCE, pp. 11-12.

EVANS, W. M.

1988 "Política del espacio de Canadá", en Donna A. Demac, ed., *Trazado de nuevas órbitas: cooperación y competencia en el desarrollo global de satélites*, Barcelona, Reverté, pp. 117-127.

FRIEDMAN, GEORGE

2009 *The Next 100 Years. A Forecast for the 21st Century*, Nueva York, Double Day.

GALLAGHER, NANCY

2008 "From Space Dominance to Equitable Rules and Mutual Restraint", en *Security in Space: The Next Generation*, UNIDIR Conference Report (31 de marzo-1 de abril), Nueva York, UN Publications, pp. 135-142

GAVIRA, MIGUEL ÁNGEL

2006 "Airbus vs. Boeing: el combate del siglo", *El Financiero*, 24 de noviembre, en <http://www.economista.es/empresas-finanzas/noticias/108589/11/06/Airbus-vs-Boeing-el-combate-del-siglo.html>, consultado en abril de 2009.

GREGO, LAURA

2006 "Technologies and Behaviours of Concern: What Threatens Long-term Space Security and How Can These Threats Be Monitored?", en *Building the Architecture for Sustainable Space Security*, UNIDIR Conference Report (30-31 de marzo), Nueva York, UN Publications, pp. 67-72.

HAWKING, STEPHEN

2010 *Discovery presenta: El universo de Stephen Hawking 2010*, LL., Estados Unidos, Discovery Communications (2 de mayo), en <http://dsc.discovery.com/videos/stephen-hawkings-universe-fear-the-aliens.html>.

KAHHAT, FARID

2003 *Los estudios de seguridad tras el fin de la guerra fría*, México, CIDE.

KOSIREV, DIMITRI y RIA NOVOSTI

2010 (junio), en <http://sp.rian.ru/analysis/20100601/126522892.html>.

LEWIS, JEFREY

2006 "The Role of Non-state Actors in Outer Space Security", en *Building the Architecture for Sustainable Space Security*, UNIDIR Conference Report (30-31 de marzo), Nueva York, UN Publications, pp. 31-38.

LÓPEZ SALAS, LUIS ISMAEL

2007 "La exploración y eventual explotación del espacio ultraterrestre entre la cooperación y la competencia internacional: los casos de la Federación Rusa, los Estados Unidos de América, la Unión Europea y la República Popular China", tesis de licenciatura en relaciones internacionales, México, UNAM-FCPys .

LUTES, CHARLES D.

2008 "Space Power in the 21st Century", *Space Power in the 21st. Century*, JFQ A Professional Military Journal, no. 49: 66- 72, en <http://www.acq.osd.mil/nssospace/SpaceCadre/articles/Lutes%20Spacepower%20Today%20JFQ4.08.pdf>, consultado en junio de 2010.

LUZ PLATA, SANDRA

2010 "Aviones hechos en México", *Poder y negocios*" vol. 6, no. 10, junio, pp. 32-36.

MAKAROV, ANDREY

2008 "Transparency and Confidence-building Measures: Their Place and Role in Space Security", en *Security in Space: The Next Generation*, UNIDIR Conference Report (31 de marzo-1 de abril), Nueva York, UN Publications, pp. 69-76.

MASSON ZWANN, TANJA

2009 "International Law and Space Security", en *Space Security 2009: Moving towards a Safer Space Environment*, UNIDIR Conference Report (junio), Nueva York, UN Publications, pp. 14-15

MORALES, JUAN JOSÉ

2009 "La seguridad nacional y la AEXA", marzo, en <http://eljustoreclamo.blogspot.com/2009/03/la-seguridad-nacional-y-la-aexa.html>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

NADAL EGEE, ALEJANDRO

1991 *Arsenales nucleares, tecnología decadente y control de armamentos*, México, Colmex.

NERI VELA, RODOLFO

2009 "Agencia Espacial Mexicana 2", *El Universal*, 14 de septiembre de 2009.

NORTH AMERICAN AEROSPACE DEFENSE COMMAND (NORAD)

<http://www.norad.mil>.

OBAMA, BARACK

2010 <http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/a-bold-new-course-nasa>.

ONODA, MASSAMI

2009 "International Law and Space Security", en *Space Security 2009: Moving towards a Safer Space Environment*, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR) Conference Report (junio), Nueva York, UN Publications, p. 16.

PAÍS, EL

2006 "Bush convierte el espacio en una prioridad de la seguridad militar", 19 de octubre, p. 4.

PISANO, FRANCESCO, y EINAR BJORGO

2008 "Space Security and Satellite Applications in Humanitarian Aid", en *Security in Space: The Next Generation*, UNIDIR Conference Report (31 de marzo-1 de abril), Nueva York, UN Publications, pp. 187-190.

POSSONY, STEFAN y LESLIE ROSENZWEIG

1985 "Geography of the Air", en Edward W. Ploman, *Satélites de comunicación: inicio de una nueva era*, México, Gustavo Gili, p. 221.

ROSAS GONZÁLEZ, MARÍA CRISTINA

2009 "40 años de la llegada del hombre a la Luna, ¿y México?", julio, en <http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=811>, consultado el 20 de julio de 2009.

RUIZ DE ELVIRA, MALEN

2010 "El director de la NASA confirma la cancelación del programa para ir a la Luna", *El País*, 1º de febrero.

SEARA VÁZQUEZ, MODESTO

2004 *Derecho internacional público*, México, Porrúa.

1981 *Derecho y política en el espacio cósmico*, México, UNAM-FCPYS.

1961 *Introducción al derecho internacional cósmico*, México, UNAM-FCPYS.

SEPÚLVEDA, CÉSAR

2004 *Derecho internacional*, México, Porrúa.

SGOBBA, TOMMASO, GARY E. MUSGRAVE Y AXEL LARSEN, eds.

Safety Design for Space Systems, Londres, Butterworth-Heinemann, 2009.

SHEEHAN, MICHAEL

2005 *International Security: An Analytical Survey*, Boulder, Colo., Lynne Rienner.

SPINNETA, LAWRENCE

2005 "Ampliación de la defensa del espacio aéreo norteamericano (NORAD), una estrategia de participación para México", junio, en <http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj-s/2005/2tri05/spinetta.html>, consultado el 15 de diciembre de 2008.

UNITED NATIONS INSTITUTE FOR DISARMAMENT RESEARCH (UNIDIR)

2009 *Space Security 2009: Moving towards a Safer Space Environment*, Conference Report (15-16 de junio), Nueva York, United Nations Publications.

- 2008 *Security in Space: The Next Generation*, Conference Report (31 de marzo-1 de abril), Nueva York, United Nations Publications.
- 2007 *Security in Space: Celebrating the Space Age: 50 Years of Space Technology*, Conference Report (30-31 de marzo), Nueva York, United Nations Publications.
- 2006 *Security in Space: Building the Architecture for Sustainable Space Security*, Conference Report (30-31 de marzo), Nueva York, United Nations Publications.

WHITE HOUSE, THE

- 2010 *National Security Strategy*, Washington, D.C., mayo, en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, consultado en junio de 2010.
- 2002 *National Security Strategy*, Washington, D.C., septiembre.

WILLIAM, PEARL

- 2008 "Canada's Perspective on Space Security", en *Security in Space: The Next Generation*, UNIDIR Conference Report (31 de marzo-1 de abril), Nueva York, UN Publications, pp. 191-195.

WILLIAMSON, MARK

- 2001 *The Cambridge Dictionary of Space Technology*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.

North American Health Governance: Shocks, Summitry, and Societal Support

JOHN KIRTON*

JENILEE GUEBERT**

ABSTRACT

Cross-border health challenges have led to innovative governance responses. No longer able to go it alone, actors must coordinate their efforts with their partners. The 2009 outbreak of swine influenza (H1N1), the earlier scare of avian influenza (H5N1), and the spread of severe acute respiratory syndrome (SARS) in 2003 forced the members of the North American Free Trade Agreement to tackle health challenges. Officials, ministers, and leaders collaborated in an effort to achieve a mutually beneficial outcome. These successive shocks, which struck with increasing simultaneity and shared severity, raised trilateral cooperation higher, while North American summitry sustained it.

Key words: global health governance, NAFTA, SARS, H1N1/swine flu, avian influenza, Security and Prosperity Partnership/North American Leaders Summit, Mexico, Canada, United States

RESUMEN

Los retos fronterizos de salud han llevado a los gobiernos a dar respuestas innovadoras. Como los actores ya no pueden actuar solos, deben coordinar sus esfuerzos con sus socios. El brote de influenza (H1N1) de 2009, el temor anterior que provocó la influenza aviar (H5N1) y la propagación del síndrome respiratorio agudo severo (SARS) en 2003 forzaron a los miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte a abordar tales desafíos. Los funcionarios, los ministros y los líderes colaboraron en un intento de lograr resultados mutuamente beneficiosos. Estos shocks sucesivos, que golpearon con una creciente simultaneidad y severidad compartida, elevaron los niveles de cooperación trilateral, mientras las reuniones cumbres los sustentaron.

Palabras claves: gobernanza en salud global, TLCAN, SARS, H1N1/influenza aviar, sociedad en seguridad y prosperidad/Cumbre de Líderes de América del Norte, México, Canadá, Estados Unidos

* Co-director of the Global Health Diplomacy Program at the University of Toronto. john.kirton@utoronto.ca.

** Director of research at the Global Health Diplomacy Program at the University of Toronto. jenilee.guebert@utoronto.ca.

INTRODUCTION

How far have Mexico, the United States, and Canada moved toward becoming a single North American community for protecting public health since the North American Free Trade Agreement (NAFTA) formally came into force on January 1, 1994? This question has assumed compelling significance and timeliness with the severe acute respiratory syndrome (SARS) strike on Canada in the spring of 2003 and the outbreak of influenza A(H1N1) –the so-called “swine flu”– in Mexico in April 2009, and its rapid spread to the United States, Canada, and the rest of the world. By the end of January 2010, 209 countries had confirmed cases of H1N1, and at least 14 711 people had died as a result (World Health Organization [WHO], 2010). By January 22, a reported 3 751 people had died in North America: 422 in Canada, 931 in Mexico, and 2 398 in the United States (Pan American Health Organization [PAHO], 2010). Mexico had suffered serious economic costs as its vital tourism industry dwindled and businesses and public facilities closed. Some estimated that for every day of swine flu, Mexico lost approximately US\$150 million. Former Mexican Finance Minister Agustín Carstens described the impact of H1N1 as devastating for tourism and costing “close to 0.3percent” of gross domestic product (GDP) or US\$2.3 billion (Seegobin, 2009).

As 2010 began, officials in all three North American countries continued to be apprehensive, anticipating that a third wave might come. Their fears were fuelled by the memory of the deadly SARS that had killed 44 Canadians in Toronto in spring 2003 and the avian influenza that migrated around the world in the mid-2000s. Various officials from the World Health Organization (WHO), the Pan American Health Organization, and national health agencies continued to drive the concern in January 2010 with reports and warnings of a possible third wave.

Within North America, the intergovernmental response to these successive health challenges has changed. At the August 9-10, 2009 North American summit in Guadalajara, Mexico, U.S. President Barack Obama, Mexican President Felipe Calderón, and Canadian Prime Minister Stephen Harper gave themselves high marks for their cooperative response to the swine flu threat. They proudly proclaimed in their communiqué that “North America’s coordinated response to the initial outbreak of the H1N1 flu virus has proven to be a global example of cooperation” (North American Leaders’ Summit, 2009a). They issued a separate statement on H1N1, the first stand-alone statement on health from a North American trilateral summit since its start as an annual event in 2005, or even since North American summitry first arose in 1956 (Swanson, 1975). But was this self-congratulation a symbol of real enduring change, accompanied by an appropriate and adequate response to the

clear compounding health challenge? Did it signal the culmination of an expanding community-building process designed to address a broader array of threats to the health of North Americans?

The limited scholarship thus far on this subject offers answers that divide into four distinct schools of thought. The first suggests that emerging health challenges have induced NAFTA countries not to cooperate (Price-Smith, 2009). Particular challenges, such as bovine spongiform encephalopathy (BSE, or mad-cow disease), have provided the NAFTA countries with an incentive to close their borders to their neighbors, for fear that disease in one country could have an affect on their own citizens' health. This was the case in May 2003 when both Mexico and the U.S. banned Canadian cattle and beef after only one case of BSE had been discovered in Alberta. National health has thus trumped efforts to promote more collaborative and coordinated responses.

The second school suggests that the increased cooperation and coordination expected after NAFTA have not occurred due to political, professional, legal, administrative, and cultural barriers that remained among the countries. There has been no desire to overcome these barriers, and in many cases, incentives to keeping them appear to exist (Homedes and Ugalde, 2003). Indeed, any harmonization in health has been hindered by insufficient legal mechanisms to support crossborder collaboration, a lack of mutual respect among health professionals across countries, inadequate information sharing and direction setting on crossborder initiatives, and the absence of any push to break down cultural barriers—including language barriers—across the countries.

The third school argues that although NAFTA did not provide governments with an incentive to cooperate on health, it did open up the opportunity and mobility for convergence and crossover in the health sector (Appleton, 1999). Here, convergence and crossover are highlighted cautiously, however, since the market incentives at the forefront of NAFTA could cause a negative spillover into those systems that are more highly prized at home than in neighboring countries.

The fourth school proposes that over time the North American partners have increasingly collaborated on health due to the escalating frequency and severity of health shocks that have hit the region hard and cannot be contained within the countries' respective borders (Kirton and Guebert, 2010). Diseases that do not respect borders, such as SARS, have highlighted the need for North America to cooperate and coordinate on health prevention to ensure the health of their publics as well as of their integrated economies.

The North American community's attention has once again turned to health. With shocks such as SARS in 2003, the fear of avian influenza in the mid-2000s, and

the H1N1 outbreak in 2009 occurring more regularly and rapidly bringing more deaths and economic harm to North America, innovative and coordinated community-wide responses have increased (Cooper, Kirton, and Schrecker, 2007; Cooper and Kirton, 2009). These shocks have forced the NAFTA countries to overcome their deep desire, legally entrenched in the free trade agreement, to deal with health in an autonomous –indeed autarchic– way. These old desires have been overcome or pushed aside as the new challenges have compelled the countries to act more collaboratively than before. The old reluctance has been trumped by the fears aroused by these new, more frequent shared health shocks. This recent shift in North American health governance could indicate that a broader and more coordinated approach to health –one that does not only include issues that transcend borders– might develop in future years.

DOMESTIC DIFFERENCES ON PUBLIC HEALTH

Healthcare systems, structure, quality, and expectations differ a great deal among the three North American countries and their citizens (Ruelas, 2002). The total expenditure on health care as a percentage of GDP for 2007 in each country was as follows: Mexico 5.9 percent, the United States 16.0 percent, and Canada 10.1 percent. The public sector is the main source of health funding for Canada, but not for the U.S. or Mexico (OECD, 2009). The probability of dying under the age of five is 35 per 1000 live births in Mexico, 8 in the U.S., and 6 in Canada (WHO, 2008a, 2008b, and 2008c). Each country has developed its own unique system to deal with health. Each has different health outcomes, satisfaction, and rates of success.

These domestically embedded differences were deliberately legally entrenched in NAFTA. The agreement contained direct legal guarantees that national sovereignty on health issues would remain intact. It signalled that no trilateral cooperation or convergence was needed or desired in this field. Five chapters in the agreement (11, 12, 14, 16, and 27) relate to health. Chapter 11, Article 1 states, “Nothing in this Chapter shall be construed to prevent a Party from providing a service or performing a function such as law enforcement, correctional services, income security or insurance, social security or insurance, social welfare, public education, public training, health, and child care, in a manner that is not inconsistent with this Chapter” (NAFTA, 1994). Indeed, all the references made to health guaranteed complete national autonomy and restricted regional convergence on health, not supporting or encouraging cooperation in any way.

Despite this “hard law” prescription for non-cooperation, ongoing concern and debate have centered on how NAFTA’s trade, investment, environmental, and labor

provisions could positively or negatively affect human health (EPA, 2009). At the outset, some thought that NAFTA could bring opportunities in health (Poole, 1996). Administrators and policy makers hoped that the new relationship might encourage reforms in Mexico and the U.S. –that the two southern neighbours would learn and see the benefits of the successful public healthcare system in Canada.

In Canada, however, some worried about the threats that NAFTA posed to their highly valued public healthcare system (Gray, 1996). They were concerned that the new relationship would allow or encourage the U.S. privatized approaches to spill over the northern border. Canada's healthcare system could be challenged under the rules of NAFTA (Canadian Union of Public Employees, 2000). With provincial governments tolerating and even funding private, for-profit medicine, such a challenge would likely arise. Similar concerns arose in Mexico, where there was fear that U.S. firms might open clinics that would contract physicians' services. Some observed that Mexican medical associations became more active after NAFTA due to physicians' concern that U.S. health insurance firms and private hospitals that entered Mexico would exploit them (Homedes and Ugalde, 2003).

In the U.S., environmental groups were adamant that the new NAFTA must uphold the existing domestic health laws and regulations. The protection of the environment and human health, particularly in the areas of industry and agriculture, were of great concern (VanderMeer, 1993). Americans feared that the much less rigorous policies and enforcement in place across the southern border, particularly in the areas of health and the environment, might drag down the United States' high standards and adversely affect Americans' health.

Under NAFTA's legal and institutional architecture, national autonomy in health thus largely prevailed for many years. In each of the three countries –each concerned that the agreement would harm, not help, their distinct and cherished national health systems– national autonomy and autarky were more entrenched than regional cooperation in the NAFTA regime. The only exceptions were where health was integrally linked to environmental and labor issues. In these two fields, NAFTA's regime created, from nowhere, the potential for cooperation and community in the form of two new regional organizations: the Commission for Economic Cooperation (CEC) and the Commission for Labor Cooperation (CLC) (Kirton, 2006).

THE NAFTA ERA EVOLUTION

From the outset, any trilateral intergovernmental action that did take place on health was largely related to the environment and labor, areas where the NAFTA regime had

created new legal mandates and institutions to identify and act on the links. In both the North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC) and the North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC), health was included. In the NAAEC, under Article 45, environmental law is defined as “any statute or regulation of a Party, or provision thereof, the primary purpose of which is the protection of the environment, or the prevention of a danger to human life or health” (NAAEC, 1993). The language clearly states that human health is an integral part of the environment. The importance of occupational safety and health is also stipulated throughout the NAALC.

Health continued to be identified within these frameworks as the new North American institutions got down to work. In the NAFTA environmental provisions, the countries stated that they would “conditionally protect a party’s stricter environmental, health, and safety standards for products and produce (provided that, among other things, such measures are scientifically based)” (Tiemann, 2000). Similarly, the bilateral U.S.-Mexico Border XXI Program, based on the La Paz Agreement, sought “to achieve a clean environment, protect public health and natural resources, and encourage sustainable development” in the border region (EPA, 1996). Under the program, health and environmental agencies in the U.S. and Mexico worked to improve both health and the environment.

In 1996, the U.S. and Mexico took a further step together. They established a bilateral working group on health to deal with immunization, women’s health, aging, epidemiological surveillance, migrant health, and addictions. The group continued to work on these issues in different forums through the years. Similar groups arose in Canada and the United States. They were largely bilateral, not trilateral, however. On other issues, such as intellectual property rights, they were global, not continental (Clarkson, 2007).

The CEC provided a nest for trilateral health cooperation and convergence. In October 1996, the North American Working Group on the Sound Management of Chemicals held hearings in Mexico to discuss the elimination of mercury, polychlorinated biphenyls (PCBs), dichlorodiphenyltrichloroethane (DDT), and chlordane from the North American environment. DDT, which was widely used in Mexico to control malaria and exported from there to Colombia, Panama, and Guatemala, was harming both the environment and the health of citizens in other parts of North America (Wiehoff, 1996).

The legally weaker CLC served as a less prominent nest, especially in the face of domestic resistance to cooperation. In Canada, concerns existed that free trade would reduce standards and working conditions in order to compete with the lower wages in the southern United States, where there were fewer unions (Wiehoff, 1996). In 1995,

after the Canadian government slashed transfer payments to the province of Ontario, workers protested because welfare programs were cut, hospitals were closed, and healthcare workers were laid off.

In 2002, eight years after NAFTA and the NAALC entered into force, the NAFTA Tri-National Occupational Safety and Health Working Group was established to improve working conditions and living standards of workers by, *inter alia*, promoting safety and health. It is difficult to determine if the creation of this group was in any way a direct response to the 2001 anthrax threats (see below), or even a response to the countries' desire to work together more closely after their experience with the Global Health Security Initiative (GHSI). But it nonetheless gave them another –now trilateral– venue to work on health.

Outside the two NAFTA-related nests, trilateral cooperation came more slowly. It first emerged in 1998, four years after NAFTA took legal effect. The catalyst was the infectious disease of HIV/AIDS. On the sidelines of the 1996 International AIDS Conference, the health ministers from the three countries signed a joint declaration to help people living with HIV (Daniels et al., 1998). Over time, the three countries met to address health more frequently, often on the margins of other events. But it was not until the 2000s, after the first of successive health shocks, that their cooperative partnership emerged in any sustained way.

THE RESPONSE TO THE ANTHRAX SHOCK

Shortly after the September 11, 2001 terrorist attacks, the U.S. came under another assault, this time of a biological kind. Letters laced with a substance later identified as anthrax harmed and killed American civilians. This incident was eventually labelled “the worst biological attacks in U.S. history” (FBI, 2008). More of a terrorist shock than a health one, it engendered several responses that had a significant impact on how health would be governed in the region.

Although relatively few individuals were infected by the anthrax attacks –only five Americans died and an additional 17 fell ill– the resulting fears and security concerns were substantial, given that the attacks came so close in time and space to the September 11 assault (Garrett, 2005). The shock signalled the need for a new type of health governance, this time in the frame of political security (Price-Smith and Huang, 2009). Soon after the attacks, U.S. Secretary of Health and Human Services Tommy Thompson recommended that countries fighting bioterrorism share information and coordinate efforts to improve global health security (GHSI, 2010a). In response, the GHSI was launched in November 2001, bringing together the mem-

bers of the Group of Seven (G7) and Mexico, to serve as an “informal, international partnership among like-minded countries to strengthen health preparedness and response globally to threats of chemical, biological, radio-nuclear terrorism (CBRN) and pandemic influenza” (GHSI, 2010b). The United States’ northern neighbor, Canada, agreed to host the first meeting, at which there was a strong emphasis on bioterrorism. Mexico hosted the third GHSI meeting in December 2002. Here, the agenda focused not only on bioterrorism, but also on pandemic preparedness (GHSI, 2001 and 2002). The three countries’ health ministers or their representatives, such as the deputy ministers, began to meet more and more frequently at a number of such broader gatherings. They did so most notably at the GHSI, which continues to meet at least once a year.

THE SARS SHOCK AND RESPONSE, 2003

In February 2003, the second shock hit North America when the first case of SARS was reported in Canada. Over the next several months, more than 400 cases were reported in Canada, fewer than the 30 in the U.S., and none in Mexico. Only in Canada did people die as a result. On the whole, Canada bore the brunt of the economic side effects of SARS among the NAFTA countries (Price-Smith and Huang, 2009; Price-Smith, 2009).

However, as is often the case with such acute outbreak events in global health, it was the fear and apprehension aroused by SARS that brought coordination and cooperation to North America and across the globe (Kirton, 2009). That panic, both within infected areas and in uninfected populations, quickly resulted in economic damage (Price-Smith and Huang, 2009). “Preparedness” and “coordination” were also required for an effective response, something that had been lacking until then. The countries hit with SARS largely felt that their domestic systems were inadequate (Bennett, 2009). They thus needed and wanted one another’s help, realizing it was no longer desirable, acceptable, or doable on their own. When Paul Martin was appointed Canada’s prime minister in late 2003, he declared that he was “determined that Canada would never again be caught unprepared in [such] a crisis” (Martin, 2008).

SARS brought some immediate changes. In August 2003, Canada hosted an international technical workshop on regulatory issues associated with developing vaccines and immunotherapy products for SARS (Gorman, 2004). In November, at the fourth GHSI ministerial, members shared their lessons from SARS (GHSI, 2003). In February 2004, once Martin had taken office in Canada, trilateral efforts came. The

more general, multi-subject Trilateral Cooperation Charter was concluded to “protect and promote public health” and to “increase communication, collaboration, and the exchange of information among the three countries in the areas of drugs, biologics, medical devices, food safety, and nutrition to protect and promote human health” (Health Canada, 2005). This trilateral cooperation made noteworthy efforts in several fields, including the fight against fraudulent weight-loss products in 2005 and fraudulent diabetes cures in October 2006.

More importantly, SARS catalyzed a shift in health collaboration at the global, regional, and domestic levels. It provided a clear case of the future challenges countries needed to be prepared for. Following the outbreak, the demand for more cooperative and coordinated efforts led to the development of a global pandemic preparedness plan. Such cooperation began at the fifth GHSI meeting in Paris in 2004 and continued in 2005 at an international conference of health ministers from 30 countries that Canada, the U.S., and Mexico participated in (Bennett, 2009).

AVIAN INFLUENZA AND THE ADVENT OF NORTH AMERICAN SUMMITRY, 2005

Also at the December 2004 GHSI ministerial, those present recognized recent concerns about a possible avian influenza pandemic. They announced their commitment to work with the WHO on pandemic influenza preparedness and acknowledged the importance of enhancing surveillance and outbreak response activities (GHSI, 2004).

The following year, in 2005, North American summitry began on a stand-alone basis in the form of the Security and Prosperity Partnership of North America (SPP) (Ackleson and Kastner, 2006; Clarkson, 2006 and 2008; Rozental 2006). The SPP was created because the leaders of the three countries wanted something that went above and beyond the partial, silo system of the NAFTA institutional architecture (Martin, 2008; CEC, 1997; McKinney, 2000; Anderson and Sands, 2007). The summit provided an opportunity to discuss numerous issues, including ones that were a core part of the NAFTA framework from the beginning, such as trade. But it has also been used to address issues, such as health, where there was not only no dedicated institutional nest but also a great reluctance to engage in trilateral cooperation in virtually any form.

The advent of SPP summitry in 2005 marked a major change. In Waco, Texas, at their first meeting, the three leaders made two commitments on health: to “improve productivity through regulatory cooperation to generate growth, while maintaining high standards for health and safety,” and to “enhance the stewardship of our environment, create a safer and more reliable food supply while facilitating agri-

cultural trade, and protect our people from disease” (SPP, 2005). The first promise placed health directly in the context of regulatory cooperation. The second mandated the direct protection of human health as a common value along with environmental enhancement and food safety.

At the second summit in Cancún, Mexico, in March 2006, held just after the ecological shock of a major hurricane had struck the resort, attention to health grew and became the object of regulatory cooperation in its own right. The leaders declared,

The SPP provides a framework for us to advance collaboration in areas as diverse as security, transportation, the environment, and public health....We are convinced that regulatory cooperation advances the productivity and competitiveness of our nations and helps to protect our health, safety, and environment. (SPP, 2006)

The leaders further moved proactively and preventively, mandating a major program of cooperation on avian and human influenza. A section of their joint statement, titled “Avian and Human Pandemic Influenza,” declared,

Given the highly integrated nature of our economies, an outbreak of pathogenic avian flu or human pandemic influenza in any one of our countries would affect us all....We have endorsed a set of shared principles to underpin cooperative activities by our Governments in all stages of avian influenza and human pandemic influenza management: prevention; preparedness; response; and recovery. Pursuant to these principles, officials will develop, as an immediate priority, incident management protocols to ensure that we are well prepared in advance of an outbreak in North America. (SPP, 2006)

This move on pandemic preparedness was not surprising. Following the first SPP summit, at the September 2005 United Nations General Assembly there was a renewed commitment to collaborate on preventing an influenza pandemic. U.S. President George W. Bush announced the establishment of the International Partnership on Avian and Pandemic Influenza. Also, after returning from a November 2005 Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) meeting in Korea, Canadian Prime Minister Paul Martin, with the experience of SARS still fresh in his mind, was alarmed to hear how Asian countries were dealing with the issue of avian influenza –by simply doing nothing and allowing infected poultry to be sold. He requested that Canada convene a ministerial meeting to “ensure that the concerns of the world’s leaders were conveyed to the World Health Organization” (Martin, 2008). In 2006 the health ministers of the Group of Eight (G8) met for the first time ever and invited Mexico to join them, thus creating another opportunity to discuss this issue.

The North American leaders (all members of APEC) thus moved from a reactive discussion to a proactive approach to a third shock that was rising in Asia and had not—but could—strike North America. They developed regional governance in public health, through trilateral institutionalization from the top. They were supported by other, more global bodies.

The three countries largely complied with their SPP public health commitments from 2006. In August 2007 the North American pandemic plan was released (SPP, 2007b). It outlined how Canada, Mexico, and the U.S. would work together to combat an outbreak of avian influenza or an influenza pandemic in North America. The plan complemented national emergency management plans. It built upon the core principles of the International Partnership on Avian and Pandemic Influenza, the standards and guidelines of the World Organization for Animal Health and the WHO guidelines, including the revised International Health Regulations and the rules and provisions of NAFTA and the World Trade Organization. While it thus reinforced broader efforts, the plan made clear that regional cooperation and convergence in health were required, since multilateralism was not enough to protect vulnerable North Americans from the particular threats they faced from abroad.

At the 2007 SPP summit in Montebello, Quebec, the leaders' attention to and action on health increased again. The summit agenda broadened substantially, with the old subject of health in general, and avian and pandemic influenza in particular, now joined by many newcomers: chemicals, automotive emissions, energy use, intellectual property, border screening, and indigenous health issues (including suicide prevention, fetal alcohol spectrum disorder, diabetes, and indigenous health systems). Health became a pervasive, crosscutting value and concern. It had grown from a general topic, through a specific concern with high-profile diseases, to embrace several specific industrial sectors and instruments, security, chronic diseases, and health systems as a whole.

Montebello also marked a major normative advance. Health was no longer framed only within a biomedical model (disease protection) or as an economic determinant (the connection between health and trade, agriculture, or food). Montebello added the securitization of health in the form of border screening. Although it did not suggest health was a human right, it moved tentatively into the domain of redistribution and equity by emphasizing the need to protect the health of particularly vulnerable and dispossessed groups (for example, indigenous health).

The leaders again called for regulatory cooperation on health, now due to the competitive pressures on North America from abroad. The section titled "Enhancing the Global Competitiveness of North America" stated that "in this highly competitive environment, compatible regulations and standards enable us to protect health,

safety, and the environment, as well as to facilitate trade in goods and services across our borders" (SPP, 2007a). A new principle of regional regulatory health cooperation for global competitiveness was thus produced.

In the realm of commitments, the leaders noted that their three countries had completed a North American Plan for Avian and Pandemic Influenza, a Regulatory Cooperation Framework, and an Intellectual Property Action Strategy. The latter sought to avoid negative impacts on health while developing collaborative measures to improve the detection and deterrence of counterfeiting and piracy, expanding public awareness of the importance of intellectual property to the three economies and for consumer health and safety, and measuring the scope and magnitude of counterfeiting and piracy in North America more effectively, as well as developing best practices for enforcement and sharing information and intelligence on border enforcement techniques.

In the section titled "Protecting Our Environment, Health and Quality of Life," the leaders reported that in order to "raise the health status of indigenous people" their countries had exchanged information and research on various health issues, "including suicide prevention, Fetal Alcohol Spectrum Disorder, diabetes, and indigenous health systems" (SPP, 2007a). The joint statement also declared that Mexico had started a program to increase the supply of low-sulphur fuels in the country to "protect the environment, enhance health of people and promote the competitiveness of the automotive industry." The proactive desire to improve human health thus led to trilateral regulatory convergence in the automotive, energy, and environmental areas. It also extended to border issues: the section on "Smart and Secure Borders" stated a desire to develop "mutually acceptable approaches to screening people during a pandemic."

The summit's top-down development of regional health governance now reached into the ministerial domain. The statement noted, "Our ministers of industry and commerce, foreign affairs, security, environment, energy, health, transportation, and trade have also met in recent months, reflecting our deepening dialogue within North America" (SPP, 2007a). The health shock from Asia, in the form of tainted toothpaste and food from China, probably propelled these moves.

In 2008, when the leaders met at another site still recovering from the devastation of a recent hurricane –New Orleans– they again dealt with health, if less so than in the two previous years. This suggested that Mexico and Canada as hosts, more than George W. Bush's United States, were driving summit action on health. The joint statement declared an intention "to implement compatible fuel efficiency regimes and high safety standards to protect human health and the environment, and to reduce the costs of producing cars and trucks for the North American mar-

ket". It added, "To improve our citizens' access to safe food, and health and consumer products in North America, we are increasing cooperation and information sharing on the safety of food and products" (SPP, 2008). With the fear of avian influenza waning, autos, energy, and food were the three health subjects of concern.

