

## CAPÍTULO V

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA RELACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA . . . . .	111
5.1 Antecedentes de la política exterior mexicana . . . . .	113
5.2 Desafíos para la administración pública . . . . .	122
5.3 La política mexicana y la inmigración en California . . . . .	129

## CAPÍTULO V

# **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA RELACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA**

## **5.1 ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA**

Los retos económicos y políticos de México ante el TLCAN y la relación con California implican una serie de desafíos a la administración pública mexicana que se pueden ubicar en el área de la política exterior. En este estudio se concibe que la política exterior abarca un rol económico y político integral, dado que una mayor globalización implica tanto aspectos económicos y políticos, cuya desvinculación incide en una menor capacidad de negociación. Esto es especialmente cierto en el ámbito regional con estados como California y Texas. México debe incrementar sus contactos políticos en este ámbito regional. Con ello se pretende adecuar la política exterior a los nuevos retos de las relaciones internacionales.

En el caso de la relación con California, México debe reconocer la importancia de dicho estado y las perspectivas de la relación con la finalidad de establecer espacios para un mejor entendimiento político que reduzcan las tensiones y se aprovechen las ventajas de la relación. Aunque se reconoce de antemano que no necesariamente existe una vinculación entre los aspectos de la agenda comercial y la política entre México y California, es posible abrir espacios para la comunicación. Uno de los problemas es que las políticas mexicanas generalmente han sido definidas en términos de la promoción comercial y, de manera secundaria, pretenden

reducir las disputas políticas en los problemas de migración y narcotráfico. ¿Es posible cambiar esas tendencias?

Como se pondrá de manifiesto a continuación, es difícil esperar cambios importantes en una política exterior que tradicionalmente se ha caracterizado por difundir los principios de autodeterminación de los países y el respeto de los asuntos de política doméstica de Estados Unidos. Con el ascenso del presidente Carlos Salinas se presentaron algunos cambios con el fin de difundir la importancia del TLCAN en Estados Unidos. Sin embargo, una mayor descentralización de las decisiones en materia de política exterior, desde una perspectiva intergubernamental y en la lógica de promover la administración del desarrollo regional binacional, no ha sido promovida. Este es el reto al que se enfrenta la consolidación de un Estado federal y democrático.

Se puede afirmar que a partir del año de 1982 la política exterior mexicana ha tenido modificaciones ante las coyunturas económicas y financieras imperantes. El problema es que no se ha redefinido la relación con Estados Unidos a partir de una defensa del interés nacional ante ese país. Se comparte la concepción del interés nacional que plantea Gustavo del Castillo en el sentido de que

“el interés nacional sólo puede significar una cosa: que la nación debe encontrar los medios para garantizar la prosperidad económica de toda la ciudadanía, al mismo tiempo proporcionar los mecanismos institucionales y productivos para conseguir esta prosperidad”.<sup>149</sup>

La crisis financiera de principios de los años ochenta determinó que el gobierno otorgara una mayor prioridad a las relaciones financieras con el exterior, especialmente, a las negociaciones de la deuda externa mexicana.<sup>150</sup> Otro contexto que influyó en la política

---

149 G. del Castillo, Política de Comercio Exterior y Seguridad Nacional en México: Hacia la Redefinición de Metas para Fines de Siglo, *Frontera Norte*, COLEF, Tijuana, B.C., vol. I, enero-junio, 1989.

150 Véase G. González, Tradiciones y Premisas de la Política Exterior de México, en R. Green y P. H. Smith, (coords.), *La Política Exterior y la Agenda México-Estados Unidos*, Edit. FCE, México, 1989, p. 51.

exterior nacional fue la orientación de la política económica, que se caracterizó fundamentalmente por una liberalización comercial acelerada y mayor apertura a la inversión extranjera, que dieron pie a una mayor relación económica y financiera con Estados Unidos.

Uno de los principales problemas que surgieron en el contexto del problema de la deuda externa es que las negociaciones financieras se dieron al margen de la participación de los actores gubernamentales relacionados directamente con la política exterior, en este caso, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).<sup>151</sup> El rol principal fue desempeñado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Desde entonces, esta agencia ha tenido un rol importante en las relaciones financieras de México con el exterior. En el marco de las negociaciones para obtener un financiamiento de Estados Unidos, en el contexto de la crisis de fines de 1994, dicha dependencia desempeñó un papel crucial. Sin embargo, la inexperiencia política impidió atender oportunamente las críticas del Congreso estadounidense sobre la ayuda financiera a México. Esto propició que paralelamente a la negociación financiera no se negociara en otros frentes, en especial de carácter político, para tratar de obtener mejores condiciones a las renegociaciones de la deuda externa y, en general, en las relaciones económicas y financieras.

México se sigue enfrentando a la influencia de Estados Unidos en las relaciones internacionales. La ley Helms-Burton es expresión de esa política, que entre otros aspectos, legisla en contra de las empresas extranjeras que negocien con antiguas propiedades de estadounidenses en Cuba. Uno de los problemas de la propuesta —que fue aplazada por seis meses en el rubro mencionado por el presidente Clinton, a mediados de julio de 1996— es que contravie-

---

151 En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se estipulaba que la política exterior debería apoyar el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo; además, promover en el exterior el desarrollo del país, por lo cual se insistirá en el respeto a las reglas de un comercio internacional amplio y justo. Igualmente, se esperaba promover determinaciones y acciones que contribuyan en la solución de problemas como la deuda, comercio y financiamiento del desarrollo. Lo anterior establecía las bases de la participación de la SRE en una agenda económica de política exterior.

ne las obligaciones internacionales de Estados Unidos bajo el TLCAN, especialmente los principios de la libre empresa. La posición diplomática mexicana ha sido en el sentido de criticar la iniciativa y formalmente se expresó el derecho de tomar todas las medidas, internas e internacionales, necesarias para defender los intereses de las empresas mexicanas como de los nacionales afectados con la medida.

