

## CAPÍTULO IV

LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE CALIFORNIA . . . . .	89
4.1 Los factores de decisión en la política migratoria . . . . .	91
4.2 La Proposición 187 . . . . .	95
4.3 Escenarios en la política de inmigración en California . . . . .	100
4.4 Las contradicciones en la política de California . . . . .	105

## CAPÍTULO IV

# LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE CALIFORNIA

## 4.1 LOS FACTORES DE DECISIÓN EN LA POLÍTICA MIGRATORIA

La política migratoria desarrollada por la Patrulla Fronteriza (PF) se ubica dentro del contexto general de la política migratoria de Estados Unidos, que en la administración del presidente Clinton se ha caracterizado por tratar de evitar con medidas policiacas —aumento de la vigilancia fronteriza— la migración de mexicanos, centroamericanos y recientemente, de chinos.<sup>109</sup> Esta política se justifica desde la perspectiva de la PF y del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), porque este flujo se contempla con un enfoque policiaco y no como un fenómeno laboral.<sup>110</sup> Esta actitud no se esperaba de la administración del presidente Clinton, si se considera su perfil liberal y sus propuestas en favor de los derechos humanos. Sin embargo, en el transcurso de su administración ha tenido que enfrentarse al debate sobre los costos de la migración indocumentada en estados como California y, en consecuencia, a ofrecer respuestas políticas que le permitan legitimarse ante sus electores, especialmente en el marco del proceso electoral de 1996.

---

109 Una de las últimas iniciativas de la administración Clinton es el aumento de los agentes de la Patrulla Fronteriza. Véase "U.S. to Add 185 Agents to Fight Smuggling", Los Angeles Times, 19 de mayo, 1996.

110 Para contrastar el enfoque policiaco empleado por la PF véase a Subcommittee on International Law, Immigration and Refugees of the Committee on the Judiciary, House, *Operations of Border Patrol*, Hearing, 102nd Congress, Second Session, 5 agosto, 1992.

Las políticas de intercepción desarrolladas por la PF responden a los siguientes factores:

Primero, un factor de tipo burocrático, que entre otros aspectos implica que la agencia cuenta con la autonomía y un criterio de discrecionalidad para desarrollar las acciones que se orienten a un mejor control de la migración con medidas policíacas. Esta facultad de la PF se justifica por la descentralización del poder y de la autoridad del sistema político estadounidense.

La medida también puede comprenderse por el interés de la PF de demostrar su poder y la importancia de su rol en el desarrollo de la política migratoria fronteriza y en parte, en la política antidrogas, en un contexto en que sus relaciones con Aduanas se han caracterizado por conflictos de poder.<sup>111</sup> Además, debe apuntarse que en el marco de una reestructuración burocrática propuesta por el Vicepresidente Albert Gore, —**National Performance Review**— nuevamente se planteó que se integrarían el SIN —de quien depende la PF— y Aduanas. La propuesta se plantea en función de que las funciones del SIN se han centrado en las operaciones policíacas y no en las tareas administrativas.<sup>112</sup> Además, se debe considerar que, desde 1989, el gobierno federal le dio a la PF la facultad de interceptar drogas en la frontera, lo que resulta incompatible con las funciones administrativas que desarrolla el SIN.

El segundo factor influye en las políticas de intercepción fronteriza desarrolladas por la PF es el aspecto económico. En los últimos años la PF, a través del SIN, ha influido en ciertos círculos importantes de la política migratoria en Washington, D.C. en torno a que cuentan con limitaciones de presupuesto, personal y equipo para desarrollar eficien-

---

111 Para analizar algunos antecedentes de conflictos burocráticos entre el INS y el Customs Service véase el caso del Reorganization Plan (1973), de donde se creó la Drug Enforcement Agency (DEA). Al respecto se puede consultar a P. Rachal, *Federal Narcotics Enforcement: Reorganization and Reform*, Auburn House Publishing Co., Boston, Massachusetts, 1982.

112 Véase un antecedente en "Centralized Immigration Control Urged", en *New York Times*, 3 junio, 1990.

temente sus tareas en la frontera con México, en un contexto de un incremento en la migración laboral mexicana y aunado a un clima de violencia fronteriza.<sup>113</sup> Desde la perspectiva de la PF, la violencia se atribuye a las acciones agresivas de parte de “polleros” y narcotraficantes contra agentes de la PF.

La acción de intercepción desarrollada por la PF en ciudades como El Paso, Tx., en octubre de 1993, y el incremento de la vigilancia en San Ysidro, Ca. y Calexico, Ca. a partir de 1994, obedece al interés de reiterar la importancia de su papel ante el aumento de la migración laboral mexicana hacia Estados Unidos. Los resultados del aumento de la vigilancia fronteriza reflejarán la importancia de desarrollar medidas más estrictas y con resultados favorables para disminuir la migración mexicana. Esta imagen que sería respaldada por los legisladores estadounidenses y grupos de interés —FAIR— que tradicionalmente han favorecido que se brinde mayor apoyo económico a la PF,<sup>114</sup> aunado al desconocimiento y los estereotipos que existen en Washington, D.C. sobre la frontera, influirían en un mayor presupuesto a la PF y la reafirmación de su rol en el diseño y desarrollo de la política migratoria y antidrogas fronteriza,<sup>115</sup> como se puede ejemplificar con la propuesta de construcción del muro en la frontera entre Tijuana y San Diego y el aumento del personal de la PF.<sup>116</sup> El problema es cuestionar si

---

113 Véase U.S. GAO, *Border Patrol: Southwest Border Enforcement affected by mission expansion and budget*, Hearing, Subcommittee on International Law, Immigration and Refugees, Committee on the Judiciary, House, 5 agosto, 1992.

