

LAS UNIDADES SUBNACIONALES Y LAS POLITICAS CONJUNTAS  
EN LA AGENDA BILATERAL  
MIGRACIÓN, MEDIO AMBIENTE, BUROCRACIA

Jonathan MOLINET  
ITAM/FLACSO

El 6 de mayo de 1997 los presidentes de México y de Estados Unidos, adoptaron una declaración conjunta sobre migración. La interacción resultante es entendida como *administración del fenómeno migratorio*. En consecuencia, las unidades subnacionales— regiones, estados, áreas, municipios y comunidades— de ambos países cobran especial importancia para las políticas conjuntas y para las burocracias responsables. Ahí es donde la gente va y viene, ahí habría que encontrar los efectos de la actividad burocrática encargada de administrar tal *fenómeno migratorio* particular conforme al compromiso de ambos presidentes.

Las unidades subnacionales, sobre todo en la frontera común, constituyen el ámbito geopolítico donde cobran relevancia bilateral otros asuntos públicos, aparte de la migración. Por ejemplo, la frontera común no sólo tiene significado en términos migratorios, es relevante para ambos gobiernos también desde el punto de vista ambiental. Junto al ir y venir de gente en la frontera, existen también desperdicios y procesos de cambio ambiental que requieren políticas bilaterales en las unidades subnacionales. Este capítulo se propone contribuir para comprender, en términos de la experiencia mexicana, las condiciones y los efectos de la interacción de ambas burocracias en materia ambiental y migratoria.

La interacción produce ciertas políticas conjuntas (secciones 2 y 3), cuyos principios y criterios provienen del nivel federal para producir efectos subnacionales. Se argumentará que las políticas conjuntas resultan de una forma especial de cooperación, limitada por la operación del mercado (sección

4) y determinada por el carácter de la autoridad política, en particular la autoridad presidencial, constitucionalmente responsable de la política exterior o de las relaciones exteriores mexicanas.

Este capítulo mantiene una hipótesis principal (secciones 4-6). A través de las instituciones binacionales y de los contactos recíprocos entre dependencias especializadas de ambos países, Estados Unidos fuerza la cooperación necesaria para que existan políticas conjuntas en las unidades subnacionales fronterizas. Esta forma especial de cooperación tiene consecuencias diferentes en asuntos migratorios y ambientales porque ambos ocupan lugares diferentes en las agendas de gobierno mexicana y estadounidense (secciones 5 y 6).

En general el capítulo sostiene que el contenido y el carácter de cualquier política están asociados con las condiciones en que los poderes ejecutivo y legislativo ejercen la autoridad pública. Cuando se trata de políticas conjuntas, en particular y a partir del compromiso presidencial de políticas bilaterales (sección 1), su contenido y carácter dependen de la conjunción de ambas formas de ejercer la autoridad pública (secciones 2, 3 y 5), sobre todo por parte de la presidencia.

Cada una de las partes cumple el compromiso a través de su respectiva burocracia. Esta, mediante un conjunto más o menos sistemático de percepciones e interpretaciones, selecciona una estrategia para cumplir el compromiso de sus superiores jerárquicos (sección 4). La conjunción de formas de autoridad como conjunción de estrategias produce una variedad de cooperación que desemboca en políticas conjuntas cuando efectivamente llegan a tener lugar (sección 6). Las unidades subnacionales, en asuntos migratorios y ambientales son escenarios decisivos de política, qué duda cabe. Resta sin

embargo una cuestión crítica ¿son unidades políticas por sí mismas? ¿tanto han cambiado las cosas?

#### 1. POLÍTICAS CONJUNTAS, UNIDADES SUBNACIONALES Y BUROCRACIA

Entre los objetivos que, en mayo de 1997, ambos presidentes se proponían estaba [e]xplorar vías para fortalecer los mecanismos y foros de consulta y cooperación [gubernamentales] a nivel nacional y local, en materia migratoria y de protección consular. Formular y aplicar nuevas medidas para reducir la violencia a lo largo de la frontera y proteger de los peligros de cruzar terrenos desérticos y montañosos a víctimas inocentes de los traficantes [...], era otro de esos objetivos.

Como lineamientos de política, estos objetivos dependen de la importancia relativa que tengan y puedan atribuir a las unidades subnacionales quienes diseñan y adoptan las políticas para obtenerlos. Los individuos migran a través de caminos que atraviesan estados y municipios. Los motivos para marcharse de un lugar a otro actúan en las áreas y regiones donde viven y a donde se dirigen los migrantes. Los diversos negocios, legales e ilegales, asociados con estos procesos suponen mercados asentados en esos mismos puntos. La protección consular se necesita y se obtiene o no, en lugares que pueden llegar a ser geográficamente muy pequeños. Los riesgos de morir o ser capturado se corren, a sabiendas o a ciegas, en zonas y áreas bien definidas<sup>1</sup>.

Bajo el supuesto de que los objetivos presidenciales tienen el mismo significado para ambas partes, es preciso emplear conjuntamente las he-

---

<sup>1</sup>Sobre la base de la información consular, algunos entrevistados agregarían que algo más del 53% de los incidentes fronterizos de criminalidad y violencia consisten en acciones de autoridades estadounidenses contra mexicanos. Ver abajo n. 6.

herramientas gubernamentales<sup>2</sup>. Las políticas públicas encomendadas a las respectivas burocracias modificarán las condiciones citadas en la medida en que sean capaces de reconocer las unidades subnacionales como ámbitos de política para ambas partes.

No hay que perder de vista, además, que la importancia relativa de estas unidades varía conforme se hace necesario, al paso del tiempo, buscar nuevas rutas para llegar a donde está la demanda de servicios laborales. Los *mecanismos y foros de consulta y cooperación*, en rigor, sólo son un paso inicial para conseguir que ambas burocracias actúen conjuntamente con algún grado de eficiencia. Falta determinar el carácter de tal acción conjunta cuando en efecto tenga lugar (sección 6).

Ambos presidentes reafirmaron también *la voluntad política de [sus] gobiernos para hacer realidad una visión de la región fronteriza en el siglo XXI, como espacio que apoye y dependa de la construcción de comunidades cuyo rasgo sea la cooperación y no el conflicto*. Aquí no sólo los objetivos de un compromiso entre gobiernos dependen prácticamente de las unidades subnacionales, sino el contenido mismo y el sentido propio de la voluntad política reafirmada. ¿Para qué?

Todos los objetivos del trabajo conjunto de ambos gobiernos *para extender los logros alcanzados en los últimos años [...] a través de la planeación coordinada y la cooperación*, dependen de una sorprendente idea de unidad subnacional que abarca, para fines prácticos, toda la frontera. Se trata, por ejemplo, de realizar *actividades binacionales de planeación estratégica* con

---

<sup>2</sup>Se entiende por "herramientas del gobierno", según Chr. C. Hood (1990), el conjunto formado por la nodalidad, el tesoro, la autoridad y la organización con que un gobierno puede afectar y detectar en la interfase que forma con la sociedad. Dentro del presente capítulo, una manera alternativa de emplear tales herramientas constituye una política pública. De modo que, entonces, el producto propio de la interacción entre ambas burocracias son ciertas políticas públicas en materia de migración y medio ambiente.

*nuevos enfoques integrales [...] en beneficio mutuo de las comunidades fronterizas. Es también un objetivo dialogar más sobre mecanismos de financiamiento para promover e instrumentar proyectos de desarrollo transfronterizo.*

En suma, el conjunto de la unidad subnacional y los correspondientes subconjuntos son tratados como lugares donde están abiertos asuntos públicos específicos, donde es necesario que ambos gobiernos intervengan conjuntamente y según las condiciones que ahí tienen lugar. Para abreviar, el estatuto de unidad subnacional, en cuanto escenario de política, está dado también por una declaración política.

Sin embargo, transformar todas estas palabras en políticas públicas requiere, al mismo tiempo, del trabajo propio de la burocracia responsable y de la manera en que entienda y explique la relación bilateral. Las intenciones presidenciales resultarán baldías si las respectivas burocracias ven las cosas tan distintas respecto al *beneficio mutuo* que su probable intervención sea incapaz de alterar el flujo migratorio a través del desarrollo en las unidades subnacionales.

Esto es, ambas burocracias andarían en busca de objetivos distintos. Si esta contraposición ocurriera no habría políticas apropiadas para conseguir el citado *beneficio mutuo*. Al menos no habría políticas bilaterales acordes con el compromiso de ambos presidentes, aunque habría otras como de hecho ocurre aunque no sean políticas conjuntas en sentido estricto.

Llegar a cierto grado de entendimiento entre ambas partes, sin embargo, es apenas una condición necesaria entre otras. Una más, desde luego, corresponde a la capacidad organizativa de ambas burocracias para el trabajo conjunto. Es difícil llegar a convertir diseños nacionales de política en políticas

binacionales que puedan ser adoptadas en la frontera común como unidad subnacional en sí misma.

En fin, una condición suficiente para que las intenciones presidenciales lleguen a ser políticas públicas será que las dos condiciones necesarias propuestas se cumplan juntas en los tiempos apropiados. ¿Es razonable esperar que suceda? Transformar declaraciones políticas del más alto nivel depende, pues, del *modus operandi* de ambas organizaciones gubernamentales y del significado que conjuntamente consigan atribuir a la información disponible sobre la ubicación y los acontecimientos relevantes en los distintos puntos fronterizos y en las regiones conexas. Si no se cumplieran las condiciones ¿cómo entender la existencia de políticas conjuntas?

En fin, los dos presidentes concluyen su declaración convocando a *las dependencias mexicanas y estadounidenses competentes a informarnos en el plazo de un año, a través de la Comisión Binacional, de los logros alcanzados [...]* Que es pertinente la actuación gubernamental en las unidades subnacionales, ya está decidido por quienes están facultados para hacerlo, toca a los funcionarios especializados en los dos países ejecutar conjuntamente la decisión.

Con dos palabras, ambos presidentes encargan a sus funcionarios diseñar y poner en prácticas políticas conjuntas o bilaterales<sup>3</sup>. Es decir, piden a

---

<sup>3</sup>En la expresión *políticas conjuntas* caben al menos tres clases de ellas. Existen políticas conjuntas *puras*, cuando ambas partes emplean las herramientas gubernamentales de que disponen conforme a un acuerdo común político y burocrático. Sería el caso, por ejemplo, con ciertas políticas ambientales. Existen también políticas conjuntas *paralelas*, es decir dado algún acuerdo común político o burocrático, las partes emplean, cada una por su lado, las herramientas gubernamentales disponibles sin que el acuerdo sea especialmente cumplido, sin que los objetivos sea necesariamente comunes. Es el caso con las políticas conjuntas en materia migratoria. Puede haber también políticas conjuntas *convergentes*, es decir cuando el acuerdo político o burocrático es razonablemente compartido respecto a los fines perseguidos, pero cada una de las partes trata de conseguirlos con las herramientas de que dispone. Podría ser el caso con algunas políticas ambientales y con algunas políticas migratorias.

sus empleados utilizar conjunta o bilateralmente los recursos gubernamentales de que disponen. Ambos presidentes, además, ejercen su autoridad para establecer el contenido general junto con el carácter cooperativo y mutuamente beneficioso que han de tener esas políticas.