The countries were now using high standards and improved access for health ambitiously through compatible regimes on auto and fuels, and less far-reaching cooperation and information sharing on food and product safety. This new agenda and its principles were likely driven by three shocks hitting a more equally vulnerable North America from overseas. The first was lead poisoning in toys (as well as questionable milk products) from China. The second was rising food prices around the world. The third was the historically high price of North American oil and gas in the summer of 2008.

THE SWINE FLU SHOCK, 2009

Influenza A(H1N1) broke out in April 2009. From the outset, it was clearly seen as a major North American problem. On April 24, the U.S. and Mexico simultaneously reported cases. That same day, the WHO commended the U.S. and Mexico for their proactive reporting and for their collaboration on the matter. The WHO declared that it would work with the health authorities in the NAFTA countries in order to better understand the risks of H1N1 (WHO, 2009a). A mere three days later, the outbreak had spread to the third NAFTA member: on April 27, all three NAFTA partners reported cases of H1N1, with 40 cases confirmed in the U.S., 6 in Canada and 26 in Mexico, where 7 people had already died as a result (WHO, 2009b). By May 1, H1N1 had gone global, with 13 countries reporting cases. But it was still North America that was the cause for most concern. Of the 367 reported cases, 90 percent were in North America. All 10 deaths that had resulted had occurred in Mexico and the United States (WHO, 2009c).

North American citizens paid close attention to H1N1. In a poll conducted in the United States on April 29, 2009, 73 percent of respondents said they were following swine flu news closely or somewhat closely; 44 percent said they were concerned that they or someone in their immediate family would contract the influenza within the year; 25 percent said that they had avoided places where large numbers of people gather; 59 percent said they were washing their hands or using hand sanitizer more often (Harvard School of Public Health, 2009).

By early July, the shock had escalated immensely. The number of H1N1 cases reported in North America reached 52 147 (more than half the total number of cases worldwide) (WHO, 2009d). There were 7 983 cases in Canada, 10 262 in Mexico, and

33 902 in the United States. The total number of H1N1 deaths in North America was 314 (almost three-quarters of the total worldwide): 25 in Canada, 119 in Mexico and 170 in the United States. In response to the escalating pandemic, Mexico hosted an international meeting on H1N1 at the beginning of July. All three North America ministers of health attended, along with Margaret Chan, the director general of the WHO. Once again, the WHO commended Canada, Mexico, and the United States on their coordination and leadership. Chan stated that the “WHO and the international community have much to thank these three countries for setting a precedent that, up to now, nearly every country has followed” (2009).

A poll at the end of July indicated that Canadians and Americans were still paying close attention to news related to swine flu (70 percent in Canada and 75 percent in the United States) (Angus Reid Strategies, 2009). It found that 42 percent of Canadians and 52 percent of Americans (slightly more than in April) were worried about personally contracting swine flu. Fifty-five percent of Canadian respondents and 59 percent of American respondents were worried about a friend or family member being infected. Both groups, however, were satisfied with the way their respective governments were responding to the H1N1 pandemic: 71 percent of Canadians said they were very or moderately satisfied, and 68 percent of Americans agreed that their government was taking the necessary approach. In contrast, in the United Kingdom, only 52 percent of respondents were very or moderately satisfied with their government’s response. Within North America, the immediate intense trilateral cooperation had thus secured strong societal support.

On August 6, the WHO (2009f) reported that there were 102 905 (out of a total 177 457) confirmed cases in the Americas and that 1 274 of the 1 462 deaths had occurred in the region.¹ It was an obvious cause for concern and discussion when NAFTA leaders met in Guadalajara three days later for their now renamed North American Leaders’ Summit (NALS).

Health was indeed one of the major themes discussed at this summit. By mid-July, U.S. Secretary of State Hillary Clinton had announced that the leaders would discuss it as well as security, economic, and trade policy and regional challenges at their meet (Kellerhale, 2009). But it was health and the environment that dominated their agenda at Guadalajara, with separate declarations on each (NALS, 2009b and 2009c). At the end of the summit, Obama underscored the three countries’ willingness and need to cooperate on the matter: “In response to the H1N1 pandemic, our three governments have worked closely, collaboratively, and responsibly. With sci-

¹ By the end of July, the WHO had stopped reporting the breakdown of H1N1 by country and moved to regional updates (2009d, 2009f, and 2010).

ence as our guide, we resolved to continue taking all necessary preparations and precautions to prepare for the upcoming flu season and protect the health of our people. And this challenge transcends borders, and so must our response" (White House, 2009).

The declaration on H1N1 affirmed the strong trilateral connection among the three countries. And in concluding, the three leaders identified the benefit and importance of working together: "We know that cooperation and communication between nations, governments, citizens, and domestic and international organizations are the most effective ways to ensure that we are all protected. The strong collaboration between our countries allowed us to have a more secure North America region" (NALS, 2009c).

Cooperation and convergence on health were thus highlighted at Obama's first North American summit. The three countries have engaged in self-congratulation, but their efforts have also been commended by the global community. Health received a huge amount of attention, with all three countries acknowledging the need to collaborate in the face of H1N1. All three were hit hard by the pandemic and, with no clear end in sight, the leaders correctly identified that, by working together, they would be much better off than if they were to forge ahead alone.

This collaboration continued after the August 2009 summit. The GHSI held a special ministerial meeting on H1N1 September 10 and 11, before gathering again to discuss the issue at their annual meet in December. As with the previous North American health shocks, the GHSI once again brought together individuals from the North American community and beyond to deliberate and coordinate on this health crisis (GHSI, 2009). Moreover, the new process for implementing the leaders' agreements at their trilateral summits meant that North America's health ministers would engage trilaterally in a regular, leader-guided way, at least in the near future. By November, 63 percent of Americans were still concerned that they or someone they knew would be infected, and 65 percent thought the Obama administration was doing everything it could to address the issue (Ipsos News Centre, 2009). Societal support for the trilateral response thus remained strong.

CONCLUSIONS

The shocks that highlighted the vulnerabilities of the three North American countries, reinforced by economic and security concerns, and the establishment of North American summitry played a role in moving North American cooperation on health forward (Kirton, 2007; Boin et al., 2005). Thus, the countries seem both able and willing

to cooperate on crisis health issues. However, the impact of these same factors on health challenges that do not transcend borders or that do not arise in a “shocking” fashion is less clear. For example, it is unclear whether recent trends toward regional cooperation have led to more cooperation on other issues such as U.S. healthcare reform, as might have been expected. Despite the desire by many Americans to have a healthcare system more closely resembling Canada’s and Obama’s recent push to reform the healthcare system, resistance remains (Blendon and Taylor, 1989; Blendon et al., 1990; Donelan et al., 1999; PollingReport, 2009). On areas such as food safety and indigenous health, the degree to which the three countries work together also remains limited. Challenges, such as food products that could be harmful to human health, like tomatoes carrying salmonella from Mexico or cattle with BSE from Alberta, could continue to result in less North American cooperation, not more. Summitry without shocks and the societal support they bring can only do so much.

However, recent health shocks like SARS and swine flu have led Canada, Mexico, and the United States to collaborate and coordinate increasingly on health. The three countries have worked together successfully to tackle the challenges. The North American governments have responded to these challenges and in doing so have recognized that going it alone on certain issues is no longer desirable. By working together first on areas where collaboration has been necessary, the North American partners may still be able to break down some of the negative perceptions that have plagued the issue of health from NAFTA’s outset. Thus, even though action by the three countries on health governance has not broadened as much as their agenda has, they will be able to cooperate more easily when the right opportunity comes.

BIBLIOGRAPHY

ACKLESON, JASON and JUSTIN KASTNER

2006 “The Security and Prosperity Partnership of North America,” *American Review of Canadian Studies*, vol. 36, no. 2, pp. 207-232.

ANDERSON, GREG and CHRISTOPHER SANDS

2007 “Negotiating North America: The Security and Prosperity Partnership,” White Paper, Washington, D.C., Hudson Institute, www.hudson.org/files/publications/Hudsonpercent20Negotiatingpercent20Northpercent20Americapercent20FINAL.pdf, accessed January 2010.

ANGUS REID STRATEGIES

- 2009 "Britons, Americans more Concerned about Swine Flu than Canadians," August 7, Toronto, www.angusreidstrategies.com/uploads/pages/pdfs/2009.08.07_SwineFlu.pdf, accessed January 2010.

APPLETON, BARRY

- 1999 "International Agreements and National Health Plans: NAFTA," in Daniel Drache and Terry Sullivan, eds., *Health Reform: Public Success, Private Failure*, London, Routledge, pp. 87-104.

BENNETT, CAROLYN

- 2009 "Lessons from SARS: Past Practice, Future Innovation," in Andrew F. Cooper and John J. Kirton, eds., *Innovation in Global Health Governance: Critical Cases*, Farnham, United Kingdom, Ashgate Publishing, pp. 49-62.

BLENDON, ROBERT J. and HUMPHREY TAYLOR

- 1989 "Views on Health Care: Public Opinion in Three Nations," *Health Affairs*, vol. 8, no. 1, pp. 149-157.

BLENDON, ROBERT J., ROBERT LEITMAN, IAN MORRISON, and KAREN DONELAN

- 1990 "Satisfaction with Health Systems in Ten Nations," *Health Affairs*, vol. 9, no. 2, pp. 185-192.

BOIN, ARJEN, PAUL 'T HART, ERIC STERN and BENGT SUNDELIUS

- 2005 *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, Cambridge, New York, Cambridge University Press.

CANADIAN UNION OF PUBLIC EMPLOYEES

- 2000 "Legal Opinion Concerning the Privatization of Insured Health Care Services and NAFTA," February 29, Ottawa, cupe.ca/HealthCareTrade/BE4582, accessed January 2010.

CLARKSON, STEPHEN

- 2006 "Smart Borders and the Rise of Bilateralism: The Constrained Hegemonification of North America after September 11," *International Journal*, Summer, pp. 588-609.

- 2007 "Does North America Exist? Transborder Governance after NAFTA and the Security and Prosperity Partnership," *Norteamérica*, year 2, no. 2, July-December, pp. 85-129.
- 2008 "Manoeuvring within the Continental Constitution: Autonomy and Capacity within the Security and Prosperity Partnership of North America," in Jean Daudelin and Daniel Schwanen, eds., *Canada among Nations 2007: What Room to Manoeuvre*, Montreal, McGill-Queen's University Press, pp. 248-268.

COMMISSION FOR ENVIRONMENTAL COOPERATION (CEC)

- 1997 *NAFTA's Institutions: The Environmental Potential and Performance of the NAFTA Free Trade Commission and Related Bodies*, Montreal, Commission for Environmental Cooperation.

COOPER, ANDREW F. and JOHN KIRTON, eds.

- 2009 *Innovation in Global Health Governance: Critical Cases*, Farnham, United Kingdom, Ashgate Publishing.

COOPER, ANDREW F., JOHN KIRTON and TED SCHRECKER, eds.

- 2007 *Governing Global Health: Challenge, Response, Innovation*, Aldershot, United Kingdom, Ashgate Publishing.

CHAN, MARGARET

- 2009 "Influenza A(H1N1): Lessons Learned and Preparedness," (keynote speech at the High-level Meeting on Influenza A[H1N1] in Cancún, Mexico, July 2), www.who.int/dg/speeches/2009/influenza_h1n1_lessons_20090702/en, accessed January 2010.

DANIELS, E., G. BALLY, J. SAAVEDRA, D. GAMAISE, H. SHETINGER, and E. GOOSBY

- 1998 "Model for Bridging the Gap: United States, Canada and Mexico Develop Joint Initiative on HIV Affected Families," *International Conference on AIDS*, no. 12: 987.

DONELAN, KAREN, ROBERT J. BLENDON, CATHY SCHOEN, KAREN DAVIS
and KATHERINE BINNS

- 1999 "The Cost of Health System Change: Public Discontent in Five Nations," *Health Affairs*, vol. 18, no. 3, pp. 206-216.

GARRETT, LAURIE

- 2005 "The Next Pandemic?" *Foreign Affairs*, vol. 84, no. 4, pp. 3-13, www.foreign-affairs.org/20050701faessay84401/laurie-garrett/the-next-pandemic.html, accessed January 2010.

GLOBAL HEALTH SECURITY INITIATIVE (GHSI)

- 2001 "Health Ministers Take Action to Improve Health Security Globally," Ottawa, November, www.ghsi.ca/english/statementottawanov2001.asp, accessed January 2010.
- 2002 "Health Ministers Launch Initiative to Improve Health Security Globally," Mexico City, December, www.ghsi.ca/english/statementmexicodec2002.asp, accessed January 2010.
- 2003 "Fourth Ministerial Meeting on Health Security and Bioterrorism," Berlin, November, www.ghsi.ca/english/statementberlinnov2003.asp, accessed January 2010.
- 2004 "Fifth Ministerial Meeting on the Global Health Security Initiative," Paris, December, www.ghsi.ca/english/statementparisdec2004.asp, accessed January 2010.
- 2009 "Special Ministerial on Pandemic (H1N1) 2009," Brussels, September 11, www.ghsi.ca/english/statementbrussels2009.asp, accessed January 2010.
- 2010a "Overview: Global Health Security Initiative," www.ghsi.ca/english/background.asp, accessed January 2010.
- 2010b "Welcome," www.ghsi.ca/english/index.asp, accessed January 2010.

GORMAN, DIANE C.

- 2004 "Notes for Remarks by Diane C. Gorman, Assistant Deputy Minister, Health Food Products and Food Branch, Health Canada," prepared for the Policy Research Initiative Symposium on Canada-U.S. Regulatory Co-operation, Ottawa, October 29.

GRAY, CHARLOTTE

- 1996 "Debate over NAFTA's Effect on Health Care, a Sign Medicare Will Dominate Election Issues," *Canadian Medical Association Journal*, vol. 154, no. 10, pp. 1549-1551.

HARVARD SCHOOL OF PUBLIC HEALTH

- 2009 "Swine Flu (H1N1 Virus) Survey," April 29, www.hsph.harvard.edu/news/press-releases/files/Swine_Flu.TOPLINE.pdf, accessed January 2010.

HEALTH CANADA

- 2005 "Trilateral Cooperation: Welcome," Ottawa, www.hc-sc.gc.ca/fn-an/intactivit/trilateral-coop, accessed January 2010.

HOMEDES, NÚRIA and ANTONIO UGALDE

- 2003 "Globalization and Health at the United States–Mexico Border," *American Journal of Public Health*, vol. 93, no. 12, pp. 2016-2022.

IPSOS NEWS CENTRE

- 2009 "Concern about Contracting the Swine Flu Has Become Widespread," November 4, www.ipsos-na.com/news/pressrelease.cfm?id=4583, accessed January 2010.

KELLERHALE, MERLE DAVID

- 2009 "North American Leaders to Meet August 9–10," White House, Washington D.C., July 17, www.america.gov/st/peacesec-english2009/July/20090717114615dmslahrellek0.3777887.html.

KIRTON, JOHN

- 2006 "Ten Years After: An Assessment of the Environmental Effectiveness of the NAAEC," in John Curtis and Aaron Sydor, eds., *NAFTA @ 10*, Ottawa, Minister of Public Works and Government Services, pp. 125-168.
- 2007 *Canadian Foreign Policy in a Changing World*, Toronto, Thomson Nelson.

KIRTON, JOHN, ed.

- 2009 *Global Health*, Farnham, United Kingdom, Ashgate Publishing.

KIRTON, JOHN and JENILEE GUEBERT

- 2010 "Soft Law Regulatory Cooperation and Convergence in North America," in Monica Gattinger and Geoffrey Hale, eds., *Borders and Bridges: Canada's Policy Relations in North America*, Toronto, Oxford University Press.

MARTIN, PAUL

- 2008 *Hell or High Water: My Life In and Out of Politics*, Toronto, McClelland and Stewart.

MCKINNEY, JOSEPH

- 2000 *Created from NAFTA: The Structure, Function, and Significance of the Treaty's Related Institutions*, New York, M. E. Sharpe.

NAAEC

- 1993 Text of the North American Agreement on Environmental Cooperation, <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=122&ContentID=2735&SiteNodeID=567>.

NAFTA

- 1994 "Text of the North American Free Trade Agreement," <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/nafta-alena/texte/chap11.aspx?lang=en>.

NORTH AMERICAN LEADERS' SUMMIT (NALS)

- 2009a "Joint Statement by North American Leaders in Guadalajara," Washington, D.C., August 10, www.whitehouse.gov/the_press_office/Joint-statement-by-North-American-leaders, accessed January 2010.
- 2009b "North American Leaders' Declaration on Climate Change and Clean Energy," Guadalajara, August 10, pm.gc.ca/eng/media.asp?category=5&id=2724, accessed January 2010.
- 2009c "North American Leaders' Declaration on H1N1," Guadalajara, August 10, www.america.gov/st/texttrans-english/2009/August/20090810164529eaifas0.3786737.html, accessed January 2010.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)

- 2009 "OECD Health Data 2009: Statistics and Indicators for 30 Countries," Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, www.oecd.org/health/healthdata, accessed January 2010.

PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION (PAHO)

- 2010 "Regional Update, Pandemic (H1N1) 2009," Washington, D.C., January 25, http://new.paho.org/hq/index.php?option=com_content&task=view&id=2315&Itemid=1915, accessed January 2010.

POLLINGREPORT

- 2009 "Health Policy," www.pollingreport.com/health.htm, accessed January 2010.

POOLE, DENNIS L.

- 1996 "NAFTA, America Health and Mexican Health: They Tie Together," *Health and Social Work*, vol. 21, no. 1, pp. 3-7.

PRICE-SMITH, ANDREW

- 2009 *Contagion and Chaos: Disease, Ecology and National Security in the Era of Globalization*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.

PRICE-SMITH, ANDREW and YANZHONG HUANG

- 2009 "Epidemic of Fear: SARS and the Political Economy of Contagion," in Andrew F. Cooper and John J. Kirton, eds., *Innovation in Global Health Governance: Critical Cases*, Farnham, United Kingdom, Ashgate Publishing, pp. 23-48.

ROZENTAL, ANDRÉS

- 2006 "The Security and Prosperity Partnership: An Overview," *International Journal*, no. 61, Summer, pp. 541-544.

RUELAS, ENRIQUE

- 2002 "Health Care Quality Improvement in Mexico: Challenges, Opportunities and Progress," *Baylor University Medical Center Proceedings*, vol. 15, no. 3, pp. 319-322.

SECURITY AND PROSPERITY PARTNERSHIP OF NORTH AMERICA (SPP)

- 2005 "Leaders' Statement: Security and Prosperity Partnership of North America Established," Waco, Texas, March 23, www.spp-psp.gc.ca/eic/site/spp-psp.nsf/eng/00057.html, accessed January 2008.
- 2006 "Leaders' Statement: Security and Prosperity Partnership of North America Established," Cancún, March 31, <http://pm.gc.ca/eng/media.asp?id=1085>, accessed January 2008.
- 2007a "Joint Statement," Montebello, Quebec, August 21, www.spp.gov/pdf/leaders_statement_2007_english.pdf, accessed January 2010.
- 2007b "North American Plan for Avian and Pandemic Influenza," www.spp.gov/pdf/nap_flu07.pdf, accessed January 2010.
- 2008 "Joint Statement," New Orleans, April 22, www.pm.gc.ca/eng/media.asp?id=2074, accessed January 2010.

SEGOBIN, VIDAL

- 2009 "Examining the Economic Costs of H1N1," Washington, D.C., Henry L. Stimson Center, www.stimson.org/globalhealth/?SN=GH200905112048, accessed January 2010.

SWANSON, ROGER F., ed.

1975 *Canadian-American Summit Diplomacy, 1923–1973, Selected Speeches and Documents*, Toronto, McClelland and Stewart.

TIEMANN, MARY

2000 “NAFTA: Related Environmental Issues and Initiatives,” Washington D.C., United States Department of State, <http://fpc.state.gov/fpc/6143.htm>, accessed January 2010.

UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (EPA)

1996 “Border XXI Program Framework Document: Executive Summary,” Washington, D.C., www.epa.gov/usmexicoborder/docs/borderXXIprogram-archive.pdf, accessed January 2010.

2009 “NAFTA Overview,” Washington, D.C., www.epa.gov/heasd/edrb/nafta.html, accessed January 2010.

UNITED STATES FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION (FBI)

2008 “Amerithrax Investigation,” Washington, D.C., www.fbi.gov/anthrax/amerithraxlinks.htm, accessed January 2010.

VANDERMEER, DANIEL C.

1993 “NAFTA Prompts Health Concerns across the Border,” *Environmental Health Perspectives*, vol. 101, no. 3, pp. 230-231.

WHITE HOUSE

2009 “Press Conference by President Obama, President Calderón of Mexico, and Prime Minister Harper of Canada,” Guadalajara, August 10, www.whitehouse.gov/the_press_office/Press-Conference-by-President-Obama-President-Calderon-of-Mexico-and-Prime-Minister-Harper-of-Canada, January 2010.

WIEHOFF, DALE

1996 “NAFTA Affects Health and Safety,” *NAFTA Inter-American Trade Monitor*, December 13, www.hartford-hwp.com/archives/40/028.html, accessed January 2010.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO)

- 2008a "Canada," Geneva, www.who.int/countries/can/en, accessed January 2010.
- 2008b "Mexico," Geneva, www.who.int/countries/mex/en, accessed January 2010.
- 2008c "United States," Geneva, www.who.int/countries/usa/en, accessed January 2010.
- 2009a "Influenza-like Illness in the United States and Mexico," Geneva, April 24, www.who.int/csr/don/2009_04_24/en, accessed January 2010.
- 2009b "Swine Influenza: Update 3," Geneva, April 27, www.who.int/csr/don/2009_04_27/en, accessed January 2010.
- 2009c "Swine Influenza: Update 8.1," Geneva, May 1, www.who.int/csr/don/2009_05_01a/en, accessed January 2010.
- 2009d "Swine Influenza: Update 58," Geneva, July 6, www.who.int/csr/don/2009_07_06/en, accessed January 2010.
- 2009e "Pandemic (H1N1) 2009-update 59," http://www.who.int/csr/don/2009_07_27/en/index.html, accessed January 2010.
- 2009f "Swine Influenza: Update 61," Geneva, August 12, www.who.int/csr/don/2009_08_12/en, accessed January 2010.
- 2010 "Pandemic (H1N1) 2009 – Update 85," Geneva, January 29, <http://www.who.int/csr/disease/swineflu/updates/en/index.html>



**CONTRIBUCIÓN ESPECIAL /
SPECIAL CONTRIBUTION**

The State of Democracy in Mexico
Gustavo Ernesto Emmerich et alii

The State of Democracy in Mexico*

GUSTAVO ERNESTO EMMERICH ET ALII**

ABSTRACT

This report is an abridged version of a democratic audit of Mexico conducted by an independent group of Mexican scholars. Its results seem relevant at a time when the country is discussing how to enhance its very new democracy. Section A summarizes the conceptual and methodological approach adopted. Section B describes the Mexican context –mainly for the sake of foreign readers. Section C presents the main research findings. Section D contains the conclusions and some proposals. The foremost conclusion is that while Mexico has indeed made significant democratic advances, it still faces many challenges to improve the quality of its democracy.

Key words: Mexico, democracy, governance, politics, democratic conditions

RESUMEN

Este artículo es una versión abreviada del examen que realizó un grupo independiente de académicos mexicanos. Los resultados parecen relevantes en un momento cuando el país está discutiendo cómo mejorar su reciente democracia. La sección A resume el enfoque metodológico y conceptual usado, la sección B describe el contexto mexicano, en particular para el beneficio de los lectores extranjeros. La sección C presenta los principales hallazgos de la investigación y la sección D contiene la conclusión y algunas propuestas. La conclusión más importante es que mientras México ha tenido un desarrollo democrático significativo, todavía enfrenta muchos retos para mejorar la calidad de su democracia.

Palabras clave: México, democracia, gobernanza, política, condiciones democráticas.

* The research project reported here was supported by a grant from Mexico's National Council for Science and Technology (Conacyt). Of course, Conacyt cannot be held responsible for its results.

** The research team was made up of Víctor Alarcón Olguín, Pablo Javier Becerra Chávez, Jessica Bedolla, Raúl Benítez Manaut, Enrique Cuna Pérez, Enrique de la Garza, Gustavo Ernesto Emmerich (team leader), Enrique Flores Ortiz, Mariana Hernández Olmos, Miguel González Madrid, Alfonso León Pérez, Gustavo López Montiel, Luis Eduardo Medina Torres, Mónica Miguel Cárdenas, Francisco Olguín Uribe, Sergio Parra Menchaca, Gabriel Pérez Pérez, Juan Reyes del Campillo, Cristina Sánchez Mejorada, and Pablo Vargas González. gustavoernestoemmerich@yahoo.com.

A. CONCEPTUAL AND METHODOLOGICAL APPROACH

There is no such thing as a perfect democracy. Democracy is not an all-or-nothing affair, but a continuum. Countries are more or less democratic, and often more democratic in some aspects, less in others. Within this framework, it is worthwhile asking: How democratic is our country and its government? Or, in the case of this study: To what extent is Mexico a democracy?

To answer these questions, the team conducting the audit followed a methodology developed by the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International Institute for Democracy and Electoral Assistance [IDEA], 2002a).¹ This methodology puts forward two basic democratic principles: *popular control* over public decision-making and decision-makers; and *equality among citizens* in the exercise of that control.² Insofar as these principles are embodied in governing arrangements, the latter can be considered democratic (IDEA, 2002b: 11). To implement these principles, a set of mediating values is instrumental. They are citizen participation, authorization, representativeness, accountability, transparency, responsiveness, and solidarity. It is from these values that the institutions of representative government derive their democratic character, and it is these values that can be used in turn to assess how democratically they work in practice. Based on these notions, IDEA proposes an assessment framework focusing on four dimensions: *a) citizenship, law, and rights; b) representative and accountable government; c) civil society and popular participation; d) and democracy beyond the state.*

From these dimensions, 14 thematic areas are derived, each defined in scope by an overarching search question. The questions are phrased in such a way that a more positive answer would indicate a better outcome from a democratic point of view. In other words, they all “point in the same direction” along the democratic continuum. As such, they also entail a judgment about what is better or worse in democratic terms. Ultimately, the questions call for a summary answer ranging from “very much” (optimal, nearer to true democracy) to “very little” (minimal, barely democratic), including “much,” “middling,” and “little” as intermediate points. As an example, the first area, nationhood and citizenship, includes the search question: Is there agreement on a common citizenship without discrimination? The summary answer given in this case was “much” agreement.

¹ IDEA’s methodology belongs to the public domain. IDEA has no bearing on nor responsibility for this report, which was independently conducted.

² Other principles could be added, like freedom, popular participation in government, and equitable distribution of power (Emmerich and Favela, 2007).

To answer the questions, the methodology requires a qualitative analysis encompassing both fact-finding and the establishment of standards for each thematic area. Fact-finding focused on, first, evaluating the applicable Mexican legal statutes from a democratic perspective; second, assessing how effectively these statutes are implemented in practice; and third, pondering both positive and negative indicators (steps toward democracy and setbacks and shortcomings, respectively). The establishment of standards implied defining what “very much,” “much,” etc., mean in terms of democratic advancement in Mexico. To set up the standards, several benchmarks were used. A central one was the Mexican Constitution: it was useful to partially answer the search questions by taking into account the distance between practical reality and what the Constitution promises in terms of citizen rights. For quantifiable matters, longitudinal comparisons were used to evaluate if the issue showed signs of progress –or setbacks– by comparing data from 1990 to around 1995 to the most recent ones available. Additionally, in some cases international comparisons and references to international covenants were used to determine how well Mexico is doing with respect to other countries. Finally, to know the citizenry’s state of mind, a secondary analysis of public opinion surveys was conducted in the many areas where they are available. However, the reader should be advised that ultimately the summary answers are no more than the research team’s informed judgment, and therefore debatable (for further details, see Emmerich, 2009: 9-14).

The 14 thematic areas, together with their respective overarching search questions and summary answers, are listed in Section C. Regrettably, in this abridged version, it was not possible to provide their analysis in full, but only the main findings. The exposition will follow another set of about 100 specific questions, summarized in a footnote at the beginning of each thematic area.

B. THE NATIONAL CONTEXT

Evolution to Democracy

Democracy has been quite foreign to Mexico. In its almost two centuries of independence, the country has made at least six attempts at democracy (figure 1). The first five failed. The sixth is underway at present and is the subject of this report.

Figure 1
TIMELINE OF MEXICO'S EVOLUTION TO DEMOCRACY

Main Events	Year	Period	Form of Government	Comments
Independence	1821	Iturbide's empire	Monarchy	Process of independence begun in 1810 is consummated
First Constitution	1824	First republic	First attempt at democracy	Federal republic. Extremely indirect elections
President Guerrero deposed and killed	1829	Civil wars	Unstable, personalized, authoritarian, based on the military	Struggles for defining a model of nation: liberal or conservative, federal or centralist
	1857		Second attempt at democracy	Federal, liberal Constitution disavowed by President Comonfort
New Constitution	1858			
President Comonfort deposed			Unstable, personalized, authoritarian, based upon the military	Struggles for defining a model of nation: liberal or conservative, federalist or centralist
French invasion	1862	Second empire	Monarchy	Conservatives resort to support from France
Liberal victory	1867	Restored republic	Third attempt at democracy	1857 Constitution back in force. Less indirect elections
Díaz's uprising	1876	"Porfiriato"	Authoritarianism disguised as a republic, based on President Porfirio Díaz's control	Díaz sets up a "conservative" version of liberalism. Elections become a mere ritual
Mexican Revolution starts	1910			
Madero elected president	1911	Mexican Revolution	Fourth attempt at democracy	Emergence of organized political parties. Direct elections
President Madero deposed and killed	1913		Unstable, personalized, authoritarian, based upon the military	Several factions confront each other in a civil war

New Constitution	1917		Fifth attempt at democracy	Federal, liberal, social Constitution
President Carranza deposed and killed	1920	Post-revolution	Authoritarianism disguised as a republic, based on the military	Although elections are held, presidents are basically chosen by the military
Founding of PNR	1929	Hegemonic party rule	Authoritarianism disguised as a republic, with varying degrees of popular support	Just one party wins virtually all elected posts
Contested presidential elections	1988	Transition to democracy	Introduction of democratic institutions and practices	Growing electoral competition. PRI gradually loses votes and power
First democratic elections	2000	Democratization	Sixth attempt at democracy	Electoral democracy. Fox's administration
Post-electoral conflict	2006			Electoral democracy questioned. Calderón's administration

From 1929 to 2000, just one political party ruled Mexico: the Institutional Revolutionary Party (PRI).³ Based initially on nationalistic and social justice principles, through time it veered to the center –sometimes even to the right– of the political spectrum. Though other parties were allowed to exist, the PRI maintained absolute political hegemony.

The National Action Party (PAN) became the main opposition party since its founding in 1939. It defines itself as devoted to “political humanism,” that is, liberal values based on respect for the individual. Often labeled as center-right, it is close to Christian Democratic parties elsewhere in Latin America and Europe. It combines a liberal approach to economics with a conservative approach to moral and some social issues. Another significant opposition party was founded in 1989: the left-wing Party of the Democratic Revolution (PRD).

Since 1988, PRI hegemony weakened. Social modernization induced political pluralism. Economic crisis eroded the PRI vote. The media opened up to independent and opposition voices. The opposition parties received public funding. New

³ Founded in 1929 as the National Revolutionary Party (PRN), it changed its name in 1938 to Party of the Mexican Revolution (PRM), and in 1946 to the PRI.

electoral laws, practices, and institutions were created to level the playing field. As a result, a process of transition to democracy sped up.

In 2000, Vicente Fox won the presidential election as the candidate of a coalition of the PAN and the Green Ecologist Party of Mexico (PVEM). The PRI came in second and the PRD, third. The peaceful, uncontested election of an opposition candidate after seven decades of one-party rule was a turning point signaling that Mexico had attained electoral democracy.