114 Véase “Sen Feinstein Gets Firsthand Look at Illegal Immigration”, *Los Angeles Times*, julio 9, 1993; “Senate Panel” OKs Border Patrol funds, *ibid.*, 23 julio 1993; y Boxer urges augmented Border staff, *ibid.*, 30 julio 1993.

115 Un ejemplo reciente es la aprobación del Congreso y del Senado de Estados Unidos de leyes que impiden el uso de documentos falsos, limitan los beneficios federales y establece barreras físicas al cruce de migrantes, aunque el presidente Clinton pretendía hacer algunos cambios. Véase “House Passes Bill to Crack Down on Illegal Immigrants” y “Senate Approves Broad Assault on Illegal Immigration”, *Los Angeles Times*, 3 mayo, 1996.

116 Véase “Rep. Hunter Defends Plan to Erect Triple Fence Along Mexican Border”, *Los Angeles Times*, 5 mayo, 1996.

esas medidas influyen en una disminución sustancial del flujo de migrantes hacia Estados Unidos. En principio, se considera difícil lograr avances importantes debido a los factores estructurales —de oferta y demanda— que condicionan la migración indocumentada.

El tercer factor, que influye en el rol de la PF, es de carácter político. Este aspecto radica en la relación que existe entre la agencia aludida con legisladores federales vinculados con la política migratoria. El vínculo implica que estos legisladores enfatizaran la importancia del rol de la PF para detener el aumento de la migración laboral mexicana y el tráfico de drogas fronteriza, lo que se traduce en un incremento de presupuesto para construir las barreras físicas en la frontera<sup>117</sup> y, en general, para las funciones que desarrolla la PF. Con estas acciones, los legisladores tratan de responder a las preocupaciones que existen en el distrito electoral sobre el impacto socioeconómico de la migración laboral mexicana.

Los vínculos de la PF, y en algunos casos del SIN, son importantes porque algunos comités de la Cámara de Representantes, como el de **Government Operations Committee**, el **Judiciary**, el **Foreign Affairs**, y el **Senate Appropriations Committee**, tienen jurisdicción sobre las principales funciones que desarrolla la PF. Se puede afirmar que en la medida en que la PF tiene mayor apoyo de congresistas, éste se traducirá en un mayor número de concesiones económicas y políticas.

El último factor que justificaría el desarrollo de una mayor vigilancia policiaca de parte de la PF es del tipo social. Esto significa que existen sectores de la opinión pública fronteriza estadounidense que rechazan la migración laboral mexicana y apoyan el rol de la agencia.<sup>118</sup> La posición de esos grupos es cuestionable debido a

---

117 Véase algunos antecedentes en "Border Fence Will go up at Tecate", *Los Angeles Times*, 25 noviembre, 1992 y Extension of Barrier Angers Mexicans, *San Diego Union-Tribune*, 20 octubre, 1993.

118 En una encuesta se dio a conocer que el 69% de los encuestados en el estado de California consideraban que la migración ilegal era un problema importante en el estado. Además, el 73% de

que carecen de una base racional. Más bien, sus posiciones están determinadas por estereotipos y su desconocimiento del impacto de los migrantes en la economía, aspectos que influyen en su manipulación político-ideológica.

En suma, factores de tipo burocrático, económico, político y social explican el rol de la PF en la política migratoria y antidrogas en la frontera sur de Estados Unidos. El entendimiento de la manera como se conjugan esos aspectos en la política estadounidense es fundamental en la definición de una política mexicana hacia California. Esto se plantea porque generalmente las declaraciones o propuestas de actores mexicanos sobre la población indocumentada en Estados Unidos refleja un desconocimiento de la política migratoria estadounidense, especialmente del rol que tienen las agencias federales como el SIN, la PF, y los grupos de presión y de interés. En la medida en que exista un mejor conocimiento de los procesos de toma de decisiones de las agencias relacionadas con la administración del desarrollo fronterizo, se tendrán los elementos adecuados para negociar y atender las disputas fronterizas. La idea es importante considerando que los migrantes mexicanos son un sector que aporta recursos económicos a regiones rurales y urbanas mexicanas, donde la ausencia de esos recursos hubiera incrementado el nivel de pobreza.<sup>119</sup>

## 4.2 LA PROPOSICIÓN 187

La Proposición 187 fue una de las iniciativas presentadas por el gobernador Wilson durante las elecciones de California en noviembre de 1994. La propuesta de ley incluye diez secciones; las principales son: la quinta, sexta, séptima, octava y novena.

---

los encuestados declararon que la National Guard debería respaldar los labores de la BP. Véase "Majority in State are Fed up With Illegal Immigration", *Los Angeles Times*, 19 septiembre, 1993.