No hay razón para que tal contenido – así establecido en sentido directo– corresponda al contenido que de hecho adquieran las políticas conjuntas cuando lleguen a existir, si es que llegan a existir. Tampoco hay razón para que efectivamente tales políticas alcancen el carácter declarado por los presidentes. El carácter y contenido de las políticas conjuntas están sujetos a la forma y capacidad de ambas burocracias para interactuar. Esta distancia entre el designio y su cumplimiento, entre la decisión de gobierno y su ejecución constituye el hilo conductor del capítulo (sección 5).

Hablar de unidades subnacionales es lo mismo que hablar de políticas conjuntas. Diseñar y poner en práctica esta clase de políticas, como en cualquier otro tipo de políticas públicas, es actividad burocrática. Un paso importante para comprender esta actividad y sus productos (sección 4) consiste en retomar el hecho de que el trabajo de diseño y puesta en práctica se efectúa a través de construcciones intelectuales llamadas "imágenes". Un problema interesante, a partir de las "imágenes" que pueden reconstruirse, es ¿qué puesto ocupan dentro de ellas las decisiones presidenciales que han de ejecutar? (secciones 2 y 6).

A fin de obtener información empírica para estudiar, en términos de percepciones e interpretaciones, las políticas conjuntas pedidas por ambos presidentes, fueron entrevistados de manera abierta varios funcionarios mexicanos responsables de distintos aspectos de la agenda bilateral<sup>4</sup>. Las

---

<sup>4</sup>Los funcionarios han sido entrevistados varias veces, entre marzo de 1997 y abril de 1998, en las oficinas que ocupan dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), del

conversaciones tuvieron como guía algunas preguntas principales, sin excluir de antemano otras que pudieran resultar adecuadas en el curso de la charla<sup>5</sup>. Estas pláticas amistosas, casi siempre largas y repetidas, constituyen la materia prima del presente ejercicio.

Como señala uno de los entrevistados, al abordar las preguntas propuestas, hay que *identificar y explicar el producto de la interacción*. En otra conversación, al evaluar este planteamiento, un entrevistado más puntualiza la importancia de *distinguir* entre la actividad de los *políticos* y la de los *técnicos* para *comprender el alcance práctico* del producto de la interacción. En los límites del presente capítulo, aunque son formulaciones que van más allá, sólo se abordará la parte relativa a dos clases de requisitos intelectuales para que la interacción tenga lugar y eventualmente produzca políticas conjuntas.

Primero, se trata de establecer el significado de los hechos que los funcionarios públicos buscan modificar o eliminar mediante intervención gubernamental; se trata también de seleccionar estrategias apropiadas para hacerlo. Segundo, determinar la relevancia de los hechos y escoger maneras factibles de actuar requiere, además, establecer la identidad propia del

---

Instituto Nacional de Migración (INM) y dentro de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). Las actividades de todos ellos, respecto a la agenda bilateral, implican varias formas de interacción con homólogos norteamericanos. A todos ellos expreso mi profundo agradecimiento. En virtud de que algunos solicitaron el anonimato, prescindo aquí del nombre y cargo de todos.

<sup>5</sup>Las preguntas principales fueron invariablemente las siguientes. ¿Qué importancia tienen las unidades subnacionales para la política exterior mexicana y norteamericana en términos de la agenda bilateral? Después del TLC ¿han aparecido nuevas unidades? ¿ha cambiado la importancia relativa de las que ya existían? ¿o ha cambiado la tendencia que siguen las relaciones? Las respuestas dependen, en primer lugar, del carácter propio de los asuntos incluidos en la agenda – comercio, narcotráfico, migración y medio ambiente– ; dependen también de las condiciones particulares en que se encontrara la relación bilateral respectiva en el curso de las negociaciones y adopción del TLC. ¿Influyen esas unidades en la conducta del personal gubernamental especializado cuya responsabilidad es cumplir y aplicar las decisiones tomadas por los decisores de ambos países? Entre las preguntas extras se encuentran estas otras. Si existe influencia de las unidades subnacionales ¿puede decirse cómo, cuándo y cuánto? El cuestionario fue diseñado para efectuar un trabajo de campo a la manera antropológica. Se excluyeron deliberadamente propósitos estadísticos.



funcionario responsable y la del funcionario que ha de ser su interlocutor. En los dos casos, son requisitos que los burócratas satisfacen mediante percepciones e interpretaciones de sí mismos, de sus interlocutores, de sus tareas, de sus propósitos, Etc. (sección 4).

Antes de proseguir hay que hacer una precisión relativa a las percepciones e interpretaciones mencionadas (ver K. N. Waltz, 1959; R. Jervis, 1976; también sección 4). Conviene subrayar, en este capítulo, que esas percepciones e interpretaciones más o menos articuladas contribuyen intelectualmente para construir una imagen de la relación México– Estados Unidos. Cualquier imagen permite establecer comunicación entre quienes la comparten – por ejemplo los burócratas y sus superiores jerárquicos– , permite también buscar y manejar la información necesaria para efectuar el trabajo ya mencionado de establecer el significado de los hechos y escoger alguna estrategia para actuar.

A propósito, el énfasis de las páginas siguientes estará puesto sobre el elemento integrante de toda imagen que hace posible tales operaciones. Cualquier imagen contiene una malla analítica para describir la realidad y establecer en ella un orden de intervención con propósitos prácticos. La malla está compuesta por un conjunto de criterios para manejar la información disponible. Mejor dicho, un conjunto de categorías y reglas de operación cuyo uso permite describir y explicar los estados de cosas relevantes.

Para cumplir su mandato, los burócratas que trabajan en el diseño y adopción de políticas conjuntas, al utilizar la malla analítica, establecen qué ocurre en las unidades subnacionales, y también por dónde empezar para obtener los resultados convenidos por sus respectivos superiores. Ahora, a través de los ojos de los funcionarios entrevistados, a través de su imagen de la relación México– Estados Unidos que emplean en su trabajo ¿cómo se ve el

cumplimiento del compromiso de 1997 entre ambos presidentes para *administrar el fenómeno migratorio?*

## 2. MANEJAR UNA RELACIÓN ASIMÉTRICA: MIGRACIÓN

Las conversaciones sostenidas con diversos funcionarios mexicanos responsables en materia migratoria, sugieren que cumplen sus responsabilidades sobre la base de un supuesto explícitamente analítico, una categoría básica y dos principios prácticos. Suponen que los fenómenos migratorios obedecen a un complejo conjunto de factores que impulsan a distintos tipos de individuos fuera de México en busca de oportunidades de trabajo comparativamente bien remunerado. Organizan la información sobre situaciones de litigio en términos de derechos humanos y cumplimiento de la ley. En la práctica, toman la relación bilateral como una relación asimétrica y buscan hacerla manejable.

El resultado de emplear la malla analítica identificada es establecer una manera de utilizar las herramientas gubernamentales en asuntos públicos como la migración. La idea es modificar ciertos aspectos de las prácticas actuales a fin de que coincidan con la imagen de esas prácticas que ambos gobiernos declaran compartir. La operación del segmento del mercado formado por la demanda estadounidense y la oferta mexicana de servicios laborales ha de coincidir con el imperativo de los derechos humanos, con las hipótesis subyacentes a las normas jurídicas vigentes y con los supuestos relativos al funcionamiento de cualquier mercado respecto al precio y a la cantidad.

Sobre la base informativa disponible acerca de los movimientos migratorios en la frontera, el supuesto analítico establece cómo explicar. Ante cada hecho hay que establecer la influencia propia de cada uno de los factores que rigen esta particular oferta laboral. La categoría básica determina la índole del problema y rige su presentación al público y a las autoridades ejecutivas

pertinentes. Pasamos de los factores o determinantes de la oferta laboral a la situación litigiosa donde han sido violados los derechos humanos de los demandantes de trabajo por la policía, por los empleadores o por ambos.

Por su parte, los principios prácticos guían la búsqueda de una estrategia para actuar. No es fácil resarcir a los individuos cuyos derechos han sido infringidos, menos todavía porque la contraparte habrá de alegar que sólo hace su trabajo, que cumple con la ley. Dada una relación asimétrica, no hay que escatimar esfuerzos para hacerla manejable.

En calidad de conclusión, el ejercicio reiterado de emplear la malla desemboca en una regla de decisión para seleccionar la manera de intervenir en la realidad a fin de modificar el estado de cosas. Por simplicidad, llamemos en adelante "analítica migratoria" a esta malla integrada por un conjunto de criterios para encontrar el significado de la información disponible sobre migración y buscar una estrategia apropiada a fin de actuar en el asunto. Las políticas públicas conjuntas resultan de la interacción de "analítica migratoria" y su equivalente entre los funcionarios estadounidenses, con la operación de las instituciones relevantes en ambos países.

Una maquinaria analítica como "analítica migratoria" permite también que, en particular, la imagen construya una descripción de las unidades subnacionales. En la medida en que la migración ha aumentado y se han transformado el carácter de la actividad económica y de la vida política, tales unidades cobran importancia como zonas de partida, zonas de llegada —en ambos lados de la frontera— y zonas de regreso voluntario o forzado.

Las zonas de partida – unidades subnacionales ubicadas, por ejemplo, en Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Oaxaca, el propio Distrito Federal, Etc.— están parcialmente fuera de capacidad propia de esta burocracia para cambiar las circunstancias que producen los incentivos en virtud de los cuales resulta

prometedor *irse al otro lado*. Las zonas de llegada – también unidades subnacionales, por ejemplo, en California, Texas, Illinois, Georgia, Etc.– cobran importancia en cuanto ahí se violan los derechos humanos y el cumplimiento de la ley sencillamente no ocurre o, si ocurre, produce efectos adversos para los migrantes.

Estas zonas, ubicadas en unidades subnacionales, están conectadas de manera transfronteriza por redes de familia extensa o por delincuentes dedicados al contrabando de mano de obra. La disyuntiva es resuelta empíricamente mediante "analítica migratoria" aun si, con razón o sin ella, la burocracia estadounidense ha resuelto la disyuntiva por el expediente de encarcelar o expulsar a los presuntos delincuentes. Las zonas de llegada, además, tienen significado como lugares de donde procede un flujo de efectivo en dólares que, cuando no ocurre ninguna ilegalidad más en el camino, llegan a las comunidades mexicanas con los respectivos efectos positivos en el bienestar local.

En términos de "analítica migratoria", las unidades subnacionales relevantes son construidas, con independencia de la frontera nacional, según exigencias de mercado y conforme a instituciones legales o ilegales paralelas a esas exigencias. Sólo queda cumplir con los derechos humanos de las eventuales víctimas, cumplir con los acuerdos puntuales establecidos entre ambas burocracias, en fin cumplir consecuentemente con la ley. Es en las unidades subnacionales, en las zonas de llegada, donde se experimenta la asimetría de la relación y donde es más difícil hacer manejable la relación bilateral<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>Como observan algunos de los entrevistados, esta situación se extiende a las zonas de regreso – Tijuana, Mexicali, Tecate, Nogales, Matamoros, por ejemplo, donde es necesario emplear dispositivos policíacos–, se extiende también a los tribunales y cárceles norteamericanos – donde se requiere presencia consular– y a los puntos de paso. Las accio-

La asimetría característica, conforme a esta imagen, significa falta de medios para conseguir soluciones de fondo. El principio de manejabilidad conlleva la minimización de efectos como política, como manera pertinente de actuar con herramientas gubernamentales. Una unidad subnacional es un espacio donde existe la probabilidad de que sean violados los derechos humanos de migrantes mexicanos, es por tanto un espacio inteligible conforme al principio de asimetría. Un espacio, en consecuencia, donde es preciso contar con recursos gubernamentales para minimizar efectos que aparecen, por ejemplo, como violación de derechos humanos.