A partir de los antecedentes mencionados, resulta de interés cuestionar si la política exterior, y en general, la administración pública mexicana, se ha adaptado a los nuevos retos que implica la relación con Estados Unidos. En términos generales, se puede apreciar que no han existido cambios fundamentales en la política hacia Estados Unidos. Esta afirmación se justifica con los siguientes elementos:

a) Persiste una participación más relevante de las secretarías relacionadas con los asuntos económicos que la propia SRE. Si bien se justifica que las primeras dependencias tengan un papel más importante en las negociaciones comerciales internacionales, debido a que cuentan con los elementos técnicos y recursos humanos necesarios para ello, a diferencia de la SRE, en la medida en que no se estimula la participación de esta última en las negociaciones financiero-económicas, se descarta de antemano la influencia política que puede ejercer ante el rol del Congreso en la política comercial estadounidense. Las negociaciones comerciales no se limitan exclusivamente a las cuestiones estrictamente económicas; en el proceso de negociaciones los factores políticos también tienen una incidencia importante en el diseño y desarrollo de la política económica estadounidense.

Una situación similar se presenta con las recientes informaciones de importantes diarios estadounidenses en torno a presuntos vínculos gubernamentales con el narcotráfico. En ese sentido, se plantea la necesidad de adoptar una postura crítica en torno a los alcances y límites de la corrupción, con el fin de que el problema no sea utilizado por funcionarios estadounidenses para presionar a

México en el combate al narcotráfico y en materia de cooperación migratoria.

b) El rol destacado de las dependencias económicas ha provocado pugnas entre esas dependencias con agencias responsables de los asuntos políticos —Secretaría de Gobernación, SRE y Procuraduría General de la República—, debido tanto a los espacios de participación como a diferencias de enfoques. Este objetivo es importante porque cualquier política exterior requiere una coordinación burocrática mínima, especialmente en el contexto político, con la finalidad de definir y desarrollar mecanismos, estrategias y metas.

c) La coordinación burocrática entre las dependencias relacionadas con los asuntos económicos y políticos internacionales es aún deficiente. La relación se limita generalmente a los intercambios de información, dejando a un lado la planeación y desarrollo de estrategias y mecanismos conjuntos. Por lo anterior, resulta difícil una cooperación intergubernamental entre los órdenes federal y estatal para promover la administración del desarrollo regional binacional, particularmente con las iniciativas de cooperación transfronteriza que se han expuesto en el estudio. El avance en ese sentido es indispensable debido a la importancia de la relación entre México y California y porque se mantiene una relación geográfica con un estado que se considera la séptima economía a nivel mundial.

d) Tradicionalmente, en el ámbito gubernamental se ha reconocido la importancia que tiene Estados Unidos para México. Sin embargo, aún no se operacionaliza y sistematiza esa jerarquía mediante el desarrollo de una política que responda tanto a los problemas de coyuntura como a los desafíos y perspectivas de largo plazo de la relación a nivel federal y fronterizo.<sup>152</sup> Esto se refleja en

---

152 A nivel no gubernamental se han creado instancias para analizar los problemas y las expectativas de las relaciones entre México y Estados Unidos, el último antecedente lo representa la Comisión para el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos. Desde nuestra perspectiva, el logro más importante de dicha Comisión fue el diagnóstico de los principales problemas bilaterales. En cambio, uno de los retos más importantes que no cumplió dicha Comisión fue la viabilidad política de que

la relación entre México y California, donde no se han podido obtener beneficios importantes para México en la agenda económica, política y social.

e) En los últimos años se ha incrementado la participación de México a través de mecanismos institucionales en el proceso de toma de decisiones de la política económica de Estados Unidos. Esta influencia es aún limitada y en el caso de la influencia gubernamental se caracteriza porque aún no se define una política que contenga objetivos, mecanismos de evaluación y coordinación burocrática. En otras palabras, aún no existe una política sistematizada de cabildeo para defender el TLCAN<sup>153</sup> y las disputas asociadas con la migración y el narcotráfico.

El aspecto más importante que México debe reconocer es que es posible y deseable influir en la estructura gubernamental y política estadounidenses. En los próximos años México debe buscar un mayor acercamiento con la comunidad de origen mexicano en Estados Unidos con la intención de fomentar la creación de un cabildeo empresarial y con las organizaciones sociales para influir en los asuntos de interés mexicano y en los problemas de la comunidad de origen mexicano.

f) Los consulados mexicanos en Estados Unidos han incrementado su influencia en las distintas ciudades estadounidenses. No obstante, su rol no se ha integrado en una política de promoción sistematizada de los intereses económicos de México y con el fin de reducir las tensiones provocadas por la migración y el narcotráfico.

g) No existen espacios para la descentralización de la toma de decisiones en la política exterior mexicana hacia los gobiernos

---

los distintos actores de los dos países tomaran en cuenta sus recomendaciones, especialmente en el caso de Estados Unidos, dada la importancia que tiene la descentralización.

153 Para una mayor sustentación de esta conclusión, véase el artículo de T. Eisenstadt, Cabildeo y Relaciones Públicas en Estados Unidos, en *Este País*, núm. 15, junio, 1992.

de los estados de la frontera norte con Estados Unidos. En el plano gubernamental se ha enfatizado la importancia de la interacción fronteriza binacional, pero aún no se ha diseñado una estrategia sistematizada para aprovechar y reducir las desventajas de una mayor relación económica fronteriza con estados como California o Texas.<sup>154</sup> El centralismo impide el desarrollo de iniciativas de cooperación orientadas a atender las disputas y crear espacios de entendimiento, con el fin de concebir la relación con Estados Unidos como una oportunidad para el crecimiento económico.