119 Jorge A. Bustamante ha insistido en la importancia de apoyar a los migrantes indocumentados considerando su aportación a la economía mexicana, que estima en más de tres mil millones de dólares en 1995. Véase "Frontera Norte: Más Ruido que Nueces", *Excelsior*, 21 junio, 1996, 7-A.

La quinta sección establece el objetivo fundamental de la propuesta que excluye a los inmigrantes ilegales de los servicios sociales públicos. Una de las principales preocupaciones para la población mexicana es que puede dar lugar a discriminación, ya que cualquier entidad pública en California puede negar servicios sociales públicos a los residentes legales que aparentemente tengan un estatus ilegal en los Estados Unidos.

La sexta sección establece la exclusión de inmigrantes ilegales de los servicios de salud pública, con la excepción de la atención de emergencia. Es importante notar que los inmigrantes ilegales son elegibles para muy poca asistencia pública, excepto por los servicios médicos de emergencia bajo "Medicaid" y los beneficios del programa nutricional para mujeres, infantes y niños.<sup>120</sup>

La séptima sección establece la exclusión de los inmigrantes ilegales de las escuelas primarias y secundarias públicas de California. Es importante mencionar que entre 1988 y 1993 la mayoría de la población indocumentada mexicana en Estados Unidos es gente joven. Esta población recibió formación educativa que se ha incrementado en el transcurso de los años; su nivel ha aumentado 1.9 años de educación anualmente.<sup>121</sup> Esta población educada significa un beneficio para la economía de California que generalmente no se considera en el debate político e ideológico sobre inmigración. En cambio, para México es un costo negativo porque fueron educados en escuelas nacionales. El debate acerca del acceso de inmigrantes a las escuelas en California está subestimado porque se está incrementando el nivel de escolaridad de los migrantes mexicanos y, además, porque a los padres de estudian-

---

120 Según la información obtenida en el censo de 1990, sólo 1.9 mil millones de dólares o el 6.2% de los ingresos de "welfare" se van a los grupos a los cuales se les negarían los beneficios. Esto porque generalmente el programa de welfare es usado por los nativos (87.2%) y los inmigrantes reciben 3.9 mil millones de dólares, los otros dos mil millones en beneficios a inmigrantes se dividen entre ciudadanos naturalizados, refugiados recientes e inmigrantes mayores de 75 años.

121 Véase Gustavo del Castillo, "The Mobility of Labour in North America: A Track for Future Negotiations", COLEF, Tijuana, B.C., 1994, p. 3.



tes mexicanos en Estados Unidos se les descuenta impuestos de sus salarios.<sup>122</sup>

Estas medidas reflejan el interés explícito de reducir el flujo de migrantes indocumentados hacia Estados Unidos. Desde un punto de vista legal, la política es legítima porque responde a una prerrogativa constitucional. Sin embargo, se dejan de lado algunos aspectos importantes, como es la participación de la mano de obra mexicana en la economía regional y local de California, la cual coadyuva al crecimiento económico y fomenta un mercado binacional que no se erradicará con acciones legales, debido a su naturaleza estructural. Si estos elementos se consideran relevantes, entonces cabe cuestionar por qué no han reducido el debate político californiano.

Uno de los aspectos que influye al respecto tiene que ver con la desinformación existente sobre el impacto de la migración indocumentada. Esta falta de información influye en la creación de estereotipos, que se reflejaron en el debate de la propuesta 187. Por ejemplo, la mayoría de los electores —59%— y los medios de comunicación de California apoyaban esta propuesta o favorecían medidas para controlar la inmigración ilegal hacia los Estados Unidos. En una encuesta realizada por el diario **Los Angeles Times**,<sup>123</sup> el 69% reconocía que los inmigrantes ilegales era un problema severo.<sup>124</sup> De esta información se deduce que los electores hispanos están cada vez más a favor de

---

122 Recientemente se aprobó una ley que permite a los estados negar educación pública a los niños que viven ilegalmente en el país. El gobernador Wilson estima en cerca de 350 mil niños ilegales en escuelas públicas de California, cuyo costo económico se calcula en 1.9 mmd en 1996 y de 2 mmd en el año fiscal 1996-1997. Véase "House Votes Ok Bans on Illegal Immigrant Schooling", *Los Angeles Times*, 21 marzo, 1996.

123 La encuesta de Los Angeles Times entrevistó a 1 162 adultos residentes de California. Véase *Los Angeles Times*, 19 septiembre, 1993.

124 En la misma encuesta se afirmaba que el 16% de quienes contestaron declararon que la inmigración de indocumentados era uno de los principales problemas de California. Otros problemas eran crimen, pandillerismo con 27%, y la economía con un 21% y la educación con 14%.

controlar la inmigración ilegal.<sup>125</sup> Una de las razones es que creen que este flujo de migrantes los desplazará de sus empleos, especialmente en actividades de baja calificación laboral. El debate político e ideológico sobre la inmigración ilegal generalmente influye a los electores conservadores o desinformados de California, que son tradicionalmente los electores principales. Esto explica por qué estos grupos están cada vez más a favor de iniciativas para controlar la inmigración ilegal.<sup>126</sup> Uno de los retos para los grupos activistas a favor de la inmigración y del gobierno mexicano será influenciar a estos grupos con el argumento de las aportaciones de los migrantes a la economía de California.<sup>127</sup>