Con una palabra, "analítica migratoria" constituye la condición intelectual para que la burocracia esté en condiciones de actuar, de diseñar y escoger usos específicos de las herramientas de gobierno en las unidades subnacionales. Lejos de excluir políticas conjuntas, "analítica migratoria" envuelve una clara conciencia del imperativo de cooperar para obtener mejores usos de las herramientas de gobierno por ambas partes. Vale decir, la malla analítica que hemos esbozado, encuentra un problema en la falta de coincidencia entre ambas burocracias. Cabe preguntar entonces, dentro de la misma imagen, ¿cuál es el alcance propio de la interacción burocrática y de las eventuales políticas conjuntas que resultarían?

---

nes directas e indirectas de la burocracia norteamericana producen un flujo de individuos que regresan sin alcanzar su objetivo o cuya relación laboral fue interrumpida. Esas acciones producen también un conjunto de individuos sujetos a proceso en territorio norteamericano. Existen, además, puntos de paso que dan lugar a problemas de vigilancia, especialmente cuando el paso es ilegal. Las unidades subnacionales contienen zonas que son puntos de paso como parte de rutas de acceso al mercado laboral. Esos puntos son lugares para distintas formas de vigilancia por ambas partes. Una vez más, es interesante observar cómo la imagen permite construir las unidades subnacionales en cuanto ámbitos de política conjunta donde en ocasiones sólo una de ambas partes está interesada en cumplir y hacer cumplir los convenios y principios adoptados. En el contexto de la XIII Reunión del Mecanismo de Enlace para Asuntos Fronterizos, los participantes acordaron crear un Grupo Binacional de Coordinación sobre Seguridad Pública en la región Tijuana/San Diego. En general, se habla de 32 casos de violencia. Ver arriba n. 1.

Para abordar esta dificultad esencial, vale la pena ahora tomar en cuenta, como hacen varios de los entrevistados, una importante dualidad burocrática al ejecutar las decisiones de ambos gobiernos en materia migratoria<sup>7</sup>. Para ubicarla hay que partir de un *principio* formulado por la ya citada declaración presidencial conjunta de mayo de 1997 que guía el *compromiso de fortalecer la cooperación bilateral para la administración del fenómeno migratorio*. Este es un compromiso, *en beneficio mutuo*, sujeto al *pleno cumplimiento de los objetivos del Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y de los Estados Unidos, suscrito el 7 de mayo de 1996, en especial el respeto a los derechos humanos de todos los migrantes*<sup>8</sup>.

Las unidades subnacionales son entendidas como espacios donde ocurren movimientos migratorios admisibles e inadmisibles y donde la administración es la actividad gubernamental relevante. Para el ejercicio de esta actividad, existen el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional junto con los Mecanismos de Enlace Fronterizo, y los Mecanismos de Consulta sobre Funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización y Protección Consular.

---

<sup>7</sup>Ver abajo nota 8.

<sup>8</sup>El *Memorándum de entendimiento...* citado considera, entre otros puntos de partida, [...] *el interés de ambos Gobiernos por prevenir situaciones que afecten negativamente la integridad física, la dignidad y los derechos humanos de sus nacionales que se encuentren en el territorio del otro país, y la importancia de contar con mecanismos institucionales adecuados para atender de manera efectiva dichas situaciones cuando llegaran a presentarse*. A continuación, las partes [a]doptan siete *principios y objetivos*. En general, dos de ellos afirman que es obligatorio para ambos gobiernos informar a los detenidos sobre *sus derechos y opciones legales*, y notificar las detenciones a los cónsules, *de acuerdo con las leyes pertinentes de cada país*, ciertos casos específicos, asimismo se procurará que los cónsules dispongan de condiciones apropiadas para que ellos y los detenidos puedan comunicarse de manera *libre y plena*. Otros indican las instancias binacionales responsables y la manera en que han de cumplir su encomienda. No hay una sola palabra respecto a sanciones o procedimientos para componer conflictos derivados de incumplimiento. Como es usual en esta clase de textos, ambos gobiernos quedan en un mismo plano. Ambas burocracias podrán continuar con sus políticas.

Dado cualquier asunto de índole migratoria que requiera actuación gubernamental, es probable que intervenga el personal adscrito a instancias de consulta e información, una vez que los actos del personal proveniente de dependencias ejecutivas ya ha ocurrido. Simultáneamente, subrayan algunos entrevistados, existe una red de 41 consulados en territorio estadounidense que se proponen mantener en práctica una política de protección muy amplia. Una política que se extiende desde la representación del migrante en dificultades hasta un esfuerzo para prevenir las consecuencias de los cambios estadounidenses en su legislación y en su política. La prevención buscaría apoyo o base social en las mismas unidades subnacionales estadounidenses, es decir en las formas de organización social ahí existentes.

De hecho, entonces, el principio a que está sujeta la administración del fenómeno migratorio, en cuanto cumplimiento de las decisiones es la existencia de un dispositivo organizacional doble. Primero, la jerarquía burocrática encargada en ambos países de hacer cumplir las leyes; y segundo, la jerarquía ocupada de la información y consulta tocantes a las actividades de la otra jerarquía. Dualidad burocrática, dualidad de políticas, sin duda. La declaración conjunta toma como "principio" semejantes condiciones, sanciona la dualidad. A semejante dualidad se opone una política orientada a hacer más efectiva la relación binacional e intentar conservar alguna iniciativa sobre la base de la red consular.

Resulta un curioso efecto cruzado. La política mexicana orientada a defender derechos humanos y reclamar el cumplimiento de la ley está dirigida contra la política estadounidense de cumplimiento de la ley. Mientras que, para el caso estadounidense, la política de cumplimiento de los derechos humanos puede estar apuntada contra cualquier cosa. En este cruce, los recursos necesarios para actuar, sobre la base de información y consulta, encuentran en

la política estadounidense de cumplir la ley migratoria justamente la causa de los efectos que tienen la responsabilidad de combatir. En este punto de la agenda, el principio de manejabilidad permite interpretar información sobre la dualidad de políticas, irreductible por el principio de asimetría.

El efecto de cruce, asociado con la dualidad de políticas, implica que la organización de la información en términos de la categoría de derechos humanos y cumplimiento de la ley opera de manera diferente para ambas partes. No conduce a las mismas conclusiones de política ni acepta los mismos puntos de partida. Queda, entonces, la administración como directriz de política aceptable para quienes participan en la interacción. Pero, entonces, el supuesto analítico sólo es compartido a medias. Bien puede ser razonable para ambas partes en la interacción binacional formal, pero no para quienes tienen por responsabilidad el cumplimiento de la ley migratoria estadounidense. Es irrelevante de dónde o para qué llega quien es declarado transgresor, *an illegal, a damned greaser*, sencillamente es o puede ser un delincuente. Dada esta condición, algunos aspectos de derecho procesal o normas específicas de derecho internacional, se tornan letra muerta. La "analítica migratoria" encuentra sus límites.

El resultado de la interacción, por tanto, resulta difícil de establecer desde un punto de vista fáctico. En efecto, la imagen de los funcionarios mexicanos, en especial su malla "analítica migratoria", implica plantear y resolver un *problema integral*, sostienen de diversas maneras los funcionarios entrevistados y, agregan, a la contraparte estadounidense le resulta inaceptable. Con independencia de la coincidencia binacional en el plano de la consulta y del intercambio de información, las jerarquías responsables del cumplimiento de la ley enfrentan y resuelven un "problema parcial", quizá de derecho penal u obligación de cumplir con alguna disposición legislativa. Este



enfoque estadounidense se impone *de facto* junto con la anulación de dimensiones como la económica y la social que dan lugar al flujo migratorio<sup>9</sup>.

Corolario: si bien las unidades subnacionales son manifiestamente significativas, cobran significado distinto a ambos lados de la frontera, suceden cosas diferentes en ellas, según sea la imagen con que son analizadas. En materia migratoria, el valor empírico de las unidades subnacionales es indisputable como ámbitos de política para ambos gobiernos. No así respecto al significado que atribuyen a esas unidades, los objetivos de política y los criterios de acción son diferentes. El objeto y el sentido de la administración construidos conforme a la "analítica migratoria" no son compartidos por ambas burocracias.

¿Cuál es, entonces, el papel de imágenes contrapuestas dentro de la interacción burocrática bilateral como proceso decisorio en materia migratoria? Según argumentó R. Jervis (1976: 15, 28-31), ocurre con frecuencia que las decisiones tomadas y las políticas adoptadas son inteligibles en términos de la imagen subyacente al proceso decisorio. La inteligibilidad se ve limitada, sin embargo, cuando los decisores y los responsables del diseño y adopción de las políticas tienen imágenes contrapuestas. Resulta empíricamente necesario preguntar, conforme al mismo argumento, por otros factores que condicionan

---

<sup>9</sup>Es fácil ilustrar el punto a partir de la comunicación del Consulado General de México en San Antonio, Texas, acerca de la Reunión de Cónsules sobre la Operación Río Grande, que tuvo verificativo los días 28 y 29 de agosto de 1997. La operación fue presentada como un *mandato* legislativo para las *autoridades migratorias*: cerrar o sellar la frontera Texas-México. No era la primera vez. En 1993, en 1994 y en 1993 fueron utilizados los recursos del gobierno norteamericano, o al menos de los estados de Texas, California y Arizona. De modo que las consecuencias podían preverse sin dificultad: incremento en el número de aprehensiones y ulterior reducción en la cantidad de detenidos, aparte de cerrar accesos que llevan a las ciudades y dejar abiertos los que pasan por el desierto. Este mismo ejemplo muestra nítidamente la dualidad de políticas mencionada antes y el uso de la organización burocrática como un medio para contener la puesta en práctica de la política mexicana. Cfr. el documento oficial denominado "Conclusiones del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares" del 5 de mayo de 1997 dentro de la XIV Comisión Binacional.

el peso relativo de las unidades subnacionales en el proceso de desahogar la agenda bilateral, otros factores que los funcionarios responsables han de tomar en cuenta.

Volveremos sobre esta cuestión (secciones 4 y 5). Ahora, en el horizonte de este capítulo, habría que sostener, en un sentido relevante, las imágenes dominantes y contrapuestas contribuyen a describir el producto de la interacción entre ambas burocracias. A través de supuestos analíticos, categorías analíticas y principios prácticos, los funcionarios responsables en cuanto individuos con una tarea por cumplir, determinan el carácter de las unidades subnacionales y el tipo de acciones que están a su alcance dentro de ellas. En efecto, las imágenes sirven como lazo de unión intelectual y práctica que vincula ambas burocracias con las fuerzas y tendencias actuantes en las arenas de política de cada país. Las imágenes hacen inteligibles para los funcionarios las unidades subnacionales donde recaen sus acciones. Ambas partes, sin embargo, las entienden de manera distinta.

En síntesis, los lineamientos de política están asociados con las creencias de los decisores acerca de la relación bilateral y su agenda. Como, al mismo tiempo, las creencias no son compartidas, varía el carácter e importancia relativa de las unidades subnacionales. Entonces, para fines del análisis de la importancia relativa de esas unidades, el proceso decisorio bilateral, tomado por sí mismo, resulta insuficiente. No obstante, en los hechos de la interacción bilateral este proceso tiene un papel especial.