Los antecedentes de la cooperación transfronteriza de estados nacionales con problemáticas en parte comunes, como lo es España, reflejan la importancia de las iniciativas regionales y locales para promover el desarrollo regional en un contexto internacional y para reducir los efectos negativos de las políticas externas.

h) La mayor parte de las comisiones bilaterales carecen de mecanismos para llevar a la práctica las recomendaciones de política y su evaluación correspondiente. Esto ha conducido a que generalmente dichas comisiones se limiten al intercambio de información sobre los distintos problemas bilaterales y a proponer recomendaciones que generalmente no se llevan a la práctica. Nos referimos principalmente a la Comisión Binacional, las Reuniones Interparlamentarias, los encuentros periódicos entre funcionarios de los gobiernos federales, las comisiones relacionadas con los problemas del narcotráfico y la migración. En el ámbito regional sobresalen las Reuniones de las Californias y las reuniones entre los gobernadores y procuradores de Justicia de los estados fronterizos de ambos países. No obstante, debe enfatizarse que la complejidad de los problemas y la falta de voluntad política son las limitaciones principales para llegar a establecer y desarrollar acciones concertadas entre los gobiernos de México y Estados Unidos.

---

154 Esta afirmación se sustenta ampliamente en el reporte de investigación de G. del Castillo y José M. Ramos, "El Perfil Socioeconómico de California y su Articulación con México", COLEF, 1992.

i) La centralización de la toma de decisiones es una de las principales limitaciones para diseñar y desarrollar una política nacional o regional hacia Estados Unidos. Se requiere operacionalizar mecanismos eficientes que fomenten una relación más estrecha entre las distintas dependencias relacionadas con los asuntos exteriores y los gobiernos de los estados fronterizos del norte de México. Ello implica el fomento de mecanismos de cooperación intergubernamental que promuevan y coordinen la administración del desarrollo regional binacional.

j) Se concibe en algunos sectores de la opinión pública nacional que una mayor relación con Estados Unidos es contraria al nacionalismo mexicano, o bien, se percibe que ese sentimiento cambiaría negativamente. Existen antecedentes que justifican una actitud social de rechazo hacia Estados Unidos. La ubicación geográfica mexicana y los distintos problemas que ha determinado esa relación implican que México debe adoptar y defender una posición ante Estados Unidos. Con ello se desea afirmar que asumir una postura ante Estados Unidos o incrementar la cooperación transfronteriza no es contraria al nacionalismo mexicano. Este sentimiento debe ser el sustento ideológico de la posición nacional, que se debe adaptar en función de los nuevos retos de la política internacional.

Los elementos anteriores reflejan limitaciones de la política exterior mexicana que es necesario superar en el contexto de una mayor relación con Estados Unidos, que implica una oportunidad para el desarrollo nacional y un problema para la soberanía nacional. La conciliación de ambos aspectos resulta fundamental debido a que permitirían sentar las bases de una relación más sólida tanto a nivel federal como regional, que fomentaría una cooperación binacional y transfronteriza con base en intereses comunes de índole económica y social, que incentiven el desarrollo social. Si no se piensa en esa perspectiva, la relación con Estados Unidos seguirá dejándose a los vaivenes de los intereses políticos y económicos de grupos particulares. Con ese fin, el estudio ha propuesto la importancia de pensar la relación con Estados Unidos con una perspectiva más amplia de un desarrollo regional binacional, lo cual

implica, entre otras condiciones, un cambio de perspectiva del análisis de la administración pública mexicana para fomentar la planeación de la cooperación transfronteriza. Ahí radica la importancia del enfoque posburocrático, que ofrece elementos para entender y adoptar los cambios del entorno social que afectan a las organizaciones públicas.

En conclusión, el estudio y la influencia en el proceso de toma de decisiones de Estados Unidos nos permite conocer, analizar y evaluar las características del debate entre los distintos intereses económicos de los actores estadounidenses, y además, la manera en que esa confrontación condiciona o influye en la política económica de Estados Unidos.

El estudio del conflicto entre dichos actores es relevante porque el diseño y desarrollo de la política económica de ese país responde a los intereses económicos y políticos de congresistas estadounidenses, que derivan propiamente de las prioridades que antepongan los grupos de presión e interés del país. De aquí se concluye que las propuestas de Estados Unidos sobre el TLCAN y las iniciativas de política migratoria y narcotráfico hacia México no responden exclusivamente al Presidente estadounidense, sino que son producto del conflicto y la concertación entre intereses de congresistas, grupos de presión vinculados a empresas y de grupos de interés que defienden la posición de grupos sociales y sus propios intereses políticos y económicos. Esta heterogeneidad de actores en la toma de decisiones responde a la descentralización del poder y la autoridad en el sistema político de Estados Unidos.<sup>155</sup>

---

155 Véase S. D. Cohen, *The Making of United States International Economy Policy: Principles, Problems and Proposals for Reform*, Praeger, New York, Tercera Edición, 1988.

## **5.2 DESAFÍOS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Se identifica a la política exterior mexicana como una política pública. La política exterior también incluye la política económica externa hacia Estados Unidos. Los retos económicos del TLCAN y la relación con California se plantean en dos niveles: Primero, un nivel federal, donde se destaca el rol del gobierno federal mexicano y el segundo, el nivel regional, donde se menciona el caso de la relación México-California, especialmente en un contexto de descentralización de las decisiones de política exterior.

En el ámbito federal uno de los cambios indispensables es crear y desarrollar una política que reduzca los impactos negativos en el contexto de la integración comercial y el debate de la política inmigratoria con Estados Unidos. Ésta debe incluir las estrategias para articular la política exterior mexicana. Por ejemplo, incrementar la influencia a través de los cabilderos en la política comercial de Estados Unidos, especialmente el Congreso y el gobierno federal; fomentar un mejor entendimiento de la política comercial e inmigratoria de Estados Unidos.