The 2006 elections were not so smooth. Felipe Calderón, of the governing PAN, was elected president with a tally of just 36.69 percent of valid votes (figure 2). Andrés Manuel López Obrador, from the left-wing Coalition for the Good of All (CBT, headed by the PRD), finished with 36.11 percent, and did not concede victory to Calderón. Three other candidates (including the PRI hopeful) got lower vote counts and did concede. Vitriolic campaigning and the virtual tie in the presidential race led to a prolonged post-electoral conflict, posing a test for Mexico's young democracy, particularly for its electoral institutions. Eventually, Calderón took office on December 1, 2006 with a country practically divided politically and socially, with a significant portion of Mexicans who thought the elections had been rigged in his favor. For his part, López Obrador launched a "civil resistance movement," and symbolically proclaimed himself the "legitimate president."

Figure 2
2006 PRESIDENTIAL ELECTION RESULTS (ELECTORAL TRIBUNAL FIGURES)

Party or Coalition	Votes	Percent
PAN	14 916 927	36.69
CBT	14 683 096	36.11
APM (ALLIANCE FOR MEXICO)*	9 237 000	22.72
New Alliance Party	397 550	0.98
Social Democratic Alternative Party	1 124 280	2.77
Write-in candidates	298 204	0.73
Valid ballots	40 657 057	100.00
Invalid ballots (as percent of votes cast)	900 373	2.17
Votes cast (absolute number) and turnout (percentage)	41 557 430	58.22
Registered voters	71 374 373	100.00

Source: IFE, 2006: 72.
* The Alliance for Mexico was the PRI/PVEM coalition for this particular election.

Political and Electoral Institutions

Mexico is a presidential, federal republic made up of 31 states and a Federal District. It has three levels of government: federal or national; states and the Federal District; and municipal. This report focuses particularly on the federal government, but when necessary, takes into consideration the other two “sub-national” tiers of government.

The president, state governors, and the “head of government of the Federal District” (or Mexico City) are elected by plurality for six-year terms. They can never be reelected to the same positions.

The lower house of the federal Congress, or Chamber of Deputies, and the single-chambered legislatures of the states and the Federal District are elected for three-year terms; their members are known as “deputies.” The Senate, or upper house of the federal Congress, is elected for a six-year term. All lawmakers are elected through a system that combines winner-take-all-by-plurality in single-member districts with proportional representation (PR) by slate. They cannot be consecutively reelected to the same positions.

By two-thirds majority, the Senate appoints Supreme Court justices, choosing from three proposals made by the president. Similarly, the legislatures of the states and the Federal District appoint the justices of their own Superior Courts, choosing from a proposal made by their respective executives.

Most of the 2439 municipalities elect their local officials by a mix of plurality and PR slate, but in the state of Oaxaca, 419 of its 570 municipalities have opted to elect their officials by traditional methods. Municipal presidents (mayors) cannot be consecutively reelected; they usually serve three-year terms. The Federal District is divided into 16 boroughs, each of which elects a “borough head” by plurality to a three-year term in office; he/she can never be reelected to the same position.

The Federal Electoral Institute (IFE) runs federal elections. It is headed by a General Council, whose voting-members (usually from academia, journalists, or lawyers) are appointed in the lower house of Congress by a two-thirds majority.⁴ Representatives of the registered political parties sit as non-voting members on the IFE General Council as well as on its state and local councils. Ordinary citizens staff the polling booths, count the ballots, and record the results in official minutes. Their job is supervised by representatives of the political parties and/or registered national

⁴ The electoral councilors who conducted the 2006 elections had been appointed in 2003, at the proposal of the PAN and PRI blocs in the lower chamber of Congress; on that occasion, the PRD deputies refused to cast their votes as a protest against what they alleged was an “imposition” by these two political parties. Most of those councilors were replaced in 2008 by the Chamber of Deputies, in what seemed to be a sort of punishment.

or international observers; the former can have their objections noted in each polling booth's minutes.

In state, Federal District, and municipal elections, institutions and procedures are very similar to the federal ones. Each state, as well as the Federal District, has an electoral institute or council and an electoral tribunal, both appointed by their respective legislatures, to run and scrutinize their own elections, respectively.

The Electoral Tribunal of the Federal Judiciary is a specialized court that hears cases involving federal elections, acts as an appellate court for state, Federal District, and municipal elections, and is the highest authority in the land for electoral affairs. Consequently, it can revoke the electoral institutes' decisions and tallies. Its judges are appointed by the Senate by a two-thirds majority, choosing from proposals from the Supreme Court.⁵

Social and Economic Conditions

Mexico is an overpopulated, developing country with a middling average income and extreme social and regional inequalities. More than 105 million inhabitants reside in Mexico, and around 11 million migrants live abroad, particularly in the United States of America (U.S.). Figure 3 presents some social indicators and also shows some advances made since 1990.

In 2005, the gross national product (GNP) was US\$768 billion, and per-capita gross national income (GNI) was US\$7 310. In that same year, health and education expenditures amounted to 6.5 percent and 5.8 percent of GNP, respectively. Income is extremely concentrated, with 20 percent of the population receiving 55 percent of GNI. Therefore, poverty is still remarkably high, as shown in figure 4. A Human Development Index (HDI) of 0.8031 puts Mexico among the countries considered highly developed. However, HDI regional distribution is extremely unequal, with some states as low as Syria or Cape Verde, and others as high as the Czech Republic (United Nations Development Program [UNDP], 2007).

⁵ The judges who supervised the 2006 electoral process had been appointed in 1996 and had gained prestige for resolving cases with equanimity before they were accused of bias by López Obrador.

Figure 3
SELECTED SOCIAL INDICATORS

	1990	2005
Population (million)	83	103
Population growth rate	1.4	1.0
Life expectancy (years)	71	75
Child mortality (per 1 000 live births)	37	22
Adult literacy rate (percent)	87	91

Source: World Bank, 2007.

Figure 4
POVERTY INDICATORS

Year	1998 (percent)	2006 (percent)	2008 (percent)
Population in poverty	47.0	31.7	25.1
Indigent population	18.5	8.7	18.2

Source: Poder Ejecutivo Federal, 2007: 144; Rea, 2009: 2.

C. MAIN FINDINGS

1. Nationhood and citizenship: Is there agreement on a common citizenship without discrimination?⁶

Summary answer: Much

Nationality and citizenship are fully inclusive. All people born in the land or born abroad of a Mexican parent are Mexican nationals and cannot be deprived of their nationality. Foreign nationals can apply for naturalization; they can be deprived of their newly attained Mexican nationality only under certain reasonable circum-

⁶ The specific questions for this thematic area refer to: a) inclusiveness of nationality and citizenship; b) acknowledgement of cultural differences and protection of minorities; c) consensus on state boundaries and constitutional arrangements; d) ability of the Constitution and political institutions to reconcile social divisions; e) procedures for amending the Constitution; and f) measures being taken to remedy problems in this area.

stances.⁷ Citizenship includes all Mexican nationals aged 18 or more; it can be lost or suspended for a limited number of circumstances, particularly for committing a felony. Foreign nationals cannot get involved in Mexican politics, and if they do, may be deported by executive order. In practice, there are no significant cases of loss of nationality or citizenship, while in recent years a handful of foreign nationals were expelled for their involvement in Mexican politics.

Nevertheless, some analysts consider that there are “excluded citizens”: indigenous people who because of their language or social marginalization are unable to fully exercise their citizenship in practice (Castañeda and Saldívar, 2001: 9-16). Indeed, while indigenous peoples’ rights have been enshrined in the Constitution, beyond this formal acknowledgment, little has been done for these peoples’ advancement.

There is a strong consensus about the Constitution. The procedures for amending it are quite inclusive and impartial: a two-thirds vote in each of the federal chambers of Congress and the approval of a majority of state legislatures are required. This implies that no political party can amend the Constitution on its own. Nevertheless, the Constitution is often amended.

Since the end of the 1910-1920 Mexican Revolution, the existing institutional arrangements have been able to reconcile major societal divisions. This partly explains why the country has been politically stable for decades. Violence erupted in the past, sometimes from above (for instance, when the military and the police fiercely repressed student movements in 1968 and 1971) and other times from below (for instance, when the Zapatista National Liberation Army [EZLN] took up arms in 1994). Even in such critical circumstances, the political system was able to reconcile differences, and to somehow integrate or co-opt any important dissident group. Nonetheless, since the 2006 presidential elections, three political parties and part of the population, operating under the slogan “To Hell with the institutions,” do not concede legitimacy or legality to President Calderón’s administration.

Mexico has no disputes about international or internal boundaries, and has no separatist movements. However, in the state of Chiapas several so-called “autonomous” municipalities run by the EZLN are in tolerated contradiction to the existing legal framework.

To adapt the Constitution and the main institutional arrangements to the new democratic conditions, in 2007 the Law for the Reform of the State was passed, encompassing five broad areas: the judiciary, electoral and democratic institutions, political regime, social guarantees, and federalism. Reforms in the first two areas

⁷ For instance, by not living in the country for more than five years or using a foreign passport.

have already been passed; the others are still pending. For his part, in late 2009, President Calderón sent Congress a political reform bill. Among other things, it would allow for the reelection of mayors and lawmakers, reducing the number of federal legislators, and establishing run-off elections for the presidency.

2. The rule of law and access to justice: Are state and society consistently subject to the law?⁸

Summary answer: Middling

The rule of law is weak, and access to justice unequal. While state and society should both constitutionally be subject to the law, in practice many legal –and illegal– loopholes allow lawyers, politicians, officials, businesspersons, and people in general to avoid the enforcement of the law. Additionally, a number of citizens think that a law they consider unjust can be disobeyed, and that it is appropriate to evade legal sanctions whenever possible. Therefore, an array of tricks and technicalities are often used to hamper the rule of law.

Within the framework of the aforementioned restrictions, the rule of law is fairly operational throughout the entire country. Nonetheless, it is deficient for administrative, organizational, and judicial reasons; besides lack of resources, there is weak coordination among the federal and the state judiciaries. Additionally, consuetudinary justice prevailing in some states with important indigenous populations is not fully integrated into the overarching judicial system. Furthermore, their access to economic resources and social relations is instrumental in allowing the rich and powerful to circumvent the rule of law. However, at present the foremost challenge to the rule of law is the activities of powerful drug-trafficking cartels and the resulting wave of crime and violence.

Elected and some appointed officials are immune from criminal prosecution. Although their immunity can be withdrawn by the legislative, it hardly ever happens. Consequently, in practice they are usually free from criminal sanctions for any misdeeds they may commit. Lower-ranking officials must abide by a statute of administrative responsibilities. Agencies devoted to enforcing this statute can –and in some cases do– apply sanctions for wrongdoing.

⁸ The specific questions for this thematic area refer to: *a*) the extent of the rule of law; *b*) public officials adhering to it; *c*) independence of the judiciary; *d*) equitable access to justice, due process and –if needed– redress; *e*) impartiality in the criminal justice and penal system; *f*) people’s confidence in the legal system; and *g*) measures being taken to remedy problems in this area.

Although legally judges and the entire judicial system are independent from the executive, the ways in which they are appointed and/or promoted tend to diminish their independence, particularly in several states where judges can be removed from office. The federal and state attorney general's offices and local public prosecutors ("ministerio público"), responsible for prosecuting crime, are usually negatively evaluated by the public (Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad [ICESI], 2006: 65).

In practice, the poor do not have equal access to justice. Since public defenders are badly paid and overworked, people able to hire private lawyers are in a better position when facing a court of law. In even worse straits are those—mostly indigenous people—whose knowledge of Spanish is poor or non-existent: even if by law they should be provided with interpreters, these are not always available. Additionally, there are virtually no statutory provisions for redressing judicial mistakes.

To improve some of these conditions, in 2008 the federal Congress passed a reform of the judiciary. It includes oral proceedings (as opposed to written ones) and beefing up the federal Attorney General's Office. President Calderón's late 2009 bill includes giving the nation's Supreme Court the faculty of submitting to Congress bills related to the administration of justice.

3. Civil and political rights:

Are civil and political rights equally guaranteed for all?⁹

Summary answer: Middling

Even if the usual civil and political rights are enshrined in the Constitution and Mexico has signed most international human rights treaties and conventions, in practice their exercise is insufficiently guaranteed. While not generalized, cases of torture, extra-judicial executions and forced disappearances persist (Centro Nacional de Comunicación Social [Cencos], 2007: 48-50; Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos [Red TDT], 2006: 14-16).

The Mexican people are largely free from physical aggression by representatives of the state. However, due to a rise in crime, the state is growingly incapable of guaranteeing security to its citizens. Additionally, law enforcement is weak, and most crimes go unpunished.

⁹ The specific questions for this thematic area refer to: *a*) physical violence against persons; *b*) equal protection of the freedoms of movement, expression, association, and assembly; *c*) freedom to practice one's own religion, language, or culture; *d*) harassment or intimidation of human rights activists; and *e*) measures being taken to remedy problems in this area.

The freedoms of movement, expression, association, assembly, and religion are guaranteed by law, and quite well protected in practice. The freedom to use their native language and to practice their own culture is guaranteed to indigenous peoples, but their presence in the fabric of society is actually diminishing.

Journalists and defenders of human rights and the environment are frequently harassed or intimidated and sometimes murdered. Generally these acts of repression are attributed to obscure private interests and not directly to the state (Cencos, 2007: 27; Red TDT, 2006: 45).

In recent years, some bills were passed to improve these situations. Nonetheless, much has yet to be done to fully implement civil and political rights without discrimination.

4. Economic and social rights:

Are economic and social rights equally guaranteed for all?¹⁰

Summary answer: Middling

The 1917 Mexican Constitution was the first in the world to grant economic and social rights. However, implementation has been far below expectations, due in part to underdevelopment and in part to disinterest among the ruling class. Economic and social rights are much more accessible for people working in the formal sector of the economy (public administration and well-established private firms and companies) than for those working in agriculture or the broad informal sector of the economy. In addition, people living in rural areas, indigenous people, domestic and international migrants, the illiterate, and, generally speaking, the poor have limited access to economic and social rights.

Access to work is guaranteed by the Constitution, but in practice depends on the market. Labor laws guarantee many rights to those already employed in the formal sector, including pensions and other forms of social security. Nevertheless, women are being paid on average 20 percent less than men doing the same kind of work (Garza and Salas, 2007: 55).

Access to adequate food, shelter, and clean water is legally guaranteed, but in practice huge social and regional differences exist. Although in decreasing numbers, part of the population, particularly children, is undernourished. Many dwellings

¹⁰ The specific questions for this thematic area refer to: *a*) access to work and social security without discrimination; *b*) access to food, shelter, clean water, health care, and education; *c*) freedom for trade unions; *d*) rules on corporate government; and *e*) measures being taken to remedy problems in this area.

are built with non-solid materials, or lack solid floors or sanitation. More than 10 percent of dwellings do not have clean water, and almost 5 percent do not have electricity (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2007: 66).

Health care is accessible to virtually the whole population, but with disparities in the quality of service received. Those with the means to go to private doctors generally receive the best and most prompt attention. Those formally employed –and therefore with health insurance– can expect a reasonable degree of good attention. People with no health insurance can resort to virtually free-of-charge and consequently overcrowded clinics and hospitals in which all the necessary medications and equipment are not always available. Vaccination plans and preventive medicine have been quite effective in recent decades. However, indigenous peoples and residents of rural areas have a lower life expectancy than urban dwellers (Poder Ejecutivo Federal [PEF], 2007: 160).

Access to education from kindergarten to high school is also guaranteed and free of charge in public schools. Three out of four children of the appropriate age attend kindergarten, and virtually 100 percent go to primary school. The number of children and young people enrolled in middle school, high school, and college has greatly increased in the last two decades; part of this rise is due to private schooling. Yet, among the adult population illiteracy is around 9 percent, and average schooling is at 8.5 years (Presidencia, 2007: 275). Education on the rights and responsibilities of citizenship, known as “civic formation,” was somewhat disregarded during the 1990s and the beginning of the twenty-first century, but has recovered its due importance under Calderón’s administration.

Just 10 percent of the working class is unionized. Most unions normally act as an ally to the state, as a top-down control mechanism over the working class. Usually they do not have good practices of internal democracy, nor really represent or defend their members. However, some “independent” unions are more active in defending their members’ interests.

Rules on corporate governance are scanty. Public corporations are bound by law to publish their balance sheets, announce their plans, call shareholder meetings, and elect their directors. All private companies must distribute 8 percent of their net profits among their workers. All economic units, regardless of size or kind of activity, should provide information –solely for statistical purposes– to the Census Bureau, and comply with the laws on health and safety in the workplace, as well as with the –weak– laws protecting consumers and the environment. Besides those mentioned, there are no legal requirements for business disclosure to the general public or watchdog groups.

Anti-poverty programs, along with several years of economic stability, produced certain meager results in reducing poverty; however, it rose again in 2006-2008

(Rea, 2009: 2). Recently, Congress ordered that 8 percent of GDP be devoted to education; summing up public and private funding, Mexico is now near that figure. The country is nearing its self-imposed goal of ensuring that all children of kindergarten age attend school. A new health insurance system was set up in 2001 for people working in the informal sector, and it continues to grow. The Calderón administration established the so-called “new generation health care system,” with the goal of providing health care for the newborn.

Initiatives for reforming the pension system and the labor law are not popular. Private employees’ pension plans were transferred to private pension funds in 1994; the same happened in 2008 for newly hired public employees –or of already working public employees, the few who chose voluntarily to do so. The Federal Labor Law, which regulates labor relations in the private sector, dates back to 1931; attempts to update it have been blocked from two flanks: by the unions, afraid of a reform that would democratize them and therefore suppress the power of their perennial leaders; and the workers, who fear that a reform would reduce their rights for the sake of flexibility, productivity, etc.

5. Free and fair elections: Do elections give the people control over governments and their policies?¹¹

Summary answer: Middling

The Constitution stipulates that “The Legislative and Executive branches will be renewed by means of free, authentic, and regular elections.” While since 1917 elections have been held uninterruptedly, it was barely at the end of the twentieth century that they actually became free and authentic, when equitable conditions to compete for the vote were established. Thus, elections gave citizens the real ability to choose their governments at the municipal, state, Federal District, and federal levels. However, the ability to choose is not accompanied by effective mechanisms for the citizens to control the government or public policies. In spite of some advances, decision making and public spending remain the terrain of a political class restricted in number and quite debased in the minds of the public. Electoral turnouts have declined since a record 77.7 percent in the 1994 presidential elections, to 58.6 percent in

¹¹ The specific questions for this thematic area refer to: *a*) appointment to public office by popular, competitive election and parties alternating in office; *b*) registration and voting procedures; *c*) procedures for registering parties and candidates and for their access to the media and the voters; *d*) the range of choices available to the voters, equal weight of their votes, and representative composition –both politically and socially– of the legislature and the executive; *e*) voter turnout and acceptance of election results; and *f*) measures being taken to remedy problems in this area.

the 2000 presidential election and just 44.2 percent in the 2009 legislative elections. These figures suggest a widening gap between the political class and the citizenry. Indeed, Mexico has been walking the path of a “delegative” democracy in which the citizens have the power –not always exercised– to elect their rulers and representatives, but simultaneously have very little control over what they decide once in office.

If the freedom to decide electorally was demonstrated in the 2000 presidential elections, electoral institutions’ impartiality and credibility were severely questioned after the 2006 presidential race. This questioning was echoed among significant sectors of society, and prompted a broad electoral reform in 2007/2008, leveling the playing field for the political parties and banning the intervention of government and non-party agents in the electoral processes.

Registration and voting procedures are largely inclusive and accessible. Intimidation and abuse at the polling booth have been virtually eradicated, although occasionally isolated cases occur. The problem of patronage or exchanging votes for favors is more prevalent (Cobilt Cruz, n.d.). The registering of parties and candidates is fair: their access to the voters is based on a quite equitable formula for allotting airtime in the broadcast media; their freedom to campaign is fully guaranteed. With seven registered national political parties at the beginning of 2010, voters are presented with a menu of truly different political and ideological options. There are no significant problems of apportionment, i.e. all the votes count equally. The distribution of seats in legislative bodies along party lines reasonably reflects the citizens’ vote; however, socially speaking, the legislative branch does not fully represent women, indigenous peoples, and, generally speaking, the poor.

6. Democratic role of political parties: Does the party system assist the working of democracy?¹²

Summary answer: Middling

All registered political parties support democracy. The party system has indeed contributed to democracy, promoting a series of reforms that made elections truly competitive. While until 1977 there were only four registered national political parties, in 2010 there are seven.

¹² The specific questions for this thematic area refer to: *a*) freedom of political parties; *b*) effectiveness of the party system to form and sustain governments; *c*) freedom of opposition political parties in Congress to hold the government accountable; *d*) rules regulating party discipline in Congress; *e*) influence of party members on party policy and candidate selection; *f*) prevention of parties’ subordination to special interests; *g*) ethnic, religious, and linguistic divisions across parties and their electorates; and *h*) measures being taken to remedy problems in this area.

The hegemonic-party system characteristic of Mexico until the 1980s has turned into a pluralistic system with ideological diversity and reasonable degrees of freedom and competition. This new party system is still under construction, in a process aimed at defining checks and balances among the parties and forging mechanisms of cooperation to foster governance. Since the public sees the political parties as closed off in terms of participation and representation, they should enhance both their organizational capabilities and their performance in improving the people's confidence in democratic institutions (figure 5).

Figure 5
PUBLIC CONFIDENCE IN INSTITUTIONS (2007)

Institution	Average (from 0 to 10)
Universities	8.0
Army	8.0
Church	7.8
Media	7.4
IFE	7.0
Entrepreneurs	6.7
Banks	6.7
President of the Republic	6.7
Supreme Court	6.6
Police	5.7
Senators	5.6
Trade unions	5.5
Representatives or deputies	5.5
Political parties	5.2

Source: Campos, 2007.

Mexico has long been characterized by its political stability. In the past, the party system yielded this stability through a majoritarian or Westminster style of governance built on the hegemonic party. Nowadays, with no party holding a majority of its own either in Congress or among voters, the style of governance has turned into a consensual one that requires the agreement of at least two political parties to pass regular legislation, and of more than two political parties to pass constitutional reforms and appoint some high officials.

Every political party with at least five seats in either chamber of the federal Congress is entitled to form a parliamentary group or caucus, and therefore to receive public funding for its parliamentary activities. The opposition can hold the government accountable through several congressional mechanisms: criticizing the "state of the

union” report annually sent to Congress by the executive; summoning the cabinet ministers to elaborate on this report or other issues; examining after the fact the use of the public budget; forming inquiry committees; reviewing the public accounts and administrative procedures through the Federal Auditor’s Office, which is an integral part of Congress; and impeaching high officials. However, the executive is often able to hold back much information on the grounds of national security or personal privacy.

Party discipline in the federal legislature is quite strict, and varies depending on the party involved. Rules governing party discipline are not general but internal to the different parliamentary groups. There are no significant cases of floor-crossing affecting the political orientation of legislative bodies.

Some political parties have effective membership structures, and others do not. Some hold internal elections to choose their leaderships and nominate their candidates to public office. Nevertheless, even if the law protects party members’ rights, the perception persists that an ordinary party member usually has little influence on how the party is run.

All registered political parties receive huge amounts of public funding; the formula used divides 30 percent of the all public funding for this budget item among the parties equally, and allots the remaining 70 percent accordingly to each party’s vote count in the previous election. Private contributions are restricted to just 10 percent of a party’s total funding. Although the electoral institutes supervise parties’ finances and regularly impose economic sanctions on them for breaking the laws regulating their financing, this area remains obscure and the people tend to perceive parties as colluded with economic interests. To keep its registration, a political party has to muster 2 percent of the vote; in late 2009, President Calderón proposed raising this threshold to 4 percent.

The law brands any use of religious beliefs or symbols for electoral purposes a crime. Additionally, it forbids misinforming or discriminating on the basis of sex, ethnicity, religion, or ideas. Nonetheless, religion, language, and culture are somehow part of electoral campaigns in some secluded areas.

7. Government effectiveness and accountability:

Is government accountable to the people and their representatives?¹³

Summary answer: Middling

Mexican governments are more effective than accountable. While the federal, state, and Federal District governments are usually quite effective in fulfilling their basic

¹³ The specific questions for this thematic area refer to: a) government capability of controlling or influencing matters important to the people’s lives; b) people’s confidence in the government’s and the presi-

duties, municipal governments' effectiveness varies greatly depending on their size and resources. Particularly, the federal government manages information, trained personnel, financial and material resources, technical capabilities, and planning and organization in most areas of public policy. Nonetheless, improvisation, corruption, and frequent policy switches hamper governmental performance at all levels. Public security is one main area in which the effectiveness of all levels of government is well below average.

On the other hand, the only direct way people have to keep governments accountable is through their votes, and hence the threat of not reelecting a party already in office; but as officials of the executive branch can never be reelected to the same office, a negative vote by the people does not personally affect them. The federal, state, and Federal District governments are formally accountable only to their respective legislatures. Municipal governments are accountable both to their town councils and the legislatures of their respective states. Legislatures can impeach high-ranking officials, which rarely happens, but cannot vote governments out of power for purely political reasons.

President Calderón has received an approval rate of about 60 percent since his inauguration (Consulta Mitofsky, various dates). This figure must be placed in context. Figure 5 shows that the presidency and other governmental agencies are far short of being the most respected institutions in Mexico. On a scale of 0 (minimum) to 10 (maximum) the presidency gets an average grade of 6.7, behind the universities and the army (8), the church (7.8), the media (7.4), and the IFE (7). Other branches of government like the Supreme Court, the police, and senators and deputies rank even lower.

Appointed officials exert effective control over the departments under their charge. Their control is usually based on personal allegiance rather than institutionalized rules. A career civil service for all branches of the federal administration was created in 2004, but is not yet fully developed.

Congress has broad powers to initiate, scrutinize, and amend legislation. Until 1997, it was the executive branch that presented most of the bills passed; nowadays, individual lawmakers—generally with the support of their respective parliamentary groups—introduce most of the bills that are passed. The lower chamber has an autonomous agency—the Federal Auditor's Office—to review public accounts and to impose sanctions when appropriate; however, this agency has not yet achieved

dent's capability, and in their own ability to influence government; c) type of control exercised by elected officials over the public administration; d) congressional powers to effectively legislate, oversee the executive, and hold it to account; e) procedures for approval and supervision of taxation and public expenditure; f) access to public information; and g) measures being taken to remedy problems in this area.

its due authority. The two chambers of the federal Congress annually pass the federal tax law determining the federal government's revenue. Passing the yearly budget and approving the usually belated public account of expenditures are tasks solely for the lower chamber. Although much noise is made and pressure brought to bear each year by opposition lawmakers when these issues reach the floor, the truth is that congresspersons have no technical capability or support for really objecting to, or substantially modifying, the executive's budgetary proposals.

Measures in this area are part of an ongoing political process giving more and more effective powers to the legislative. Further measures can be derived from the aforementioned reform of the state, one of whose goals is to improve the relationship between executive and legislative. President Calderón's late 2009 bill includes creating the possibility of citizens' putting a bill before the federal Congress, as well as allowing the executive to submit two preferential bills each year that Congress would have to vote on within that year.

8. Civilian control over the military and police:

Are the military and police forces under civilian control?¹⁴

Summary answer: High

Until 1946, Mexico was one of the most militarized countries in the world. In that year, the last general/president handed power over to a new civilian elite headed by the PRI. Since it was the armed forces themselves who designed the methods of transition to civilian rule, they were able to keep large amounts of functional autonomy and immunity from regular justice.

Nowadays, the military are subject solely to the president, without interference from other branches of government. Reciprocally, the president defends the military's autonomy and prerogatives. This kind of interrelation is undemocratic. Three military men sit in the federal cabinet: the ministers of defense and of the navy and the head of the president's Joint Chiefs of Staff. Congress has never questioned either the laws governing the military, or their budget or prerogatives. The military justice system is autonomous, and in practice the military protect each and every one of their members from civilian authorities. Additionally, access to information

¹⁴ The specific questions for this thematic area refer to: *a*) effectiveness of civilian control over the armed forces, and freedom of political life from military involvement; *b*) public accountability of police and security services; *c*) social composition of the army, police, and security services; *d*) operation of paramilitary units, private armies, warlords, and criminal mafias; and *e*) measures being taken to remedy problems in this area.

about the military is usually restricted, although there has been some degree of disclosure in recent years.

Political life is usually free from military interference, except when matters involve the armed forces directly. Indeed, the military holds silent political power that gives it veto power over decisions that could affect it. For instance, it has prevented the president from appointing a civilian as minister of defense. It has successfully opposed Mexico's participation in United Nations peacekeeping operations. It has not published any White Book, now a common practice in other Latin American countries, and until recently it has been able to avoid public scrutiny of its annual reports. Nonetheless, the public has confidence in the military: they rank second on public opinion polls exploring the people's confidence in institutions (figure 5).

The police forces are totally dispersed and decentralized. There are two federal police agencies: the Federal Police (mostly preventive, created at the end of the 1990s) and the Ministerial Police (mostly investigative, created at the beginning of this century), which have proven to be relatively effective. Additionally, every state—as well as the Federal District—has at least two police forces, and many municipalities have their own police. Consequently, in 2006 there were 1 661 police bodies in Mexico. Dispersion hampers professionalism and induces corruption.

The legislatures and the citizenry have little control over the police. Police forces are in practice subordinated only to their corresponding executive authority. In addition, it is known that inside the police there are “brotherhoods” that in part manage them, and so remove them from institutional control. In some cases, organized crime has infiltrated police agencies, with crooked police officers working for drug traffickers. In some states and at the federal level, supervisory bodies have been set up for monitoring police activities, but these are just embryonic and mainly symbolic. Due to its corruption and ineffectiveness, the police rank last in surveys on people's confidence in institutions (figure 5).

The composition of the military, the police, and the security services reflects quite well the social composition of society at large. In most cases, officers are indeed from very humble origins. Military or police careers provide them with a means of upward social mobility. The same cannot be said of the rank and file, which in the case of the police tend to supplement their meager incomes through bribes and corruption.

The country is not free from groups using illegal violence. Although in diminishing numbers and importance, in some rural areas paramilitary units are still used to repress peasant movements. There are also some guerrilla groups: one is the EZLN, which after initially waging war against the federal government, later became essentially a peasant organization devoted to controlling some municipalities in the southern state of Chiapas. Another, recently more active, is the People's Revolutionary

Army (EPR). Additionally, scantily regulated private security agencies are on the rise due to police ineffectiveness; some of them or their members occasionally commit illegal acts.

However, the main problems in the area of extra-legal violence are organized crime and the drug cartels, which have been able to build what amounts to paramilitary organizations with great firepower. To confront them, President Calderón has engaged the military; this move has raised concerns about protection of human rights. Under the so-called Mérida Initiative, Mexico's military, police, and intelligence services are receiving financial and technical aid from the U.S.

In the arena of national and public security, there is little communication between civil society and government. Reforms in these areas are usually carried out without consulting the public. In 2009 and 2010, the federal and the state governments began airing the possibility of consolidating the many municipal police forces into stronger, unified state-wide police forces.¹⁵

9. Minimizing corruption: Are public officials free from corruption?¹⁶

Summary answer: Little

In spite of laws and efforts to minimize it, corruption is still endemic in Mexico. In the last few years a number of measures have been adopted to foster honesty and good governance, particularly at the federal level,¹⁷ with most of the states lagging well behind. Nevertheless, the separation of public office from party advantage and personal and family business interests by office holders is far from complete. Bribery, favoritism in granting government contracts, and bad administrative practices prevail, with costs higher in Mexico than in comparable countries (Price Waterhouse Coopers, 2007).

¹⁵ For further reference in this area, see Alvarado (2009), Benítez Manaut (2005), Camp (1992 and 2005), Estado Mayor Presidencial [EMF] (2006), Espinoza (1998), Piñeyro (1985), Red de Seguridad y Defensa de América Latina [Resdal] (2008), Secretaría de Defensa Nacional [Sedena] (2005), and Secretaría de la Marina [Semar] (2004 and 2005).

¹⁶ The specific questions for this thematic area refer to: *a*) separation of public office from personal/family business and interests; *b*) arrangements for avoiding bribery; *c*) rules to prevent the subordination of elections, candidates and elected representatives to vested interests; *d*) undue influence of corporations and business interests over public policy; *e*) people's perception of corruption; and *f*) measures being taken to remedy problems in this area.

¹⁷ Among these are the Federal Law on the Responsibilities of Public Servants; the Federal Law on Transparency and Access to Public Information, with the resulting creation of the Federal Institute for Access to Public Information; the creation of internal watchdog bodies in most federal institutions; and the existence of both an Inter-Secretarial Commission for Fighting Corruption and a Ministry of Public Functions.