Las imágenes, como lazo de unión en el sentido mencionado, permiten a los funcionarios conectar las piezas de información con que hacen su trabajo. De la condición de «ilegal grasiento», obvia para el caso, se sigue el imperativo de aplicar la ley, sin importar la legalidad misma de los medios de cumplimiento. Con la misma información, al otro lado de la mesa, se postula

una conexión distinta. No hay «ilegal grasiento»; hay uno que busca trabajo o hay un presunto delincuente. Sea uno u otro, es un problema empírico decidir qué normas jurídicas son aplicables, siempre hay que respetar los derechos humanos correspondientes. De modo que el proceso decisorio vincula los niveles analíticos relevantes para hacer inteligibles las unidades subnacionales como escenarios de asuntos migratorios que requieren actuación gubernamental.

Pero la imagen que hasta aquí se ha intentado reconstruir opera también como lazo de unión entre los burócratas responsables de cumplir la decisión presidencial y las instrucciones asociadas a esa decisión. Mejor dicho, la imagen con que actúan estos burócratas incluye una interpretación de la autoridad presidencial como autoridad decisora en materia de política. Es la autoridad en política exterior o en la conducción de las relaciones internacionales; y a su vez según la misma imagen, las secretarías de estado y otras dependencias, junto con los funcionarios correspondientes, están para ejecutar las decisiones presidenciales.

Este componente de la imagen está acompañado de una directriz aceptada para el despacho de asuntos como la cuestión migratoria. Los asuntos del exterior se han de tratar por separado y en coordinación con las secretarías de estado que sea necesario. Es preciso evitar que algún conflicto bilateral o alguna diferencia de opiniones entre ambas partes, por ejemplo en materia migratoria, complique un proceso de acercamiento en materia comercial o ambiental. Cada inciso de la agenda ha de tratarse separadamente.

Por añadidura, desde la perspectiva presidencial, la imagen incluye evitar cualquier práctica aislacionista o de especialización monopolística por parte de alguna secretaría de estado. La política presidencial requiere que los distintos incisos de la agenda sean tratados por las secretarías de estado

correspondientes. Brevemente, conforme a la imagen expresada por los entrevistados, en cuanto directriz no existe separación riesgosa entre decisiones presidenciales relativas a las relaciones exteriores y su cumplimiento en el ámbito de las secretarías de estado responsables de los asuntos respectivos.

En conjunto, pues, a la luz de las percepciones e interpretaciones el proceso decisorio vuelve inteligible el doble producto de la interacción burocrática bilateral respecto a las unidades subnacionales en materia migratoria. Sobre la base de la duplicidad de políticas, y dada la separación de jerarquías responsables, el producto es un ejercicio para establecer reglas de juego, en cumplimiento de instrucciones emitidas por sus superiores.

Es también un debate sobre la aplicabilidad y cumplimiento de esas reglas. Sobre la misma base, este debate bien puede ser la última movida de una estrategia perdedora para la parte mexicana. ¿Qué ocurre con las unidades subnacionales en otros puntos de la agenda bilateral?

### 3. EQUIDAD, EFICIENCIA, MEDIO AMBIENTE

La migración constituye, a juicio de los funcionarios entrevistados, un punto prioritario en la agenda binacional mexicana. Al revés, conforme al mismo juicio, el otro tema examinado en este capítulo, los problemas ambientales, ocupa lugar prioritario en la agenda estadounidense. El 7 de octubre de 1996, en la Casa Blanca, fue recibido un memorándum dirigido al Presidente de Estados Unidos por la responsable de la *U. S. Environmental Protection Agency* (EPA), en nombre propio y de otros dos secretarios, que comunicaba la adopción por ambos países del Programa Frontera XXI. En México, D. F., el siguiente 15 de octubre, la secretaria de SEMARNAP, que aludía también a dos

secretarios de estado, informaba al Presidente de la República la conclusión del mismo Programa<sup>10</sup>.

Vale la pena releer algunos pasos de las comunicaciones citadas inicialmente y repasar el planteamiento más general del Programa. En la interacción burocrática asociada con la agenda bilateral, existe una imagen parcialmente distinta de la relación bilateral y una versión diferente del producto de la interacción bilateral.

Los documentos coinciden varias veces, quizá con ciertas diferencias que son la ley del género. Desde luego, en su materia y en la ubicación geográfica. Frontera XXI incluye "objetivos, proyectos y acciones para el cuidado del medio ambiente, los recursos naturales y la salud de los residentes de la frontera [...]" Ambas firmantes, especialmente la parte estadounidense, subrayan la participación activa de los residentes de ambos lados de la frontera. La comunicación mexicana, al respecto, subraya la participación de los diferentes niveles de gobierno y de los sectores relevantes.

Coinciden, además las dos comunicaciones, en la naturaleza integradora del programa, y en el requerimiento de establecer conjuntamente políticas acordadas con Frontera XXI, aparte de definir las metas específicas y los indicadores que permitan su evaluación. Desde luego, señalan también, como propósito general de Frontera XXI, alcanzar el desarrollo sustentable como compromiso gubernamental. La parte estadounidense enfatiza la asociación entre las dependencias federales de los países al igual que entre otros niveles de gobierno, y las organizaciones académicas, de negocios y no gubernamentales.

---

<sup>10</sup>Ver SEMARNAP, 1996: *Programa Frontera XXI México-EUA. Medio Ambiente. Recursos Naturales. Salud Ambiental*. México. El 19 de diciembre, en Nogales, Sonora, el Programa fue anunciado oficialmente por el presidente mexicano. Del 27 al 30 de mayo de 1997, en Matamoros, Tamaulipas, tuvo lugar la reunión anual binacional relativa al Programa.

No es necesario entrar en detalles, el programa define objetivos y acciones para toda la frontera que después especifica para cinco regiones formadas por un estado de cada país. Las unidades subnacionales quedan así, definidas como regiones donde es preciso alcanzar objetivos que dependen de acciones conjuntas entre ambas partes. Estas unidades son subconjuntos de la frontera como unidad subnacional mayor. Las unidades entonces, resultan de la combinación integrada, de una parte, por decisiones políticas internas y compromisos políticos binacionales, y de otra, por la existencia de un amplio grupo de problemas derivados de la actividad económica. Estas unidades, además, quedan definidas como ámbitos de operación para las jerarquías burocráticas subordinadas, en primer término, a las dependencias que han elaborado Frontera XXI. En segundo término, para las jerarquías de las restantes dependencias que han contribuido en la elaboración.

Para este caso, "analítica migratoria" contiene un criterio extra de decisión que los funcionarios responsables de este punto de la agenda han enfatizado en las entrevistas. Se trata del principio de equidad y eficiencia en el manejo de los recursos naturales y del total del medio ambiente. Este criterio ocupa un lugar relevante dentro del dispositivo analítico. Agrega al supuesto analítico de "analítica migratoria" un principio de operacionalización y evaluación de decisiones y proyectos. La información entonces, puede examinarse de manera normativa y positiva. Tenemos ahora, "analítica ambiental" como la maquinaria analítica con que participan los funcionarios mexicanos en el proceso decisorio con sus contrapartes estadounidenses.

El producto de la interacción bilateral son los proyectos y las acciones consecuentes que resultan de los lineamientos y diagnósticos comprendidos en Frontera XXI. Ya se mencionó la importancia de distinguir entre la actividad de los *políticos* y de los *técnicos* para *comprender el alcance práctico* del producto

de la interacción bilateral (sección 1). Bajo "analítica ambiental", la dualidad de políticas, aparece como una preocupación compartida por ambas partes acerca de los cálculos de los *políticos* en ambos lados de la frontera. El criterio de equidad y eficiencia puede conducir a proyectos y acciones que no necesariamente contarán con el asentimiento de los *políticos*<sup>11</sup>.

El principio práctico de asimetría se expresa, a partir de la experiencia de los entrevistados, como una especial insistencia en tratar los asuntos bajo el total de prioridades estadounidenses. No siempre puede ser el caso, si se toma en cuenta que la aportación al problema ecológico es proporcional al grado de desarrollo y produce efectos en función de las condiciones de vida donde ocurren esos problemas.

De modo que, también en materia ambiental, las imágenes no son compartidas, aunque la cercanía es mayor. Sin embargo, la dualidad de políticas tiene otra forma. Para saldar la diferencia que resulta de las discrepancias de imagen, se oponen las peculiaridades del proceso político pluralista estadounidense que concede enorme importancia al papel de las organizaciones políticas locales. Se opone, además, la posibilidad de invertir recursos financieros humanos en unos proyectos en vez de otros.

En materia ambiental, para "analítica ambiental", las unidades subnacionales son los puntos de acción relevantes. Pero el éxito depende de la capacidad de ambos gobiernos para tomar en cuenta las exigencias analíticas y prácticas que se derivan del criterio de equidad y eficiencia, en conjunción con

---

<sup>11</sup>El recurso al criterio de eficiencia y equidad puede sugerir cierta propensión para adoptar y poner en práctica políticas, estilo de legislación, Etc. tomados de la experiencia de otros países. Para el caso canadiense en materia ambiental, ver el debate entre G. Hoberg (1991) y M. Howlett (1994) respecto a la capacidad norteamericana para influir la política regulatoria canadiense. Sea a través del impulso proveniente de las élites, sea a través de las demandas de los activistas para adoptar y poner en práctica la legislación norteamericana en territorio canadiense. En un caso y en el otro, el carácter propio de las instituciones locales determinará el grado de éxito conseguido.

las demandas políticas propias de los grupos que actúan en esos espacios. La dualidad de políticas, en el sentido que se acaba de indicar, resulta menos pesada que la dualidad de políticas en la agenda migratoria. Introduce una ambigüedad que requiere escoger estrategias caso por caso.

Más allá de las intenciones, suscritas por ambos presidentes, están los burócratas, la información disponible y las imágenes vigentes. Los burócratas transforman esa información, según las reglas de "analítica migratoria" y "analítica ambiental", como parte de sus actividades para cumplir las tareas asignadas por sus superiores jerárquicos. Esas particulares mallas analíticas dotan al personal burocrático con los medios para construir el significado del flujo migratorio o de los cambios del medio ambiente al identificarlos y explicarlos.

Cierto acontecimiento del flujo migratorio – un individuo cruza la frontera en tal punto a tal hora de tal día– ¿significa la búsqueda honesta de un empleo que producirá beneficios para el patrón y el trabajador o significa una transgresión de la ley, un delito? Por tanto, las burocracias ¿son responsables de vigilar el respeto a los derechos humanos y el pago del salario correspondiente o son responsables de hacer cumplir la ley, aprehender y expulsar un delincuente más?

Así los burócratas llegan a establecer los objetivos de política, el sentido de emplear los recursos gubernamentales de una u otra manera. Transforman el compromiso presidencial para estar en condiciones de cumplirlo. La transformación incluye seleccionar una manera de actuar dada la conducta esperable de la otra parte, la cosa es seleccionar una estrategia. En parte, la construcción de significado y la elección de estrategias ocurre a raíz del proceso de interacción burocrática. El resultado de la interacción en materia migratoria será, entonces, el efecto producido por la utilización conjunta de las estrategias



que cada jerarquía burocrática escogió porque consideró que eran estrategias ganadoras.