La descripción de las principales secciones de la Proposición 187 del estado de California reflejan el interés de controlar y reducir el flujo y los costos de la migración indocumentada en California.<sup>128</sup> Si bien la iniciativa ha sido suspendida por la magistrada Mariane R. Pfaelzer, del Tribunal Federal de Distrito en Los Angeles, Ca. por inconstitucional, a fines de noviembre de 1995, el impacto social que ha dejado en la población indocumentada de origen mexicano es negativo. Además, desde su aplazamiento el Congreso estadounidense, a través de la influencia de legisladores de California, ha

---

125 En la encuesta aludida la población de origen latino votó en un 48% a favor de la Proposición 187 en contra de un 44%. Véase *San Diego Union-Tribune*, 27 septiembre, 1994, *op. cit.*

126 Véase "FAIR at Forefront of Push to Reduce Immigration", *Los Angeles Times*, 24 noviembre 1993.

127 Entre los trabajos donde se analiza con objetividad el impacto de los migrantes está el de R. Clark and J. Passel, *How Much do Immigrants Pay in Taxes? Evidence from Los Angeles County*, The Urban Institute, Washington, D.C., agosto, 1993; M. Fix and J. Passel, *Immigrants and Immigrants. Setting the Record Straight*, The Urban Institute, Washington, D.C., mayo, 1994; R. Clark and *et. al.*, *Fiscal Impacts of Undocumented Aliens: Selected Estimates for Seven States*, The Urban Institute, Washington, D.C., septiembre, 1994; y GAO *Illegal Aliens: Assessing Estimates of Financial Burden on California*, Report to Hon. Barbara Boxer, U.S. Senate, noviembre, 1994.

128 Una de las referencias más utilizadas por el gobierno del señor Wilson en el debate sobre los costos de los migrantes fue el trabajo de D. Huddle, *The Cost of Immigrants*, Carrying Capacity Network, Washington, D.C., Revised julio, 1993.

aprobado algunas leyes que pretenden negar algunos servicios públicos a los migrantes.<sup>129</sup>

La administración pública mexicana se enfrenta al desafío de atender los casos de abusos y violación de los derechos humanos y laborales de los migrantes indocumentados en Estados Unidos, con acciones concretas que superen la retórica de la defensa de los derechos humanos. Esta situación y la posibilidad de que el gobierno de California continúe legislando leyes en contra de la población indocumentada<sup>130</sup> debe llevar a una modernización de los mecanismos de influencia de México en Estados Unidos, especialmente en estados como California y Texas, donde se concentra la población mexicana.

El problema de los migrantes es complejo, debido a la influencia de factores de índole política e ideológica, que impiden ver con objetividad su participación en la economía de California. La dificultad de reducir el problema por sus factores estructurales determina la prioridad de México de generar espacios de entendimiento bilateral que permitan contemplar con un enfoque más realista el problema. La tarea es importante si se consideran los distintos intereses que definen el problema, lo cual implica capacidad de negociación para crear arenas de cooperación bilateral en la materia. Esa sería una condición fundamental de una administración pública moderna, innovadora, que pretenda la legitimación con los sectores sociales más desprotegidos.

---

129 Véase "Prop, 187 Issue Moves Onto National Stage", *Los Angeles Times*, 22 marzo 1996 y "Immigration Debate About to Resurface", *Ibid*, 26 mayo, 1996.

130 En ese sentido Jorge A. Bustamante ha enfatizado que: "Es muy importante no caer en el error de confundir a la 187 que es sólo una de las muchas manifestaciones del problema irresoluto de los trabajadores migratorios. (...) No se debe confundir forma con fondo. Hace mucho que la guerra contra los inmigrantes mexicanos se da más en Washington que en California. Ahí se discute, entre otros treinta proyectos antiinmigrantes, el proyecto de ley 2202 cuyo autor es el congresista Lamar Smith, de Texas, y cuyo contenido es aun peor que el de la 187, pues establece medidas que penalizan explícitamente a los migrantes legales además de demonizar a todos los indocumentados". Véase Jorge A. Bustamante, *Frontera Norte: Inconstitucional la 187, Pero...*, *Excelsior*, 27 noviembre 1995.

El problema de los migrantes ofrece un espacio para la definición de una política mexicana desde el enfoque de las relaciones intergubernamentales, con la participación de los distintos órdenes de gobierno en un marco de descentralización. En años anteriores han existido intentos, pero no se han desarrollado por la falta de voluntad política y la dificultad de articular los órdenes de gobierno donde la descoordinación es un problema estructural.