### **Mecanismo de cooperación transfronterizo**

La importancia de la relación entre México-California es un ejemplo para analizar los contactos estrechos en las áreas económica y política entre ambas entidades. En esta relación se puede apreciar la participación activa de actores gubernamentales y no gubernamentales en la política comercial y migratoria de California. La tarea es relevante considerando que California se ubica como la séptima economía a nivel mundial, por lo que ha tenido un papel importante en el desarrollo del TLCAN.

El objetivo general del mecanismo es promover los contactos económicos y políticos con el fin de impulsar la cooperación y la

planeación transfronteriza. El mecanismo regional debe incluir objetivos, estrategias y metas específicas. Los principales objetivos del mecanismo son, entre otros: a) analizar el crecimiento económico local y regional de California y sus impactos en la economía mexicana; b) evaluar los cambios económicos provocados por el TLCAN y la crisis económica mexicana en la frontera; c) analizar y evaluar las principales políticas del sector privado y público de California hacia México, especialmente en las ramas económicas y en la política migratoria; d) establecer estrategias y mecanismos en cada sector económico y en la política migratoria para reducir los costos de la integración comercial y las tensiones políticas con Estados Unidos; y e) proponer y desarrollar alternativas de cooperación transfronteriza bilateral que promuevan la solución de problemas compartidos.

El mecanismo regional podría depender del gobierno federal, por lo que estaría incluido en la política exterior mexicana hacia Estados Unidos. La creación del mecanismo implica un avance en la aplicación del conocimiento sobre Estados Unidos en México, considerando la importancia económica y política de California y Texas. Otro argumento a favor se relaciona con el desconocimiento de la política migratoria de California y, en general, de Estados Unidos, pues se ignora cómo se puede influir en el proceso de toma de decisiones de dicho país, particularmente en los asuntos que tienen que ver con México. En este sentido, es significativo el comentario de Jorge A. Bustamante sobre la necesidad de un cambio en la política hacia Estados Unidos, en el contexto del debate de la política inmigratoria de California:

“los mexicanos debemos aprender a jugar a la política dentro de Estados Unidos. El futuro de las relaciones con los vecinos, en todos los niveles, depende de ello. Es preciso que aprendamos a seguir la lógica de la cultura política de ellos, en el diseño de estrategias para defender los intereses nacionales en las relaciones ... debemos abandonar la extrapolación de la política interna, para reaccionar ante las acciones unilaterales de Estados Unidos que nos causan agravios ... Debemos aprender a contestar con realismo y con sentido de responsabilidad ...

Ya debemos sentirnos suficientemente maduros para salir de los niveles de esterilidad política a los que llegan las manifestaciones emocionales de nacionalismo ramplón frente a las de poder de Estados Unidos. Este es un buen tiempo para intentar nuevas formas de lidiar con ese país.”

Las actividades específicas que podría desempeñar el mecanismo serían las siguientes:

- Asesorar a los funcionarios del gobierno federal, estatal y local para aprovechar de la mejor manera las posibilidades de intercambio económico y sociocultural con el estado de California.
- Asesorar a funcionarios de los tres órdenes de gobierno en sus reuniones con instancias del sector público, privado y social de California.
- Coordinarse con las dependencias gubernamentales y las cámaras de comercio nacionales y estatales que tratan asuntos económicos con California.
- Apoyar a las instancias gubernamentales federales y proponer alternativas para reducir el impacto económico y político que ocasionan la relación comercial, el narcotráfico y la migración en la frontera con California.
- Fomentar y coordinar eventos de políticas públicas entre los estados de Baja California y California. Además, estimular la participación de funcionarios mexicanos en eventos de interés público que se organicen en California.
- Recopilar y concentrar información básica y actualizada de las relaciones entre Baja California y en general, de México con California, en torno a los asuntos de comercio, industria maquiladora, turismo, planeación urbana, recursos acuíferos, aduanas, límites y puentes, cruces fronterizos, población, ecología, telecomunicaciones, cultura, asuntos legales y transporte.
- Fungir como una instancia que integre las demandas de los grupos organizados de Baja California y en general de México, sobre los problemas económicos y comerciales con California en el marco del desarrollo del TLCAN.
- Coordinar actividades de apoyo con las diferentes secretarías

de Estado, así como con la Dirección General de Fronteras de la SRE, con la Oficina regional de la SRE, la Comisión de Asuntos Fronterizos de la Cámara de Diputados, la Comisión de Política Exterior de la Cámara de Senadores y con los Consulados de México en California.

- Mantener comunicación con las siguientes oficinas: Representación Comercial de California en la Ciudad de México; Oficina de Asuntos Fronterizos de la Embajada de Estados Unidos en México, el Consulado General de Estados Unidos en Tijuana, B.C.; y las Comisiones de Asuntos Fronterizos de California y del Congreso de Estados Unidos.
- Integrar la participación de las instituciones de investigación y de educación superior sobre problemas fronterizos del estado de Baja California y en general de México con California.

La agenda bilateral es diversa y compleja por los temas y la heterogeneidad de actores gubernamentales y no gubernamentales. El desarrollo de una política bilateral mexicana y que fomente el consenso es difícil, debido al contexto político estadounidense, que se caracteriza por una descentralización del poder y la autoridad. La situación se agudiza por las limitaciones de los gobiernos fronterizos mexicanos de tener espacios de participación formal en la discusión de la agenda fronteriza con sus homólogos estadounidenses.

Existen dos opciones para regular el marco operativo de dicho mecanismo: la primera sería instalarlo en Baja California, considerando que este estado comparte la frontera con California. El mecanismo podría depender de la Secretaría General de Gobierno estatal y sustituiría a la Subsecretaría de Asuntos Especiales y a la oficina estatal que existe en Los Angeles, Ca. que, entre otras funciones, tienen la de coordinar la participación del gobernador de Baja California en las reuniones con sus homólogos fronterizos de México y Estados Unidos, y fomentar las inversiones de la región de Los Angeles, Ca. en el estado, respectivamente. Si se ubicara la Oficina en la Secretaría General de Gobierno, mantendría una relación directa e indirecta con las secretarías de Estado que

tienen alguna vinculación con los asuntos fronterizos. Esta relación se establecería a partir de la asistencia que brinden los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal. Así, se podrían coordinar conjuntamente actividades que tengan como objetivos fundamentales aprovechar las ventajas de la interacción de Baja California con California y, a su vez, tratar de reducir las tensiones o conflictos fronterizos.