Rules and procedures for financing candidates to public office do not effectively prevent their potential subordination to vested interests, particularly if they win. Although private financing is restricted and campaign spending has caps, business, corporate, or mafia interests can illegally finance a candidate of their choice with hopes of not being caught. If caught, the political party receiving illegal funding will just pay a fine, generally without losing the posts they won in the process.

There are no norms to regulate lobbying or prevent the influence of private interests on public policy. Big corporations have great influence on the determination of public policies, as well as on blocking public policies that hurt their interests.

Consequently, Mexicans do not generally believe public officials free of corruption (PEF, 2007: 61). While under Fox's administration great attention was paid to fighting corruption, during the current Calderón administration, there has been no mention of new, specific actions for fighting corruption beyond already existing ones.

10. The media and open government:

Do the media operate in a way that sustains democratic values?¹⁸

Summary answer: Middling

Advances have been made in guaranteeing the freedoms of information and opinion through the mass media. The state no longer owns or dominates the media as did for most of the twentieth century; additionally, it has lost its former ability to influence and manage journalists' activities. Public affairs are now monitored more; the media express the public's concerns; op-ed spaces have opened up to political parties, their candidates, and analysts with different orientations.

Nonetheless, the media have not fully contributed to the formation and maintenance of democratic values.¹⁹ They have not fostered substantial debate or thinking about public affairs. On the contrary, since the media tend to focus on negative aspects of politics and politicians, they have generated public distrust, thus driving citizens away from politics. Indeed, the media have emphasized the sentimental, emotional aspects of politics rather than its cognitive, rational, informational aspects;

¹⁸ The specific questions for this thematic area refer to: *a*) independence of the media and pluralism in their ownership; *b*) representation of different opinions and different sectors of society in the media; *c*) media effectiveness in investigating government and corporations; *d*) freedom for journalists; *e*) freedom of private citizens from intrusion and harassment by the media; and *f*) measures being taken to remedy problems in this area.

¹⁹ To the point that a former federal Minister of the Interior stated, "Broadcast media programming must have higher quality and ethical values that allow for a greater development of Mexican society" (García and Guerrero, 2007: 9).

and public judgment of politics has often been oriented by disguising as information what is truly just the opinion of the corporations that own the main media outlets (Trejo, 2004: 95-124).

The media are legally independent from the government. However, extreme concentration of their ownership hinders their pluralism and contribution to democracy. Just two broadcasting companies control more than 80 percent of all TV stations (SCT, 2004). The media basically represent their owners and announcers, and social sectors that share interests with them. Investigative journalism is just developing today. No significant advances have been made for protecting journalists from harassment, intimidation, and even murder (Ballinas, 2009: 15). Private citizens are virtually helpless in case of intrusion by the media, and redress procedures are expensive and long and drawn out.

In 2007, a Federal Law on Radio and Television was passed. It addressed some social demands against media monopolies, but in balance benefits the dynamics of power and concentration in the hands of the big media corporations. Today, a broad debate is underway about how to improve the media and its democratic role.

11. Political participation: Is there full citizen participation in public life?²⁰

Summary answer: Little

Citizen participation has advanced in the last 15 years, as shown by laws promoting it and by the rising number of civic organizations. This has not translated into full citizen participation, since citizen collaboration in the decision-making process is not yet fully accepted. Therefore, participation of the entire citizenry in the country's public life is still slight.

In 2004, a Federal Law to Foster Activities of Civil Society Organizations was passed. It stipulates that civic organizations (CSOs) can be officially registered and obtain certain benefits from the state. In the same year, a General Law for Social Development was passed, granting funding on a competitive basis to civic organizations working in this field. However, the number of civic organizations and citizens' groups is small compared to international standards: in 2007, only 5732 were registered (Registro, 2008), and about 5,000 CSOs were unregistered (Centro de Do-

²⁰ The specific questions for this thematic area refer to: *a*) the range of voluntary associations, citizens groups, social movements, etc., and their independence from government; *b*) citizen participation in voluntary associations and self-management organizations, and in other voluntary public activity; *c*) women's participation in political life and public office; *d*) equal access for all social groups to public office; and *e*) measures being taken to remedy problems in this area.

cumentación e Información sobre Organizaciones Civiles [Cedioc], 2007). Most of them are truly independent from the government, although some partially depend on it for funding. Citizen involvement in this sort of organizations is not common. Conversely, popular self-help in tackling community problems and needs is quite frequent. Social movements, on the other hand, are usually an expression of radical opposition to the *status quo*.

Mexico is part of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW). Nevertheless, women's participation in public office is low –although on the rise. In the Senate and the Chamber of Deputies, women occupy 18 percent and 28 percent of seats, respectively. Only 3.6 percent of mayors and 21.4 percent of all elected and non-elected high municipal officials are women (Garduño, 2008: 6). Women hold only 27.4 percent of the high- and medium-level positions in the public administration, but they are more commonly found in the judiciary (Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres], 2006).

Constitutionally-speaking, all social groups should have equal access to public office. In practice, political inequality negatively affects some social groups: women, indigenous people, and, generally speaking, the poor. Additionally, electoral legislation bans independent, non-partisan candidates from running for public office (President Calderón's late 2009 bill would allow for it).

12. Government responsiveness:

Is government responsive to the concerns of its citizens?²¹

Summary answer: Middling

No legal provisions mandate the federal government to consult the citizenry, nor create institutionalized ways for the latter to convey its concerns to the former. The federal executive is obliged to convene forums to discuss the drafting of the national plan of development, and Congress usually convenes forums on different issues. Individual citizens can submit written proposals or attend these forums, generally to no avail. Nevertheless, the relative openness of the media and the existence of opposition parties allow the government to acquaint itself with the citizens' concerns.

²¹ The specific questions for this thematic area refer to: *a*) public consultation on government policy and legislation, and equal access for interested parties to government; *b*) accessibility of elected representatives to their constituents; *c*) accessibility and reliability of public services; *d*) people's confidence in the government's ability to solve the main problems confronting society and in their own ability to influence government; and *e*) measures being taken to remedy problems in this area.

For their part, many states and the Federal District have passed laws allowing for referendums and popular initiatives on some issues; the few referendums already held were notorious for their low voter turnout. Additionally, at the municipal level, most states have non-partisan mechanisms for citizen participation in micro-local concerns.

There are no provisions for public representatives being available to their constituents. Many of them, using funding from the legislature, have set up modules open to the public that work more as claims and grievances bureaus than links between the lawmakers and their constituencies.

Public services are of middling quality. Regulatory agencies supervise private companies providing public services. No mechanisms exist for consultation with customers or for redress when they fail.

Citizen's confidence in the government's capability to solve society's main problems (PEF, 2007: 57-58) and their own ability to influence governmental decisions (Instituto de Mercadotecnia y Opinión [IMO], 2006) are both low, but on the rise.

**13. Decentralization: Are decisions being made
by the level of government most appropriate for the people affected?²²**
Summary answer: Middling

Since Mexico has a federal government, it should be highly decentralized. However, most state and municipal government decisions depend on the federal government allotting the needed funding. While on paper, state and local governments are gaining powers and responsibilities, they do not collect enough revenue to fully carry them out. The situation is worst for municipal governments, since they depend both on their state government and the federal government for resources. To assuage revenue shortages and alleviate dependence on the central government, municipal and state governments need to be able to levy more taxes. However, this is not being done for political reasons: local and state governments prefer the federal government to bear the electoral burden of collecting taxes (see Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP], 2005; INEGI, 2006a and 2006b; González Anaya, 2007).

State governors and legislatures, mayors and municipal councils, and the Federal District's local authorities are regularly elected in fairly free and competitive

²² The specific questions for this thematic area refer to: *a*) independence of state and local government from the federal government; *b*) free and fair electoral authorization, openness, accountability, and responsiveness of state and local government; *c*) cooperation of state and local governments with relevant partners, associations, and communities; and *d*) measures being taken to remedy problems in this area.

elections. According to the federal and state Constitutions, all government actions should be carried out according to the guiding principles of legality, constitutionality, transparency, impartiality, and accountability. All the states and the Federal District have passed legislation granting access to public information. However, a high percentage of the public continues to perceive local and state governments as corrupt.

Cooperation among state and municipal governments has not yet been fully developed due to lack of both resources and an associative culture. There are, however, some significant and successful cases of cooperation among municipal governments in some metropolitan areas. Additionally, several associations of municipalities also exist, usually operating along party lines. Cooperation with other relevant partners remains scant, but is on the increase.

Federalism –or better said its actual implementation– is part of the agenda for reforming the state, which includes fiscal decentralization, strengthening local governments' transparency and accountability, giving them a say in planning national development, and improving cooperation among different levels of government.

14. International dimensions of democracy: Are the country's foreign relations conducted in accordance with democratic norms, and is the country free from subordination to external agencies?²³

Summary answer: High

Mexico has historically been subject to considerable external conditioning factors, which its foreign policy has tried quite successfully to withstand. The main external pressures came from the United States, whose past armed interventions in Mexico left a deep imprint on the Mexican people's memory and national feeling. At present, it seems remote that the United States would use or threaten to use force against Mexico, but political and economic pressures are in play, as Mexico is extremely linked to its northern neighbor demographically, economically, geopolitically and culturally (Emmerich, 2006).

Mexico's foreign policy relies on international law and supports the development of international organizations. Mexico regards multilateral forums as an appropriate instrument to promote the peaceful resolution of controversies, foster

²³ The specific questions for this thematic area refer to: *a*) freedom of the country from external subordination –economic, cultural or political; *b*) cooperation with international organizations; *c*) the national government's support for international law and human rights covenants; *d*) the national government's treatment of immigrants, refugees, and asylum-seekers; *e*) the national government's support for human rights and democracy abroad; and *f*) measures being taken to remedy problems in this area.

cooperation among states, and establish conditions for worldwide peace and security. In its view, these are the best conditions for broadening Mexico's margins of independence and autonomy. Hence, it maintains a high degree of cooperation with the international system's organizations (Ojeda Gómez, 1977).

Mexico actively participated in the drafting and approval of the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights, and the American Declaration of the Rights and Duties of Man. This enthusiastic willingness disappeared during the Cold War but began to reemerge in the 1980s, when Mexico ratified the International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social, and Cultural Rights. At present, it is one of the countries with the greatest commitment and openness toward international human rights law. Nevertheless, due to its allegiance to the principles of non-intervention and self-determination, Mexico has not assumed a militant position promoting human rights and democracy abroad (Pellicer, 2006a and 2006b). Nonetheless, an effort should be made to fully include and implement the rights protected by these international instruments in Mexico's own law and practices.

Mexico has sustained an active policy of asylum and has strongly defended the human rights of international migrants, especially of Mexican-born people permanently residing in the United States. However, it has not been able to equally protect the rights of trans-migrants (non-Mexicans crossing Mexico on their way to the U.S.).

The Mexican government seems determined to maintain the margins of action and independence that its foreign policy achieved in the past. Protecting Mexicans living abroad –particularly in the United States– and truly guaranteeing the human rights of trans-migrants within Mexico are certainly priorities. A slightly greater commitment to the promotion of democracy and human rights abroad is foreseeable, although this possibility is counterbalanced by Mexico's reticence to intervene in other countries' internal affairs. This set of current policies receives reasonable approval among the public.

D. CONCLUSIONS AND PROPOSALS

Mexico's democracy is still under construction, with significant achievements but also formidable challenges (figure 6). In short, it is slightly above medium quality, and has many areas open for improvement. These conclusions should not be surprising nor disheartening, but encouraging. *A slightly above medium quality democracy.* This is the average of the summary answers to the overarching search questions: one "very much," two "much," nine "middling," two "little," and zero "very little."

Figure 6

ACHIEVEMENTS, CHALLENGES, SUMMARY ANSWERS, AND SCORES

Main achievements	Main challenges	Summary answer	Score
DIMENSION A: CITIZENSHIP, LAW, AND RIGHTS			
<i>1. Nationhood and citizenship: Is there agreement on a common citizenship without discrimination?</i>			
<ul style="list-style-type: none"> • Agreement on the 1917 Constitution • Inclusive nationality and citizenship 	<ul style="list-style-type: none"> • Indigenous people tend to be marginalized • Actually integrating Mexican migrants abroad 	Very much	5
<i>2. The rule of law and access to justice: Are state and society consistently subject to the law?</i>			
<ul style="list-style-type: none"> • At the federal level, constitutional and <i>de facto</i> separation of the judiciary from the executive, with most judges prepared to exercise their independence • Recent reform of the federal judicial system (2008) • The state level usually lags behind, but in some cases goes ahead of the federal level 	<ul style="list-style-type: none"> • High cost of legal counsel limits access for ordinary citizens • Poor court organization and length of time required to bring cases to sentencing • Criminal and mafia elements operating systematically beyond the reach of law • Lawmakers and other high-officials immune to prosecution 	Middling	3
<i>3. Civil and political rights: Are civil and political rights equally guaranteed for all?</i>			
<ul style="list-style-type: none"> • Rights guaranteed in the Constitution and legislation • Creation of the National Human Rights Commission (although it does not deal with political rights) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sporadic violations of civil and political rights • The poor have limited access to these rights • Low public regard for the police • Overcrowding and inhuman conditions in most prisons • Violence against women 	Middling	3

Figure 6 (continues)

ACHIEVEMENTS, CHALLENGES, SUMMARY ANSWERS, AND SCORES

Main achievements	Main challenges	Summary answer	Score
<p>4. <i>Economic and social rights: Are economic and social rights equally guaranteed for all?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Rights guaranteed in the Constitution and legislation • Uneven success in reducing poverty <p>DIMENSION B: REPRESENTATIVE AND ACCOUNTABLE GOVERNMENT</p>	<ul style="list-style-type: none"> • The poor have limited access to these rights 	Middling	3
<p>5. <i>Free and fair elections: Do elections give the people control over governments and their policies?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Competitive elections are broadly free and fair, with realistic possibility of change of government • Independent federal and state electoral institutes and courts • Recent electoral reform (2007/2008) 	<ul style="list-style-type: none"> • Distrust of electoral institutions by some political parties and a sector of the population • Low and declining turnout 	Middling	3
<p>6. <i>Democratic role of political parties: Does the party system assist the functioning of democracy?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Freedom of parties to establish themselves, recruit members and campaign for office • Diversified political and ideological orientations of the seven national registered parties 	<ul style="list-style-type: none"> • Some parties based on their leaders' personalities, while maintaining distinctive policy profiles or principles • Limited internal democracy in parties • Absence of transparency on party financing 	Middling	3
<p>7. <i>Government effectiveness and accountability: Is government accountable to the people and their representatives?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Realistic threat of electoral removal of municipal, state, and federal governments from office • Select committees in legislatures strengthen their role of monitoring the executive 	<ul style="list-style-type: none"> • Delays in reporting and scrutinizing public accounts • Difficult access to redress for the ordinary citizen 	Middling	3

- Independent media keep the public informed of government mistakes and wrongdoing
- Freedom of information on the increase

8. *Civilian control over the military and police: Are the military and police forces under civilian control?*

- Military and police under civilian control; but control is centered in the person who occupies the executive office (be it federal, state, or municipal)

Much 4

9. *Minimizing corruption: Are public officials free from corruption?*

- Creation of the Federal Auditor's Office and its counterparts in the states
- Changing the habit of using public office for personal gain, and public acquiescence to it
- Remedying weakness of anti-corruption bodies and enhancing the chances of detection and successful prosecution

Little 2

DIMENSION C: CIVIL SOCIETY AND POPULAR PARTICIPATION

10. *The media and open government: Do the media operate in a way that sustains democratic values?*

- Free press, independent of government
- Ending of the government monopoly of radio and TV broadcasting
- Extreme concentration of broadcast media ownership
- Incidence of official and (mainly) unofficial harassment of journalists
- Trivialization of media content at the expense of serious public issues and investigative journalism

Middling 3

11. *Political participation: Is there full citizen participation in public life?*

- Active (but still few in numbers) civil society organizations (csos) embracing a wide range of interests
- Encouragement of popular self-help in tackling community problems and needs
- Dependence of many csos on federal government funding and priorities
- Lack of accountability of many csos to their membership
- Low numbers of women in public office

Little 2

Figure 6 (continues)

ACHIEVEMENTS, CHALLENGES, SUMMARY ANSWERS, AND SCORES

Main achievements	Main challenges	Summary answer	Score
<p>12. <i>Government responsiveness: Is government responsive to the concerns of its citizens?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Public but not binding debates on important themes • Low but increasing citizens' confidence in their governments 	<ul style="list-style-type: none"> • Preferential access to government by the wealthy and powerful • Among ordinary citizens, sense of powerlessness to influence government 	Middling	3
<p>13. <i>Decentralization: Are decisions made at the level of government most appropriate for the people affected?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Election of local governments often from parties different from the ones in power at the federal or state level leads to greater autonomy of the former 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuing federal government control of local governments' budgets and policies • Inadequate and unequal resource base for local governments • Lack of locally trained personnel, especially at the municipal level 	Middling	3
<p>DIMENSION D: DEMOCRACY BEYOND THE STATE</p>			
<p>14. <i>International dimensions of democracy: Are the country's foreign relations conducted in accordance with democratic norms, and is the country free from subordination to external agencies?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • (Partial) incorporation of international treaties into domestic legislation 	<ul style="list-style-type: none"> • No participation in UN peace-keeping operations • Mistreatment of trans-migrants 	Much	4
<p>Scores: very high, 5; high, 4; middling, 3; low, 2; very low, 1 General average: 3.14</p>			

Indeed, in most of the thematic areas explored, the results are mixed. At the legal and institutional levels, Mexico is doing quite well: its laws, public and private agencies, political parties, electoral system and institutions, and citizenry at large are quite prepared for true democracy. In most cases, the laws and institutional design are acceptable, but implementation often lags way behind, and also some legacies of an authoritarian past have yet to be eradicated from them. Public institutions have reasonable operational capabilities to fulfill their duties, but many are neither effective nor efficient.

Not surprising, for two reasons. One substantial one is that Mexico's democracy is very young, as suggested by the timeline in figure 1. Much has yet to be learned, and learning takes time. A second, incidental reason is that the research team, composed basically of Mexican, independent social and political researchers, is uncompromising in its desire for a full and functioning democracy in Mexico. The team has an ideal of democracy that is far more advanced and comprehensive than Mexico's reality is. Therefore, the team's judgments can be understood as an expression of what the Mexican people really want: a top-quality democracy.

Not disheartening, since, after all, Mexico is a democracy. Defective, it may be, but cherished by the people, who want more and more of it. In many areas, democratic achievements have indeed been reached, such as the following: guaranteeing basic freedoms; an electoral system that, regardless of many acrimonious controversies, still keeps continuously leveling the playing field upward; a party system that—even if amidst a great deal of rancor—offers real options to the voters; the creation of controlling agencies and ombudsmen; the implementation of a career civil service; greater access to public information; reforming the judiciary; and, most importantly, all the relevant actors and the people voluntarily abide by the Constitution. All this suggests that deep below the bickering of day-to-day politics, Mexico's political class and citizenry have been able to adopt new ideas, institutions, practices, and attitudes gradually bringing forth democracy with virtually no bloodshed or upheavals, at the same time preserving freedom, sovereignty, and political stability. This deserves credit: Mexico's gradualism and pacifism can be considered an example to countries in transition to democracy throughout the world.

Encouraging, because many areas are open for further improvement, and it seems there is enough political will to do so. For instance, according to Congress's own agenda, reforms in the areas of federalism, government regime, and social guarantees should be passed soon. Another example is the political reform bill President Calderón sent to Congress in late 2009.

In this context, the research team has some proposals of its own to beef up Mexico's democracy. They are as follows:

- Granting effective collective rights to indigenous peoples and actual access to individual rights for their members.
- Avoiding the practice of continually reforming the Constitution: each government should adhere to the Constitution, instead of the Constitution being adjusted to the government in office.
- Deepening the judicial reform by introducing jury trials.
- Improving the entire law-enforcement system.
- Introducing procedures for redressing administrative, police, and judiciary wrongdoing.
- Democratizing trade unions and integrating labor proceedings into the judicial branch.
- Introducing semi-direct democracy at the federal level: referendum, popular initiative, recall.
- Introducing run-off presidential elections to give the winner greater legitimacy.
- Allowing independent candidates to run for office.
- Professionalizing the police and eradicating corruption from its ranks.
- Opening up of the military to public scrutiny, and possibly reducing its size.
- Strengthening regulatory and anti-corruption agencies.
- Ensuring the broadcast media is pluralist and not concentrated in a few hands.
- Reducing the income gap between high officials and ordinary workers.
- Strengthening and expanding the career civil service.
- Strengthening federalism and state and local governments.
- Reforming the tax system so people pay the greatest part of their taxes to state and local governments, not to the federal one.

These proposals deal with administrative and political matters. A final issue must be taken into account: an equitable social and economic context is integral to any functioning democracy. Drastically reducing poverty and social marginality is an imperative. Under the current economic and social conditions, great numbers of Mexicans are living in squalor. Some of them just stand it, and become marginalized. Others migrate to the United States for a better life. Still others revolt against a political system they deem still burdened with authoritarian practices. Democracy has to provide all of them with hope: hope for a better future. This is the main challenge for Mexico's young democracy.

BIBLIOGRAPHY

ALVARADO, ARTURO

- 2009 "La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coerción: México frente a América Latina," *El Cotidiano*, year 24, no. 153 (January-February).

BALLINAS, VÍCTOR

- 2009 "Presentan informe sobre agresiones a periodistas," *La Jornada*, January 23.

BENÍTEZ MANAUT, RAÚL

- 2005 "Doctrina, historia y relaciones cívico-militares en México a inicios del siglo XXI," in José Antonio Olmeda, ed., *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, Valencia, Spain, Tirant Lo Blanch.

CAMP, RODERIC AI

- 1992 *Generals in the Palacio. The Military in Modern Mexico*, New York, Oxford University Press.
- 2005 *Mexico's Military on the Democratic Stage*, Westport, Connecticut, CSIS, Praeger Security International.

CAMPOS, ROY

- 2007 *Tracking poll. Confianza en las instituciones*, Mexico City (September).

CASTAÑEDA, ALEJANDRA and EMIKO SALDÍVAR

- 2001 *Ciudadanías excluidas: indígenas y migrantes en México*, San Diego, California, The Center for Comparative Immigration Studies, University of California.

CEDIOC (Centro de Documentación e Información sobre Organizaciones Civiles)

- 2007 Centro de Documentación e Información sobre Organizaciones Civiles, data base available at Mexico City's Universidad Autónoma Metropolitana, Izta-palapa campus.

CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas)

- 2005 "El ingreso tributario en México," www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp00720005.pdf, accessed March 25, 2008.

CENCOS (Centro Nacional de Comunicación Social)

2007 "Informe sobre la situación de los derechos humanos en México," www.cencos.org.mx, accessed May 17, 2008.

COBILT CRUZ, ELIZABETH

n.d. "El clientelismo en México," doctoral thesis in social studies, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa campus, Mexico, in progress.

CONSULTA MITOFSKY

various dates "Evaluación de gobierno. Tracking poll," www.consulta.com.mx, periodically updated.

EMMERICH, GUSTAVO ERNESTO

2006 "Estados Unidos y México: cuando la geografía es destino," in Antonella Attili, comp., *Treinta años de cambios políticos en México*, Mexico City, Universidad Autónoma Metropolitana and Miguel Ángel Porrúa.

EMMERICH, GUSTAVO ERNESTO, comp.

2009 *Situación de la democracia en México*, Mexico City, Universidad Autónoma Metropolitana.

EMMERICH, GUSTAVO ERNESTO and ALEJANDRO FAVELA

2007 "Democracia vs. Autoritarismo," in Gustavo Ernesto Emmerich and Víctor Alarcón Olgún, eds., *Tratado de ciencia política*, Barcelona, Anthropos.

EMP (Estado Mayor Presidencial)

2006 *El Estado Mayor Presidencial. Cumplir con institucionalidad*, Mexico City, Presidencia de la República.

ESPINOZA, ALEJANDRO CARLOS

1998 *Derecho militar mexicano*, Mexico City, Porrúa.

GARCÍA, ARIADNA and CLAUDIA GUERRERO

2007 "Pide Segob a medios mejorar contenidos," *Reforma*, October 10.

GARDUÑO, ROBERTO

2008 "Sólo 96 presidentas municipales," *La Jornada*, June 28.

GARZA, ENRIQUE DE LA and CARLOS SALAS

2007 *La situación del trabajo en México*, Mexico City, Plaza y Valdés/Universidad Autónoma Metropolitana.

GONZÁLEZ ANAYA, JOSÉ ANTONIO

2007 "Diagnóstico y reflexiones sobre el sistema de transferencias federales," Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Mexico City, April 18, www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/3/28623/11percentDiagnostico_070524_ffiscales.pdf, accessed March 25, 2008.

ICESI (Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad)

2006 "Cuarta encuesta sobre inseguridad en zonas urbanas," www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/15_otros_pdf/oe_20061025_ICESI.pdf, accessed October 1, 2007.

IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance)

2002a *Handbook on Democracy Assessment*, The Hague, Kluwer Law International.

2002b *The State of Democracy. Democracy Assessments in Eight Nations around the World*, The Hague, Kluwer Law International.

IFE (Instituto Federal Electoral)

2006 *Elecciones federales 2006. Encuestas y resultados electorales*, Mexico City, Instituto Federal Electoral.

IMO (Instituto de Mercadotecnia y Opinión)

2006 *Encuesta nacional en México sobre ciudadanía*, Mexico City, Instituto de Mercadotecnia y Opinión.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía)

2006a *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, Aguascalientes, Mexico City, INEGI.

2006b *El ingreso y el gasto público en México*, Aguascalientes, Mexico City, INEGI.

2007 *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 2006*, Aguascalientes, Mexico, INEGI.

INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres)

- 2006 *Las mujeres en la toma de decisiones. Participación femenina en los poderes del Estado*, Mexico City, Inmujeres.

OJEDA GÓMEZ, MARIO

- 1977 *Alcances y límites de la política exterior de México*, Mexico City, Fondo de Cultura Económica.

PEF (Poder Ejecutivo Federal)

- 2007 *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Mexico City, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

PELLICER, OLGA

- 2006a *México y el mundo. Cambios y continuidades*, Mexico City, Porrúa.
2006b "Mexico –A Reluctant Middle Power?" in *New Powers in Global Change, Dialogue on Globalization*, Briefing Papers, Mexico City, Friedrich Ebert Stiftung (June).

PIÑEYRO, JOSÉ LUIS

- 1985 *Ejército y sociedad en México. Pasado y presente*, Puebla, Mexico, Universidad Autónoma Metropolitana/Universidad de las Américas, Puebla.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

- 2007 *Primer informe de gobierno 2007. Anexo estadístico*, n.p., no publisher listed.

PRICE WATERHOUSE COOPERS

- 2007 *Delitos económicos 2007. Gente, cultura y controles*, Mexico City, Price Waterhouse Coopers.

REA, DANIELA

- 2009 "Aumenta 4.4% la pobreza extrema," *Reforma*, July 19, p. 2.

RED TDT (Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos)

- 2006 "Informe 2006," www.derechoshumanos.org.mx, accessed May 17, 2008.

REGISTRO FEDERAL DE LAS OSC

- 2008 "Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil," www.osc.gob.mx/portal/buscador.asp, accessed June 18, 2008.

RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina)

- 2008 "Atlas comparativo de la defensa en América Latina," Buenos Aires, Resdal, www.resdal.org, accessed May 7, 2009.

SCT (Secretaría de Comunicaciones y Transportes)

- 2004 Secretaría de Comunicaciones y Transportes, www.cofetel.gob.mx/wb/Cofetel_2004/Cofe_infraestructura, accessed June 15, 2008.

SEDENA (Secretaría de la Defensa Nacional)

- 2005 *La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo*, Mexico City, Sedena/Fondo de Cultura Económica.

SEMAR (Secretaría de la Marina)

- 2004 *Libro de políticas de la Armada de México*, Mexico City, Armada de México.
2005 *Armada de México: compromiso y seguridad*, Mexico City, Secretaría de Marina/Fondo de Cultura Económica.

TREJO DELARBRE, RAÚL

- 2004 "Democracia cerrada: política y políticos en el espectáculo mediático," in Luis Maira *et alii*, *Democracia y medios de comunicación*, Mexico City, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP)

- 2007 *Informe sobre el Desarrollo Humano México 2006-2007*, New York, United Nations.

WORLD BANK

- 2007 *World Development Indicators 2007*, World Bank (CD-ROM).



REFLEXIONES / REFLECTIONS

ENTREVISTA / INTERVIEWS

Contemporary Canadian
Identity and Culture.
Interview with Imre Szeman
by **Graciela Martínez-Zalce**

NOTAS CRÍTICAS / CRITICAL NOTES

Construcción de sujetos
(des)empoderados a través del/de los
discurso(s) de derechos humanos
Ariadna Estévez López

APUNTES BIBLIOGRÁFICOS / BIBLIOGRAPHICAL NOTES

Política de cambio climático estadounidense
Ruth Zavala Hernández

*Speaking desde las heridas y One Wound
for Another: una herida por otra:*
proyecto de cibertestimonios transfrontera
**Silvia Núñez García, Pilar Rodríguez Aranda,
Rodrigo Mier y Carmen M. Méndez-García**

Contemporary Canadian Identity and Culture

Interview with Imre Szeman¹

BY GRACIELA MARTÍNEZ-ZALCE*

INTRODUCTION

In 2009, Duke University published *Canadian Cultural Studies: A Reader*, edited by Sourayan Mookerjea, Imre Szeman, and Gail Faurschou. This book answers questions about identity from a very broad perspective, bringing together the traditional and the contemporary, since in the last part, it gathers both the documents on which Canadian twentieth-century cultural policies were based and canonical works that responded to them, by authors like economist Harold Innis, communications theoretician Marshall McLuhan, essayist and literary theoretician Northrop Frye, and artist Paul Émile Borduas, among others. It also brings into play new texts that shed a different light on what Canadian culture has become in the twenty-first century, by Canadian authors of different origins, plus an epilogue in which Yves Laberge makes a comparative analysis of Anglo-Canadian cultural studies and Quebecois cultural criticism, which is in French and has a different intellectual tradition.

Based on the Canadian case, the texts in this anthology span the theorization of the practice of cultural criticism in articles reviewing the nature of Canadian nationalism, multiculturalism based on race and difference, modernity and post-modernity. The fact that the book also recovers documents basic to the understanding of the context in which both the theory and the criticism arose is also fundamental, given that it saves the reader time in the stacks and offers him or her the foundations of both Canada's cultural institutions and industries.

¹ Imre Szeman is Canada Research Chair in Cultural Studies and professor of English and film studies at the University of Alberta.

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

There has always been a great deal of attention paid to the ways in which the government has actively tried to produce and manage a specifically “Canadian” culture.

Our conversation with one of the editors of this fundamental book delves into the importance of these topics for approaching the study of contemporary Canadian culture.

 The book you published recently has a very interesting format, because it gives the canonical approach to Canadian cultural studies together with another newer, more disruptive one; but it also gives the reader a very important tool: the original documents stipulating cultural policy. How did you decide on this structure?

IS: The structure was dictated by the ways in which research and teaching in cultural studies take place in Canada. Like Australia, but unlike the United States or the United Kingdom, for instance, there has always been a great deal of attention paid to the ways in which the government has actively tried to produce and manage a specifically “Canadian” culture. The reasons why the government has felt this need are multiple, but at its core lies the necessity for what all nations seem to have: a defined and determined national culture, one with characteristics that mark its difference from the culturally and linguistically very similar nation just to the south: the United States. This is why we include the government documents at the end of the book. They are frequently used in classes on Canadian culture, so having them in the book makes it easier for teachers and researchers to access them.

The bigger divide in the book is between older attempts to make sense of Canada and newer ones. The older texts –classic texts by Northrop Frye, George Grant, Harold Innis and others– remain important documents for understanding initial confrontations with the dilemma of Canadian national and cultural identity. But while they are, in a sense, canonical, their influence on more recent work is less than one might think. Contemporary scholars and students are more likely to draw on Pierre Bourdieu or Gilles Deleuze than on the work of Frye or Innis. We’ve included them in the book in part to get scholars today to take a second look at the work of these figures. We also wanted to introduce a new way of thinking about how one approaches Canada, which is to consider two distinct moments of the production of hegemony –roughly pre-and post-1968– and how intellectuals dealt with or attempted to deal with this. Coming back to the government documents, it’s clear that what the federal government is trying to do in producing and defining culture in the country is work-

ing to generate “consent” to its rule, to naturalize and normalize the rule of a single government over a huge swath of territory filled with people with enormous different histories, languages, traditions, and beliefs.