### 4.3 ESCENARIOS EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN CALIFORNIA

Algunas lecciones que deja el rol de la PF en la política migratoria y antidrogas fronteriza son las siguientes:

- La Procuradora de Justicia de Estados Unidos, el Departamento de Estado y el propio presidente Clinton no se involucrarán directamente en las acciones que adopten la PF o el SIN, debido a la descentralización de las decisiones y a la existencia de otras prioridades nacionales, como las elecciones, el empleo y la violencia urbana. Además, se podría afirmar que están a favor de que se reduzca el flujo de migrantes indocumentados hacia Estados Unidos.<sup>131</sup>
- En Washington, D.C. no se otorga la suficiente atención al problema de la migración indocumentada fronteriza más allá de los actores vinculados directamente con el problema.<sup>132</sup> Esto facilita que los actores que “conocen” el problema difundan una postura que generalmente es distorsionada y que se caracteriza

---

131 En las visitas que ha efectuado la procuradora Reno a San Diego ha reiterado la importancia de apoyar con un mayor número de elementos a la PF, aunque también ha planteado la relación de que un TLCAN reduciría la migración laboral mexicana. Al respecto, véase “Reno Gets a Firsthand Look at Border Woes”, *Los Angeles Times*, 18 agosto 1993; y “Reno Weighs Border Options”, *Ibid.*, 8 octubre, 1993.

132 Posición del señor Duane Austin, Public Relations Office, INS. Entrevista, Washington, D.C., 19 abril, 1993.

por estereotipos negativos contra los migrantes indocumentados, lo que influye en aquellos actores que desconocen el problema y que a su vez tienen relación indirecta con la política migratoria estadounidense.

- La PF seguirá enfatizando la necesidad de mayor presupuesto para el desarrollo de sus tareas de intercepción migratoria y antidrogas. Su justificación será que la reducción de la migración laboral mexicana está en función del desarrollo de medidas restrictivas, que implican un aumento del presupuesto.
- Si bien son importantes los reclamos gubernamentales mexicanos expresados ante el Departamento de Estado y la Comisión Binacional,<sup>133</sup> son insuficientes debido a los factores burocráticos, políticos, económicos y sociales que determinan la política de intercepción migratoria a nivel local y regional.

A raíz de las agresiones que recibieron migrantes indocumentados de parte de policías del condado de Riverside, Ca. en abril de 1996<sup>134</sup> y los accidentes de tráfico en carreteras de California que causaron la muerte de migrantes,<sup>135</sup> se firmó un acuerdo para proteger los derechos humanos de los migrantes mexicanos en Estados Unidos. El acuerdo fue firmado por los secretarios de Relaciones Exteriores de México y de Estados Unidos.<sup>136</sup> Una limitación de estos mecanismos ha sido que no previenen los problemas; además, cuando éstos se presentan no actúan oportunamente. Estas limitaciones se justifican en parte por las diferencias en los procesos de toma de decisiones de ambos países. La cooperación binacional establecida por los gobiernos federales no garantiza que se reducirá la violación de los derechos humanos de los migrantes,

---

133 En la décima reunión (1993) de dicha comisión se creó un grupo de consulta denominado Mecanismo de Enlace a nivel Federal sobre Incidentes Fronterizos. Además, se creó un Grupo de Alto Nivel en el año de 1977 que se responsabilizaba de incidentes de violencia fronteriza. Recientemente se anunció un nuevo mecanismo.

134 Véase "Auditape on Beatings Sparks New Inquiry", *Los Angeles Times*, 10 abril, 1996.

135 Véase "7 Die as Truck Evading Border Agents Crashes", *Los Angeles Times*, 9 abril, 1996.

136 Véase U.S., México Sign Pacts on Migrants, Drugs, Pollution, *Los Angeles Times*, 8 mayo, 1996.

particularmente a causa de los intereses políticos y económicos del SIN y la PF.

Ante los escenarios anteriores, la administración pública mexicana se enfrenta a los desafíos de ofrecer opciones de política orientadas a reducir y, en su caso, evitar las acciones de la PF que provocan tensiones en la relación fronteriza. El desarrollo de las opciones de política pública implica un mejor entendimiento del problema migratorio desde la perspectiva gubernamental estadounidense y de la participación de los distintos grupos de presión y de interés. El problema de la migración en California es sin duda un punto de partida para la definición de una política migratoria mexicana de parte de la administración pública.

En función del contexto descrito, se plantea la importancia de lograr un mejor entendimiento de California debido a los vínculos comerciales, sociales y políticos existentes en esos ámbitos. La relación bilateral se ha caracterizado por un crecimiento en el comercio y la inversión hasta antes de la devaluación del peso mexicano frente al dólar, a fines de 1994, lo que responde a uno de los objetivos centrales del TLCAN. Eso explica que en el primer semestre de 1994 las exportaciones estadounidenses se incrementaron en un 17%, en comparación con el año pasado.

En el caso de México, las exportaciones aumentaron en un 21% en ese mismo lapso.<sup>137</sup> Uno de los aspectos centrales de discusión es si una relación comercial puede influir en una mejor comunicación que determine una mejor planeación del desarrollo económico fronterizo. Con ello se pretende estimular la planeación transfronteriza en problemas como infraestructura, medio ambiente y empleo, con la finalidad de fomentar el desarrollo económico y social. Desde la perspectiva mexicana esta meta es fundamental, porque si no se pone atención en los aspectos que están cuestionando el desarrollo

---

137 Véase "6 Months of NAFTA Sets Trade Records", *San Diego Union-Tribune*, 19 agosto, 1994.

regional, el crecimiento económico podría disminuir en los próximos años.