Mallas analíticas como "analítica migratoria" y "analítica ambiental" contribuyen también para hacer inteligible la identidad propia y la de quienes participan en la interacción bilateral. Sea un acontecimiento ambiental – existe algún tiradero de basura en tal sitio con tal extensión y compuesto así y asá– , acontecimiento que desde luego es un hecho en sí mismo para ambas partes. El problema es, una vez más, determinar su significado: ¿una manifestación más del descuido y falta de leyes efectivas o consecuencia momentáneamente inevitable de procesos industriales propios del desarrollo? Por tanto ¿persuadir a la contraparte mexicana de legislar y hacer cumplir las normas resultantes o conseguir los recursos necesarios para corregir una externalidad negativa?

Responder estas cuestiones y actuar en consecuencia requiere, aparte de otros requisitos, distinguir quién es el interlocutor y quién es uno mismo como funcionario responsable de resolver el problema. Supóngase, por ejemplo, que ambos interlocutores aparecen ante sí mismos como *técnicos*. Cabe esperar que busquen alguna coincidencia y una solución bajo el ideal de *equidad y eficiencia*. Hay ocasiones en que este ideal permite, por ejemplo, coincidir en una solución de *trade-off* entre normas y apoyo para cubrir los costos de la externalidad. No es imposible, sostienen algunos entrevistados, que busquen un planteamiento de política tal que minimice la probabilidad de que los *políticos* lo consideren impracticable.

Entre los restantes requisitos aludidos, ocupa un lugar destacado la capacidad negociadora de las partes para conseguir, vía regateo, definir la identidad específica de las partes (ver, por ejemplo, O. R. Young, 1994: 83) Como hacen notar los entrevistados, existe un problema particular cuando la negociación relativa a tal o cual acontecimiento ambiental se efectúa entre

*técnicos*: carecen de capacidad decisoria suficiente. Es preciso que los *políticos* tomen el relevo para que los acuerdos obtenidos lleguen o tengan cierta esperanza de cumplirse. Nada cambia porque eventualmente ambos equipos de *técnicos* concuerden en que los *políticos* algo tienen de una plaga. Nada cambia tampoco porque, en algunos asuntos, una de las partes invoque estratégicamente su falta de capacidad decisoria.

Tenemos, entonces, otro elemento de la imagen, el par *técnicos/políticos* que, en el presente contexto, sirve para establecer la identidad propia y del interlocutor como parte del proceso de diseño y puesta en práctica de alguna política conjunta<sup>12</sup>. Un requerimiento básico para escoger una estrategia en vez de otra, sin duda, es la identidad propia junto a la identidad de la contraparte. El ideal se alcanza a través de la conjunción de estrategias, seleccionar estrategia es una operación que requiere saber quién es uno mismo y con quién trata. La imagen, en este aspecto, opera a través de la interacción negociadora. Se trata de conseguir, por ejemplo, que tal o cual área geográfica sea reconocida como unidad subnacional relevante donde es menester emplear herramientas de gobierno de manera específica.

Resulta, en síntesis, como sostuvo en un contexto más amplio K. N. Waltz (1959: 10-15) a propósito de las relaciones internacionales, una *imagen* de la interacción entre México-Estados Unidos. Esta imagen, en el caso de la relación bilateral, tiene importancia práctica porque es la armazón intelectual que atribuye mayor o menor importancia a las unidades subnacionales en la relación bilateral. Constituye, según se acaba de sugerir, una maquinaria analítica para obtener inferencias y conclusiones de política al escoger una manera de actuar gubernamental. Esta maquinaria, además, reserva un

---

<sup>12</sup>Es innecesario entrar en el detalle de qué cambia si el interlocutor es un *técnico* y uno mismo es un *político* o si ambos son *políticos*.

puesto para establecer el significado de la decisión presidencial que se trata de ejecutar.

La actividad burocrática es, entre otras cosas, emplear y recrear imágenes y en particular mallas analíticas. Existen unidades subnacionales, desde este punto de vista, a consecuencia del trabajo analítico que efectúa la burocracia para cumplir las instrucciones presidenciales conjuntas en asuntos migratorios y ambientales. A su vez, la separación funcional dentro del gobierno entre decisión y ejecución hace ver que las unidades subnacionales existen también como efecto de una decisión política<sup>13</sup>.

En los dos casos, resulta característico que ambas partes en la relación bilateral entienden de manera diversa los asuntos migratorios y ambientales. Por tanto, varía también la construcción política e intelectual de las unidades subnacionales<sup>14</sup>. Las respectivas imágenes resultan opuestas, en el caso de la migración y parcialmente coincidentes en el caso del medio ambiente cuando los interlocutores pueden verse como *técnicos*. Hay, pues, que examinar más que el solo contenido y carácter de las imágenes (R. Jervis, 1976), vale la pena ponerlas en su contexto institucional, dentro de las tendencias estructurales donde son creadas y recreadas.

---

<sup>13</sup>Las razones para decidir en este sentido pueden estar fuera de las unidades mismas – el tipo de fuerzas que se ponen en juego para preservar el federalismo– , o bien dentro de ellas mismas – existen formas de organización política local cuya actuación pone a burócratas y políticos bajo el imperativo de tomarlas en cuenta– , sea como sea la fuerza motriz que lleva a la existencia de unidades subnacionales radica en la lucha política, por entero y en última instancia. Esta lucha, dados asuntos migratorios o ambientales transfronterizos como en este capítulo, conduce a un tipo especial de decisión política, la decisión tomada bajo consenso en las instituciones binacionales.

<sup>14</sup>En el área Ojinaga/Presidio, por ejemplo, la unidad subnacional transfronteriza queda establecida formalmente una vez que ambos gobiernos intercambian notas diplomáticas. Quizá un día exista otra en Acuña/Del Río y Piedras Negras/Eagle Pass, cuando la existencia de asuntos quede formalizada vía el canje de las respectivas notas.

Hay que investigar más las condiciones institucionales donde la interacción burocrática tiene lugar y las estrategias que ahí pone en práctica cada una de las partes para establecer y desahogar la agenda bilateral (secciones 5 y 6, ver también M. Howlett, 1994 y B. Geddes, 1994). ¿En qué consiste el cumplimiento efectivo de los compromisos presidenciales si quienes han de ponerlos en práctica no comparten íntegramente el significado de los objetivos ni de los hechos migratorios y ambientales?

#### 4. IMÁGENES EN CONTEXTO: MERCADOS, FEDERALISMO, INSTITUCIONES TRANSFRONTERIZAS

La característica más evidente del dominio empírico del capítulo es el hecho de que ambas burocracias entienden y explican de manera diversa los asuntos de la agenda bilateral. Para poner las imágenes anteriores en contexto, recordemos una dificultad que encontramos antes a propósito de la eficacia de "analítica migratoria" y "analítica ambiental" para identificar el producto de la interacción propiamente dicho. No quedaba claro cuál es el problema de política que se trata de resolver con la interacción bilateral en cada uno de los dos puntos de la agenda. Digamos ahora ¿cuál es, pues, el objetivo de las políticas conjuntas?

La interacción bilateral no tiene sólo una dimensión intelectual ni espera el acuerdo estricto para actuar. J. A. Weiss (1989: 112-8) ha estudiado los procesos subyacentes a la definición de los problemas de política y sus efectos prácticos. La definición del problema es materia de controversia política, porque una definición induce la formación o destrucción de coaliciones políticas, y porque una definición conlleva el sendero para buscar la manera gubernamental de actuar<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup>Es importante, al respecto, no perder las dimensiones de la cuestión. Ganar el punto al definir el problema es obtener un punto importante. Puede argumentarse que existen

En vez del acuerdo estricto, la necesidad de formular el problema a resolver con herramientas de ambos gobiernos se da como una suerte de regateo político. Desde la perspectiva del diseño y adopción de cualquier política, formular o definir el problema equivale a decir cuál es la necesidad y sentido de actuar, cómo actuar y con qué medios. Sería muy raro que una de las partes consiguiera sola tantas cosas juntas.

Más bien, hay que imaginar a las partes en la tarea de hacer que prevalezca su punto de vista, su imagen. De un lado, se trata de definir el problema migratorio en términos de "cumplimiento de la ley" a la luz de su propia "analítica migratoria" que conlleva una manera de explicar y el rechazo más o menos argumentado de la opuesta. Por otro lado, el problema migratorio es definido, con las mismas características y consecuencias, como un "problema integral"<sup>16</sup>.

La interacción bilateral en materia migratoria y, a veces, en materia ambiental enfrenta problemas diferentes y ninguna de las partes está en posición de conseguir una definición suficientemente compartida. Tratan de resolver problemas diferentes. Para conservar, al menos, la interacción burocrática es obvio que abrirán un proceso de regateo, cuyos rasgos se examinarán después (sección 6).

---

jugadores burocráticos o políticos, junto con ciertas élites locales, que tienden a definir el problema como reproducción de experiencia extranjera mediante adopción de la política correspondiente (C. J. Bennett, 1991). Sin embargo, desde la perspectiva de este capítulo, hay otra dimensión que acota el éxito obtenido al imponer la definición del problema por este medio, la eficacia de las instituciones para redefinir el sentido que puede tener la política adoptada (M. Howlett, 1994; O. R. Young, 1994).

<sup>16</sup>Existe un notable esfuerzo bilateral para conseguir reducir la distancia entre ambas definiciones del problema migratorio y, al mismo tiempo, para ponerse de acuerdo acerca de los hechos que han de considerarse relevantes. Ver *Estudio Binacional México– Estados Unidos sobre Migración*. México, SRE, SEGOB, UNAM; CRI (EUA), 1997. La necesidad de efectuar un estudio de esta clase ya había sido tema de debate binacional y se esperaba que el estudio sería discutido en una reunión *ad hoc*. Será interesante, en otra ocasión, seguir el destino del estudio que, entre otras cosas, responde a la necesidad de estudiar todas las dimensiones relevantes del fenómeno migratorio.

Supóngase, por ahora, la existencia de cierta comunidad que comparte una definición del problema en materia ambiental o laboral. Está lista para considerar si forma una coalición con el propósito político de conseguir que la definición se transforme para ser adoptada como criterio o como objetivo de política. En efecto, la explicación mantenida conlleva una propuesta para usar las herramientas gubernamentales. Una propuesta tal, sin embargo, no vale mucho si no hay disposición para luchar por ella y estrategias razonables para combatir con esperanza de ganar. Los productos de la interacción, las políticas conjuntas, por tanto, en varios casos tienen que analizarse separadamente.

Por el principio de asimetría, tales productos, además, no son enteramente aceptables para las escalas que emplea cada una de las partes. En materia de medio ambiente, el criterio de equidad y eficiencia induce una coincidencia mayor. Pero el principio de asimetría y la prioridad diferencial del asunto en las respectivas agendas, implican que la coincidencia no es suficiente para definir el producto de la interacción. Hemos visto el contenido dispar de los problemas de política cuya solución se busca con usos alternativos de las herramientas del gobierno. En el norte, cualquiera de los programas de política para sellar fronteras junto con los intercambios efectivos de servicios laborales por dólares dan lugar, en el sur, a programas de defensa de los derechos humanos y de protección contra la violencia.

No es imposible, en suma, que el mismo desacuerdo entre burocracias prive también en la cumbre política, donde sin embargo es preciso formular una declaración conjunta cuya ejecución inevitablemente es pasada a las respectivas burocracias. Pero, entonces, los compromisos derivados del acuerdo presidencial común difícilmente desembocarán en cambios, digamos duraderos o esenciales, en las actuales circunstancias distintivas de las unidades subnacionales fronterizas.