In the afterword, we notice a nuance that should not be forgotten when approaching the study of Canada, that is, some scholarly work is done in an Anglo-Canadian corpus and other scholarly work is in a Quebecois one. It is done from different perspectives and with different theoretical frameworks. Taking this into account, can we really talk about “Canadian studies” as a whole or will there always be a line between the Canadian as Anglo and the Quebecois?

IS: I think that this line continues to exist, and so, at least within the country, when one does Canadian studies one has to constantly keep in mind the differences that exist between Canada and Quebec (outside of Canada, Canadian Studies seems to already include Quebec). This is starting to change: the most recent Canadian Association of Cultural Studies conference in Montreal this past October had a lively and provocative roundtable on cultural studies in Quebec, which placed the issues raised in the afterword on the table. Scholarly research in Quebec has drawn on models and concepts from France, and has also developed its own approaches to the study of culture over the twentieth century. Globalization is flattening out some of the differences between Anglo-Canada and Quebec. It seems scholars everywhere are, unfortunately, drawing their ideas and approaches from the same small reservoir of cultural and social theorists. For the entire time I’ve been in the Canadian academy the need for humanists and social scientists to create stronger ties across the cultural, linguistic divide between Anglo-Canada and Quebec has been trumpeted, but to no great effect. I think that this may finally be changing.



And what about First Nations and Inuit? Can they be included in this area of academy?

IS: I think so. We made a point of including works by Quebecois and First Nations authors in the book. There is growing awareness of the importance of First Nations communities to both contemporary Canadian life and to the shape of this unwieldy thing called Canada in general. Given the politics and commitments of cultural studies as a field of teaching

When one does Canadian studies one has to constantly keep in mind the differences that exist between Canada and Quebec. This is starting to change.

and research, it's necessary and important to consider work by First Nations on nationalism, identity, cultural belonging, tradition, and so on. I'm glad to say that this is being done. I'm normally exceedingly critical of governments in Canada, but I have to say that I'm pleased –and surprised– that the 2010 Olympic Organizing Committee has chosen to accord four First Nations leaders the status of heads of state at the games. This means that Justin George, chief of the 400-member Tsleil-Waututh band in British Columbia, will be able to rub shoulders with Barack Obama and Stephen Harper as their equals –and rightly so.



In Mexico we do not talk about Mexican studies, we simply study history or literature. Why do you think there has been a need to do so in Canada?

Canada is very much a postcolonial country. It wasn't until the 1970s that courses in Canadian literature started to become part of the curriculum. Even today, when one does a degree in English in Canada, one primarily learns the British canon, with a sprinkling of Canadian, postcolonial, and American texts.

IS: The primary reason is, of course, the presence just to the south of another new world colony, sharing the same language and, to a large degree, the same cultural heritage (not just the links to the UK, but immigration from around the world), but with 10 times the population and who happens to be the global cultural hegemon. Canada came to life in the twentieth century, a century dominated by electronic communications that have reshaped experience in a fundamental way. As the country's population is clustered near the U.S. border, we're always in connection with U.S. cultural products. The differences of scale and power means there are more movies, novels, comic books, television programs –you name it– from the U.S. in Canadian households than those produced in Canada. Canadians live in a historically and geographically unique situation. Where else does such a situation exist to this same degree?

Another reason has to do with institutional frameworks. In terms of how university education was established, Canada is very much a post-colonial country. It wasn't until the 1970s that courses in Canadian literature started to become part of the curriculum. Even today, when one does a degree in English in Canada one primarily learns the British canon, with a sprinkling of Canadian, postcolonial and American texts. When one specifies "Canadian literature" or "Canadian history" one is as much naming the specific object of study as engaging in an institutional politics, proclaiming that the literature of this country is as worthy and valuable to study as Beowulf or Virginia Woolf.



As Canadian studies programs are having their support cut off, why do you think it is important to sustain them, to sustain this area of research and to teach it as part of higher education programs?

IS: I may be unpopular for saying this, but I don't think it *is* necessary to have them as part of the curriculum in Canadian universities –at least not in the form that most such programs took. I think it is important to provide support to such programs of research in other parts of the world and I wish the federal government would continue to do so: it's essential to have dialogue about ourselves with others who might be able to see what we're doing and what we're about from a very different perspective. But within Canada? I think Canadian studies is at an end.

Why? As a disciplinary framework, Canadian studies came of age in the 1960s and '70s in conjunction with the federal government's project to define and shape national identity. This project was motivated by many things, perhaps chief amongst them the need to mold new immigrants (who were no longer coming primarily from European countries) to a pre-defined national identity that would render their difference manageable. In Canada, this identity was, of course, that of multiculturalism, an apparent liberal panacea of unity in diversity, which kept existing modalities or power intact while adding to a population always too small for the scale of the country. Canadian studies might not have had the same motivations as the government, though such programs received funding from government sources to carry out their projects. But by focusing on a determination of national characteristics, attempting to locate and shape Canadian canons, and so on, it tended to mirror the politics of the nationalist project at work at other levels of Canadian society. I think, too, that Canadian studies tended to be celebratory rather than critical in ways that unfortunately masked some of the negative aspects of nationalism.

Having said this, Canadian studies was important in getting Canadian subjects and issues accepted into disciplines across the university. Many of my colleagues might disagree with me, but I think that there is ample work on Canada within Canadian universities and colleges. The reason why universities are closing some Canadian studies programs is that students are no longer drawn to them in the way they once were: enrollment is low. As for Canadian studies as a research network: the Association of Canadian Studies is struggling to exist because many researchers, especially those of a younger generation, don't see their aims, interests,

By focusing on a determination of national characteristics, attempting to locate and shape Canadian canons, and so on, Canadian Studies tended to mirror the politics of the nationalist project at work at other levels of Canadian society. I think, too, that Canadian studies tended to be celebratory rather than critical.

and approaches reflected in what the association represents. They might be interested in studying phenomena which occur in Canadian space or in the policies of the Canadian government, but they conduct research without an insistence of the Canadianness of the phenomena in question. Which is a positive development for research on Canada, I think.



Recently, in a panel on film studies, one person in the audience asked why was it that film scholars still talked about what was Canadian in Canadian film instead of talking about style, structure, and so on. Do you think it's still important to make a point about the national characteristics of either works of art or popular culture products? Why do you think it still happens when dealing with Canadian ones?

It isn't really the abstract thing called "the nation" that produces specific characteristics or distinctions, but the networks in which individuals move, the institutions they take part in, and so on.

IS: I think I already touched on this above. But let me go at it again. While it is important to note the context from which something originates, I think that an insistence on national characteristics can blunt analysis as much as aid it. The assumption is, for instance, that national life creates differences of a kind that are *a)* especially significant and *b)* the consequence or outcome of the nation. It isn't really the abstract thing called "the nation" that produces such characteristics or distinctions, but the networks in which individuals move, the institutions they take part in, and so on. For us moderns, these are often –but not always– confined to specific national spaces due to the nature of citizenship and belonging. If we insist on generating autobiographies of cultural products, I'd rather we look to such networks. And when we do that, it comes as no surprise that there are often other nationals involved within them, or that "our" nationals picked up ideas from studies abroad or from reading foreign books, and so on. The nation is often a shorthand for just these kinds of analyses. At the same time, I think we often defer too much to it when we simply assume that an arbitrary geographic space inevitably marks the culture produced within it. It does, but not in ways that are so simple to name and puzzle out.

Why this does still happen in Canada? To me, it's in part a hangover from the legacy of Canadian studies as a practice, in part due to what we've been trained to do when we deal with Canadian cultural texts.



Is identity still an important issue to analyze in cultural production? Is nation still an important part of its construction?

IS: Identity remains important in relation to cultural production, though my own feeling is that it is too much of a focus—but what else might one expect from a liberal, capitalist world in which the individual and identity are all important? And nation remains important in its construction, despite rumors of its death from globalization, new media, or other factors.

I've spent a lot of my career thinking about the nation and national culture. I think we don't often recognize what an incredible social technology the nation really is: a fiction which through the density of the institutions, beliefs, and practices that have been created in its name over several centuries has become real. It is the strongest modality of spatial belonging that exists—strong enough that people separated by huge distances will identify with one another as part of the same tribe, and powerful enough to compel people to fight and die for it. Though the level of patriotism associated with the great wars of the twentieth century has declined, it remains relatively easy to enable nationalist sentiment and feeling: witness how people view the Olympics or the World Cup, or the ways in which right-wing parties can stoke nationalist sentiment against immigrants. The ways in which nation contributes to identity might have changed over the past century, but it remains a necessary element of how we think of identity today.



Since we share the same strategic closeness to the U.S. and the same economic region, do you think the case of Mexico is similar to Canada's in terms of the construction of cultural identity today, given that their cultural industries are not as strong as the ones at the U.S.?

IS: The proper, cautious, scholarly response would be to say that there are similarities, yes, but also many differences. But let me be drop caution for a moment. I once made the point that Canada was more similar to Brazil than to Scandinavian or other European countries in terms of its status and role in global political economy and the way this role is then figured in the traumas and problems of national culture (See "Literature on the Periphery of Capitalism," *Ilha do Desterro* [Brazil] 40 [January-June 2001]: 25-42.). Canada and Mexico are the sole neighbors of the most powerful country in the planet's history, one especially powerfully in terms of its cultural industries. The ideologies manifested and exported in these cultural industries, and their impact on those closest to the United States, should not be discounted.

Canada and Mexico are the sole neighbors of the most powerful country in the planet's history, one especially powerful in terms of its cultural industries. The ideologies manifested and exported in these cultural industries, and their impact on those closest to the United States, should not be discounted.

Canadians don't pay enough attention to Mexico. And they need to, not just because it would be worthwhile to better understand a rich and vibrant part of the world close to them, but because by doing so they might well better understand themselves.

Construcción de sujetos (des)empoderados a través del/de los discurso(s) de derechos humanos

ARIADNA ESTÉVEZ LÓPEZ*

Cada vez más, el análisis de los derechos humanos resulta atractivo para otras disciplinas diferentes de la jurídica, en particular para las ciencias sociales. Toda vez que la globalización se hace central en el examen empírico de los fenómenos sociales, categorías de intenciones universalizadoras, como los derechos humanos, se vuelven objeto de interés para las ciencias sociales. Especialmente, en la subdisciplina de la sociología política hay un creciente interés en el estudio de los derechos humanos para explorar la forma en que su discurso construye sujetos empoderados o desempoderados, es decir, cuál es el efecto de realidad que produce la construcción y la práctica de los derechos humanos para la conformación de las identidades de los sujetos sociales que los reclaman. En esta exploración epistemológica, los derechos humanos se consideran una construcción social e histórica en la que los sujetos sociales son fundamentales y donde se disputa la posesión de significados tales como libertad, democracia y justicia social.

En este análisis, el constructivismo y las corrientes agrupadas bajo la bandera de giro discursivo (postestructuralismo y posmodernismo) son claves. Primero, el constructivismo señala que la realidad no es objetiva, esto es, el sujeto no es un elemento externo al objeto de estudio y por tanto el investigador/a no puede observarlo como una entidad neutra, tiene que considerar la participación del sujeto en su construcción. La realidad es una construcción social. Desde este enfoque destacan los estudios de derechos humanos que incluyen a los sujetos sociales –llámense movimientos sociales, activistas, u organizaciones no gubernamentales– como elementos fundamentales en la epistemología de los derechos humanos (Espina Prieto, 2005).

* Investigadora del CISAN, UNAM. aestevez@servidor.unam.mx.

Segundo, el posmodernismo y el postestructuralismo se agrupan dentro de lo que se conoce como el “giro discursivo” de las ciencias sociales. Estas perspectivas se forjaron sobre las bases puestas por el feminismo para cuestionar los efectos de “realidad” que produce el lenguaje de derechos humanos. Por un lado, el posmodernismo es una crítica a los preceptos básicos de la filosofía de la Ilustración, en particular las ideas de racionalidad, objetividad y universalidad; rechaza los conceptos de objetividad y neutralidad, y propone que el conocimiento depende de la perspectiva personal, por lo que es parcial y producto del lenguaje. Más específicamente, rechaza que el sujeto exista a priori y sostiene que éste es también una construcción discursiva. El posmodernismo puede referirse también, en el análisis social y cultural, a la posibilidad de haber pasado de una etapa histórica a otra, de la modernidad a la posmodernidad, la cual se caracteriza por la fragmentación, la simulación y el nihilismo. Cuando no se habla del paso de una era a otra, se refiere a un punto de crisis de la modernidad (crítica de la modernidad) (Gabardi, 2001).

A través de la acción colectiva de los sujetos se logra el reconocimiento de derechos y grupos sociales excluidos del sistema jurídico.

Por otro lado, el postestructuralismo se origina en la radicalización del trabajo del lingüista Ferdinand de Saussure, quien estableció que los componentes del signo –el significado (concepto) y el significante (el nombre que describe ese concepto)– no son intrínsecos a lo que ocurre en el mundo real. Esto quiere decir que las cosas no tienen un significado esencial, sino que éste se asigna a través del lenguaje, el cual funciona como un sistema relacional en el que cada elemento adquiere un significado en relación con los otros componentes del sistema. Los teóricos postestructuralistas –Jacques Derrida (deconstrucción), Michel Foucault (genealogía), Jacques Lacan (teoría del sujeto) y Julia Kristeva (intertextualidad)– vieron un enorme potencial analítico en la separación de lo real y el lenguaje para descubrir los efectos de verdad que producen los discursos modernos basados en las ideas de progreso, racionalidad y esencia universal (Gabardi, 2001). Frecuentemente se confunde el postestructuralismo con el posmodernismo, pero aunque el análisis postestructuralista puede dar origen a una visión posmodernista, no son sinónimos.

El análisis del rol de los sujetos en la construcción y performatividad de los derechos humanos en estas perspectivas puede dividirse en tres campos. En primer lugar está el campo de análisis del rol de los movimientos sociales en la construcción del discurso de derechos humanos, es decir, cómo a través de la acción colectiva de los sujetos, se logra el reconocimiento de derechos y grupos sociales excluidos del sistema jurídico.

Entre éstos se encuentra el estudio constructivista de Stammers (1999b), quien destaca cómo los movimientos sociales inspiraron a los filósofos de la Ilustración para hablar de derechos naturales y del ciudadano, y cómo en esta interacción a lo largo de la historia los movimientos sociales han usado la cuestión de los derechos en sus discursos para oponerse al poder. Esto, dice, es una paradoja porque en la medida en que las luchas sociales logran institucionalizar los discursos de derechos humanos, éstos se van volviendo obstáculos para nuevas luchas, como sucedió con el de los derechos naturales, el cual se transformó en un discurso que sostuvo a la burguesía frente a los obreros, quienes, a su vez, construyeron discursos de derechos sociales, los cuales, nuevamente, se han opuesto a los derechos de las minorías (Stammers, 1999b; Stammers, 1999a; Stammers, 1993).

Además, está el trabajo de Fields y Narr (1992) y el de Fields (2001), quienes coinciden con Stammers en que las primeras concepciones de derechos humanos fueron un cuestionamiento al poder absolutista del Estado y respondieron a un tiempo particular de la historia, con intereses económicos y políticos particulares que no incluían a mujeres ni a hombres pobres. Como en ese tiempo, hoy en día el desarrollo del discurso de derechos sigue teniendo excluidos, quienes facilitan la dinámica del desarrollo continuo del régimen de derechos humanos (Fields, 2001).

La resistencia y la rebelión contra la dominación toman la forma de luchas por nuevas estructuras, instituciones y prácticas que abren posibilidades de desarrollo para los dominados. Los derechos humanos pueden ser usados como un principio de validación para esas luchas en dos contextos. Primero, pueden utilizarse dentro de los sistemas políticos en contra de la dominación de estructuras, instituciones y prácticas tradicionales que limitan el desarrollo de posibilidades y aspiraciones. Segundo: contra poderes externos que verbalmente aseguran reconocer los derechos humanos, pero que en realidad no lo hacen. Un ejemplo fue Gandhi, quien cuestionó el hinduismo y al imperio británico en el nombre de los mismos principios que ambos usaban para oprimir al pueblo indio. Esto es porque la lucha contra la dominación es la sustancia misma del desarrollo de los derechos humanos. En las luchas contra la dominación casi siempre se cometen actos ilegales. Alguien puede violar la ley mientras lucha por los derechos humanos, como en las acciones directas. En cualquier momento, la ley puede legitimar la dominación de alguna forma. La desobediencia civil ha sido siempre clave en el desarrollo de los derechos humanos (Fields, 2001).

Los derechos humanos pueden utilizarse dentro de los sistemas políticos en contra de la dominación de estructuras, instituciones y prácticas tradicionales.

Asimismo, algunas formas emergentes de lucha contra la dominación pueden ser también dominantes. Históricamente, los derechos humanos se pueden convertir en herramientas para la dominación, por ejemplo, la liberación de los señores feudales en Europa fue la base para la opresión de clase en las fábricas. Los valores esenciales de los derechos humanos emergieron de luchas sociales, como la revolución francesa, que abanderó los valores de libertad, igualdad y fraternidad, los cuales han sido utilizados como principios legitimadores de luchas emancipadoras posteriores (Fields, 2001; Fields y Narr, 1992).

La visión constructivista de Stammers y Fields pone en el centro de la discusión el papel de los sujetos sociales en la construcción de discursos de derechos humanos, los cuales son condicionados por el contexto histórico. Sin embargo, estos enfoques no cuestionan la posibilidad de que sujetos sociales fuera del contexto occidental –Europa y Estados Unidos– hayan contribuido a la elaboración del discurso universal de derechos humanos. Stammers reconoce que ha habido luchas locales por los derechos humanos, pero constriñe sus efectos a estas sociedades. En el caso de Fields ni siquiera cuestiona los efectos de los principios de libertad, igualdad y fraternidad como se entendieron en ese momento, aunque hayan sido cuestionados desde otras perspectivas críticas de los derechos humanos.

Sin embargo, esto es problematizado en un artículo de mi autoría en el que propongo una conceptualización discursiva y sociopolítica de los derechos humanos, es decir, una que se fundamente en el desarrollo histórico y local (nacional, regional) en vez de global de los derechos humanos; no desde la evolución de las ideas, sino desde un examen de la interacción entre movimientos sociales e ideas políticas de derechos humanos que inspiran esas luchas. Ahí aventuro una genealogía de los derechos humanos en América Latina, específicamente en México, y concluyo que en este continente los derechos humanos se han establecido con base en los movimientos por la transición a la democracia y el pensamiento de la liberación (teología, filosofía y ética) que favorece ideas de colectividad y emancipación a través de las luchas sociales por mejores condiciones de vida (Estévez, 2008).

Por otra parte, se encuentran los estudios que llaman la atención sobre los efectos de realidad que tiene el discurso de derechos humanos en la construcción de sujetos (des)empoderados y subyugados. Entre éstos se encuentra el editado por Bhambra y Shilliam (2009), el cual aborda la naturaleza polémica de lo que denominan el proyecto de derechos huma-

Propongo una
conceptualización
discursiva
y sociopolítica
de los derechos
humanos.

nos a partir del concepto “silencios”, que ellos no ven simplemente como una referencia a las ausencias, sino como un elemento constitutivo de los discursos y las prácticas. Los silencios tienen que ver con las voces, la representación y la responsabilidad, así como los problemas de inclusión, exclusión y participación que se asocia con ellos. El argumento central en torno al cual se discute a lo largo del libro es que existe una relación entre el “silencio” así entendido y el efecto político que produce el discurso de derechos humanos en los sujetos sociales (Bhambra y Shilliam, 2009). El capítulo de Rodríguez-Salgado es particularmente interesante al revelar los silencios de fray Bartolomé de las Casas en su defensa de los pueblos originarios de América. Frente a la creciente tendencia a enraizar la tradición de derechos humanos latinoamericana en el pensamiento escolástico, el autor demuestra que lo de De las Casas no fue una posición particularmente altruista, sino una comprometida con la Iglesia católica. Rodríguez-Salgado cuestiona la posición ética de De las Casas toda vez que no defendió la humanidad de la población de ascendencia africana, a quienes consideraba esclavos naturales. De las Casas, asegura Rodríguez-Salgado, estaba más bien interesado en defender la humanidad de la población indígena y no la de los esclavos negros porque cientos de españoles estaban formando familias con mujeres indígenas y sabía que la Iglesia católica no aprobaría matrimonios entre “individuos libres” y “no humanos”. No era la persona y la individualidad de los indígenas, sino el futuro de la Iglesia española en la Colonia lo que importaba a De las Casas (Rodríguez-Salgado, 2009).

Asimismo, podemos evocar los estudios de Woodiwiss (2002; 2003; 2005), quien ha elaborado una genealogía del discurso universal de los derechos humanos –aquél que emerge de la doctrina de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas–. En su examen de la emergencia y desarrollo del discurso de derechos humanos, Woodiwiss problematiza la negligencia gubernamental que ha devenido en el subdesarrollo institucional para la exigibilidad internacional de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) analizando cuatro elementos establecidos en el método genealógico de Foucault. El primero es la emergencia y desarrollo de los objetos a los que se refieren los discursos, que se pueden analizar examinando los sitios oficiales desde los que se problematizan los objetos; los expertos y profesionales que deciden qué no se convierte en objeto del discurso, es decir, las “cosas” a las que se refiere el discurso. Segundo. Los conceptos, es decir, las construcciones intelectuales

Frente a la creciente tendencia a enraizar la tradición de derechos humanos latinoamericana en el pensamiento escolástico, la de De las Casas no fue una posición particularmente altruista.

utilizadas para hablar de los objetos. Esto incluye el orden en que se desarrollan los conceptos, las metodologías usadas para determinar su legitimidad como instancias de conocimiento y cómo éstos se traducen en el caso específico de los objetos en discusión. Tercero, los modos de enunciación sobre los objetos. Esto se hace al ubicar quiénes son los voceros calificados, los sitios desde los que se pueden hacer los enunciados y las formas precisas en las que se habla de los objetos. Finalmente, las estrategias, que se refieren a las formas en que las construcciones son combinadas y tematizadas. Esto tiene que ver con la forma en que se dirige la acción, de acuerdo con la definición de las formas de enunciación y el marco conceptual desarrollado para referirse a los objetos.

Solamente
los derechos
civiles
y políticos
son realizables.

Con el análisis de la emergencia de objetos, conceptos, modos de enunciación y estrategias, Woodiwiss estudia las acciones intencionales y accidentales que han impedido que los gobiernos rindan cuentas sobre las acciones que violan los DESC, entre las que se incluyen maniobras geopolíticas para desplazar la teoría política y privilegiar el derecho como el modo de enunciación privilegiado de los derechos humanos, es decir, como fuente fundamental de su lenguaje de derechos humanos. Woodiwiss ubica la doctrina de la “justiciabilidad de los derechos humanos” (el argumento de que solamente los derechos civiles y políticos son realizables) como el momento clave en el que los DESC fueron relegados a una posición de segunda clase (Woodiwiss, 2002; 2003; 2005).¹

En tercer lugar se encuentran los estudios que utilizan los métodos de la deconstrucción y la genealogía para llamar la atención acerca de cómo las doctrinas legales se basan en presupuestos injustos que discriminan a ciertos grupos sociales. Queda mejor ejemplificado en el trabajo de la Critical Legal Studies (estudios críticos del derecho, CLS, por sus siglas en inglés). Esta corriente aplica estas técnicas para forjar una visión política del derecho –la política entendida como moral y justicia– que permita la inclusión del Otro (Rosenfeld, 1998; Balkin, 2005). Los teóricos de esta escuela están convencidos de que un enfoque ético de la teoría legal debe incluir nociones de justicia y reconocer el sufrimiento de las personas que se convierten en sujetos legales. Para algunos de ellos, los derechos humanos es la mejor forma de lograr esta meta, como en el caso de Upendra Baxi y Costas Douzinas, quienes, además de criticar los efectos de domi-

¹ Sobre la polémica en torno a la legalización del discurso de derechos humanos, véase el interesantísimo volumen editado por S. Meckled-García y B. F. Cali (2006).

nación del derecho, llaman la atención sobre el potencial uso emancipador de los derechos humanos (Douzinas, 1996; 2000; Baxi, 2000; 2002; 2007; Baxi y Adiseshiah, 2006).

La potencialidad emancipadora de los derechos humanos se encuentra en su interpretación sociopolítica. En los estudios de derecho existe un cuerpo extenso de bibliografía que aborda la naturaleza de la autoridad legal y cómo ésta debe ser interpretada al momento de establecer jurisprudencia. Algunos dicen que la ley se debe interpretar a la luz de las intenciones de quienes elaboraron la ley en cuestión, mientras que otros creen que la interpretación es válida en la medida en que beneficia al sujeto defendido (Marmor, 1997). Para la CLS no existe una respuesta única, la interpretación es un acto pragmático y se puede utilizar cualesquiera métodos que resulten apropiados para el caso (Balkin, 2005). Desde su perspectiva, los derechos humanos son construcciones lingüísticas políticas y legales cuya interpretación puede usarla la gente que sufre exclusión y violencia para asignar significado a su experiencia.

Por un lado, Baxi llama la atención sobre la intertextualidad de los derechos humanos. Ésta se refiere a la inexistencia de textos completamente nuevos o autónomos. Los textos se construyen a partir de la conjunción de textos previos y presentes, y en referencia a sus contextos sociales. Los textos tienen que ser entendidos en su propio contexto social e histórico, pero también tras la incorporación de lecturas y contextos actuales. Para Baxi los valores e instrumentos de derechos humanos se pueden leer como textos que están listos para ser releídos y reinterpretados. Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) se refiere a los derechos naturales según la filosofía de la Ilustración; sin embargo, su construcción moderna y contemporánea se tiene que entender en relación con las lecciones del holocausto. Asimismo la DUDH nutre la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, elaborada en la década de los setenta, cuando el movimiento de mujeres estaba en un momento histórico importante. La intertextualidad de los derechos humanos se da sobre todo en la interpretación que se hace para la elaboración de jurisprudencia (Baxi, 2000; 2002; 2007; Balkin, 2005; Marmor, 1997).

Por su parte, Douzinas asegura que los derechos humanos han ganado la batalla ideológica de la modernidad que enfrentaba los pensamientos marxista y liberal, y se han convertido en la ideología del “fin de la historia” que proclamó Francis Fukuyama, a pesar de que las violaciones

Los derechos humanos son construcciones lingüísticas, políticas y legales cuya interpretación puede usarla la gente que sufre exclusión.

El acto de proclamación de las declaraciones reconoce el poder de construcción de realidad que tiene el lenguaje.

a éstos ocurren sistemáticamente en todas partes del mundo. Por estas contradicciones, dice Douzinas, los derechos humanos se pueden convertir en “la formulación posmoderna del principio de justicia” (Douzinas, 1996: 117). Este principio se basa en dos cosas: la proclamación de derechos y la construcción del sujeto de derechos humanos. Por un lado, Douzinas asegura que la esencia de los derechos humanos descansa en el acto de proclamarlos, de reivindicarlos lingüísticamente. El acto de proclamación de las declaraciones reconoce el poder de construcción de realidad que tiene el lenguaje, y explora un sistema político basado en las posibilidades lingüísticas y de autorreferencia de la libertad moderna (Douzinas, 1996: 122). El elemento revolucionario de las declaraciones es el acto de proclamación en sí mismo, pues su fundamento no es otro que esa proclamación política que crea los derechos. Criticando el llamado a encontrar una fundamentación moral o legal de los derechos humanos, Douzinas asegura que

la legitimidad de las declaraciones no debe buscarse exclusivamente en un pacto original ficticio o en la igualmente mítica institucionalización de los derechos [...] Las declaraciones de derechos humanos crean su propia legitimidad en el acto de enunciación. Efectivamente, no sólo está en la naturaleza de los derechos humanos ser creados, sino que la declaración termina en su proclamación de legitimidad. No hay necesidad de mayor argumentación, justificación o razón para los derechos humanos que el acto de proclamación que confiere a los legisladores el derecho de legislar y proclamar que los derechos pertenecen a todos (Douzinas, 1996: 122).

En segundo lugar, Douzinas dice que con la interpretación adecuada del origen de la legitimidad de las declaraciones de derechos humanos y de su sujeto, los derechos humanos constituyen una teoría de justicia posmoderna. Basado en la teoría del sujeto del psicoanalista francés Jacques Lacan –según él, el sujeto se construye de forma contingente a través del lenguaje y la identificación–, Douzinas asegura que el “humano” en la referencia al sujeto legal es un “recipiente vacío”, un atributo de la identidad humana que está siempre presente pero indiferenciada y que está a la espera de que le asignen características, así como un tiempo y un lugar. El humano de los derechos humanos es un “significante vacío”, es decir, un elemento discursivo que no está automática ni necesariamente vinculado con algún significado particular, está vacío de cualquier significado y puede ser adjuntado a un sinnúmero de significantes de forma

indeterminada y contingente. Un derecho se reconoce si fija un significado a un significante flotante, es decir, los derechos humanos se fragmentan y se dividen en los derechos de diferentes tipos de sujetos, y eso tiene lugar en diversas batallas políticas, ideológicas e institucionales. Depende del uso imaginativo de la transferencia retórica y metafórica de significado.

Un derecho se reconoce si fija un significado.

BIBLIOGRAFÍA

BALKIN, J. M.

2005 "Deconstruction's Legal Career", *Cardozo Law Review*, no. 27, pp. 101-122.

BAXI, U.

2000 "Human Rights. Suffering between Movements and Markets", en R. Cohen y S. M. Rai, eds., *Global Social Movements*, Londres, The Athlone Press.

2002 *The Future of Human Rights*, Nueva Delhi, Oxford University Press.

2007 *Human Rights in a Posthuman World: Critical Essays*, Nueva Delhi, Oxford University Press.

BAXI, U. y M. S. ADISESHIAH

2006 *Development as a Human Right or as Political Largesse: Does It Make Any Difference?*, Chennai, Madras Institute of Development Studies.

BHAMBRA, G. K. y R. SHILLIAM

2009 *Silencing Human Rights: Critical Engagements with a Contested Project*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

DOUZINAS, C.

1996 "Justice and Human Rights in Posmodernity", en G. Georty y A. Tomkins, eds., *Understanding Human Rights*, Londres, Pinter.

2000 *The End of Human Rights*, Portland, Oregon, Hart Publishing.

ESPINA PRIETO, M.

2005 "Complejidad y cambio social", *Complexus. Complejidad, ciencia y estética*, vol. 2, no. 38.

ESTÉVEZ, A.

- 2008 "A Latin American Sociopolitical Conceptualization of Human Rights", *Journal of Human Rights*, vol. 7, no. 3, pp. 245-261.

FIELDS, A. B.

- 2001 "Underlying Propositions for Grounding a Holistic Conception of Human Rights", en N. Stammers, ed., *Rights, Movements, Recognition*, Warwick Social Theory Centre/Sussex Centre for Critical Social Theory.

FIELDS, A. B. y NARR, W.

- 1992 "Human Rights as a Holistic Concept", *Human Rights Quarterly*, vol. 14, no. 1, pp. 1-20.

GABARDI, W.

- 2001 *Negotiating Postmodernism*, Minnesota, University of Minnesota Press.

MARMOR, A.

- 1997 *Law and Interpretation: Essays in Legal Philosophy*, Oxford, Clarendon Press.

MECKLED-GARCÍA, S. y B. F. CALI

- 2006 *The Legalization of Human Rights: Multidisciplinary Perspectives on Human Rights and Human Rights Law*, Londres, Routledge.

RODRÍGUEZ-SALGADO, M. J.

- 2009 "'How Oppression Thrives where Truth Is Not Allowed a Voice': The Spanish Polemic about The American Indians", en G. K. Bhabra y R. Shilliam, eds., *Silencing Human Rights: Critical Engagements with A Contested Project*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

ROSENFELD, M.

- 1998 *Just Interpretations: Law Between Ethics and Politics*, Berkeley, University of California Press.

STAMMERS, N.

- 1993 "Human Rights and Power", *Political Studies*, vol. 14, no. 1, pp. 70-82.

1999a "Social Movements and the Challenge to Power", en M. Shaw, ed., *Politics and Globalization. Knowledge, Ethics and Agency*, Londres, Routledge.

1999b "Social Movements and the Social Construction of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, no. 21, pp. 980-1008.

WOODIWISS, A.

2002 "Human Rights and the Challenge of Cosmopolitanism", *Theory, Culture and Society*, vol. 19, nos. 1-2, pp. 139-155.

2003 *Making Human Rights Work Globally*, Londres, Glasshouse.

2005 *Human Rights*, Londres, Routledge.