El reto para la región fronteriza de Baja California y en general de México, es reducir los costos sociales de una relación económica desigual y, a su vez, estimular los contactos económicos con la idea de mejorar el entendimiento bilateral, que es la base de la planeación fronteriza. La propuesta es compleja considerando que no existe una preocupación social del desarrollo económico fronterizo de parte de Estados Unidos, como ocurre en el caso de la cooperación transfronteriza europea, donde existe un proyecto social de apoyar a las regiones menos desarrolladas con base en una política regional.

California y México se enfrentan a una serie de retos si pretenden reducir los problemas que limitan la relación comercial y política. El impacto político de la discusión de la Proposición 187 creó una mala imagen del gobernador Pete Wilson tanto en la comunidad de origen mexicano de California, como en el gobierno y sociedad mexicanos. El indicador de la pésima imagen del gobernador en el gobierno mexicano se pudo apreciar en el hecho de que ningún funcionario mexicano asistió a la inauguración de un evento promovido por el sector comercial de California en la ciudad de México.<sup>138</sup> La acción mexicana no es relevante en términos de efectividad política debido a que no repercute en la agenda política, donde originalmente se promovió la discusión. En cambio, la posición mexicana pudo haber provocado una mala imagen en aquellos empresarios californianos que apenas inician sus negocios con México. Básicamente, el sector empresarial podría percibir que México le concede una escasa prioridad a la promoción de inversiones, aunque se entiende que el debate de la política inmigratoria en California y las posiciones mexicanas no necesariamente influyen en la agenda comercial. Esto se puede apreciar en la escasa

---

138 Véase C. Lassegard, "Mexico Pulls Welcome Mat for Anything 'California'", *San Diego Union-Tribune*, 16 octubre, 1994.

prioridad que le conceden las firmas californianas al debate de la inmigración, lo cual sucede debido a que sus prioridades son de índole comercial o financiera. Este grupo podría generar espacios de comunicación con el gobierno de California que permitirían reducir las tensiones.

Otra razón que explica la situación aludida es que, en el proceso de toma de decisiones de California participan distintos actores en diferentes niveles, que influyen en la política comercial californiana y en general, en la política estadounidense. En consecuencia, es difícil que el debate sobre inmigración pueda reducir sustancialmente los flujos de comercio e inversión bilateral de California hacia México. En caso de que el sector empresarial mexicano decidiera suspender las importaciones californianas, no sería una medida relevante, porque California tienen diversos intereses económicos con México y, además, podría diversificar sus exportaciones a nivel internacional.

Finalmente, es indispensable reducir la polarización política en California hacia la comunidad de origen mexicano, especialmente en problemas tales como inmigración, educación, salud y participación política. La administración pública mexicana en la atención de estos problemas es fundamental en la medida en que la comunidad mexicana puede desempeñar un papel relevante en la política comercial y de inmigración de California hacia México. Esto, pensando que el TLCAN y la crisis económica mexicana determinarán un mayor interés del sector empresarial californiano sobre México y, en particular, sobre la relación fronteriza.

Una de las condiciones que es indispensable fomentar en la comunidad de origen mexicano en Estados Unidos es que ésta perciba que cuenta con el apoyo de México en los problemas que afrontan. El apoyo se debe traducir en acciones concretas y desideologizadas, a fin de que la comunidad mexicana no considere que está siendo manipulada políticamente. Esta tarea es importante porque permite fomentar la legitimidad institucional en un contexto donde las fuentes de legitimidad se han deteriorado. Una relación



con la población de origen mexicano sustentada en los valores de respeto a su idiosincrasia y opciones de política permitiría restablecer dicha relación social.

#### 4.4 LAS CONTRADICCIONES EN LA POLÍTICA DE CALIFORNIA

La relación comercial —importaciones y exportaciones de bienes— entre México y California ha estado supeditada a factores de localización industrial y el desarrollo industrial mexicano. La recesión y la devaluación en México han limitado el crecimiento comercial en ambos lados de la frontera; esto es, mayores importaciones mexicanas que fomentan el equipamiento industrial y el crecimiento del sector de servicios estimulan el crecimiento de California. En la coyuntura actual, se puede apreciar que este ámbito se ha visto perjudicado debido al alto costo de las importaciones estadounidenses. Esto explica el superávit de las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos debido a la devaluación del peso mexicano en el primer semestre de 1995.<sup>139</sup>

En el otro extremo se encuentra el sector comercial mexicano y especialmente los sectores tradicionalmente exportadores que se han beneficiado de la devaluación del peso mexicano. La industria maquiladora ha sobresalido especialmente debido al diferencial salarial que reduce el valor de la mano obra mexicana. Aquí se presenta una contradicción entre los ámbitos comercial y social. La contradicción ocurre en la medida en que el valor de la mano de obra mexicana es uno de los factores de atracción de la inversión en la región mexicana, que en parte está en función de su nivel de

---

139 El costo del tal déficit se estima en cerca de un mmd por mes para Estados Unidos. Para analizar una perspectiva crítica del TLCAN y el costo económico de la crisis mexicana para Estados Unidos véase a T. M. Lee, *False Prophets: The selling of NAFTA*, *Briefing Paper*, Economy Policy Institute, Washington, D.C., July 1995; también véase "Trade Surplus for Mexico May Show Peso's Silver Lining", *Los Angeles Times*, 22 marzo, 1995.