Nada impide que nunca llegue a ponerse en práctica política pública alguna, pero no es el caso interesante. Teórica y prácticamente tiene más atractivo el hecho de que lleguen a existir políticas públicas en las unidades geopolíticas subnacionales a pesar de la reducida tasa de convergencia entre las imágenes. ¿Cuál es, entonces, el contenido de la interacción entre ambas burocracias, entendida en mayo de 1997, como administración mutuamente beneficiosa de flujos migratorios? ¿En qué consisten las políticas conjuntas?

Se afirmó al inicio de este capítulo que la operación del mercado limita la efectividad de políticas conjuntas. No se afirma ningún determinismo, el problema es otro. Las políticas migratorias y ambientales existen, hemos visto, porque no son aceptables todas las condiciones ni todas las consecuencias de la operación de los mercados. Hoy existe un secreto a voces en políticas públicas de esta clase: las herramientas gubernamentales han de colaborar para que los mercados continúen con su operación. Las políticas conjuntas están limitadas por la existencia de mercados<sup>17</sup>.

Salvo por necesidades analíticas precisas, estado y mercado son inseparables; históricamente como argumentó O. Hintze (1968: 269), son realidades paralelas. En sentido estricto, los efectos de la interacción bilateral obedecen al carácter del paralelismo entre ambos procesos<sup>18</sup>. El imperativo del mercado y sus consecuencias actúan a través del paralelismo. En particular, a través del ejercicio de la autoridad política. Las unidades subnacionales donde

---

<sup>17</sup>Así, la importancia relativa de las unidades subnacionales, por ejemplo los 17 puntos de paso localizados en la frontera, son importantes para ambos gobiernos como lugares donde emplear sus herramientas. Para la parte estadounidense, se trata de mantenerlos abiertos a discreción sin atender ninguna clase de principio general. Se trata también de asegurar la colaboración mexicana a fin de que esta discrecionalidad tenga lugar.

<sup>18</sup>"Paralelismo" no significa falta de vinculación. La conexión, de hecho, tiene varias formas, desde la política económica o la política exterior hasta políticas particulares como la política migratoria y la política ambiental.

existe actividad burocrática en forma de política conjunta ilustran bien el punto.

Los movimientos migratorios, por ejemplo, resultan de múltiples demandas de servicios laborales en territorio estadounidense, cuyas ofertas están en territorio mexicano. Los respectivos determinantes tienen que ver, al mismo tiempo, con el carácter segmentado del mercado laboral, y con decisiones y acciones externas a este mercado. El hecho es que – cuando un pequeño pueblo de Querétaro queda más cerca de California que de la Ciudad de México, y el pueblo californiano queda más cerca de Querétaro que de Washington—, ese segmento del mercado impondrá el flujo migratorio, según el carácter estacional de la demanda y los diferenciales de precio en California y en Querétaro. Los sitios relevantes para la vida son los dos pequeños pueblos<sup>19</sup> colindantes de esta manera. También porque al pueblo de California pueden llegar los de la *migra*, los del SIN, y no avisar a la contraparte mexicana.

Algunos de quienes habían encontrado trabajo acabarán en cárceles estadounidense, otros serán devueltos a territorio mexicano, alguno o algunos regresarán en pos del trabajo, Etc. Esta historia es bien conocida, diversos entrevistados sin embargo, la cuentan mientras señalan las rutas de estos flujos. La historia hace ver con claridad que "analítica migratoria" reconoce el límite del mercado. También muestra bien que el mercado continúa con su operación y que las políticas conjuntas tratan de minimizar puntualmente algunos efectos indeseables.

---

<sup>19</sup>Es el mismo hecho cuando un individuo ha cruzado desde El Salvador hasta Washington para encontrar quien demanda y paga su capacidad para manejar un taxi. El hecho es el mismo también cuando otro taxista, en la ciudad de México, planea poner una tintorería con el dinero que obtenga al ir otra vez a Canadá, igual que hizo antes para financiar la adquisición del taxi.



La operación de este mercado y las consecuencias esperadas tienen lugar al mismo tiempo que el proceso de la acción política. Esta, analíticamente, viene guiada por el apetito individual de ejercer autoridad política como la del mercado está guiada por otro apetito individual, obtener ganancia vía el intercambio. *Cæteris paribus*, el ejercicio de la autoridad pública garantiza seguridad y protección jurídica. El mercado laboral depende de este efecto que, a su vez, encuentra sentido en el mercado.

Se diría, es sólo un modo de hablar, que los dos pequeños pueblos mencionados son colindantes en la experiencia de sus habitantes. Están conectados por el apetito de ganancia mientras que el apetito de ejercer autoridad contribuye a mantener la colindancia mutuamente ventajosa, a pesar de los riesgos, a pesar de los costos. Otras veces, el apetito político pone en duda la colindancia, amenaza la ventaja mutua derivada del encuentro entre esta oferta y esta demanda de servicios laborales<sup>20</sup>.

La experiencia, pues, sugiere que precisamente en las unidades subnacionales es donde los flujos migratorio y monetario resultan relevantes, donde existen incentivos para ir en busca de la demanda laboral. Es, además, en las unidades subnacionales donde se encuentran los nodos de la red familiar y de amistades que permite minimizar los riesgos de la aventura; que, por tanto, permiten también la operación de este segmento del mercado laboral bilateral. Las unidades subnacionales resultan, ciertamente, de la actividad intelectual conjunta de ambas burocracias, también de la operación paralela del mercado y del gobierno.

Así, la región fronteriza viene a ser un espacio por donde pasan señales de oferta y demanda de servicios laborales. Donde, además, paralelamente

---

<sup>20</sup>No hay tiempo ahora para examinar las notables paradojas que resultan cuando estas cuestiones tienen que ser examinadas entre campeones *freemarketeers*.

operan dos arreglos institucionales básicos, el gobierno y el mercado, junto con otros arreglos, las formas en que el proceso político de cada país ha organizado el paralelismo estructural. Es decir, la lucha política, en cada uno de ambos países, ha producido tales arreglos con sus correspondientes jerarquías burocráticas. Por ejemplo, ha establecido la interacción burocrática bilateral. El resultado esperado es contar con la seguridad y protección requeridas para efectuar y operar los intercambios y contratos que cristalizan el encuentro de apetitos.

De manera simultánea, ambos gobiernos toman posiciones diferentes cuando se trata de adoptar políticas para enfrentar algunas de las consecuencias. Insisten varios entrevistados, la dualidad estadounidense de políticas no dejará de proteger a quienes demandan estacionalmente servicios laborales baratos y, si es menester, relativamente especializados. Algunos demandantes no dejarán de aprovechar la oportunidad de minimizar sus costos variables. Cuentan con seguridad y protección para hacerlo, aun si infringen algunas disposiciones legales relativas al cumplimiento de las obligaciones que derivan de la existencia de relaciones laborales.

A su vez, como al respecto insiste otro entrevistado, a los funcionarios estadounidenses simplemente dejan plantados a los funcionarios canadienses y mexicanos. Resultado: aborta sin más alguna negociación planeada en materia laboral. Un interés se impone así unilateralmente mediante el solo cumplimiento de reglas aplicables de negociación y decisión.

Las herramientas del gobierno, con una palabra, resultan poco o nada efectivas si se les mira según declaran ambas partes. Relativamente efectivas si se miran los procesos paralelos que de hecho tienen lugar en las unidades subnacionales. Estas existen y quedan conectadas por las fuerzas reunidas del

estado y del mercado. La coexistencia estructural de ambos paralelismos produce efectos diversos a uno y otro lado de la frontera.

Al sur del Río Bravo, asociada con un conjunto de requerimientos internos orilla a buscar o ampliar mercados. Desde luego, pero paralelamente está un proyecto para conseguir la consolidación interna del estado en términos de intensidad y racionalidad. La misma estructura y otros requerimientos internos, al norte del Río Grande, también tienden a buscar o ampliar mercados. Ciertamente, pero junto con la consolidación hacia afuera del estado que busca llevar también al exterior sus propios términos de intensidad y racionalidad.

A su vez, el cambio climático o los desperdicios contaminantes – consecuencias inevitables de la actividad económica– encuentran que el mercado carece de mecanismos automáticos de corrección. Tampoco tiene modo de eliminar o resolver algunos de los efectos del mercado laboral. Si las partes están interesadas en emplear herramientas gubernamentales para corregir, sin que los respectivos mercados dejen de operar, hay que crear tales mecanismos.

Aquí también el contenido de la interacción se encuentra en las consecuencias resultantes de la operación de los mercados. Otros problemas derivan de la competencia por emplear recursos escasos como el agua, o de la necesidad de contar con infraestructura para efectuar inversiones que aprovechen las nuevas oportunidades creadas en los mercados.

En síntesis, el producto propio de la interacción burocrática bilateral serán arreglos institucionales y usos alternativos de las herramientas gubernamentales. El propósito es manejar situaciones donde algunos resultados del mercado son considerados inadmisibles por distintas clases de agentes que actúan para conseguir intervención gubernamental. Los productos meramente reactivos y declarativos de la interacción bilateral en materia migratoria

obedecen a factores que exceden a esa interacción. La probabilidad de escoger estrategias exitosas caso por caso, en materia de medio ambiente, deriva del carácter propio de problemas susceptibles de solución microeconómica.

Las unidades subnacionales, en ambos casos, se tornan en lugares privilegiados para la acción de ambas burocracias. Vale la pena enseguida echar un muy rápido vistazo al ambiente institucional donde actúa la burocracia como resultado del ejercicio de la autoridad pública. No hay otro lugar para poner en práctica políticas conjuntas. ¿Qué condiciones institucionales rigen, en general, la actividad burocrática asociada a la migración y al medio ambiente dentro de la agenda bilateral?

Establecer la existencia de políticas conjuntas o bilaterales implica reconocer que la relación bilateral mexicano-estadounidense contemporánea enfrenta dos problemas característicos bien conocidos en la literatura. Los asuntos migratorios y ambientales, una vez que nos hacemos cargo de su índole estructuralmente transfronteriza, ponen en debate dos problemas mayores derivados del carácter propio de los asuntos y de su naturaleza bilateral. En breve, esos asuntos ponen en cuestión las categorías y criterios clásicos relativos a la soberanía del estado, el alcance territorial del gobierno, y las condiciones en que se ejerce el poder de gobernar cuando los interesados son dos estados independientes (ver, por ejemplo, H. J. Michelmann & P. Soldatos, 1990; y O. R. Young, 1994).

Ambas burocracias encuentran sumamente difícil definir instituciones capaces de satisfacer a las dos partes y cuyas disposiciones sean efectivamente vinculantes. Al mismo tiempo, la importancia propia o impropia de las unidades subnacionales<sup>21</sup>, en el límite, tendería a poner en juego la perma-

---

<sup>21</sup>Las unidades subnacionales tienen importancia propia cuando dependen de fuerzas políticas locales capaces de hacer valer sus demandas y puntos de vista más allá de la imagen

nencia del pacto federal. Por lo menos, la cobertura nacional de la coalición de gobierno encabezada por el titular del poder ejecutivo<sup>22</sup>.