Política de cambio climático estadounidense

RUTH ZAVALA HERNÁNDEZ*

El presente trabajo tiene como objetivo reseñar tres textos que abordan el tema de la política de cambio climático estadounidense. En primer lugar, el trabajo de Paul Isbell titulado "Una visión preliminar de la futura política energética de Obama". Posteriormente, analizaré las ideas de Joel Kurtzman plasmadas en el texto "The Low-Carbon Diet, How the Market Can Curb Climate Change". Y finalmente, el artículo de Michael Levi intitulado "Copenhagen's Inconvenient Truth". Éstos, a pesar de tratar tres aspectos diferentes del tema en cuestión, tienen la virtud de ser complementarios en el tratamiento, pues los tres autores tienen puntos de coincidencia en sus visiones.

LA PROBLEMÁTICA EN TORNO AL CAMBIO CLIMÁTICO

En la última década, el tema del cambio climático¹ ha adquirido gran relevancia a nivel internacional llegando a posicionarse como una de las prioridades de la agenda internacional, debido a las predicciones catastróficas para el planeta provistas por la comunidad de científicos. No obstante, el tema se ha politizado por la incidencia que tiene en el resto de las esferas de la vida cotidiana. Principalmente, me refiero al estrecho vínculo entre cambio climático y las cuestiones energéticas (es decir, su relación con el modelo y sistema económico que prevalecen).

* Maestrante del Programa de Posgrado de la FCPyS, UNAM. <ruthrhcp@hotmail.com>.

¹ El cambio climático ha sido definido por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) como una "importante variación estadística en el estado medio del clima o en su variabilidad, que persiste durante un periodo prolongado (normalmente decenios o incluso más). El cambio climático se puede deber a procesos naturales internos, a cambios del forzamiento externo, o bien a cambios persistentes antropogénicos en la composición de la atmósfera o en el uso de las tierras".

Los gases de efecto invernadero (GEI)² son los causantes del cambio climático; entre éstos, el dióxido de carbono es el más abundante, ya que es emitido durante la quema de combustibles fósiles como el petróleo, el carbón y el gas natural. Estos recursos se utilizan hoy para prácticamente cualquier proceso industrial y agrícola, por lo que la regulación jurídica a favor del clima muchas veces ha sido entendida como una amenaza para diversos sectores de la economía y, en general, para el crecimiento económico.

A nivel internacional, el primer documento que trata el tema es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992. Posteriormente, en la tercera Conferencia de las Partes (COP-3), se aprobó el Protocolo de Kioto (1997), instrumento que estableció por primera vez compromisos cuantificables y vinculantes de reducción de emisiones de GEI para los Estados que lo ratificaron y que tuvieran el estatus de desarrollados, exentando a los países en desarrollo, por considerar que eran mucho menos responsables históricamente de la crisis climática.

El cambio climático ha sido un tema particularmente problemático en Estados Unidos debido a su estructura gubernamental. Las características institucionales de la división de poderes han sido el principal obstáculo para adoptar medidas favorables en este ámbito (Antal, 2004: 103). Aunado a lo anterior, en el caso del cambio climático, el tema que me ocupa, existen tres circunstancias para entender lo anterior: *a*) hay evidencia científica poco conclusiva del fenómeno; *b*) Estados Unidos es uno de los mayores consumidores per cápita de energía fósil, y *c*) la magnitud de la oposición empresarial³ interna fortalecida a través de su cabildeo en el Congreso (Falker, 2001: 168).

Hasta hace muy poco tiempo, este país había fungido como uno de los principales opositores a la regulación internacional a favor de la protec-

Los gases de efecto invernadero (GEI)² son los causantes del cambio climático; entre éstos, el dióxido de carbono es el más abundante.

² El IPCC ha definido a los GEI como gases integrantes de la atmósfera, de origen natural y antropogénico, que absorben y emiten radiación en determinadas longitudes de onda del espectro de radiación infrarroja emitido por la superficie de la tierra, la atmósfera y las nubes. Estas propiedades causan el efecto invernadero. El vapor de agua (H₂O), dióxido de carbono (CO₂), óxido nítrico (N₂O), metano (CH₄) y ozono (O₃) son los principales gases de efecto invernadero en la atmósfera terrestre. Además existe una serie de gases de efecto invernadero totalmente producidos por el hombre, como los halocarbonos y otras sustancias que contienen cloro y bromuro, de las que se ocupa el Protocolo de Montreal.

³ Fundamentalmente compuesto por las industrias que emplean combustibles fósiles: carbón, petróleo y gas, la mayoría representada por la Coalición Climática Global (GCC, por sus siglas en inglés). También se puede mencionar al sector químico y el automotriz.

ción ambiental, específicamente en cuanto al tema de cambio climático; sin embargo, hoy parece que esa política ha dado un giro con las iniciativas planteadas por el presidente Obama.

LOS ESTÍMULOS DE OBAMA

Paul Isbell es investigador en el área de economía, comercio internacional y geopolítica de la energía, del Real Instituto Elcano de Madrid. En 2005, creó el Programa de Energía de dicha institución y desde entonces está a cargo de la dirección. Actualmente, reside en Washington D. C., donde se desempeña como asociado senior del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS).

La tesis principal de su artículo titulado “Una visión preliminar de la futura política energética de Obama” se centra en la idea de que lograr la independencia energética ha sido, desde la campaña presidencial, uno de los principales objetivos del actual presidente. No obstante, debido a otras prioridades existentes en la agenda nacional y a la crisis financiera actual, romper con la dependencia de los combustibles fósiles provenientes de naciones políticamente inestables y hostiles a su país es un tema que ha quedado relegado en la agenda legislativa, por lo que es necesario que el Estado asuma un papel más activo para lograr consolidar su poder e influencia en el tema a nivel internacional (Isbell, 2009: 3).

De acuerdo con Isbell la independencia energética ha sido un tema retórico desde hace ya varias décadas. Sin embargo, en el pasado fue una prioridad para este país, ya que los precios del petróleo hicieron que Estados Unidos no viera dicha situación como una amenaza. No obstante, con el tiempo, la independencia energética cada vez se asocia más con la seguridad nacional, por lo que hoy en día prevalece la percepción de que mientras mayor sea dicha dependencia, el país y la seguridad nacional son más vulnerables.

Uno de los argumentos principales que emplea el autor para entender por qué le ha sido difícil al presidente Obama cambiar la concepción en torno a una economía energética es el de la crisis financiera global, pues ésta ha sido un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos planteados en campaña. El déficit presupuestario del gobierno fue aproximadamente del 10 por ciento del PIB, esto supone el mayor déficit presupuestario desde la segunda guerra mundial (Isbell, 2009: 3). Derivado de

La independencia energética cada vez se asocia más con la seguridad nacional, por lo que hoy en día prevalece la percepción de que mientras mayor sea dicha dependencia, el país y la seguridad nacional son más vulnerables.

Mantener el poder político, económico y militar de Estados Unidos depende, entre otros aspectos, de la capacidad de lograr una transformación de la política energética nacional construyendo, cuanto antes, una economía “verde”, y de restablecer la influencia de Estados Unidos en el mundo.

lo anterior, los fondos canalizados para el programa energético de Obama no han sido los esperados.

De acuerdo con el autor, la pérdida de poder político, económico y militar de Estados Unidos se refleja en muchos ámbitos y uno de éstos es precisamente el tema energético. Para Isbell mantener ese poder depende de tres factores: en primer lugar, generar una recuperación económica lo más rápido y lo más dinámicamente posible, que es muy poco probable sin un estímulo estatal importante; en segundo lugar, lograr una transformación de la política energética nacional construyendo, cuanto antes, una economía “verde”, y, finalmente, restablecer la influencia de Estados Unidos en el mundo, aunque se vea más constreñida por un marco multi-lateral, implementando una política climática ambiciosa (Isbell, 2009: 7).

Según el autor, el presidente Obama ya ha puesto en marcha algunas medidas que, aunque modestas, reflejan el cambio de política estadounidense, del que los expertos en la materia han venido hablando en los últimos meses. Para lograr los objetivos planteados en cuanto a la generación de energía renovable, el presidente ha puesto en marcha los siguientes estímulos: *a)* desgravaciones fiscales de la producción de energía solar y eólica, lo cual es una realidad, pero se pretende hacer extensiva esta política a más tipos de energías renovables y a la inversión en eficiencia; *b)* desgravaciones fiscales para energías híbridas; *c)* primas;⁴ *d)* normas de Cartera de renovables;⁵ *e)* fondo para la tecnología de energía renovable; *f)* programa nacional para gestionar las emisiones de CO₂ (sistema *cap-and-trade*);⁶ *g)* mejorar la recuperación del petróleo y el secuestro de CO₂;⁷ y, *h)* energía nuclear⁸ (Isbell, 2009: 11-21).

Se concluye que la coyuntura económica y financiera actual es un elemento determinante para la formulación de la política energética del

⁴ Ofrecen un precio suplementario garantizado por encima y más allá de la tarifa eléctrica estándar a aquellos productores que suministran, a la red nacional, electricidad procedente de fuentes de energía renovables.

⁵ Se refiere a que la energía renovable represente cuando menos el 10 por ciento de la mezcla eléctrica hacia 2012 y el 25 por ciento hacia 2025.

⁶ El sistema de comercio de emisiones, comercio de bonos de carbono o sistema *cap-and-trade* son términos sinónimos, por lo que en el presente texto serán empleados de manera indistinta.

⁷ Es el proceso mediante el cual se captura o extrae el dióxido de carbono de la atmósfera y se almacena en un depósito. Estos depósitos o sumideros de carbono pueden ser naturales o artificiales, los más importantes son los océanos y los bosques.

⁸ El presidente Obama ha reconocido que no será posible prescindir de este tipo de energía, por lo menos en el corto plazo, puesto que representa actualmente el 20 por ciento de la mezcla energética de Estados Unidos. No obstante, ha reconocido expresamente que no es una energía limpia ni la solución al problema ambiental.

presidente Obama. De una forma u otra, dicha coyuntura ha servido para sensibilizar a los representantes y senadores estadounidenses en torno al problema climático. Por lo que se ha visto hasta el momento, puede asegurarse que el presidente está aprovechando los tiempos de crisis para ampliar su margen de maniobra política e influir en el Congreso. La investigación y desarrollo de tecnologías limpias se ha presentado ante la opinión pública como un aliciente para renovar el sistema financiero. No cabe duda de que este sector será considerado uno de los pilares para facilitar la reactivación de la economía estadounidense y mantener así su poder hegemónico que ha sido tan cuestionado en los últimos años.

EL MERCADO DE CARBONO: ¿CÓMO REDUCIR EMISIONES?

Joel Kurtzman es integrante del Instituto Milken, un *think tank* estadounidense apartidista y no lucrativo. Su línea de investigación principal es la globalización y sus riesgos. Es director ejecutivo del proyecto Save del instituto al que pertenece, el cual se enfoca en tres temas: seguridad energética, cambio climático y energías alternativas. Se ha desempeñado como editor de la *Harvard Business Review* y editor y columnista de *The New York Times*. En los inicios de su carrera trabajó como economista internacional para Naciones Unidas.

La idea central de su artículo "The Low-Carbon Diet, How the Market Can Curb Climate Change" es que el comercio de emisiones es el mecanismo de mercado más viable para mitigar el cambio climático en el planeta de una forma más eficiente y menos costosa, comparado con mecanismos no flexibles como por ejemplo fijar impuestos. De acuerdo con el autor, el sistema *cap-and-trade* encarece las emisiones de gases de efecto invernadero, lo que motiva a los emisores a reemplazar las fuentes de emisiones por algo menos dañino para el medio ambiente. Si los emisores no pueden hacer la reducción, este sistema les permite comprar permisos para que continúen emitiendo hasta que estén listos para invertir en nueva tecnología. Con el tiempo, la cantidad de carbono en la atmósfera se reduce y el precio de los permisos se incrementa. Si alguna organización emite menos de lo que tiene permitido, ésta puede vender la cantidad no utilizada a otra entidad que exceda su límite (Kurtzman, 2009: 114).

El comercio de emisiones es el mecanismo de mercado más viable para mitigar el cambio climático en el planeta de una forma más eficiente y menos costosa.

La idea principal de este artículo se encuentra sustentada en dos ejemplos históricos exitosos de la regulación de problemas ambientales en Estados Unidos a través del sistema *cap-and-trade*. Dichos ejemplos son la lluvia ácida y el uso de la gasolina con plomo utilizada en los vehículos. Ambos problemas fueron manejados a través de un sistema *cap-and-trade* que resultó ser benéfico, pues actualmente ninguna de las dos cuestiones es considerada como un desafío ambiental de primer orden (Kurtzman, 2009: 116). Las sanciones, incentivos y recompensas que forman parte de este mecanismo de mercado deben ser lo suficientemente grandes para persuadir a los emisores a invertir en el cambio de la tecnología.

A pesar de las críticas de los ambientalistas más radicales a esta herramienta de mercado, de acuerdo con Kurtzman, es un modelo que debe ser considerado por los tomadores de decisiones como un método efectivo para combatir el cambio climático. El autor también resalta el hecho de que este problema, a diferencia de la lluvia ácida y la gasolina con plomo, atañe a todo el planeta y con múltiples dimensiones. Si bien la lluvia ácida y la gasolina con plomo involucran sólo a uno o dos sectores de la economía, las emisiones de dióxido de carbono se vinculan con prácticamente todos los aspectos de la economía global.

El sistema *cap-and-trade* es un método efectivo para combatir el cambio climático.

Justamente es en este contexto que se inserta la Ley Estadunidense de Energía Limpia y Seguridad, de 2009, propuesta por Henry Waxman y Edward Markey, y que pasó por la Cámara de Representantes el pasado 28 de junio de 2009. Ésta es una propuesta ambiciosa que busca reducir las emisiones de GEI a través de la creación de mercados de carbono. Su principal objetivo es reducir hacia 2050 dichos gases un 17 por ciento respecto de los niveles de 2005, comenzando con una modesta reducción del 3 por ciento en 2012. Este tipo de iniciativas aunadas a las acciones emprendidas por varios estados de la federación (de manera voluntaria) y otras llevadas a cabo más allá de sus fronteras, como es el caso de la ciudad china de Tianjin, son ejemplos de que Estados Unidos le apuesta a combatir el cambio climático en el mundo a través de este mecanismo de mercado. También se menciona que las lecciones de la experiencia europea son de gran importancia para que no se cometan los mismos errores, como el de la sobreasignación de los permisos de emisiones. Dicha cuestión si bien fue problemática en el inicio del primer periodo de reducciones en la Unión Europea (2005-2007) porque provocó una fuerte caída en el precio de la tonelada de CO₂ emitida, ya se corrigió.

En opinión del autor, los impuestos como mecanismo no flexible sí pueden producir un cambio, pero éste se dará de manera lenta, mesurada y burocrática. Por otro lado, el comercio de emisiones es una forma más rápida de reducir el carbono en la atmósfera por tener la cualidad de combinar las sanciones e incentivos para los participantes. El que sólo haya un impuesto a las emisiones restringe la acción de contaminar, pero no incentiva ni estimula a los emisores para que cambien su tecnología, lo que sí se logra a través de los incentivos que forman parte del sistema *cap-and-trade* (Kurtzman, 2009: 118).

Desde la creación del Protocolo de Kioto, se consideró el comercio de bonos de carbono como el mecanismo más viable para manejar la crisis climática por las ventajas antes expuestas. No obstante, se deben recordar las múltiples críticas que éste ha recibido, en gran medida provenientes de grupos ambientalistas, las cuales se enfocan en la cuestión de que la naturaleza es un conjunto de bienes invaluableles, por tanto, el comercio de emisiones va en contra de la lógica de la protección ambiental por ser éste un bien común. Contrario a lo anterior, el medio ambiente ha sido reducido a una mercancía en beneficio de las empresas contaminantes.

¿QUIÉN DEBE PAGAR?

Michael Levi es miembro del Consejo de Relaciones Exteriores, un *think tank* estadounidense apartidista; trabaja en el área de energía y medio ambiente. Su interés se centra en el punto de intersección entre ciencia, tecnología y política exterior. Es director del proyecto de seguridad energética y cambio climático del consejo al que pertenece.

Su artículo "Copenhagen's Inconvenient Truth" respalda la idea de que, para que hayan avances en las negociaciones internacionales sobre cambio climático, no sólo es indispensable que Estados Unidos asuma una posición más cooperativa en lo internacional y más comprometida en lo interno, sino que es necesario que los mayores emisores de GEI del mundo en desarrollo también asuman compromisos para lograr alcanzar los objetivos fijados por la comunidad internacional en la materia.

Previamente a la décimoquinta reunión de la Conferencia de las Partes o reunión de Copenhague (Cop-15), la comunidad internacional abrigó grandes expectativas de que finalmente se aprobaría un nuevo acuerdo sobre cambio climático. Mucho se habló sobre un mecanismo sustituto o

Para que existan avances en las negociaciones internacionales sobre cambio climático no sólo es indispensable que Estados Unidos asuma una posición más cooperativa en lo internacional y más comprometida en lo interno, sino que es necesario que los mayores emisores de GEI del mundo en desarrollo también asuman compromisos para lograr alcanzar los objetivos fijados por la comunidad internacional.

continuador del Protocolo de Kioto. Dicha expectativa se fundamentó en gran medida en el cambio de actitud de la política de cambio climático en Estados Unidos, luego de la llegada de Barack Obama a la presidencia.

Según el autor, las naciones ricas se han interesado en que los mayores emisores de CO₂ del mundo en desarrollo sean obligados a limitar sus emisiones, principalmente China, India, Brasil, Indonesia y Rusia. En los niveles de crecimiento actuales de sus economías, estos países contribuyen con una buena parte de las emisiones totales globales. Sus gobiernos han justificado su negativa a un nuevo acuerdo con la actitud poco cooperativa de Estados Unidos, quien hasta hace poco era el mayor emisor mundial de CO₂.⁹ Cabe mencionar que actualmente China es uno de los principales emisores mundiales de CO₂ —únicamente si consideramos las emisiones totales—, sin embargo, al hablar de las emisiones per cápita o las históricas, queda rebasado en gran medida por Estados Unidos.

Para Levi, el cambio en la política de Estados Unidos ha llegado, la administración de Obama está dando pasos ambiciosos para limitar las emisiones nacionales de dióxido de carbono y el Congreso está considerando la aprobación de leyes que ayuden a combatir el cambio climático de forma eficiente. No obstante, de acuerdo con los legisladores estadounidenses es necesario que tanto China como India se comprometan a reducir sus emisiones en el corto plazo. De hecho, es prácticamente una condición de parte del Senado estadounidense para aceptar cualquier tipo de tratado internacional que se adopte en la materia.

A pesar de lo anterior, China e India han hecho declaraciones acerca de que, por el momento, no están dispuestos a ser sometidos a dichas reducciones; esto podrán hacerlo hasta después de una década. Por el contrario, asumiendo su posición de países en desarrollo, han demandado la creación de un fondo que les ayude a reducir sus emisiones y a adaptarse al cambio climático. Ante esto, los principales gobernantes del mundo desarrollado se han opuesto a enviar financiamiento a sus competidores económicos actuales y futuros sólo para lograr que se concrete un nuevo acuerdo.

Uno de los argumentos principales de Levi para justificar la necesidad de un compromiso de reducción por parte de los mayores emisores del mundo en desarrollo es que el núcleo del esfuerzo global para limitar las

De acuerdo con los legisladores estadounidenses es necesario que tanto China como India se comprometan a reducir sus emisiones en el corto plazo. De hecho, es prácticamente una condición de parte del Senado estadounidense para aceptar cualquier tipo de tratado internacional.

⁹ Prácticamente emite un tercio del total mundial de las emisiones de gases causantes del efecto invernadero.

emisiones no vendrá de un solo tratado global, sino que de una serie de mecanismos contruidos de abajo hacia arriba, mediante políticas nacionales ambiciosas y la cooperación internacional centrada en oportunidades específicas para limitar emisiones.

Por ello, el autor propone una alianza con tres países en desarrollo que son clave en el tema. En primer lugar, habla de una alianza entre Estados Unidos y China, a través de la cual se produciría tecnología limpia a precios que podrían ser competitivos en el mercado mundial; en segundo lugar, la política con India se centraría en la cooperación tecnológica debido a la capacidad de su sector tecnológico (lo anterior tendría el objetivo de crear una red eléctrica inteligente para poder abastecer a más del tercio de la población de dicho país que aún carece de electricidad); y en tercer lugar, se encuentra el caso de Brasil, que a pesar de poseer uno de los sistemas energéticos más limpios del mundo, debido a su energía hidroeléctrica y de biomasa, sus niveles de deforestación son muy elevados.

Por otra parte, el resto de las naciones desarrolladas ha llegado a un consenso sobre que el objetivo global de reducir el 50 por ciento de emisiones en 2050, comparado con los niveles de 1990, sólo podrá lograrse si se trabaja conjuntamente con los países en desarrollo. Se ha generado gran temor por el rápido crecimiento económico de China e India, principalmente. Es un hecho que en la medida en que se desarrollan, sus índices de contaminación se incrementan. Por ser considerados como países en desarrollo durante la etapa de Kioto fueron exentados de limitar sus emisiones.

De acuerdo con Levi mientras no haya compromisos serios por parte de las legislaciones de los mayores emisores del mundo en desarrollo será imposible la ratificación de un nuevo acuerdo en el Senado estadounidense. Estados Unidos debería presionar a los países más grandes y ricos que son los mayores emisores del mundo en desarrollo para que acepten que necesitan tomar acciones significativas por su propia cuenta antes de esperar ayuda financiera de Washington (Levi, 2009: 103).

A pesar de las razones antes expuestas por Levi con respecto a la necesidad de una participación más activa de los países en desarrollo, cabría cuestionarse qué tan justo es para dichos países comprometerse a reducir sus emisiones de GEI, cuando tienen una serie de problemas socioeconómicos internos más graves y de mayor relevancia para sus políticas públicas. Lo anterior hace necesario recordar que el Protocolo de Kioto reconoce el principio de las responsabilidades compartidas pero diferenciadas, apoyándose en la idea de que las naciones desarrolladas tienen

Las naciones desarrolladas han llegado a un consenso sobre que el objetivo global de reducir el 50 por ciento de emisiones en 2050, comparado con los niveles de 1990, sólo podrá lograrse si se trabaja conjuntamente con los países en desarrollo.

una responsabilidad histórica mucho mayor por la actual crisis climática que el resto del mundo.

CONSIDERACIONES FINALES

El presidente Obama tiene ante sí un gran reto, el cual podrá alcanzar cuando finalmente se logre un consenso entre los diversos sectores empresariales que inciden en el diseño de su política de cambio climático. Además, los intereses empresariales a favor del medio ambiente, las organizaciones no gubernamentales pro ambientales, los consumidores y la opinión pública son otros factores que pueden servir como catalizadores para llegar a dicho consenso.

Obama tiene ante sí un gran reto, el cual podrá alcanzar cuando finalmente se logre un consenso entre los diversos sectores empresariales que inciden en el diseño de su política de cambio climático.

Con la conjunción de los factores antes mencionados, podría asegurarse que la futura política internacional de cambio climático estadounidense se muestre mucho más cooperativa. Hasta ahora hay algunos avances en la política de cambio climático; sin embargo, aún no se ha dado el gran paso que permita corroborar el giro de dicha política. Lo que hace distinto este momento es la coyuntura internacional, en la cual encontramos por un lado la crisis económica global y, por el otro, la cada vez más evidente pérdida de la hegemonía estadounidense, que hace urgente la toma de decisiones de gran envergadura. El consenso entre los actores antes mencionados sin duda hará la diferencia en esta ocasión. Todo ello depende de que Estados Unidos juegue o no el papel de líder en las negociaciones sobre cambio climático y mantenga su estatus hegemónico en el presente siglo.

BIBLIOGRAFÍA ANALIZADA

ISBELL, PAUL

2009 "Una visión preliminar de la futura política energética de Obama", Real Instituto Elcano, Madrid, abril, disponible en <http://www.almendron.com/politica/pdf/2009/9122.pdf>, consultado el 10 de enero de 2010.

KURTZMAN, JOEL

2009 "The Low-Carbon Diet, How the Market Can Curb Climate Change", *Foreign Affairs*, vol. 88, no. 5, septiembre-octubre, pp. 114-117.

LEVI, MICHAEL

2009 “Copenhagen’s Inconvenient Truth”, *Foreign Affairs*, vol. 88, no. 5, septiembre-octubre, pp. 92-104.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ANTAL, EDIT

2004 “Proceso de toma de decisiones en Estados Unidos y en la Unión Europea”, en *Cambio climático: desacuerdo entre Estados Unidos y Europa*, México, CISAN, UNAM/Plaza y Valdés, pp. 89-144.

FALKER, ROBERT

2001 “Business Conflict and U.S. International Environmental Policy: Ozone, Climate, and Biodiversity”, en Paul Harris, *The Environment, International Relations and U.S. Foreign Policy*, Washington D.C., Georgetown University Press, pp. 157-177.

Speaking desde las heridas y One Wound for Another: una herida por otra: proyecto de cibertestimonios transfrontera

SILVIA NÚÑEZ GARCÍA, PILAR RODRÍGUEZ ARANDA,
RODRIGO MIER Y CARMEN M. MÉNDEZ-GARCÍA*

I

PRESENTACIÓN

Silvia Núñez García

Speaking desde las heridas, cibertestimonios transfronterizos/Transborder (September 11, 2001-March 11, 2007), editado por Claire Joysmith, es una recopilación por demás original de testimonios recabados a lo largo de seis años (2001-2007), conformada por una amalgama de más de cien voces. Éstas se suceden articuladas en un plano de horizontalidad en donde conviven personalidades como Carlos Monsiváis, José Emilio Pacheco, Sandra Cisneros, Norma Alarcón o la propia Norma E. Cantú, con otras tantas que aunque desprovistas del halo de la fama, demuestran no sólo el impacto que los eventos dramáticos del 11 de septiembre de 2001 tuvo en cada uno de estos actores –¿testigos o espectadores?–, sino que el pensamiento conservador no es sino reacción irreflexiva frente a los partea-guas de la historia.

En un mundo simultáneamente globalizado y fragmentado, *Speaking desde las heridas* subraya que las fronteras persisten, que se reproducen, que separan; aunque también nos aproximan a avizorar al “otr@”. En un incesante transitar, este libro nos reitera que las fronteras geográficas, de género, étnicas, nacionales, generacionales, de estilo literario, dan cuenta de las múltiples *heridas* que acaban por autonombrarnos.

El hecho de que su editora haya optado por incursionar en el ciberespacio para recopilar estos testimonios, nos permite advertir que, junto

* Silvia Núñez es investigadora y directora del CISAN. <nugar@servidor.unam.mx>. Pilar Rodríguez Aranda es escritora de *Column of the Americas*, Rodrigo Mier es profesor-investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Carmen M. Méndez pertenece a la Universidad Complutense de Madrid, España.

con ella, todos aún somos pioneros en un nuevo océano de posibilidades inimaginables [la “otra” realidad virtual/¿una realidad paralela?].

En síntesis, este libro convida a reflexionar sobre que en toda navegación está implícita la noción de un tiempo cargado de significados. ¡Enhorabuena a Claire Joysmith que ha podido trascender del *Chronos* en tanto tiempo cronológico (2001-2007), a un *Kairos* que advierte el tiempo cualitativo!

II

PENSAR REPLAZARÁ EL ACTO DE MATAR:

SPEAKING DESDE LAS HERIDAS

Pilar Rodríguez Aranda¹

La historia se convierte en una forma muy efectiva de censura cuando la cuentan aquellos en el poder.

El 11 de septiembre de 2001 o el 11-s (en inglés “9/11”), como comúnmente se le refiere, es una fecha que marca un cambio muy importante en la historia y, sin embargo, una fecha que puede ser fácilmente borrada y no significar ya nada para las generaciones futuras, un dato más que recordar en el examen y nada más. Estoy pensando en otros 11 de septiembre, en Chile o en Sudáfrica, o en el “2 de octubre no se olvida”. Aun cuando ese “no se olvida” sólo se aplica a quienes estuvieron ahí como testigos. La historia se convierte en una forma muy efectiva de censura cuando la cuentan aquellos en el poder: aquellos que quieren que sólo se sepan ciertas cosas (la historia oficial), lo cual, habitualmente significa simplificar las cosas al estilo del discurso del entonces presidente Bush: “them, the evildoers” (ellos, los malhechores) u “o están con nosotros o en contra de nosotros”. En ese sentido, *Speaking desde las heridas* rompe con esa manera parcial de recontar, permitiendo reflexiones múltiples y haciendo eco de lo que miles de nosotros fuimos testigos en la pantalla de la “memoria entremetida” (Joysmith, ed., 2008: 91), como define a la televisión Cristina Rivera-Garza, una de las prologuistas de este libro.

Hace ocho años, yo vivía en Estados Unidos cuando la editora Claire Joysmith me envió un correo electrónico preguntándome si había escrito algo en respuesta a la caída de las Torres Gemelas. Ése fue el inicio de *One Wound for Another /Una herida por otra* (2005), una compilación de tes-

¹ Una versión en inglés más breve de este texto apareció en *Voices of Mexico*, no. 86, septiembre-diciembre de 2009.

La gramática del dolor surca el espacio cibernético: la editora habla sobre el proyecto

por Claire Joysmith

Más de doscientos escritos testimoniales, compilados en dos volúmenes y en casi mil páginas, se reúnen en este proyecto, inspirado en la necesidad transnacional de explorar la “herida abierta”, que se multiplicó mediante los atentados del 11 de septiembre de 2001, documentando así sus innumerables efectos de onda. Estos testimonios multivocales surcaron el ciberespacio aludiendo de una u otra manera a ese “momento en que la historia norteamericana se partió como las aguas en la Biblia”, como lo denomina Francisco Lomelí.

El proyecto, iniciado en octubre de 2001, surgió como respuesta a dos narrativas, dos heridas multivalentes: el eco en las Américas de “se lo merecían” (es decir, Estados Unidos); y lo proferido por el ahora expresidente George Bush Jr. “en nombre de” Estados Unidos, “o están con nosotros o en contra de nosotros”. El proyecto, en este sentido, se planteó como una forma de responder a dichas narrativas al solicitar y recopilar una respuesta plurivocal, bilingüe e interlingüe, subjetiva e informada, pensante y sintiente, además de creativa.

Desde su inepción hace nueve años, el proyecto buscó crear una forma de “transfronterear” ciertos “procesos culturales de sanación”, poniendo al descubierto realidades virtuales que conjuntaran una serie de momentos/actos de solidaridad —eje de lo testimonial— mediante estos escritos, pues el testimonio, como asevera Ranajit Guha, es la “voz pequeña de la historia” que aspira, según afirma John Beverley, “no sólo a interpretar el mundo, sino también a cambiarlo”.

El 11-s, como se le conoce, fuge en este proyecto como agente catalizador de memoria que permite documentar varias perspectivas de los acontecimientos así como de las repercusiones relacionadas que estarían condenadas a diluirse en generalizaciones y aproximados, a desvanecerse en olvidos y borraduras, de no ser que se entraman palabra con volición en formas escritas concretas.

Al hablarse/escribirse/inscribirse en el espacio cibernético —caracterizado por ser transfronterera—, esta “gramática del dolor”, como la llama Cristina Rivera Garza, ese “dolor...[que] es política”, se transmuta, surcando espacios, colectivizándose, retransmutándose, y termina por ser compartible.

timonios de latinas y latinos en respuesta al 11-s. Cinco años después, Claire decidió expandir el alcance del contexto transfronterizo de ese primer libro y el resultado fue esta asombrosa colección de testimonios, 650 páginas, en los que la herida aparece claramente como un dolor colectivo y político que “deshace al mundo y, con él, a la idea de ese mundo” (Rivera Garza, 2008: 91).

Simplemente a partir del título uno se pregunta: ¿cómo se puede “hablar de una herida” y, más aún, hablarla de manera bilingüe?, ¿qué es un ciber testimonio *transborder*? En su introducción, Claire responde de inmediato a ésta y a muchas otras preguntas: “Desde un inicio, el objetivo fue dirigir la atención al binomio recuerdo/amnesia histórica, con una mirada crítica a las complejidades y las dicotomías por desmantelarse, como adentro/afuera, cerca/lejos, nosotros/ellos” (Joysmith, 2008: 50). La solicitud y recepción de los testimonios, tal como en la primera colección, se hizo a través de correos electrónicos, de ahí claro, el aspecto de “ciber”, de “ciber testimonios”; la experiencia dejó de estar limitada a latinas y latinos de Estados Unidos y se cruzaron muchas fronteras “nacionales” (de ahí el *transborder* o *transfronterizo*); el “testimonio” fue elegido (una vez más), como un “medio para recobrar y documentar historias perdidas”; son los “relatos de experiencias vividas que, de otra manera, hubieran sido ignoradas y borradas de la memoria histórica” (Joysmith, 2008: 60). Cada testimonio, “la voz pequeña de la historia” (Beverley, 2008: 83), como lo nombra John Beverley, otro de los prologuistas del libro, es seguido por una autoidentificación que muestra realmente lo intrincadamente complicados que son nuestros orígenes étnicos: “Soy defeña [...] de madre de origen libanés [...] y padre yucateco”; “nepantlera, activista espiritual, persona de raza mixta”; “nacido en la frontera interior o mexicano agringado”, y así sucesivamente.