La creación de la mencionada Oficina no implica una desvinculación administrativa o política del estado de Baja California respecto al gobierno federal. Por el contrario, existiría una relación estrecha con las instancias gubernamentales competentes, así se refleja en las actividades generales que desempeñaría la Oficina aludida, lo cual implica una mayor relación intergubernamental con respecto a las prerrogativas federal y estatal, que un rasgo esencial de un Estado federal y democrático.

El presupuesto de la oficina podría proceder del propio gobierno estatal y de alguna partida del gobierno federal, especialmente de la SRE. El costo económico de su establecimiento sería mínimo, si se considera que se pueden obtener ventajas de tipo económico y político: por ejemplo, incremento de inversiones; alternativas de cooperación transfronteriza en problemas binacionales compartidos; opciones de financiamiento procedentes de organismos internacionales; y una mejor comunicación política que reduciría las tensiones y conflictos provocados por la migración y el narcotráfico.

La segunda opción sería que el gobierno federal creara la Oficina de Asuntos Fronterizos con California como un mecanismo de carácter federal y descentralizado en el estado de Baja California. Si se reconociera la importancia económica, social y política del resto de los estados de la frontera sur de Estados Unidos, la oficina también podría también abarcar a esos estados.

Este mecanismo o instancia se puede contemplar como una alternativa de descentralización de la toma de decisiones de la administración pública federal en materia de política exterior. Tiene sentido la propuesta a partir de que la oficina se crearía precisa-

mente en el punto geográfico donde se definen las relaciones fronterizas con Estados Unidos, especialmente con dos de los estados más importantes en la economía y política estadounidense, como son California y Texas.

Este marco ha influido para que ciudades fronterizas como Tijuana incrementen sus contactos con ciudades como San Diego, Ca. Recientemente, los alcaldes de ambas ciudades firmaron un acuerdo de seguridad binacional en el contexto de la Convención del Partido Republicano a efectuarse en la ciudad de San Diego a principios del mes de agosto de 1996. Este acuerdo es uno de los primeros de un conjunto de propuestas de cooperación fronteriza a través de la creación de subcomités para la planeación del uso del suelo con estrategias de desarrollo urbano a través del intercambio de tecnología y trabajos para programas de transportes fronterizos. Estas iniciativas derivan del interés mostrado por el anterior alcalde tijuaneño, Héctor Osuna (PAN), de fomentar los vínculos con San Diego. Para ello, el interés de la alcaldesa Susan Goldin resultó fundamental.<sup>156</sup>

En el marco de estas iniciativas la propuesta del mecanismo fronterizo sería la de promover y dar seguimiento a las acciones en un marco de cooperación intergubernamental, con el fin de que las medidas se desarrollen y evalúen adecuadamente y en función de etapas y metas establecidas. Además, el mecanismo definiría los espacios de la soberanía nacional con el fin de integrar los objetivos de desarrollo fronterizo con las prioridades federales.

La experiencia regional de España en la promoción de la cooperación transfronteriza es un ejemplo que debe contemplarse, porque proviene de un Estado con algunas características políticas semejantes al caso mexicano.

---

<sup>156</sup>En el marco de la firma del acuerdo la alcaldesa Goldin mencionó: "como una sola región Tijuana-San Diego y con una visión proactiva para su desarrollo se hicieron planes regionales haciendo a un lado a los Gobiernos Federales de ambos países, entidades de gobierno que en muchas ocasiones interfieren negativamente". *La Crónica*, Mexicali, B.C., 1o. agosto, 1996.

La relación económica México-Estados Unidos atraviesa por un momento de redefinición, donde el TLCAN, la crisis económica mexicana y las tensiones en política migratoria, son elementos que deben condicionar la reformulación de la interacción. Esta situación y la experiencia del desarrollo fronterizo deberían conducir a que los gobiernos estatales tengan una mayor participación en los asuntos fronterizos con Estados Unidos. De esta manera, existiría la posibilidad de regular y planear la interacción gubernamental con los estados de California, Texas, Nuevo México, y Arizona; evitando con ello que las políticas fronterizas de los gobiernos estatales puedan cuestionar con sus acciones la soberanía nacional.

Esto no implica que tal relación no exista o que no se haya manifestado, sino que ahora la finalidad es que con base en objetivos, estrategias y metas específicas, los gobiernos estatales aprovechen al máximo las ventajas de vecindad con Estados Unidos. Es decir se propone una sistematización de las relaciones fronterizas con Estados Unidos en el contexto de una administración de un desarrollo regional binacional.

La importancia que tiene Estados Unidos para México y los impactos económicos y políticos de la relación bilateral, son factores que deben influir en la propuesta de organizar las relaciones fronterizas con Estados Unidos sobre la base de las prioridades y problemas que manifiestan los distintos grupos sociales fronterizos. La centralización de las decisiones con base en los intereses gubernamentales del centro del país es una medida inoperante y poco realista al carácter de la interacción fronteriza y a la descentralización del poder y la autoridad del sistema político de Estados Unidos. Ese debería ser el punto de partida de la modernización de la administración pública federal en sus relaciones fronterizas con Estados Unidos.

Los elementos centrales del enfoque posburocrático de la administración pública proporcionan las bases centrales para reorientar la administración del desarrollo fronterizo, particularmente porque establecen las bases del cambio administrativo en el contexto de

una descentralización y la importancia de fomentar el desarrollo regional, bajo los retos de la legitimidad y la competitividad. Los antecedentes de la cooperación transfronteriza europea reflejan la importancia de los actores regionales en la promoción del desarrollo regional desde una perspectiva más amplia de un desarrollo social y económico, que debe ser asimilado por los países en desarrollo. Eso representa una alternativa para repensar el desarrollo con un sentido más social y no sujeto totalmente a la lógica del mercado.