calificación.<sup>140</sup> El uso intensivo de la mano de obra mexicana y particularmente femenina, ha provocado efectos en la salud de trabajadores de la industria maquiladora.<sup>141</sup> Desde una óptica gubernamental y empresarial, se podría afirmar que estos efectos han sido marginales y, por ende, no han disminuido las inversiones en el sector. Sin embargo, no hay que dejar de lado que la dinámica de este crecimiento responde principalmente a la maximización de ganancias<sup>142</sup> y, en un segundo lugar, a la necesidad de atender los efectos sociales que provoca el capital en la mano de obra. El problema tiene un carácter estructural cuando esos efectos se presentan en países en vías de desarrollo y en estratos sociales populares que no tienen otras alternativas de empleo productivo.<sup>143</sup> Esos efectos sociales tienden a reproducirse cuando la diversificación productiva y el empleo es limitado.<sup>144</sup>

¿Es posible reducir la desigualdad social para evitar costos negativos para la salud de los trabajadores y que la dinámica comercial regional no se vea perjudicada? A partir de que la óptica de la empresa es brindar las condiciones mínimas que reduzcan los riesgos del trabajo y con ello los costos para la salud de los

140 La importancia de la calificación de la mano de obra fronteriza ha sido analizada por autores como J. Carrillo y O. Contreras en *Calificación y Restructuración Industrial: Examen de la Industria Maquiladora, Frontera Norte*, COLEF, Tijuana, B.C., vol. 4, núm. 8, julio-diciembre, 1992.

141 Al respecto, véase R. Sánchez, *Condiciones de la Vida de los Trabajadores de la Industria Maquiladora en Tijuana y Nogales, Frontera Norte*, COLEF, Tijuana, B.C., vol. 2, núm. 4, julio-diciembre, 1990.

142 Sin duda, la política salarial de la mano obra de la industria maquiladora es un aspecto importante de relocalización industrial. Véase M. Gambrell, "La Política Salarial de las Maquiladoras. Mejoras Posibles bajo NAFTA", ponencia presentada en Seminario Internacional..., *op. cit.*

143 Para analizar este problema en relación a la mujer trabajadora, véase el artículo de M. de la O y M. J. González, *Perspectivas de la Fuerza de Trabajo Femenina frente a la Globalización Económica. De la Experiencia de Unión Europea al Tratado de Libre Comercio, Frontera Norte*, COLEF, Tijuana, B.C., vol. 6, núm. 12, julio-diciembre, 1994.

144 Este problema estructural ha sido analizado ampliamente por autores tales como G. Gereffi, "Mexico's Maquiladora in the Context of Economic Globalization", ponencia presentada en Seminario Internacional..., *op. cit.* y por L. Sklair, "The Maquiladora Industry in Global Perspective", ponencia presentada en Seminario Internacional..., *op. cit.*

trabajadores, la responsabilidad principal recae en los gobiernos estatal y federal. De hecho las condiciones de atención a la salud y demás satisfactores sociales le competen al Estado receptor de la inversión extranjera y representan factores de atracción de inversiones. Uno de los problemas es cuestionar si la acción estatal ha logrado tener un papel importante ante la creciente demanda de servicios de salud y asistenciales de la población mexicana. El rol gubernamental es importante porque tiene la función de regular la acumulación con el bienestar de los trabajadores, en circunstancias en que las políticas sociales tienden a perder importancia en la toma de decisiones.

La relación comercial fronteriza también se ha visto perjudicada y de manera circunstancial por el ámbito social y político conforme se han incrementado los flujos de drogas y de migrantes indocumentados provenientes de México hacia California.<sup>145</sup> Otro efecto reciente del debate sobre los migrantes indocumentados es la propuesta de construir un muro en la frontera entre Tijuana y San Diego, con el fin de detener la migración hacia Estados Unidos. Al igual que otros impedimentos físicos, la medida no tendría efectos importantes, sin embargo, haría más difícil el cruce e incrementaría el costo para emigrar ilegalmente hacia Estados Unidos.

Las contradicciones sociales se presentan en un mismo espacio geográfico donde se reproduce constantemente la desigualdad económica y social. En ese ámbito fronterizo interactúan distintos actores con diferencias sociales, que son parte o que fomentan la desigualdad regional e internacional. Los diferentes intereses económicos y sociales de los actores que participan en ese proceso de reproducción de la

---

145 Las recientes iniciativas migratorias pretenden seguir incrementando la vigilancia fronteriza. Véase "Measure Would Put 3 Fences on Border", *San Diego Union-Tribune*, 22 junio, 1995 y "Panel Backs Triple Fence Along The Border", *Ibid.*, 20 septiembre, 1995. En el caso del narcotráfico, las predicciones de que ante la disminución de la influencia del Cartel de Cali surga México como un mayor exportador de drogas hacia Estados Unidos, incrementará el debate para presionar a dicho país para incrementar sus acciones antidrogas y la vigilancia fronteriza. Véase "Asian Drugs Find way to U.S. Via Mexico", *Los Angeles Times*, 1 septiembre, 1995 y "Mexico Drug Cartels Power Growing, DEA Says". *Ibid.*, 7 septiembre, 1995.

desigualdad determina que la relación comercial entre México y California no se vea limitada por las tensiones y conflictos sociales fronterizos. Las coyunturas donde se presentan las tensiones pueden en un momento limitar la intensidad de los flujos comerciales transfronterizos, pero no cuestionarlos, debido a la importancia que representan para las economías locales, regionales y nacional.