Son, desde luego, problemas mayores. La pretensión única del capítulo es dar su sitio a la actividad burocrática bilateral. Todos los funcionarios entrevistados para este capítulo son funcionarios federales. Ciertamente, tienen que resolver algunos problemas puntuales de competencias entre niveles de gobierno, pero no les parecen problemas serios en términos del pacto federal mismo. En materia migratoria, a este lado de la frontera, es razonable pensar que las unidades subnacionales continuarán con su importancia impropia.

Ninguno de los entrevistados que manejan "analítica migratoria" considera valioso considerar organizaciones locales mexicanas al tomar decisiones. Ninguno de los entrevistados dijo que lo hubiera hecho de manera formal, pero si tuvieran que hacerlo no afectaría el actual perfil de elaboración y adopción de políticas conjuntas claramente jerarquizado y centralizado. Varios de ellos, sin embargo, encuentran valioso hacerlo al otro lado de la frontera con el propósito de cumplir de mejor manera la tarea de proteger los derechos de los migrantes. Adoptar esta política exigiría permitir que el perfil mencionado pudiera modificarse, pero también podría ser una política puramente de fachada.

---

de la burocracia federal. La importancia es impropia cuando, sin importar las fuerzas locales, tales unidades resultan áreas críticas para que ambas burocracias cumplan con sus respectivos mandatos políticos.

<sup>22</sup>Parte de las unidades subnacionales relevantes en materia migratoria y ambiental está integrada por unidades políticas como «estados» o «municipios» que poseen cierto grado de autonomía jurídica y política. En particular, además, los «estados» son signatarios de un «pacto federal» como base primera de la organización política fundamental en cada uno de ambos países. Difieren en la manera de mantener el pacto, difieren en la naturaleza de las fuerzas centrífugas y centrípetas que actúan en cada uno.

Algunos entrevistados que trabajan con "analítica ambiental", por su parte, tienden a pensar que las organizaciones locales, a ambos de la frontera pero sobre todo al norte, desempeñan un papel importante dentro del proceso decisorio. Subrayan, sin embargo, que no existen suficientes medios de conexión con los procesos decisorios nacionales, aunque en el caso estadounidense la conexión es más firme, llega a afectar la conducta propia de los políticos. Es razonable suponer que "analítica ambiental" conduciría – como un corolario para varios responsables *técnicos*– , a sugerir que en materia ambiental, si las organizaciones locales tuvieran mayor participación, la política ambiental tendría mayor efectividad.

En ambos casos, a través de los ojos de los entrevistados, la conservación del pacto federal no está en juego por el lado de los procesos migratorios y ambientales. Desde el punto de vista de ambas "analíticas", los mercados subyacentes y la búsqueda del bienestar no constituyen fuerzas centrípetas en las unidades subnacionales migratoria o ambientalmente relevantes. Tampoco existen, a partir de las instituciones políticas prevaletes, comportamientos políticos cuyo éxito dependa de actuar como otra fuerza centrípeta dentro del pacto federal (ver, por ejemplo, H. J. Michelmann & P. Soldatos, 1990).

Por otra parte, la adopción y puesta en práctica de políticas conjuntas requiere formas institucionales distintas a las que se consideran clásicamente gubernamentales o estatales (ver, por ejemplo, O. R. Young, 1994), sobre todo en materia ambiental. Es fácil ilustrar el punto y ver que va más allá de la cuestión ambiental, alcanza por lo menos hasta la cuestión migratoria. Basta observar en la declaración presidencial conjunta, que sirvió como punto de partida para este capítulo, el lugar organizacional donde queda asignada la

responsabilidad de informar a los presidentes: la Comisión Binacional y sus múltiples órganos.

Es decir, un arreglo institucional donde el proceso decisorio está regido por el hecho de que ahí confluyen dos fuentes de autoridad política. Es fácil imaginar, en primera instancia, que ambas fuentes de autoridad encuentran tantos asuntos de interés común como órganos tiene la Comisión. Además, las relaciones entre ambos países son tan estrechas y complejas para ambas partes, existen tantas decisiones o acciones efectivas que han de tomarse o emprenderse sin dejar de tener en cuenta a la otra parte. La relación es compleja, cercana, viva. De hecho es un factor político efectivo para las elites cuyo escenario es la política interior (J. Bailey, 1988).

Sin embargo, en segunda instancia, el encuentro de fuentes de autoridad política presta al proceso decisorio binacional una doble peculiaridad. Por la cercanía de la relación, ese proceso es inevitable hasta donde alcanza la vista. Por la diversa interpretación de los intereses comunes y la disponibilidad de medios para actuar, las formas de autoridad política tienden a no coincidir, el proceso decisorio bilateral tiende a quedar en el vacío. Lógicamente, las políticas conjuntas tienden, a su vez, a las variedades paralelas o convergentes<sup>23</sup>.

Pero dentro o al margen de la Binacional, el rango de interés común puede variar tanto como los avatares de la política y los rangos de seguridad en cada caso y en cada momento. No puede ser igual el interés en materia migratoria si la cosa es permanecer en la curul, o si la cosa es conseguir apoyo para las elecciones primarias antes de postularse a la reelección presidencial. Tampoco resulta igual si el punto es conseguir la aprobación de un tratado

---

<sup>23</sup>Ver arriba n. 3 sobre las distintas clases de políticas conjuntas.

comercial o el voto de los migrantes definitivamente asentados en territorio estadounidense.

En una palabra, la existencia de asuntos comunes para ambas partes no coincide con su capacidad para debatir y acordar la operación de instituciones especializadas (O. R. Young, 1994) en materia migratoria y ambiental capaces de decidir y poner en práctica soluciones óptimas, al menos relativamente duraderas. Para evitar empates y otros bloqueos es preciso contar con un grado muy alto de compromiso político creíble para las partes (T. M. Moe, 1990b: 125-31) materializado en reglas de decisión. Así, las políticas conjuntas en materia migratoria escapan parcialmente a la declaración de los presidentes en cuanto tales. Son políticas que dependen estructuralmente de la interacción burocrática. En virtud de la extrema cercanía de la relación bilateral bien puede ocurrir que esa interacción escape por entero a la Binacional para ir a producirse en la interacción directa entre secretarías de estado, dependencias *ad hoc*, Etc.

Los efectos estructurales que rigen el contenido de las políticas conjuntas en las unidades subnacionales provienen de las formas concretas de organización económica y de ejercicio de la autoridad pública (S. Strange, 1994; T. M. Moe, 1985; sección 5). No provienen de ningún cuestionamiento del pacto federal mexicano en sí mismo<sup>24</sup>, aunque ciertamente está en un proceso de cambio cuya trayectoria no es fácil adivinar todavía a través de los entrevistados.

Las unidades subnacionales han llegado a ser relevantes en virtud del carácter propio de los fenómenos migratorios y ambientales. Estos son

---

<sup>24</sup>La influencia relativa de los intereses organizados dentro de contextos subnacionales estará asociada con su capacidad para intervenir en el contenido de la legalidad y en la interpretación del interés general transformado en interés de gobierno. Para los casos en que así ocurre, tal influencia se consigue sin necesidad de cuestionar el pacto federal.



inherentemente transfronterizos dentro y fuera de cada país. Ponen en debate el ámbito y soberanía de los estados nacionales y de las unidades subnacionales. Es una realidad, sin embargo, que sólo adquiere sentido a través del paralelismo entre el mercado y la autoridad pública.

Revisten mayor importancia, por tanto y conforme a las mismas condiciones mencionadas, tanto las instancias binacionales como las dependencias nacionales responsables de las cuestiones migratoria y ambiental. Esas dependencias construyen las unidades subnacionales para cumplir la decisión política de abordar cuestiones transfronterizas con herramientas del gobierno. Las instancias binacionales son instituciones donde ambas partes procuran contar con la otra para abordar los aspectos comunes de las cuestiones transfronterizas. La confluencia de las dependencias especializadas en las instituciones binacionales torna a las unidades subnacionales en unidades geopolíticas para poner en práctica políticas públicas conjuntas.

Pero esto no es suficiente para comprender políticas conjuntas bajo el principio práctico de asimetría. El significado de este principio es amplio, tomaremos un solo aspecto. En la relación bilateral, una de las partes dispone de medios y maneras de actuar para conseguir políticas conjuntas convergentes a partir de políticas paralelas. En rigor, este significado del principio de asimetría es una sencilla comprobación empírica. Es interesante porque da lugar a la hipótesis de que una de las partes fuerza la cooperación (*coercive cooperation*) requerida para conseguir esa clase de políticas conjuntas en las unidades subnacionales. (L. L. Martin, 1994; sección 6). Para investigar la hipótesis propuesta conviene hacer ahora mismo algunas observaciones preliminares.

La conexión entre autoridad pública y mercados, en regímenes presidenciales como es el caso en ambos países, depende de la estrategia

presidencial factible para integrar la coalición de gobierno. De modo que el problema del carácter que tiene el cumplimiento de la declaración presidencial conjunta de 1997 – relativa a la *administración del fenómeno migratorio*– resulta en amplia proporción parte del problema de fijar el papel de la política exterior en la agenda presidencial y de las relaciones del presidente con la burocracia (B. Geddes, 1994; T. M. Moe, 1985; sección 5). La posición relativa de la política exterior influirá el imperativo de imponer y aceptar cooperar bajo amenaza.

Al integrar y preservar la coalición, es preciso establecer el papel efectivo de la burocracia para conseguir la conexión. La coalición tiene que ser capaz de resolver un problema crítico si ha de tener éxito. Tiene que encontrar una manera de salvar la evidente separación entre la decisión política relativa a migración como *administración del fenómeno migratorio* y el cumplimiento burocrático de la misma como acatamiento de leyes vigentes<sup>25</sup>. En efecto, la selección y aplicación de estrategias para forzar la cooperación es tarea burocrática al igual que la ejecución de las políticas.

¿Cómo conseguir, entonces, que las políticas conjuntas tengan el carácter declarado? Ambas partes, desde luego, tienen su propia versión del cuento. Así, administración ¿de qué, para qué y cómo? Esta administración, bajo la exigencia de mantener la coalición, será un esfuerzo de ambas partes

---

<sup>25</sup>Esta forma de la separación entre la decisión política y su cumplimiento burocrático abre el espacio para la dualidad de políticas y la invocación de la ley como estrategia. Desde 1964, al terminar el Programa Bracero, durante los siguientes treinta y un años, las políticas migratorias más sobresalientes de los EE.UU. resultan de aplicar leyes en la materia promulgadas unilateralmente. El 11 de abril de 1997, ante las Comisiones Conjuntas de Relaciones Exteriores del Congreso de la Unión, el Secretario de Relaciones Exteriores se ocupó, entre otras cosas, de analizar *el fenómeno migratorio y, en especial*, [la más reciente de esas leyes] denominada «*Ley de inmigración ilegal y responsabilidad de inmigrantes*», adoptada por el Congreso norteamericano en septiembre de 1996. El Secretario hizo ver que la ley formaba parte de un paquete más amplio de legislación distintivamente restrictiva promulgada en tiempos electorales. *En síntesis, la ley sobre migración pretende desalentar y dificultar la migración indocumentada hacia Estados Unidos.*

para evitar o neutralizar algunos efectos del fenómeno sin tocar para nada la migración misma. Puede reducirse o elevarse con el paso del tiempo, pero por ahora produce evidentes beneficios mutuos junto con dolores de cabeza más o menos fuertes y no siempre compartidos.