### **5.3 LA POLÍTICA MEXICANA Y LA INMIGRACIÓN EN CALIFORNIA**

La política mexicana se ha caracterizado por criticar las medidas de vigilancia policiaca fronteriza adoptadas por el Departamento de Justicia para controlar la inmigración ilegal, así como la violación de los derechos humanos de los migrantes mexicanos de parte de la Patrulla Fronteriza o empleadores estadounidenses. La mayor parte de las acciones mexicanas no han podido reducir las políticas estadounidenses, debido a su complejidad y a la falta de voluntad de avanzar en alternativas de solución viables política y económicamente. Esta situación se presenta porque se tienen reservas para oponerse a las decisiones de Estados Unidos. Desde una perspectiva política, la asimetría de poder económico entre México y Estados Unidos también explica la escasa prioridad que tiene para México el problema de la inmigración, a pesar de la contribución económica de los migrantes indocumentados en la economía local y regional mexicana. Desde otro enfoque, la migración indocumentada hacia Estados Unidos ha representado una opción laboral para los mexicanos, ante la incapacidad de crear empleos productivos, en los últimos años, especialmente en las áreas rurales, situación que se agudizará con el transcurso del tiempo.

En el contexto de la discusión de la Proposición 187, México incrementó sus críticas a la medida y al gobernador Pete Wilson.

Desde años anteriores, México ha criticado al gobernador Wilson en calidad de senador, ya que en ese entonces cuestionó el escaso papel de México para combatir el narcotráfico en la frontera mexicano-estadounidense.<sup>157</sup> En esos años el señor Wilson señaló que México debería incrementar sus esfuerzos antidrogas para controlar el problema. En años recientes también llegó a proponer que México cooperara con Estados Unidos para reducir la inmigración indocumentada.<sup>158</sup>

La posición mexicana en relación a la Proposición 187 se caracterizó por los siguientes aspectos: a fines de octubre de 1994, México, a través de la SRE, envió tres cartas diplomáticas al Departamento de Estado. Una de las misivas criticaba algunas consecuencias de la iniciativa y se expresó preocupación sobre: la discriminación provocada por la iniciativa en California; los sentimientos negativos expresados en la propuesta, desfavorables al clima de armonía y cooperación que caracterizaba la interacción entre México y Estados Unidos; el contexto de hostilidad, que podría reducir los vínculos comerciales y económicos y afectaría la relación; y añadía que México protegería los derechos humanos de los migrantes en Estados Unidos.

Durante los últimos días de la administración del presidente Salinas, el gobierno desarrolló una estrategia para informar al electorado de California de las contribuciones hechas para el crecimiento de la economía californiana. La idea era destacar que los migrantes indocumentados no eran los responsables de los problemas de presupuesto del estado. Con estas acciones, México desarrolló una política que no cambiaba radicalmente el precepto del respeto de la soberanía de los Estados Unidos, es decir, no interferir

---

157 Véase Subcommittee on Western Hemisphere Affairs and the Subcommittee on International Economy Policy, Oceans, and Environment of the Committee on Foreign Relations, Senate, Hearing, *Situation in Mexico*, Ninety Congress, Second Session, 13 mayo, 17 junio and 26, 1986.

158 Véase "Wilson Letter Asks Salinas Help on Illegal Immigration", *San Diego-Union Tribune*, 1 septiembre, 1993.

en los asuntos de política interna.<sup>159</sup> Esta posición es uno de los argumentos principales para no adoptar una posición crítica hacia Estados Unidos en sus asuntos internos, especialmente en los temas de índole política. Sin embargo en la medida en que las violaciones de los derechos humanos se han incrementado en los últimos años, los Consulados mexicanos en Estados Unidos y en especial el Consulado de Los Angeles, Ca., han tenido que desempeñar un papel más crítico.<sup>160</sup>

Con el ascenso del presidente Ernesto Zedillo, se anunció la nueva propuesta para proteger los derechos humanos de los migrantes mexicanos: aumentar el personal de los Consulados mexicanos en Estados Unidos; incrementar el área de derechos humanos en la SRE; y defender legalmente los derechos humanos de los migrantes para impedir cualquier tipo de discriminación y racismo en California.

La política migratoria mexicana también ha adolecido de las siguientes limitaciones: a) Se repite la estrategia de enviar cartas al Departamento de Estado. En términos diplomáticos el procedimiento es correcto, pero en una perspectiva política es insuficiente, porque el Departamento de Estado jamás le exigirá a la Patrulla Fronteriza que evite la violación de los derechos humanos de los migrantes indocumentados. b) México debió haber discutido la Proposición 187 con el gobierno de California, porque la propuesta era una medida estatal y no una propuesta federal. Por lo anterior, se ignoraron la importancia del proceso de toma de decisiones en California y los tradicionales conflictos entre el gobierno federal y los estados, especialmente en relación al problema de migración. c) El gobierno mexicano criticó al gobernador Wilson debido a la propuesta 187. Esta acción es importante, pero inadecuada, porque

---

159 Véase "Mexico Fights Prop. 187 —delicately", *Los Angeles Times*, 29 octubre, 1994.

160 Un antecedente reciente fueron las acciones agresivas de los agentes policíacos del condado de Riverside contra un grupo de migrantes indocumentados mexicanos. Véase "Consulate Takes Activist Role for Mexicans in U.S.", *Los Angeles Times*, 9 abril, 1996.