A partir de la relevancia de los vínculos económicos transfronterizos en la agenda política y en el desarrollo regional, cabe discutir cómo pueden abrir espacios para fomentar la comunicación entre los actores gubernamentales y sociales para atender los problemas que tienen causas e impactos transfronterizos. Igualmente, cabe reflexionar si es posible pensar en un trato más humano de los actores policiacos fronterizos con la población mexicana, a partir de considerar que los flujos de residentes fronterizos mexicanos son potenciales consumidores de bienes y servicios estadounidenses y trabajadores y no delincuentes.<sup>146</sup>

La importancia económica de la relación comercial es un punto de partida para reducir las tensiones sociales y políticas entre México y California. Esto es posible si los actores fronterizos están conscientes de la importancia de fomentar la comunicación y la cooperación binacional con el propósito de pensar el futuro asociado con una buena relación transfronteriza. Esto es fundamental si se considera que no es posible cambiar la vecindad con los Estados Unidos y los asuntos de la agenda bilateral. El reto social y gubernamental es crear nuevas formas de comunicación que lleven a la cooperación y a la planeación fronteriza.<sup>147</sup>

---

146 Ese fue uno de los argumentos que expusieron representantes comerciales de Tijuana y San Diego, Ca. ante autoridades del *SIN* en una de las reuniones sobre las demoras de los cruces fronterizos. Véase "2-Nation Group Fights to Speed Border Traffic", *San Diego Union-Tribune*, 16 septiembre, 1995.

147 Un esfuerzo interesante es la propuesta del San Diego Dialogue para tratar de planear el desarrollo de infraestructura en la región de Baja California y San Diego. Tal propuesta se enfrentará a los problemas que tradicionalmente han limitado la cooperación transfronteriza. Véase "Planning for Prosperity in the San Diego-Baja California Región", *op. cit.*

Es indispensable que los actores logren un mejor entendimiento de la contraparte externa y que se reduzcan sus estereotipos culturales. De hecho existen antecedentes de excelente cooperación fronteriza que son punto de referencia para avanzar en la concertación bilateral. El problema se convierte en estructural cuando se añaden limitaciones tales como:

**Diferentes intereses.** Existen distintos intereses económicos, políticos y sociales entre varios actores que pertenecen a tales esferas, lo que dificulta la cooperación bilateral de manera coordinada en el conjunto de la agenda. La alternativa es promover acuerdos específicos por área de interés, estimulando la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales.

**La falta de una comunicación adecuada entre los actores.** Esta limitación se agudiza por problemas de idioma y de estereotipos encontrados entre los actores. La comunicación se debe promover a partir de intereses específicos y de manera oportuna para que los problemas no provoquen efectos negativos importantes en las relaciones fronterizas.

**La superioridad económica de los intereses de California.** La asimetría económica es un elemento estructural que orienta el carácter de los intereses en disputa y acentúa la desigualdad social. El problema es encontrar un punto donde los actores binacionales coincidan en ceder parte de sus intereses para estimular la cooperación bilateral y reducir con ello las tensiones y conflictos fronterizos.

**La influencia de estereotipos de los actores estadounidenses sobre la población mexicana.** El racismo es un elemento determinante del actuar de algunos actores estadounidenses. La comunicación y la información oportuna de parte de México podría reducir los estereotipos y el nivel de ignorancia de aquellos actores sobre lo que representa México en sus distintas esferas.

**La ignorancia de los actores estadounidenses de entender el papel de la mano de obra mexicana.** Tradicionalmente la mano

de obra mexicana ha sido fundamental para el crecimiento agrícola de California, especialmente en los productos de uso intensivo de mano de obra.<sup>148</sup> Este beneficio y el aporte económico que representa el flujo de trabajadores mexicanos para la economía de California se ha subestimado por quienes critican tal migración.

Los avances para atender los aspectos mencionados son difíciles porque forman parte de la cultura americana. Un mejor entendimiento de los valores y de la cultura política de Estados Unidos representa una de las opciones para avanzar en una mejor comprensión de ese país, especialmente en una coyuntura en que los problemas bilaterales se han agudizado, lo que demanda políticas mexicanas más inteligentes y adecuadas al contexto político y cultural estadounidense. En ese sentido, México tiene el desafío de asimilar experiencias que le permitan afrontar los retos bilaterales con un mayor pragmatismo.

---

148 Para apreciar la importancia de la mano de obra en el caso de la recolección de la uva, véase "Grape Expectations. Border Crackdown hasn't Slowed Migrant Workers for Raisin Harvest", *San Diego Union-Tribune*, 17 septiembre, 1995. Una propuesta binacional para aprovechar la mano de obra mexicana la expone G. del Castillo, *La Movilidad Internacional del Trabajo entre México y Estados Unidos: la Conformación de un Sistema Binacional de Trabajo y las Negociaciones sobre Servicios*, en G. Vega (coordinador), *México ante el Libre Comercio con América del Norte*, COLMEX-Universidad Tecnológica de México, México, 1991.