Algunos colaboradores de la primera compilación están aquí de nuevo, como Sandra Cisneros, Norma Alarcón y Ariel Dorfman; otros nombres que sobresalen, serían Raúl Salinas, Carlos Monsiváis, Berta Hiriart, José Emilio Pacheco. Pero aun cuando la mayoría de los colaboradores no son necesariamente “famosos”, su entendimiento y profundidad del conocimiento que tienen de la herida profunda nacida del “Trauma Histórico”,²

El objetivo
fue dirigir
la atención
al binomio
recuerdo/amnesia
histórica, con una
mirada crítica a las
complejidades
y las dicotomías
por desmantelarse.

² Trauma Histórico es definido por Maria Yellow Horse Brave Heart, como “el acto acumulativo y colectivo de recibir heridas, a través de las generaciones, ‘emanado de un trauma masivo grupal’,” citado por Patrisia Gonzales (2008: 329).

hace que sus testimonios sean poderosos y muy significativos. Como lo afirma, Maria Antònia Oliver-Rotger, la tercera prologuista, “El lenguaje de estos testimonios es claro, contundente y directo, porque proviene del alma y contrasta con la vaga fraseología de los medios globales y del lenguaje político” (Oliver-Rotger, 2008: 95).

En la película *11'09"01 11 de septiembre*, en el segmento del cineasta egipcio Youssef Chahine, un soldado muerto dice: “Tú me puedes ver porque a ti te afectan las cosas que suceden... Yo vivo en tu mente”. El artista responde que se siente furioso de que la gente no piense lo suficiente en los otros. Y el soldado le responde, “Tú no hiciste nada por ser escuchado”. Con más de cien voces en este libro, esperaríamos ser escuchados, al menos un poquito más, aun si parece tan sólo un murmullo, pues la crueldad humana llena más volúmenes que su bondad. *Speaking desde las heridas* es, en efecto, un buen intento por contrarrestar tal disparidad, anhelando recuperar el “conocimiento” al que alude Gloria Anzaldúa, citado por Claire (Joysmith, 2008: 49), un conocimiento que hemos perdido en el camino: así como los hombres aprendieron que la Tierra no es plana, ahora necesitamos aprender que, efectivamente, Ella está viva, tal y como nosotros lo estamos, y que “[...] nuestros cuerpos y psiques están interiorizando el dolor del cuerpo sociopolítico mayor [...], nuestros cuerpos [...] también son territorios ocupados en los que otras guerras están sucediendo” (Gómez Peña, 2008: 301).

En otro segmento de la misma película,³ una maestra trata de explicar a docenas de niños afganos refugiados en Irán lo que acababa de pasar en Nueva York. Parecía una tarea imposible, cuando no podían siquiera comenzar a entender lo que era un rascacielos. Pero, para el resto de nosotros, en los llamados países “civilizados”, como sería supuestamente, Estados Unidos, en esta era de conexión global instantánea, las noticias, las películas, en una palabra, la información, está disponible de inmediato con imágenes que nos ayudan a entender y de hecho nos convierten en testigos instantáneos; por qué no podemos sentir empatía con los “otros”, los que viven sin hogar o viven en un pueblo sin hombres (u hombres sin piernas o sin brazos) y que están tan desesperados como para recorrer miles de millas para intentar encontrar una mejor vida, tan lejos de su propia gente, su propio idioma, a un lugar donde serán vistos como los oscuros invasores: “las mitologías satanizadas del cuerpo moreno se

Así como
los hombres
aprendieron
que la Tierra
no es plana,
ahora necesitamos
aprender que,
efectivamente,
Ella está viva,
tal y como
nosotros
lo estamos.

³ De la cineasta iraní Samira Makhmalbaf.

transfieren de una raza a otra, de un país a otro. Los recuerdos, así como los lapsos de atención, son cortos y cambiantes. El color, como la enfermedad, es contagioso” (Gómez Peña, 2008: 314).

Babel era el nombre de una torre donde nadie se entendía entre sí. Qué irónico que en Nueva York las torres contuvieran a trabajadores inmigrantes de más de cuarenta países, tantas y tan distintas lenguas y culturas, y aun así, el poder corporativo quiso ver el ataque como un enfrentamiento a su “libertad” (su blancura). Aun si los lectores de este volumen fuéramos sólo artistas, estudiantes y académicos, sería un buen inicio dar un paso para comenzar a descartar de nuestros vocabularios dicotomías inútiles, y dejar de culpar al Estado. Como dice John Beverley, “Lo que nosotros realizamos como trabajadores culturales y educadores es hacer, deshacer y rehacer la hegemonía; en ese sentido, tenemos que trabajar con el Estado-nación, al mismo tiempo que intentamos transformarlo” (Beverley, 2008: 87).

Speaking desde las heridas es una de muchas herramientas potenciales hacia dicha transformación, que a su vez, implica cambiar nuestra manera cotidiana de habitar el mundo, como cuando Patrisia Gonzales nos aconseja qué hierbas usar para sanar el dolor y las heridas, para calmar el cerebro y sanar tanto el hígado como el corazón. Con gran humildad, ella termina diciéndonos: “Las plantas sabrán qué hacer” (Gonzales, 2008: 330).

También implica que cambiemos la visión que tenemos de nuestro futuro. John Brown Childs narra una historia precolombina que cuenta el pueblo de los Haudenosaunee, en el que el Conciliador le dice a la Madre de todas las naciones que “todos los pueblos se amarán entre sí y vivirán juntos en Paz,” a lo que ella le respondió, “Su mensaje es bueno, pero una palabra no es nada hasta que adquiere forma... ¿qué forma adquirirá este mensaje?”. Y él contestó “Tomará la forma de una casa comunal, todos vivirán bajo una madre principal. Tendrán una sola mente y vivirán bajo una sola ley. Pensar remplazará el matar...” (Joysmith, ed., 2008: 214-217). Y haciendo eco a estas palabras, José Skinner en su testimonio define la guerra en Irak como “una acusación directa del pensamiento conservador que, de hecho, ni siquiera es pensamiento, sino reacción irreflexiva”. Esta manera de hacer eco y de entretener las voces, hace que este libro sea una bella y poderosa forma de abordar la historia que está aún pasando. Como lo escribe Julio Ortega: “¿Qué puede ser la memoria sino un mayor proyecto? [...] Porque la violencia es la misma, pero cada víctima es diferente porque su sufrimiento es inadmisibile/

Como una manera
de hacer eco
y de entretener
las voces, este libro
está aún pasando
por una bella
y poderosa forma
de abordar
la historia.

Porque el valor del pronombre se alza vivo en la torre que cada uno pone en pie/Allí donde nadie es ilegal" (Joysmith, ed., 2008: 214-217).

III

SPEAKING DESDE LAS HERIDAS

RODRIGO MIER

Los textos reunidos en *Speaking desde las heridas* son el resultado de una indagación hecha por Claire Joysmith entre 2006 y 2007: un cuestionario de seis puntos fue enviado por Internet a unas 450 personas a las que se dio unos meses para enviar "algo" relativo a su experiencia tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. A pesar de que no todos los destinatarios respondieron al llamado de este cuestionario, lo cierto es que el número de participaciones se duplicó respecto de una indagación similar realizada en 2001 por Claire Joysmith y Clara Lomas, cuyos resultados conforman ahora el libro *One Wound for Another / Una herida por otra*.

Hay un pasaje "famoso" en el texto *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, de Louis Althusser, en el que se habla sobre el momento en que un individuo se constituye en sujeto. El ejemplo que pone Althusser es éste: un policía interpela (o llama) a una persona en la calle: "¡Eh, usted, oiga!". En nueve de diez casos, afirma este teórico, el individuo interpelado gira 180° y se vuelve hacia aquel que lo ha llamado. ¿Por qué?, se pregunta Althusser: porque reconoce que la interpelación se dirige precisamente a él (o ella) y que es *precisamente* él (o ella) quien ha sido interpelado (y no otro). La atención puesta sobre este pasaje se ha centrado en gran medida en esos nueve individuos interpelados, ese 90 por ciento de individuos que se vuelven cuando los llaman; no obstante, uno no puede más que preguntarse qué pasó con aquel o aquella que no fue interpelado, (o interpelada), con aquel o aquella que no respondió al llamado de la ley.

Siguiendo las cuentas dadas por Claire Joysmith en la introducción a *Speaking desde las heridas*, el llamado se hizo por vía electrónica a cerca de 450 personas, más unas cien o ciento cincuenta que recibieron de éstas el mismo correo. Sin ánimo de ser muy puntilloso, habría que decir que las 114 contribuciones que encontramos en el libro corresponden únicamente a 20 por ciento del total. (En sentido estricto, el libro cuenta en realidad con más testimonios, ya que algunos de éstos se encuentran "incrustados"

Uno no puede más que preguntarse qué pasó con aquel o aquella que no fue interpelado, con aquel o aquella que no respondió al llamado de la ley.

Las contribuciones han sido el resultado de un acto voluntario y éste ha sido dirigido a una colectividad.

en otros, como sucede con los relatos incluidos en el texto de Hilda Chacón). En otras palabras, sólo unos dos de cada diez individuos interpelados se sentaron a escribir frente a la computadora y, en algún momento, enviaron el texto en respuesta al llamado, que, habría que decirlo, en muchas ocasiones no se correspondió con las preguntas formuladas en el cuestionario. En la introducción se nos dice que este momento de subjetivación (*i.e.* el momento en que los participantes pulsaron enter/enviar en sus computadoras) “señala el compartir volitivo individual dirigido a una colectividad” (Joysmith, 2008: 54). Esta acción, me parece, correspondería al giro de 180° descrito antes en el ejemplo del policía que interpela al transeúnte. Pero el libro que presentamos hoy no es (o no es claramente) el llamado de la ley a sus sujetos. Entonces, habría que preguntarse, ¿quién o qué llama en este libro y quién o qué responde? Pero también habría que hacerse otras preguntas: ¿en dónde quedaron los que no respondieron?, ¿por qué no fueron interpelados?, ¿qué pensar de los ausentes si, como he mostrado, representan un número mucho mayor que el de los presentes?, ¿cómo contar a los que no contaron su historia (o un pedazo de ella)?

Como mencioné, en la introducción al libro se nos dice que las contribuciones han sido el resultado de un acto *voluntario* y que éste ha sido dirigido a una *colectividad*. Esto, me parece, es de gran importancia, pues descubre algo fundamental en la política: la intervención subjetiva. Todos los testimonios incluidos en *Speaking desde las heridas* son, de alguna manera, trayectos subjetivos trazados por sus distintos autores. Por otra parte, el hecho de que los textos se planteen como dirigidos a una pluralidad que va más allá del “yo” que los organiza, me parece que también descubre otro principio fundamental de la política: la acción colectiva. Esto es, precisamente, lo que encontramos en el prólogo escrito por John Beverley:

Lo que esta compilación hace es crear una comunidad; un tanto extraña, de algún modo arbitrariamente conjuntada por la voluntad de la editora y que existe sólo en el ciberespacio, que es “virtual” como se dice [...], pero también una comunidad que claramente comparte algunos presupuestos básicos y respuestas afectivas frente a lo que está sucediendo en el mundo, y que tiene capacidad para la acción colectiva (2008: 83).

Sin ánimo de negar lo dicho anteriormente, quisiera agregar que es necesario tener en cuenta que, si bien no se trata de una interpelación

hecha por el Estado, como en el ejemplo de Althusser, lo que encontramos activo en este libro es parte de una compleja tecnología política que desde hace muchos siglos ha sido utilizada en Occidente para descubrir o producir la verdad. Se trata de una forma jurídica, administrativa, religiosa y médica definida como “indagación”, la cual es en realidad un dispositivo ligado al ejercicio del poder, ya que tiene la peculiaridad de hacernos hablar o, más concretamente, de hacernos decir. Las seis preguntas que enmarcan *Speaking desde las heridas* y que hace visible un pedazo de memoria narrada por una serie discontinua de individuos son también las mismas que ponen a funcionar los engranes de una sofisticada maquinaria disciplinaria que no sólo nos hace hablar o decir, sino que nos pone en nuestro lugar o nos obliga a encontrar un lugar desde dónde hablar y decir. Éste es el sentido de “identidad cultural” que encontramos a lo largo del libro y del cual me gustaría decir algo más. Por ahora, sin embargo, quisiera volver al 11 de septiembre de 2001, que es de donde han partido (de manera explícita o implícita) los textos incluidos en los ciber-testimonios de *Speaking desde las heridas*.

Algunos ojos (no muchos) fueron testigos del instante en que un avión comercial se impactaba contra los pisos superiores de una de las torres gemelas en Nueva York. A estos ojos se sumaron otros (muchos otros) que miraron el humo negro que salía de la torre golpeada cuando un segundo avión comercial se perdía en los pisos superiores de la otra torre. Prácticamente nadie se perdió el desmoronamiento de las torres: primero una, luego la otra.

Al margen de haber sido o no testigos presenciales de este acontecimiento (*i.e.* al margen de haber estado o no *presentes*), sería difícil negar que “algo” sucedió ese 11 de septiembre de 2001. No obstante, precisar (o intentar precisar) qué fue exactamente lo que sucedió resulta bastante más difícil. Y resulta difícil, porque sea lo que sea que haya pasado, en realidad “eso” que pasó no ha dejado de pasar. Si nos gusta jugar con los términos, bien podríamos afirmar que *el 11 de septiembre no ha pasado*. Pero, ¿qué podría querer decir “eso”? ¿qué podría querer decir que el 11 de septiembre no ha pasado?

En una entrevista sobre el movimiento estudiantil del 68 en México, Héctor Aguilar Camín se preguntaba si el 68 era parte de nuestro pasado o parte de nuestro presente; esto es, si el movimiento del 68 era “historia reciente” o “política actual”. No me cabe la menor duda de que todos los textos incluidos en *Speaking desde las heridas* consideran que el 11 de sep-

Speaking desde las heridas hace visible un pedazo de memoria narrada por una serie discontinua de individuos.

tiembre es “política actual”; esto es, que el 11 de septiembre es una herida abierta desde la cual se habla (en presente): “Hay momentos en la historia actual”, podemos leer en uno de los muchos textos del libro, “que uno presiente inmediatamente como sobrecogedores, cruciales y de resonancia innegable para siempre en la historia” (Lomelí, 2008: 375).

Lejos de la fragilidad
de esas dos torres,
los testimonios de
este libro muestran
la fragilidad
de nuestro mundo y,
también, la fragilidad
de nuestra
posición en él.

Pero si el 11 de septiembre “no ha pasado”, entonces debe ser el anuncio de otra cosa, el anticipo de algo que compete al futuro y al porvenir. Este futuro, me parece, tiene mucho que ver con la ética, con la política y con la retórica. Creo ver en muchos de los testimonios reunidos en *Speaking desde las heridas* una preocupación honesta por este porvenir: “¿Cómo seguir adelante after tragedy?”, se pregunta uno de los testimonios. “After the World, as we have known it, has been rent apart? And yet, we must continue in our struggle to work for peace, even against such devastating and disheartening events as the events of September 11, 2001, that so dramatically changed our country, indeed our world” (Cantú, 2008: 174).

Me gustaría decir algo más sobre esto, ya que, al menos a mí, me ayuda a contestarme una pregunta sencilla (y al mismo tiempo profundamente compleja) sobre el libro *Speaking desde las heridas*: ¿cómo leerlo? Lo que sigue no es, pues, más que un ejercicio de lectura, un intento por esclarecer(me) la actualidad política de esos textos y el futuro que anuncian.

Volver una y otra vez sobre lo acontecido ese día es ya, de alguna manera, ponerlo en duda; es ya, de cierta forma, sospechar que lo que vieron (o no) nuestros ojos es el síntoma de algo mucho más complejo. La pregunta no es, pues, qué sucedió el 11 de septiembre, sino qué sucedió en lo que sucedió; la pregunta relevante no es qué se cayó el 11 de septiembre, sino qué se cayó en lo que se cayó. (Si leemos este último enunciado un poco *fuera* de la escritura, también habría que preguntarse “qué se calló en lo que se calló el 11 de septiembre de 2001”). Estas preguntas, me parece, definen el escenario de los textos incluidos en *Speaking desde las heridas*. Lejos de la fragilidad de esas dos torres, los testimonios de este libro muestran la fragilidad de nuestro mundo y, también, la fragilidad de nuestra posición en él.

Muchos de sus textos nos remiten a este acontecimiento, cuya destrucción (e inmediata limpieza y desaparición) termina por vaciarlo de sentido y convertirlo en una especie de hueco desde el cual es posible construir una larga serie de narrativas personales. Si bien estas historias están detonadas por un suceso abiertamente público, todas ellas se desplazan “fuera” del acontecimiento para construir su verdad. (Toda verdad,

ha dicho Alain Badiou, es postacontecimiento). Como podemos constatar en los relatos del libro, estos desplazamientos retóricos nos llevan a los innumerables escenarios en donde se desarrollan dramas de la vida privada o sucesos históricos, dentro y fuera del continente americano. Llama la atención la regularidad de estos escenarios, ya que en la esfera de la vida privada nos encontramos una y otra vez en el espacio íntimo, a veces seguro, de la casa o de la familia: “Yo terminé el 11 de septiembre de 2001”, dice uno de los relatos, “en una bañera llena de agua caliente, llorando a gritos [...] El centro caliente de mi dolor [no se encontraba en la caída de las torres, sino en] una crisis familiar” (Averbach, 2008: 127). En la esfera pública, por su parte, las referencias más recurrentes son el golpe militar en Chile (11 de septiembre de 1973), los atentados en la estación del metro de Atocha en Madrid (11 de marzo de 2004) y el huracán *Katrina* (agosto de 2005).

Pero si bien estos escenarios nos refieren a lugares comunes en la historia de nuestro continente o a espacios cerrados que usualmente asociamos con la seguridad, me parece que la mayoría de los textos comparte una retórica similar que define su presente (el suyo y el nuestro). Esta retórica, que gira en torno a la noción de “crisis”, carece de sustento sólido. Así como las torres, en apariencia sólidas, se desvanecieron en el aire o se desmoronaron como un terrón de azúcar, el suelo que sostiene los testimonios del libro se encuentra en ruinas. No sería fácil mostrar esto con pasajes concretos extraídos del libro, ya que se trata, en última instancia, del sustento mismo de sus narrativas. Al margen del orden o de la forma en que decidamos leer estos testimonios, el “escenario afectivo” (o *pathos*) que definen como su presente, o como el estado de la situación, se condensa en un vocabulario negativo y un tanto sórdido: “miedo”, “incendio”, “violencia”, “sangre”, “quebranto”, “zozobra”, “incertidumbre”, “guerra”, “sufrimiento”, “pesares”, “horror”, “desastre”, “angustia”, “odio”, “ira”, “terrorismo”, “mal” o “llanto” son sólo algunos de los términos que encontramos obsesivamente presentes en los relatos del libro. En otro de los prólogos del libro, Cristina Rivera Garza resume acertadamente este vocabulario, al definirlo como una “verdadera gramática del dolor” (91).

La recurrencia de esta gramática me ha hecho pensar no tanto en los distintos sujetos que las enuncian en los textos reunidos en *Speaking desde las heridas*, sino en los pasajeros que viajaban aquel aciago día en los aviones secuestrados. Y pienso en ellos, por dos razones: primero, porque,

Estos desplazamientos retóricos nos llevan a los innumerables escenarios en donde se desarrollan dramas de la vida privada o sucesos históricos.

Cómo debemos
governarnos
(o cuidarnos)
a nosotros mismos
en un presente que,
como hemos visto,
se desenvuelve en
un escenario que no
sólo es violento.

con toda seguridad, esta “gramática del dolor” no había sido empacada en las maletas de los pasajeros que viajaban ese día en los aviones secuestrados y, segundo, porque contra lo que ellos mismos pudieran haber imaginado, esos pasajeros no tenían la más remota idea de lo que hacían. Con esto quiero decir que, en términos narrativos y políticos, los seres humanos que murieron aquel día (tanto en los aviones como en las torres), así como los que murieron después (tanto en Afganistán como en Irak) en realidad vivían, sin saberlo, en una ficción construida por alguien más. En términos políticos, podríamos decir que esos hombres y esas mujeres se convirtieron, fatalmente y al margen de su voluntad, en sujetos de la política de otro.

En el prólogo al libro *Speaking desde las heridas*, John Beverley sugiere que nuestra relación con el subalterno ha cambiado de ser un asunto ético, a uno político. Ante la violenta fuerza reaccionaria, dice, todos somos de alguna manera subalternos (Beverley, 2008: 88). Esta subalternización del individuo es a la que me refiero cuando hablo de ser sujetos de la política de otro. Creo ver en muchos de los relatos incluidos en el libro editado por Claire Joysmith (y en el cual me incluyo a mí mismo) una sensación compartida por sus protagonistas de ser sujetos de una política neoconservadora de la que, irónica y trágicamente, estamos conscientes. Y es aquí en donde veo también algo recurrente en los muchos textos que conforman este libro y que no tiene tanto que ver con nuestras formas de subjetivación o de sujeción, sino con algo más elemental que podemos formular como una pregunta de corte ético y político: ¿cómo debemos gobernarlos (o cuidarnos) a nosotros mismos en un presente que, como hemos visto, se desenvuelve en un escenario que no sólo es violento, sino que promueve en su estructura misma una polarización del campo social, una creciente migración forzada y un sinnúmero de exclusiones?

Arriba dije, un poco jugando con los términos, que el 11 de septiembre no había pasado. Lejos de negar el acontecimiento, mi intención era insinuar que el 11 de septiembre de 2001 mostró (como también lo hizo el fracaso militar estadounidense en Vietnam –esa otra “herida abierta” que Estados Unidos intentó fallidamente cerrar años más tarde en Irak–) que si bien el poder es muy real, también es contingente. Donde hay poder, ha dicho Michel Foucault, hay resistencia. Ésta es, tal vez, una de las preguntas más difíciles que le podemos hacer a los testimonios incluidos en el libro *Speaking desde las heridas*: ¿qué tipo de resistencia movilizan sus textos en la escritura? ¿Logran sus “anécdotas” o sus “expe-

riencias personales” desorganizar o perturbar en algún sentido la violencia misma que las ha hecho aparecer? Estas preguntas no pueden más que quedar abiertas, ya que no definen la relación entre un “problema” y una “solución”, sino algo más complejo: un trabajo paciente, constante y creativo en el que individuos y colectividades luchan en escenarios locales (quizás íntimos y privados), así como en el ámbito más amplio de lo global.

Hay algo que dice Alain Badiou respecto a la política, que bien podría acompañar a los testimonios incluidos en *Speaking desde las heridas*, así como a la lectura que decidamos hacer de ellos:

Es fundamental afirmar que la política es desinteresada, porque la lógica del mundo es la lógica del interés. Tenemos que afirmar categóricamente que la política es tan desinteresada como el arte, que hacemos política por la política misma, de la misma manera que un artista hace una obra por la obra en sí. La política no es un medio. La política es una afirmación. La afirmación de que otro mundo es posible. Y se puede afirmar que otro mundo es posible en un punto muy pequeño. No necesitamos cambiar el mundo para afirmar que otro mundo es posible. Necesitamos cambiar algo. Y hacerlo porque nos interesa hacerlo, porque queremos hacerlo (conferencia del 25 de abril de 2000).

Las reivindicaciones particulares o interesadas, dice Badiou, no deben ser tomadas, en un sentido estricto, como “políticas”, ya que no están dotadas de un carácter universal; esto es, no implican a todos, a todo el mundo. Yo no sé si las muchas identidades culturales que aparecen a lo largo del libro *Speaking desde las heridas* (y que encontramos en las breves notas biográficas que acompañan los textos) logran, en este sentido, dotar de un carácter universal a la comunidad cibernética que parecen anunciar o si, por el contrario, este multiculturalismo sólo contribuiría a promover el interés interesado de los distintos grupos y, en última instancia, a la división social. (A mí me parece, y esto lo digo contra muchas de las cosas que encontramos en *Speaking desde las heridas*, que toda identidad, comprendida en su dimensión estratégica o esencialista, presupone siempre la aceptación de una posición marginal con respecto al centro; esto es, que toda identidad cultural está definida en términos negativos).

Al inicio de este escrito me pregunté cómo se podría leer este libro y dije que lo que haría se limitaría a un ejercicio de lectura, cuyo único objetivo consistiría en aclarar(me) un poco la actualidad política de sus textos y el futuro que anunciaban. Me gustaría volver a formular esa pre-

La política es una afirmación. La afirmación de que otro mundo es posible. No necesitamos cambiar el mundo para afirmar que otro mundo es posible. Necesitamos cambiar algo. Y hacerlo porque queremos hacerlo.

gunta y sugerir que este libro hay que leerlo de manera impropia y, tal vez, un tanto iconoclasta. Esta lectura, me parece, tendría que realizarse sin nombres propios (o sea, sin autores) y sin identidades culturales; esto es, una lectura organizada desde la minúscula y el plural. Después de todo, *when Speaking desde las heridas*, ¿qué importa quién habla?

III

*ONE WOUND FOR ANOTHER: UNA HERIDA POR OTRA.
TESTIMONIOS DE LATIN@S IN THE U.S. THROUGH CYBERSPACE
(11 DE SEPTIEMBRE DE 2001-11 DE MARZO DE 2002)
MÉXICO, UNAM, 2005*

Carmen M. Méndez-García

Este acontecimiento ha recibido la atención de los académicos, quienes han analizado sus secuelas desde perspectivas psicológicas y sociales y desde el campo de los *estudios del trauma*.

Aun cuando ya han pasado casi diez años, raro es el día en que no se habla en las noticias, en Internet, en la radio o en conversaciones habituales los ataques a las torres gemelas del 11 de septiembre. Este acontecimiento y sus consecuencias históricas, políticas y sociales también han recibido la atención de académicos, quienes han analizado sus secuelas desde perspectivas psicológicas y sociales y desde el campo de los *estudios del trauma*, y desde luego, está comenzando a ser reflejado, tras un periodo de silencio o duelo, en multitud de productos culturales que cubren una amplia variedad de campos, desde el cómic hasta el cine, pasando por novelas y música popular. La aparición del libro que nos ocupa, *One Wound for Another: Una herida por otra. Testimonios de Latin@s in the U.S. Through Cyberspace (11 de septiembre de 2001-11 de marzo de 2002)* puede, pues, encuadrarse dentro de este movimiento de reflexión y testimonio sobre los acontecimientos del 11-s. Es precisamente su manifestación dentro de este contexto lo que puede llevarnos a preguntarnos qué es lo que, específicamente, aporta este libro que en su subtítulo admite ubicarse dentro del género del testimonio, cuál es su principal contribución al estudio de estos acontecimientos y su influencia social

El propio título de la obra de Clara Lomas y Claire Joysmith refleja lo que son, en nuestra opinión, los tres aportes fundamentales del volumen: en primer lugar, se destaca la dimensión cultural en la que se ubican los testimonios, que son los escritos por *Latin@s*: tal y como las editoras avanzan en el prólogo, es su intención “recoger los testimonios de quie-

nes viven en Estados Unidos y conservan sus raíces mexicanas, dominicanas, chilenas, cubanas, puertorriqueñas, salvadoreñas; aquellos que hablan dos idiomas; aquellos que tienen una visión más amplia y sobre todo más crítica de la política norteamericana” (Joysmith y Lomas, eds., 2005: 17). En segundo lugar, el subtítulo explicita cuál es el medio utilizado para la compilación de los testimonios, y éste no es otro que el ciberespacio, lugar de encuentro e inmediatez. Por último, el título habla, en dos lenguas (como se hará a lo largo de todo el volumen) de heridas, de venganza, de reparación y de curación. Más adelante veremos cómo es la intención principal del libro “contrarrestar los efectos insidiosos de la ‘borradura’ y la amnesia histórica” (13), pues queda claro para el lector al finalizar el volumen que si la historia y las *historias* no se conocen, si no se tiene una visión amplia y crítica, si no se puede articular con las palabras adecuadas y escuchar o leer lo explicado, es imposible no repetir los errores del pasado y estaremos condenados a recrudescer la herida abierta de la que Gloria Anzaldúa (a quien está dedicado el volumen) habla en su obra *Borderlands / La Frontera*. El desafío que precisamente Anzaldúa lanza a los colaboradores del volumen, “levántate, rise up in testimonio” (Joysmith y Lomas, eds., 2005: 102) tiene que ser también recogido por el lector, que tiene también que levantarse para *escuchar* en testimonio, y recrear en numerosas ocasiones, a través de la lectura de las historias de estos/as latinos/as en torno al 11 de septiembre, su propia historia y las emociones e incertidumbres del día de los ataques y las semanas que le siguieron. Si es difícil para muchos de los testimonialistas del volumen recitar una oración, debido a la falta de palabras (Joysmith y Lomas, eds., 2005: 105), también el lector se ve atrapado de nuevo en esa misma mañana, viviendo con los narradores “la desorientación inicial, con frecuencia consciente de la falta de un discurso para articularla, contrapunteada por una necesidad de comunicarse por medio de palabras” (Joysmith y Lomas, eds., 2005: 71).

Las editoras se remiten a la concepción original del término testimonio, como “género etnográfico a través del cual la gente que no tenía ‘voz’ política ofrecía [...] relatos personales como testigo presencial de traumas, violencia, represión extrema de mucho tiempo y luchas duraderas por la supervivencia de comunidades enteras ubicadas dentro de regiones específicas o fronteras nacionales” (Joysmith y Lomas, eds., 2005: 61). Es este uso del testimonio y la ubicación del volumen dentro de esta tradición genérica la que confiere valor y actualidad a su labor, lo que per-

También el lector se ve atrapado de nuevo en esa misma mañana, viviendo con los narradores la desorientación inicial.

mite que, como se indica en el prólogo, estas historias vayan más allá de la mera observación y se conviertan en *testimonio*, complementando la dimensión personal del testigo directo, con las implicaciones políticas que tuvieron los ataques para la estabilidad de sus barrios, sus ciudades, o sus países. No sólo se documenta el ataque, sino también las narraciones son un intento, al mismo tiempo, de cerrar las heridas producidas por esta violencia: es en la palabra donde autores y lectores se encuentran, lamiéndose sus heridas y reflexionando sobre la utilidad (o más bien, inutilidad) política, social y personal de la venganza, bien personal o bien institucional.

La libertad que se ofrece a cada uno de los testimonialistas de elegir el idioma de sus escritos redunda en una extraordinaria riqueza polifónica.

La libertad que se ofrece a cada uno de los testimonialistas de elegir el idioma de sus escritos redunda en una extraordinaria riqueza polifónica, sino que tiene también como resultado una elección significativa del lenguaje, puesto que para cada uno de los escritores elegir una lengua u otra tiene implicaciones que combinan lo político y lo personal, los efectos individuales y sentimentales de los ataques y también su lado más comunal y crítico. Independientemente de la lengua elegida, el cruce de historias sirve para tejer una narrativa común que une las experiencias personales a un nivel no sólo íntimo sino también comunitario, haciendo que las historias, con minúscula, se conviertan en la argamasa que une los ladrillos de la civilización (Alcalá, 2005: 90)

Previamente hemos comentado que una de las principales novedades del volumen es, precisamente, el medio que se escogió para recoger los testimonios: el correo electrónico, espacio que captura la inmediatez de lo vivido, de lo narrado. No sólo es también garantía de espontaneidad, sino que, al no estar mediadas las narraciones ni modificadas por las compiladoras (que permiten, en todo momento, que las voces hablen al lector directamente, cada una con sus propios dejes e interpretaciones) se facilita el diálogo con el lector, que es el receptor implícito de los correos, poemas o columnas: en una palabra, del testimonio. Resulta, evidentemente, lógico que se pidieran los testimonios directamente a través de Internet, dado que fue la manera en la que muchas de las personas que residían en Estados Unidos fueron capaces de ponerse en contacto con allegados en su mismo país o fuera de éste. Además de su presencia como nexo, los testimonios del volumen no dejan lugar a dudas sobre el otro gran papel que jugaron las comunicaciones electrónicas durante los días posteriores: Internet se convirtió en un gran repositorio de información donde se dio cabida a voces y opiniones opuestas a la postura mayoritaria y aparente-

mente homogénea de venganza tras el ataque, abriendo el camino para un movimiento organizado de resistencia a represalias posteriores.