California tiene una intensa relación comercial, económica y política con México. Esta relación establecía las bases para discutir y negociar la propuesta inmigratoria. Sin embargo, México evitó negociar desde un principio con acciones concretas la medida con el estado de California. Esta fue una acción equivocada porque hubiera sido más conveniente abrir espacios de negociación con el sector comercial o las organizaciones sociales de California, aprovechando estos vínculos para promover la comunicación con el gobierno californiano. **d) México olvidó que California es la séptima economía a nivel mundial y seguirá siendo la frontera con el estado de Baja California.** En consecuencia, era inadecuado promover acciones que impedían la comunicación bilateral y la discusión de alternativas a los problemas fronterizos.

Durante el debate del TLCAN la administración del presidente Clinton argumentó que con el tratado se reduciría la inmigración mexicana indocumentada, ya que se partía de la premisa de que la iniciativa impulsaría el crecimiento económico, con lo cual se disminuiría la migración.<sup>161</sup> Sin embargo, en el transcurso del TLCAN el flujo de migrantes indocumentados no se ha reducido sustancialmente. Ello explica que el gobernador Pete Wilson haya planteado la Proposición 187 y sus continuas exigencias de mayor presupuesto al gobierno federal para atender los costos negativos de la inmigración indocumentada en California. Esta situación influyó para que el Congreso y la administración del presidente Clinton hayan promovido una mayor vigilancia policiaca fronteriza en los años de 1994 a 1996.<sup>162</sup> Desde la perspectiva del gobierno de California esta política de intercepción es la mejor alternativa ante

---

161 Véase *Los Angeles Times*, 19 agosto 1993.

162 Véase "House OKs Plan to Put Troops on the Border", *San Diego Union-Tribune*, 9 junio, 1994; "Panel OKs 700 New Border Agents", *Ibid.*, 16 junio, 1994; "Clinton Seeks \$24.8 Billion for Immigration", *Los Angeles Times*, 22 junio 1994; "Agents Begin Massive Sweep Along Border" (Operation Gatekeeper), *Ibid.*, 2 octubre, 1994; "Reno to Tell New Border Plans Here", *San Diego Union-Tribune*, 17 septiembre, 1994; "U.S. Draws New Border Strategy", *Ibid.*, 9 diciembre, 1994; "Clinton Moves to Curb Illegal Immigration", *Los Angeles Times*, 8 febrero, 1995.

la incapacidad de atender los requerimientos financieros del gobierno de California.

En el marco de la crisis financiera y económica mexicana de fines de 1994 y de 1995, México incrementó su cooperación migratoria con Estados Unidos. Las propuestas fueron una exigencia de algunos legisladores estadounidenses<sup>163</sup> para conceder su apoyo al paquete financiero de \$20 mil millones de dólares a México. Las propuestas de cooperación se relacionan con los siguientes aspectos: una participación más activa del Grupo Beta para detener a los traficantes de migrantes; incrementar la vigilancia aérea en la frontera, particularmente con agentes de la Secretaría de Gobernación; enviar a los migrantes expulsados hacia sus destinos de origen, especialmente hacia el centro del país; enviar a los migrantes indocumentados encarcelados en Estados Unidos a México; incrementar las acciones de detención de los falsificadores de documentos migratorios; y evitar que los migrantes crucen por las garitas de acceso a Estados Unidos.<sup>164</sup> Otra de las propuestas era en el sentido de apoyar con financiamientos el desarrollo rural-urbano de las ciudades de donde provienen los migrantes. Igualmente, se planteó el interés de una mayor vigilancia en la frontera con Guatemala, para evitar el ingreso de migrantes indocumentados. Estas iniciativas representan un avance importante de intentos de cooperación bilateral para atender algunas de las causas y efectos que determinan la migración indocumentada.

Uno de los problemas que sobresale es si algunas de las propuestas tienen costos para la soberanía nacional y, además, los costos para México si en el mediano y largo plazos se reduce la

---

163 Véase "Clinton Appeals for his Proposal to Rescue Mexico", *New York Times*, 19, enero, 1995; "U.S. Proposal to Aid Mexico is Jeopardy", *Wall Street Journal*, 23 enero, 1995; "Risky Course for Clinton", *New York Times*, 1 febrero, 1995; y "Clinton's Mexico Aid Proposal Shaken by Demand for Inquiry", *Los Angeles Times*, 2 marzo, 1995.

164 Véase "Top Border Cop Named for Mexico Task Force", *San Diego Union-Tribune*, 14 febrero, 1995; y "Mexico to Boost Border Controls", *Ibid.*, 16 febrero, 1995.

emigración internacional. Una de las opciones de política más importantes es fomentar el crecimiento económico en las áreas rurales-urbanas expulsoras de migración. Ante el interés político estadounidense de detener la inmigración mexicana, es necesario repensar el problema de la migración desde una perspectiva social y económica de largo plazo. Para el gobierno de Estados Unidos, las propuestas de cooperación eran importantes considerando que de ellas en parte dependía la simpatía de los legisladores críticos a la ayuda financiera a México.

Las propuestas de cooperación migratoria con Estados Unidos no causaron polémica en la opinión pública mexicana, porque para la mayor parte de la sociedad el interés ha estado enfocado a la crisis financiera y a los asesinatos de miembros del PRI.<sup>165</sup> Recientemente los presuntos vínculos de corrupción de empresarios mexicanos con el ex-funcionario Raúl Salinas, han reducido la atención del problema migratorio en un contexto electoral estadounidense donde el costo de los migrantes es uno de los problemas principales. Además, el gobierno mexicano declaró que las acciones de cooperación no limitarían el libre tránsito de mexicanos en el territorio nacional.<sup>166</sup> Igualmente, se planteó que las acciones estaban destinadas a reducir la violencia fronteriza y la labor de los traficantes de indocumentados; lo que representa una tarea importante considerando que en los últimos años ha aumentado la violación de los derechos humanos a migrantes, tanto por traficantes como por agentes de la Patrulla Fronteriza en la frontera entre Baja California y California.<sup>167</sup>

---

165 Véase "Ex-President Brother Held in Mexico Slaying", *Los Angeles Times*, 1 marzo, 1995; y "Mexico's Ex-Leader Denies His Brother Plotted Killing", *Ibid.*, 2 marzo 1995.