Al hojear casualmente el libro, el lector interesado puede, posiblemente, sorprenderse por la presencia de grandes nombres dentro de las letras y la cultura latina intercalados con autores anónimos o desconocidos para el gran público. Sin duda, desde un punto de vista editorial, hubiera resultado más sencillo dar relevancia especial a estos ‘pesos pesados’ de las letras latinas en detrimento de otros testimonios que, aunque igualmente valiosos, no parecen tener a priori la ventaja de estar escritos por alguien de reconocido prestigio. La arriesgada decisión de las editoras de ubicar todos los testimonios en un orden puramente alfabético, de la a a la z, enfatiza el carácter plural y polifónico del libro, sin hacer distinción entre testimonios “mayores” y “menores”, y amplía también para el lector la perspectiva de su propia vivencia y de las que puede leer a lo largo del volumen. La acertada elección del orden alfabético evita, evidentemente, otro tipo de ordenaciones, pero en lo referente a un posible orden genérico, no sólo éste no se echa de menos, sino que gran parte de la riqueza y emoción del libro se deriva precisamente de la alternancia de textos cómicos aunque amargos (como el escrito por Guillermo Gómez-Peña y Elaine Katzenberger), diarios (así, por ejemplo, los de Adriana González Mateos o Amelia María de la Luz Montes), o incluso una oración judía de Aurora Levins Morales, que insta a los lectores a “step out of your doorways and see your neighbors” (2005: 205). Poemas y canciones se alternan con correos electrónicos fechados y enviados durante los días siguientes al 11 de septiembre (Roselyn Costantino, Fidel Delgado, entre otros) y con testimonios que respetan el formato sugerido por las editoras, o historias más largas, mixtas, en español, en inglés, en *Spanglish*, que en ocasiones dejan lugar a artículos o columnas escritos para periódicos poco después de los ataques, con lo que años después aún se saborea la inmediatez de la pieza original. El primer testimonio que llegó a sus manos, de George Yúdice, aparece precisamente en último lugar (junto con una selección de las conclusiones de su obra *The Expediency of Culture: Uses of Culture in the Global Era*), y sirve como un compendio crítico sobre temas que se han abordado en los testimonios anteriores: las consecuencias culturales del 11 de septiembre, la connivencia de los medios y el gobierno en muchas ocasiones, la censura para crear marcos interpretativos cerrados o para silenciar voces discordantes, al negarles cobertura mediática, las manifestaciones individuales o colectivas en contra de la guerra.

La decisión de las editoras de ubicar todos los testimonios en un orden alfabético enfatiza el carácter plural y polifónico del libro, sin hacer distinción entre testimonios “mayores” y “menores”.

Cada testimonio incluye al final una identificación por parte de los autores, que aprovechan la oportunidad para hacer una radiografía de su historia, momento vital y origen nacional o implicación política con Estados Unidos. Lejos de tratarse de datos de trámite, muchos de los testimonialistas han escrito verdaderos tratados sobre su origen e ideas personales, sociales y políticas, que invitan a releer sus testimonios y a saborearlos de nuevo, ahora con el conocimiento que se obtiene de esos cortos apéndices (autodescripciones) que cierran cada uno de los testimonios.

Hay una creencia en el poder curativo del duelo y su exposición. Muchos de los testimonialistas parecen remitirse a sus raíces y a su propia historia familiar.

Al enfrentarnos a esta gran variedad de formatos, una organización temática parece mucho más coherente para las necesidades de este análisis que una de carácter genérico. La interdisciplinariedad inherente a la naturaleza propia de la forma testimonial (Joysmith y Lomas, eds., 2005: 66) resulta, sin embargo, en una serie de temas recurrentes y que se entrelazan a lo largo de las más de trescientas páginas del libro. El tema fundamental de esta obra, y el que parece de hecho haber estado en la mente de las editoras durante el proceso de petición de testimonios, es la posibilidad de una curación individual y colectiva a partir de la narración, de los sucesos del 11 de septiembre. Los sentimientos de desorientación y la necesidad de replantearse prioridades y buscar apoyo en los seres queridos, que es la base de un grandísimo porcentaje de testimonios, se complementa con la creencia en el poder curativo del duelo y su exposición, entendiendo el duelo no como un proceso meramente individual, sino también como un acto interpersonal y cultural, máxime cuando muchos de los testimonialistas parecen remitirse a sus raíces y a su propia historia familiar. Tal y como afirman las editoras, existe en ellas la profunda convicción de que “a través de la comunicación, la catarsis y la creatividad, a través de producir testimonio en sí, la herida inflingida [...] encontraría manera de iniciar algún proceso de sanación [...] que estos testimonios sean un medio para sanar heridas, de ayudar a otros a sanar heridas, para que otros sepan de las múltiples heridas de otros” (Joysmith y Lomas, eds., 2005: 70-80). En su testimonio, Gloria Anzaldúa denomina al espacio donde se desarrollan los testimonios ‘Nepantla’, un lugar fronterizo y psíquico entre el pasado, conocido, y el futuro, desconocido e imprevisible. Tan sólo el testimonio, la narración, puede ayudar a curar, como atestigua Norma Elia Cantú en su escrito, en el que destaca el poder de las palabras, que obligan a cambiar, a la justicia, a la paz.

El problema que muchos de los narradores encuentran para poder articular en palabras lo vivido es que tan sólo unos pocos tuvieron una

experiencia directa de lo sucedido en la zona cero, mientras que la experiencia de la gran mayoría viene mediada por las imágenes, que seleccionan la información recibida y la modifican y, en cierto modo, explican antes de su interpretación por parte del espectador. Gustavo Geirola (2005: 166) denomina a esto “guerra discursiva”, una batalla no entre discursos, sino “entre el lenguaje y el acontecimiento”, señalando cómo gran parte de lo sucedido es inabarcable e incomprensible hasta que empiezan a aparecer “los discursos académicos en los diarios más importantes del país, donde los intelectuales intentaban ayudar a que el balbuceo se tornara más coherente, a que el acontecimiento hablara y produjera sentido” (Geirola, 2005: 168). Algunos testimonios, como el de George Núñez, destacan cómo las imágenes repetidas hasta la saciedad en los medios de comunicación representan tan sólo una parte de la realidad; él lamenta la falta de otras fotografías o imágenes, y de otras muchas instantáneas que su retina recogió durante su experiencia en la zona cero en su labor trabajando en la Cruz Roja. Esta experiencia no directa, la interferencia de los medios de comunicación, es desde luego reconocida por las editoras, que adelantan que los testimonios “vienen de participantes que, tanto temporal como espacialmente, eran observadores globales, testigos, la mayor parte, a través de los medios masivos” (Joysmith y Lomas, eds., 2005: 61).

El aspecto de las latinidades en el libro se trata ya en el mismo título de éste, y sería un inmenso error no reconocer la importancia del origen nacional de casi todos los testimonialistas, mayor inclusive si se tiene en cuenta que México y gran parte de los países del resto del continente americano fueron los primeros afectados por el cambio en política internacional de Estados Unidos inmediatamente después del 11 de septiembre. Sin olvidar tampoco a todos los trabajadores latinos (ilegales, y por lo tanto, ni oficialmente desaparecidos ni oficialmente muertos) que pudieran haber muerto en el ataque a las torres gemelas, los/las autores/as analizan también el desmoronamiento del pacto migratorio entre Estados Unidos y México, y la desconfianza generalizada hacia el “otro” en territorio norteamericano. Los sucesos de aquel mes de septiembre obligan a replantear la cuestión de la visibilidad y la invisibilidad, como lamenta Eliana S. Rivero: “qué irónico: resulta que antes queríamos que se nos viera, no ser invisibles, sobresalir. Y ahora, a lo mejor queremos volver a nuestra invisibilidad, que no nos note para que no nos sospechen, para que no nos confundan” (2005: 248). Aunque, como afirma Socorro Tabuena, el que vive en una identidad fronteriza tiene una capacidad adquirida de

Gran parte de los países del resto del continente americano fueron los primeros afectados por el cambio en la política internacional de Estados Unidos inmediatamente después del 11 de septiembre.

adaptarse a los cambios, no se pueden ignorar las nuevas implicaciones, políticas y sociales, de la latinidad, de la legalidad, y de la invisibilidad en Estados Unidos, y así lo demuestran las reflexiones de muchos de los testimonialistas.

Nuestro análisis en este momento se ha centrado en el estudio temático de la forma misma del testimonio, un género que enfatiza las historias, con minúscula, la vivencia individual de un suceso. Puede parecer, por tanto, que el libro se sustenta sobre una serie de narraciones altamente subjetivas que nada tiene que aportar, más allá del aspecto anecdótico: nada más lejos de la realidad. Como se reconoce en el prólogo del volumen, “lo personal es político” (Poniatowska, 2005: 19), y por individuales que sean los testimonios, rara vez rehuyen los testimonialistas la implicación de lo subjetivo en lo histórico, de lo particular en lo político. El mismo *Call for Papers* se nutre ya de una serie de preguntas en las que lo personal y lo político están equilibrados: de un total de cinco preguntas, dos se refieren a aspectos subjetivos, dos a aspectos objetivos, y una última pregunta, “What issues have opened up and/or changed for you [...] within the context of these last months’ events, specifically as a Latino/a within the U.S.?” (Joysmith y Lomas, eds., 2005: 310), que abarca y une lo objetivo y lo subjetivo. Incluso los testimonialistas que no siguen el formato propuesto se encuentran, inevitablemente, comparando los acontecimientos de 2001 con otras fechas significativas como el ataque a la Casa de la Moneda, en Chile (así, por ejemplo, en el testimonio de Ariel Dorfman o Hilda Chacón), lo que ubica a los atentados del 11 de septiembre en un contexto no sólo político, sino también emotivo y personal. El compromiso político y el análisis social, nuevos en algunos casos, redescubiertos en otros, provoca que muchos testimonios se muevan de lo político a lo personal y viceversa. Los acontecimientos se viven a veces como experiencias que “han confirmado sospechas y me han reafirmado certezas” (Mier, 2005: 208).

Los descubrimientos individuales y políticos a los que llegan cada uno de los testimonialistas son demasiados, en número, y excesivos, en profundidad, para una reseña como la que nos ocupa. Destacaremos, sin embargo, cómo Rodrigo Mier constata que se ha confirmado una de sus sospechas, “el abismo que se ha abierto en Estados Unidos entre intelectuales y políticos. Los primeros se han extraviado (y protegido) en la irrealidad de la universidad y la teoría; los segundos se han perdido (y protegido) en la irrealidad de prácticas cada vez más irresponsables” (Mier, 2005: 208).

El compromiso político y el análisis social, nuevos en algunos casos, redescubiertos en otros, provoca que muchos testimonios se muevan de lo político a lo personal y viceversa.

Este testimonio es uno de los últimos que el lector encuentra en el libro, y, sin lugar a dudas, si éste ha conseguido reflexionar, emocionarse, descubrir y descubrirse con todos los testimonios que lo preceden, llegará en este momento a darse cuenta de que este *One Wound for Another / Una herida por otra* es una respuesta a la necesidad de hallar en nosotros mismos la unión de lo emotivo, lo intelectual y lo político, de cerrar los espacios que existen entre estos tres aspectos, individual o colectivamente, para conseguir suturar, también, heridas. La sensación que deja el volumen (que es, en ocasiones, un trayecto doloroso a nuestras propias emociones y a la complejidad moral e intelectual de un tema tan complicado como el terrorismo internacional) es que las autoras han conseguido hacer realidad la advocación que Anzaldúa, a quien está dedicado el volumen, hace en su testimonio, “may we do work that matters”: que nuestro trabajo importe, que marque la diferencia. Ésta era, obviamente, la intención de las editoras y es, sin duda, lo que hace valioso e imprescindible este volumen.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALÁ, KATHLEEN

2005 “Words that Heal, Words that Bind”, en Claire Joysmith y Clara Lomas, eds., *One Wound for Another / Una herida por otra. Testimonios de latin@s in the U.S. through Cyberspace (11 de septiembre de 2001- 11 de marzo de 2002)*, México, CISAN, UNAM/Colorado College.

AVERBACH, MÁRGARA

2008 “Desde la bañera”, en Claire Joysmith, ed., *Speaking desde las heridas. Cibertestimonios transfronterizos/Transborder (September 11, 2001-March 11, 2007)*, México, CISAN, UNAM/Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Toluca/Whittier College.

BEVERLEY, JOHN

2008 “The Small Voice of History” / “La voz pequeña de la historia”, en Claire Joysmith, ed., *Speaking desde las heridas. Cibertestimonios transfronterizos/Transborder (September 11, 2001-March 11, 2007)*, México, CISAN, UNAM/Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Toluca/Whittier College.

CANTÚ, NORMA E.

- 2008 "Surviving Patriotism: Healing the Wounds of Racism and Fear", en Claire Joysmith, ed., *Speaking desde las heridas. Cibertestimonios transfronterizos/Transborder (September 11, 2001-March 11, 2007)*, México, CISAN, UNAM/Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Toluca / Whittier College.

GEIROLA, GUSTAVO

- 2005 "Despertar", en Claire Joysmith y Clara Lomas, eds., *One Wound for Another/Una herida por otra. Testimonios de latin@s in the U.S. through Cyberspace (11 de septiembre de 2001- 11 de marzo de 2002)*, México, CISAN, UNAM/Colorado College.

GÓMEZ PEÑA, GUILLERMO

- 2008 "Histeria fronteriza", en Claire Joysmith, ed., *Speaking desde las heridas. Cibertestimonios transfronterizos/Transborder (September 11, 2001-March 11, 2007)*, México, CISAN, UNAM/Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Toluca / Whittier College.

GONZALES, PATRISIA

- 2008 "Patzin, Trauma, Love & History", en Claire Joysmith, ed., *Speaking desde las heridas. Cibertestimonios transfronterizos/Transborder (September 11, 2001-March 11, 2007)*, México, CISAN, UNAM/Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Toluca / Whittier College.

JOYSMITH, CLAIRE

- 2008 "Cybertransborder Wound-Healing / Sanar heridas transfronterizas", en *Speaking desde las heridas. Cibertestimonios transfronterizos /Transborder (September 11, 2001-March 11, 2007)*, México, CISAN, UNAM/Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Toluca / Whittier College.

JOYSMITH, CLAIRE, ed.

- 2008 *Speaking desde las heridas. Cibertestimonios transfronterizos/Transborder (September 11, 2001-March 11, 2007)*, México, CISAN, UNAM/Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Toluca / Whittier College.

LEVINS MORALES, AURORA

- 2005 en Claire Joysmith y Clara Lomas, eds., *One Wound for Another/ Una herida por otra. Testimonios de latin@s in the U.S. through Cyberspace (11 de septiembre de 2001- 11 de marzo de 2002)*, México, CISAN, UNAM/ Colorado College.

LOMELÍ, FRANCISCO

- 2008 "Cibertestimonio sobre asuntos transnacionales: un ensayo auto-crítico", en Claire Joysmith, ed., *Speaking desde las heridas. Cibertestimonios transfronterizos/Transborder (September 11, 2001-March 11, 2007)*, México, CISAN, UNAM/ Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Toluca/ Whittier College.

MIER, RODRIGO

- 2005 en Claire Joysmith y Clara Lomas, eds., *One Wound for Another/ Una herida por otra. Testimonios de latin@s in the U.S. through Cyberspace (11 de septiembre de 2001-11 de marzo de 2002)*, México, CISAN, UNAM/ Colorado College.

OLIVER-ROTGER, MARIA ANTÒNIA

- 2008 "Escribir desde el alma: testimonios transfronterizos y política de la alteridad/ Writing from the Soul: Transborder Testimonios and the Politics of Subaltern", en Claire Joysmith, ed., *Speaking desde las heridas. Cibertestimonios transfronterizos/Transborder (September 11, 2001-March 11, 2007)*, México, CISAN, UNAM/ Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Toluca/ Whittier College.

PONIATOWSKA, ELENA

- 2005 Prólogo, en Claire Joysmith y Clara Lomas, eds., *One Wound for Another/ Una herida por otra. Testimonios de latin@s in the U.S. through Cyberspace (11 de septiembre de 2001- 11 de marzo de 2002)*, México, CISAN, UNAM/ Colorado College.

RIVERA GARZA, CRISTINA

- 2008 "Lo que no pude hacer/ What I Couldn't Do", en Claire Joysmith, ed., *Speaking desde las heridas. Cibertestimonios transfronterizos/ Transborder (September 11, 2001-March 11, 2007)*, México, CISAN,

UNAM/Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey,
campus Toluca/Whittier College.

RIVERO, ELIANA S.

2005 “¿Dónde nos escondemos? Where Do We Go to Hide?”, en Claire Joysmith y Clara Lomas, eds., *One Wound for Another/Una herida por otra. Testimonios de latin@s in the U.S. through Cyberspace (11 de septiembre de 2001- 11 de marzo de 2002)*, México, CISAN, UNAM/Colorado College.

VOICES *of Mexico*



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. 5623 0246, exts. 42301 y 42299

Suscripción anual

México: \$140 pesos

EE. UU.: U.S. \$30 dls.

Canadá: Can \$40 dls.

voicesmx@servidor.unam.mx

LINEAMIENTOS DE ENTREGA DE ORIGINALES

Norteamérica es una revista semestral cuyo objetivo es publicar artículos académicos multi e interdisciplinarios sobre la región de América del Norte (México, Estados Unidos y Canadá), que:

- consideren a la región como objeto de análisis en sí mismo: su evolución, sus procesos particulares y su dinámica interna;
- analicen la realidad de cada una de las tres naciones, vinculándolas temáticamente con el resto de la región;
- realicen estudios comparativos sobre las naciones que conforman América del Norte;
- aborden la región y su inserción en el contexto internacional; y
- profundicen en los procesos mundiales y su impacto en la región.

SECCIONES

Norteamérica consta de tres secciones: “Ensayos”, “Análisis de actualidad” y “Reflexiones”. Las colaboraciones se reciben y publican en su idioma original, español, inglés o francés, y para cada sección los trabajos deben contemplar las siguientes características:

ENSAYOS Y ANÁLISIS DE ACTUALIDAD

- Se presentarán artículos resultado de investigaciones académicas de excelencia. No se aceptarán en estas dos secciones artículos de coyuntura o de opinión.
- Incluirán un aparato crítico relevante y actualizado.
- Tendrán entre 4 y 6 palabras clave y un resumen de no más de 100 palabras.
- La extensión será de 20 a 40 cuartillas.

Todos los artículos de estas secciones serán sujetos a un proceso de arbitraje de modalidad tipo doble ciego.

REFLEXIONES

Notas críticas

Constituirán reflexiones académicas sobre un tema polémico y de coyuntura. La extensión será de 10 a 15 cuartillas.

Apuntes bibliográficos

- Serán ensayos en los que se reseñen, comparen y analicen a profundidad de dos a cinco libros de reciente publicación sobre un mismo tema.
- La extensión será de 10 a 15 cuartillas.

Contribucion especial

- Sección abierta a diversos tipos de colaboraciones: ensayos libres, entrevistas, obra gráfica, obra literaria, etc.
- Esta sección aparecera sólo cuando el comité editorial lo juzgue conveniente.
- La extensión será de 10 a 20 cuartillas.

LINEAMIENTOS

PARA SU PUBLICACIÓN

- Ser originales, inéditos y no haber sido postulados simultáneamente a otra revista.
- La extensión en cuartillas dependerá de la sección.
- Por cuartilla se entiende una página tamaño carta impresa por una sola cara en **Times New Roman de 12 pts.**, a doble espacio, con un promedio de 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: 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, disponible en <http://meme.phpwebhosting.com/~migración/primer_coloquio/2_3.pdf>, consultado el 22 de enero de 2004.

Se pueden consultar versiones más extensas de los lineamientos y las normas de presentación de originales en <www.cisan.unam.mx> o solicitarlas a <namerica@servidor.unam.mx>.

Las colaboraciones se enviarán a

Norteamérica, Revista Académica

Centro de Investigaciones sobre América del Norte

Torre II de Humanidades, piso 10, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

Correo electrónico: <namerica@servidor.unam.mx>

Teléfono: (011 5255) 5623-0305, ext. 42180, Fax: (011 5255) 5550-0379

GUIDELINES FOR PRESENTING MANUSCRIPTS

Norteamérica is a biannual journal whose objective is to publish multi- and interdisciplinary academic articles about the North American region (Mexico, the United States, and Canada) that:

- take the region as such as their object of analysis: its evolution, its specific processes, and its internal dynamic;
- analyze each of the three nations, linking them thematically with the rest of the region;
- make comparative studies of the region's nations;
- deal with the region and its insertion into the international context; and
- look more deeply at world processes and their impact in the region.

SECTIONS

Norteamérica has three sections: "Essays", "Contemporary Issues," and "Reflections." Contributions will be received in Spanish, English, or French and published in their original language, and for each section, the articles must have the following characteristics:

ESSAYS AND CONTEMPORARY ISSUES

- Only articles based on scholarly research will be considered. These two sections will not publish articles on current events or opinion pieces.
- The articles must include relevant, up-to-date source citations.
- Articles must be accompanied by 4 to 6 key words and an abstract of no more than 100 words.

Length: 20 to 40 pages.

All articles in these sections will be subject to a double-blind peer review.

REFLECTIONS

Critical Notes

- Academic reflections about a polemical, current issue.

Length: 10 to 15 pages.

Bibliographical Notes

- Essays that review, compare, and profoundly analyze from 2 to 5 recently published books on the same theme.

Length: 10 to 15 pages.

Special Contribution

- Section open to different kinds of contributions: free essays, interviews, graphic art, literature, etc.
- This section will be published only when the Editorial Board considers it appropriate.

Length: 10 to 20 pages.

GUIDELINES

FOR PUBLICATION

All manuscripts must comply with the following norms:

- All articles must be previously unpublished and not be simultaneously submitted to another journal.
- Article length will depend on the section.
- A page is understood as a double-spaced text printed on one side of letter-sized (8.5 x 11 inch) paper in **12-point Times New Roman typeset**, with an average of 1,680 spaces.
- Tables and graphs will be turned in in Microsoft Word and Excel, respectively, and will count toward the final total length.
- Source citation will be done using the author-date citations and references list style. Example: (Diamond, 1995: 49-59).

• *Examples of the reference list:*

Hoberg, George

2002 "Introduction: Economic, Cultural and Political Dimensions of North American Integration," in George Hoberg, ed., *Capacity for Choice: Canada in a New North America*, Toronto, University of Toronto Press, pp. 3-13.

Diamond, Larry, Seymour Menton, and Juan J. Linz, comps.

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," October, http://meme.phpwebhosting.com/-migración/primer_coloquio/2_3.pdf, accessed January 22, 2004.

A longer explanation of the guidelines and norms for presenting manuscripts can be consulted at www.cisan.unam.mx, or requested at namerica@servidor.unam.mx.

Please send manuscripts to:

Norteamérica, Revista Académica

Centro de Investigaciones sobre América del Norte

Torre II de Humanidades, piso 10, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

e-mail: namerica@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 22 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 30 proyectos individuales, así como trece colectivos, ocho 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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



los diferentes 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, desde 2006, *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>

Maestría en Estudios México-Estados Unidos

<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>

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/>>



COMEXI

Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, A.C.

**Más de
450 miembros
y 9 años de vida**

**Primera y única asociación civil en México
dedicada al análisis de los asuntos
internacionales**

- Líder de Opinión en Política Exterior Mexicana
- Eventos Internacionales
- Estudios y Publicaciones
- Becas
- Participación en Medios de Comunicación
- Portal de Internet Especializado

Membresía: Si usted se encuentra interesado en el análisis serio de los asuntos internacionales y desea ser parte de nuestro distinguido grupo de asociados, visite la sección "Proceso de Ingreso" del portal:

www.consejomexicano.org

Sierra Mojada 620, Desp. 502 Lomas de Chapultepec, México, D.F. 11000
Tel. (52 55) 52 02 37 76

El mundo, desde América Latina, ¡también en internet!



Suscríbese en línea:
www.fal.itam.mx

REVISTA MEXICANA DE
POLITICA 89
EXTERIOR JUNIO
2010
PUBLICACIÓN CUATRIMESTRAL

Luz María de la Mora Sánchez: **Retos institucionales para fortalecer el papel de México en la cooperación internacional**

Claudia Franco Hijuelos: **La Asociación Estratégica México-Unión Europea: origen y perspectivas**

Ana Teresa Gutiérrez del Cid: **La seguridad energética de la Unión Europea en el contexto del reposicionamiento geopolítico de Rusia**

Adolfo García Estrada: **El legado del tigre celta: antecedentes y perspectivas de la crisis económico-financiera en Irlanda**

Rodolfo Díaz Ortega: **La relación México-Canadá requiere una estrategia de negociación**

Testimonios

Juan José Bremer: **Reflexiones sobre el Servicio Exterior Mexicano**

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 4720, fax: 36 86 51 00 extensión 4467.

SRE

VOL. XVII, NÚM. 2

MÉXICO, D.F., SEGUNDO SEMESTRE DE 2010

POLÍTICA y gobierno

ARTÍCULOS

MARCELO LEIRAS ■ Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina

KENNETH BUNKER ■ Democracia comunal en Chile, 1992-2008
Y PATRICIO NAVIA

CRISTINA RIVAS, ■ La educación como elemento de calidad de los políticos latinoamericanos
PURIFICACIÓN VICENTE
Y FRANCISCO SÁNCHEZ

JOSÉ LUIS SÁEZ LOZANO ■ Un modelo adaptativo de la decisión de voto: El caso de España
Y ANTONIO M. JAIME CASTILLO

NOTA DE INVESTIGACIÓN

JAVIER MÁRQUEZ ■ Un modelo Monte Carlo para la Cámara de Diputados en México
Y FRANCISCO JAVIER APARICIO

RESEÑAS

Victor Alarcón Olguin, Eric Magar, Michelle Dion, Yael Siman,
Manuel Férrez Gil, John Polga-Hecimovich



CIDE

www.politicaygobierno.cide.edu

REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA



○ ○ ○ ○
Año 72, núm. 4
(octubre-diciembre, 2010)

ARTÍCULOS

Cuba: justicia social, gobernanza e imaginario ciudadano. Presente y futuro de una compleja relación
(pp. 519-541)

VELIA CECILIA BOBES

Identidades en la línea. Maquiladoras y figuras de la femineidad en la frontera norte de México
(pp. 543-570)

LUIS LÓPEZ ASPEITIA

Formulaciones teórico-conceptuales de la autogestión
(pp. 571-597)

JUAN PABLO HUDSON

Una pasión antirrevolucionaria: el conservadurismo hispanófilo mexicano (1920-1960)
(pp. 599-628)

BEATRIZ URÍAS HORCASITAS

Justicia transicional y reparación a las víctimas en Colombia
(pp. 629-658)

ALEXANDER GONZÁLEZ CHAVARRÍA

RESEÑAS

Guillermo Guajardo Soto, coord.
Innovación y empresa. Estudios históricos de México, España y América Latina
REBECA DE GORTARI RABIELA

Priscilla Hayner
Verdades innombrables
CARLOS MEZA MARTÍNEZ

Federico Rossi
La participación de las juventudes hoy. La condición juvenil y la redefinición del involucramiento político y social
SEBASTIÁN MAURO

www.iis.unam.mx
www.ejournal.unam.mx
www.scielo.org

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO • INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES



www.jstor.org



CUADERNOS DE AMÉRICA DEL NORTE



LA COLECCIÓN "CUADERNOS DE AMÉRICA DEL NORTE" ES UNA SERIE DE DIVULGACIÓN ACADÉMICA DIRIGIDA A PÚBLICOS ATENTOS A LAS PRINCIPALES TEMÁTICAS SOCIALES, POLÍTICAS, ECONÓMICAS, DEMOGRÁFICAS, ETC., Y POR SUPUESTO, A LECTORES DE LOS ÁMBITOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES, INTERESADOS POR TODO LO QUE ATAÑE 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 Y CRÍTICA, EL CISAN 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, RESPECTO DE SUS MÚLTIPLES Y VARIADAS RELACIONES CON LAS DEMÁS REGIONES DE UN MUNDO CADA DÍA MÁS GLOBALIZADO.

De venta en la Torre II de Humanidades, pisos 7, 9 y 10.
Ciudad Universitaria, México, D. F.
Tel. 5623 0246, exts. 42301 y 42299
www.cisan.unam.mx



CISAN

p u b l i c a c i o n e s

Políticas migratorias y movilidad laboral en Estados Unidos, España y Singapur

Elaine Levine y Mónica Vereá

Esta obra analiza las políticas migratorias y los flujos migratorios laborales en las últimas décadas en tres países: Estados Unidos, España y Singapur. Su punto de partida es que los Estados modernos intentan controlar o regular las corrientes migratorias en función de coyunturas económicas y políticas específicas.



Franklin y Jefferson: entre dos revoluciones.

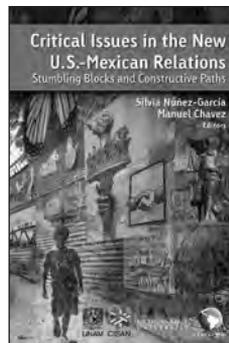
Inicios de la política internacional estadounidense
Ignacio Díaz de la Serna

Hasta comienzos del siglo XIX, Estados Unidos debió urdir una astuta política de equilibrio entre sus intereses y los de Francia y Gran Bretaña, su antigua metrópoli. Este libro analiza las condiciones en que se desarrolló dicha política a partir de los logros diplomáticos de sus dos principales artífices, Franklin y Jefferson.

Diplomacia en la era digital.

La ayuda alimentaria como maniobra neoliberal
Camelia Tigau

La autora diseña una teoría transdisciplinaria de la diplomacia, con base en modelos dinámicos. La diplomacia en la era digital consiste en redes de comunicación y cooperación entre una gran variedad de actores internacionales, ya sea oficiales o no oficiales, que forman once tipos principales de la diplomacia. El libro analiza también los conflictos en el Programa Mundial de Alimentos de la ONU, caso trascendente para la pobreza y el subdesarrollo.



Critical Issues in the New U.S.-Mexico Relations Stumbling Blocks and Constructive Paths

Silvia Núñez-García, Manuel Chávez
editores

Con un enfoque multidisciplinario, esta obra tiene un espectro de análisis novedoso, pues no sólo aborda asuntos como la migración y el impacto económico de las maquiladoras, sino también algunos más recientes, entre ellos la seguridad nacional, los ajustes que la situación internacional impone a la política exterior de ambos países y el papel de los medios de comunicación masiva, entre otros.

Para mayor información

Centro de Investigaciones sobre América del Norte, CISAN
Universidad Nacional Autónoma de México, Torre de Humanidades II, pisos 7, 9 y 10
Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.
Tels. 5623-0015; fax: 5623-0014;
e-mail: voicesmx@servidor.unam.mx



Universidad Nacional Autónoma de México
American University
NORTEAMÉRICA, revista académica

SUSCRIPCIONES / SUBSCRIPTIONS

Mexico: 1 año Mex \$200, 2 años Mex \$320 Estados Unidos: 1 año U.S. \$26
Canada: 1 año U.S. \$34 América Latina: 1 año U.S. \$34, 2 años U.S.\$80
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) _____
C.P. (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 7, 9 y 10, Ciudad Universitaria, México, D.F., c.p. 04510.
e-mail: 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*



*Políticas migratorias
y movilidad laboral en Estados
Unidos, España y Singapur*



*Franklin y Jefferson:
entre dos revoluciones.
Inicios de la política
internacional estadounidense*



*Critical Issues in the New
U.S.-Mexican Relations*



*Speaking desde las heridas
Ciber testimonios
Transfronterizos/Transborder
September 11, 2001-March 11, 1007*



Voices of Mexico

Seleccione con una la opción de su preferencia



Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM, año 5, núm. 1, se imprimió en la ciudad de México durante el mes de agosto de 2010. En su composición se usaron tipos Palatino y Formata light y medium de 15, 11, 9 y 7 puntos. Se tiraron 500 ejemplares más sobrantes para reposición, en papel Cultural de 90 gramos. La impresión estuvo a cargo de Grupo Edición, S.A. de C.V., Xochicalco 619, col. Vértiz Narvarte, México, D. F.