166 Sin embargo, llama la atención que desde hace un año existe un retén de la delegación de la Procuraduría General de Justicia en Tijuana, B.C. en la carretera Tijuana-Mexicali. Este punto de revisión es importante porque ahí cruzan los transportes foráneos y vehículos en general procedentes del centro del país. En ocasiones los oficiales destacados solicitan identificaciones a los pasajeros de los autobuses e inspeccionan el equipaje.

167 Véase "Police Revise Migrant, Border Patrol Policy", *San Diego Union-Tribune*, 17 diciembre, 1993; y "Border Patrol Agents Accused of Abuses", *Los Angeles Times*, 5 octubre, 1994.

La cooperación bilateral es indispensable para atender problemas comunes que afectan la relación política binacional. Sin embargo, incrementar la vigilancia policiaca estadounidense no es la mejor opción para reducir la inmigración mexicana, porque no se atienden los factores estructurales de demanda y oferta de empleo que existe en Estados Unidos. En consecuencia, México tiene el reto de fomentar la discusión de alternativas económicas para reducir la migración. En ese sentido, es importante un acuerdo laboral bilateral de trabajadores migratorios en los sectores de agricultura y en algunas ramas del sector de servicios en California.

Desde la perspectiva gubernamental, un acuerdo sobre migración laboral con Estados Unidos es irrealizable porque sería "jurídicamente inviable" y en términos "políticos irrealizables"; además, establecer una cuota de trabajadores mexicanos plantearía problemas de carácter constitucional, ya que el gobierno mexicano no podría impedir, limitar o prohibir la salida de los connacionales que lo requieran. Para afirmar lo anterior se considera la experiencia del Convenio de Braceros de los años cuarenta.<sup>168</sup> Al respecto, cabe comentar que la experiencia del acuerdo de braceros demostró la incapacidad y dificultad de atender las diversas violaciones de los derechos laborales de los migrantes, especialmente debido a la falta de asesores jurídicos especializados en la política migratoria estadounidense. También se carecía de un conocimiento de la dinámica política de ese país, en especial del asunto migratorio. Un mejor conocimiento de esos aspectos y la voluntad política hubieran permitido atender las violaciones del acuerdo y las disputas políticas suscitadas.<sup>169</sup> Por lo tanto, se considera que un acuerdo bilateral de

---

168 Opinión expresada por Enrique Loaeza Tovar, Director de Protección y Asuntos Consulares de la SRE en entrevista. Véase *El Financiero*, 9 julio, 1996.

169 Los problemas presentados con el acuerdo son analizados en el excelente trabajo de Ernesto Galarza, *Trabajadores Migratorios en Tierra Extraña, Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. X, núms. 1-2, enero-marzo y abril-junio, 1958.

carácter laboral es una de las opciones más importantes para abordar la migración indocumentada hacia Estados Unidos.<sup>170</sup>

Para avanzar en la negociación existen tres condiciones a considerar: garantizar un salario mínimo para los trabajadores migratorios; proteger el nivel de calificación de los trabajadores migratorios mexicanos, considerando que en los últimos años se ha incrementado el nivel de escolaridad de los migrantes; y el hecho de que un mayor control migratorio facilitaría la planeación económica-financiera en los niveles locales y regional.<sup>171</sup> Desde una perspectiva de largo plazo, esta propuesta y el crecimiento económico de México, especialmente en las ciudades expulsoras de migrantes, son las mejores opciones de política para reducir la migración indocumentada hacia Estados Unidos.

Los antecedentes del problema en los últimos años reflejan que los impactos políticos a nivel de los dos gobiernos no han evitado la cooperación en otras áreas de la agenda. Con lo cual, en ocasiones existe una indiferencia a los actos provocados por agentes de la Patrulla Fronteriza o las medidas adoptadas por el gobierno de California o del gobierno federal para controlar la migración indocumentada. La oposición generalmente se ha limitado a denunciar los actos violentos ante las limitaciones para erradicarlas. El problema estructural radica en que las acciones estadounidenses afectan a una clase social mexicana que no tiene mejores alternativas de empleo que el de migrar de manera ilegal hacia Estados Unidos.

En los próximos años, definir un acuerdo bilateral con Estados Unidos será uno de los desafíos de la administración pública mexi-

---

170 Para analizar la importancia y la viabilidad política y jurídica de un acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos, véase los trabajos de J. Ramos y O. Woo, "La Política de Migración hacia Estados Unidos: Antecedentes y Alternativas". COLEF, 1990 y M. García y Griego y J. Wilkie, "La Migración de Mexicanos a EE.UU. y las Posibilidades de Colaboración Bilateral: Cuatro Marcos Conceptuales", Documento presentado a UCMexus, enero, 1989.

171 Véase G. del Castillo, "The Mobility of Labour...", *op. cit.*, p. 8 y G. del Castillo, La Movilidad..., *op. cit.*, en G. Vega C. (ed.), México..., *op. cit.*

cana en materia de política migratoria. De lo contrario, los problemas de violación de derechos humanos y laborales hacia los trabajadores migratorios continuarán, a pesar de la importancia económica que representa esa población para México. Si la administración pública no avanza en ese sentido, se perderá otra oportunidad de reconocer la relevancia económica de esa población y el potencial político que puede representar para los intereses mexicanos en Estados Unidos. La tarea implica trascender la retórica de la importancia de los migrantes indocumentados y de la población de origen mexicano en Estados Unidos. El desarrollo de esa política implica que México ha entendido y ha adoptado la voluntad política para definir una estrategia ante Estados Unidos, a pesar de la complejidad que representa la descentralización del poder y de la autoridad en el sistema político estadounidense.