Preservar su coalición de gobierno constituye el designio presidencial básico y a través de ella los socios consiguen conectar las tendencias paralelas del ejercicio de la autoridad pública y el desempeño de los mercados. Es siempre una conexión particular que se expresa mediante un sistema de valores asociado con una fuente de poder político que bien puede ser una combinación de fuerza, recursos materiales e ideas (S. Strange, 1994: 5, 23-32). La coalición determina en qué emplear este poder. Por ejemplo, en forzar cooperación.

En síntesis, bajo la lente de la hipótesis propuesta y de las observaciones preliminares, hemos de abordar otra cuestión del capítulo ¿cómo son posibles las distintas políticas conjuntas paralelas y convergentes? Por un lado, los principios prácticos de asimetría y manejabilidad conducen al hecho de que la relación bilateral a través de la agenda y de las reglas de la Comisión Binacional dan lugar a una variedad especial de cooperación. Las políticas conjuntas en materia migratoria y ambiental dependen de cooperación coercitiva entre ambos gobiernos.

Por otro lado, los mismos principios prácticos conducen, a través de la responsabilidad constitucional del presidente en materia de política exterior, a mirar el lugar de esta política en la integración de la coalición presidencial de gobierno. Las políticas conjuntas dependen de la estabilidad y alcance de la coalición encabezada por el ejecutivo federal en cada uno de los países. En efecto, la integración y funcionamiento de esa coalición es una condición

necesaria para el ejercicio de la autoridad pública, condición de existencia para toda política pública. Se verá, adicionalmente, que si son políticas conjuntas hay que indagar la manera en que la coalición presidencial maneja los asuntos exteriores.

##### 5. AUTORIDAD PÚBLICA: DECIDIR Y EJECUTAR POLÍTICAS CONJUNTAS

La hipótesis que propone comprender las políticas conjuntas a partir de la capacidad unilateral de forzar la cooperación, puede enunciarse de otro modo. Una de las partes consigue que las instituciones nacionales y binacionales funcionen para que la contraparte coopere. Como resultado el ejercicio de la autoridad pública encuentra una restricción más al escoger y poner en práctica políticas para el manejo de los asuntos migratorios y ambientales en la región fronteriza. Las políticas conjuntas son consecuencia de la cooperación forzada.

Investigar la hipótesis bajo cualquiera de sus formas requiere inicialmente hacer explícito un supuesto institucional subyacente a este capítulo. La operación del poder ejecutivo está fundada en la separación funcional entre decisión de gobierno propiamente dicha y acciones emprendidas para cumplirla. El cumplimiento y la aplicación de las decisiones actuales del poder de gobierno – junto con la continuidad y vigencia de las decisiones anteriores–, se distinguen de las decisiones de gobierno como tales<sup>26</sup>. Por brevedad, en adelante, hablaremos de este supuesto institucional como *supuesto de separación funcional*.

El diseño y puesta en práctica de las políticas públicas es una tarea característica de la burocracia, ejecución de una decisión política. Cumplir cualquier decisión gubernamental de este tipo equivale a hacer valer alguna in-

---

<sup>26</sup>Ver una formulación clásica de esta distinción en G. W. F. Hegel, 1991: §§ 287-290.

terpretación del interés general. La base se encuentra en la disposición de la burocracia sobre las herramientas de gobierno.

Echar mano de ellas permite, en el límite, que la actividad burocrática haga realidad tal interpretación, triunfe sobre los intereses particulares opuestos. El diseño y puesta en práctica de políticas públicas transforma el poder de gobierno en una tarea de inclusión o agregación. Basta la evidencia del empleo de tales herramientas para apreciar que la inclusión no es automática ni inmediata. ¿Por qué? ¿Cómo conseguirla?

El curso de este capítulo, a partir de la declaración presidencial conjunta sobre migración de 1997 y sobre la base de Frontera XXI, ha mostrado la pertinencia empírica del supuesto de separación funcional. Las políticas conjuntas, sin embargo, constituyen un caso especial en virtud del carácter binacional que es su marca distintiva. En ellas confluyen dos formas distintas de la separación funcional. Confluyen dos procesos políticos distintos que buscan materializar sus propias decisiones políticas, su propia versión del interés general asociado. Lógicamente, la tendencia a la inclusión se extiende desde los intereses particulares locales para incluir los intereses del otro país dentro de la propia versión del interés general.

Por ejemplo, existe una versión del interés general respecto al medio ambiente local o a la legalidad de los migrantes<sup>27</sup>. A través de la actividad

---

<sup>27</sup>Para dos interpretaciones del interés general en la cuestión migratoria ver, por ejemplo, el Comunicado Conjunto de la Reunión del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares (Zacatecas, Zac., 13 y 14 de febrero de 1995). El *objetivo primordial de la política migratoria de Estados Unidos consiste en controlar y prevenir la migración indocumentada y, al mismo tiempo, facilitar y apoyar la migración documentada*. Las "medidas migratorias" para 1996 [...] *están diseñadas para: proteger las fronteras de Estados Unidos; proteger los intereses de los trabajadores estadounidenses en su lugar de trabajo; deportar criminales indocumentados; y brindar asistencia a los estados más afectados por el impacto de la migración indocumentada*. A su vez, la delegación mexicana señaló que la política migratoria *persigue tres objetivos fundamentales: a) Una efectiva aplicación de la ley que contribuya a dar seguridad a las fronteras nacionales; b) alentar flujos migratorios en beneficio del desarrollo económico, social, científico y tecnológico del país y que contribuyan a enriquecer la cultura nacional; y c)*

burocrática, esta versión tiende a extenderse para que la otra burocracia actúe tan cerca de ella como sea posible, al menos que no la estorbe. En adelante, hablaremos sencillamente de *inclusión extendida* para designar esta tendencia a someter los intereses de una parte a la versión del interés general definida por la otra parte en la relación binacional. En asuntos migratorios y ambientales, las autoridades estadounidenses guían sus acciones por un imperativo de inclusión extendida que está implicado en su versión interna del interés general<sup>28</sup>.

El cumplimiento burocrático, en general, tiene dos aspectos: asignar las herramientas gubernamentales disponibles y activar las organizaciones<sup>29</sup> que permiten disponer de ellas. La inclusión en general, por tanto, depende inmediatamente del *modus operandi* de una compleja red organizacional<sup>30</sup> y de la disponibilidad de recursos.

Cabe hacer una precisión antes de seguir. La autoridad pública, mínimamente expresada, consiste en la facultad gubernamental de establecer y hacer cumplir reglas imperativas bajo la forma de prohibición o autorización de actos. Entonces el cumplimiento burocrático en sus dos aspectos es una

---

*conciliar eficacia con servicios de calidad y transparencia y honestidad, respetando los derechos humanos de los migrantes, sea cual sea su calidad migratoria.*

<sup>28</sup>Supóngase que las políticas, adoptadas en las unidades subnacionales, tienen algún grado de éxito ¿diríamos que es éxito de la declaración presidencial conjunta o del programa suscrito por los respectivos secretarios de estado? Pero ¿qué representan ambos ejecutivos? ¿el interés general? Entonces ¿éxito del interés general en las unidades subnacionales? No se trata de responder estas interrogantes de por sí significativas, sino de apreciar la relevancia de un rasgo estructural que opera en la interacción de ambas burocracias.

<sup>29</sup>Es preciso ver estas organizaciones como realizaciones de *governance structures*, en el sentido de O. E. Williamson (1996: 378) es la *matriz institucional donde se decide la integridad de una transacción*. Según el mismo autor (1996: 379), una *transacción tiene lugar cuando se transfiere un bien o servicio a través de una interfase tecnológicamente separable*. Acerca de la relevancia de este enfoque para los estudios de relaciones internacionales, ver O. R. Young (1994).

<sup>30</sup>La inclusión también depende del tipo de intereses privados que operan en los diferentes mercados cuyo escenario son las unidades subnacionales. Es un problema empírico determinar cuál es la capacidad de esos intereses para influir las decisiones y acciones de política.

actividad comprensible como momento ejecutivo en el ejercicio de la autoridad pública. La inclusión en general, a través del cumplimiento burocrático, es un conjunto de ejercicios de autoridad pública. La inclusión extendida mediante cooperación forzada nace parcialmente de las circunstancias que rigen el ejercicio de la autoridad pública en cada país.

La inclusión extendida, desde luego, requiere ambos aspectos del cumplimiento burocrático, pero la red organizacional es más amplia. Incluye las instancias binacionales, desde un punto de vista formal, junto con vínculos informales de comunicación entre las dependencias gubernamentales homólogas. Si la autoridad pública se expresa como decisión y ejecución de políticas públicas, en el caso particular de las políticas conjuntas, el ejercicio de autoridad encuentra como otra restricción operante, la interpretación del interés general sostenida por la contraparte.

El supuesto de separación funcional implica que los burócratas como agentes y los funcionarios políticamente responsables del interés general tienen que resolver un problema singular. ¿Cómo conducirse dentro de la interacción binacional para hacer valer su propia interpretación del interés general? Con otras palabras, ambas partes tienen un particular problema estratégico ¿mantener la separación funcional o reducirla para conseguir inclusión extendida?<sup>31</sup>

Hay que comenzar con una visión esquemática del contexto donde puede llegar a plantearse semejante cuestión. Entre las condiciones necesarias para que exista el presidencialismo mexicano, argumenta J. Weldon (1997: 227, 244-54), está la división de poderes unificada por el PRI, la disciplina del

---

<sup>31</sup>La solución estricta de este problema de teoría de juegos requeriría un cuidadoso examen de la conducta de ambas partes. Para investigar la hipótesis de cooperación forzada en este capítulo, basta tener en cuenta algunas de las circunstancias bajo las cuales una de las partes en la interacción bilateral escoge su estrategia.

partido de gobierno y la dirección partidaria en manos del presidente. El funcionamiento y preservación de esta organización política da a la presidencia una posición clave como soporte del equilibrio entre los actores principales de esa organización.

Vale la pena, enseguida y por nuestra cuenta, proponer dos observaciones que pueden asumirse como evidentes. Primero, la aceptabilidad y permanencia de este estado de cosas ha sido un aspecto primordial del debate político reciente y de varios acontecimientos clave, al menos en los últimos nueve años o así. El presidencialismo mexicano está en cuestión. Segundo, este estado de cosas envuelve un lugar político secundario para las unidades subnacionales como tales, sobre todo en la frontera norte, y un papel para la política exterior según los requerimientos presidenciales. Los alcances del cuestionamiento, que todavía sigue abierto, no son enteramente predecibles.

Si, no obstante, el estado de cosas muta, el lugar de esas unidades no variará necesariamente en el corto y mediano plazos. La burocracia federal bien puede continuar con sus tareas, sobre todo en asuntos migratorios y ambientales. Además, el presidente o su partido conservarán por cierto tiempo fuerzas suficientes para ganar algunas gubernaturas y para absorber, si es el caso, derrotas estatales.

También puede cambiar el papel de la política exterior al cambiar las condiciones de equilibrio que enfrenta el presidente de la república. Sea como sea, la clave de esa política es la relación con Estados Unidos, y ésta es parte del juego político interno. Los asuntos migratorios y ambientales son parte de la agenda de gobierno. Cuando cambia el orden de preferencias del presidente también cambia el rendimiento político que él espera obtener del ejercicio de su facultad constitucional en la materia, primeramente respecto a Estados



Unidos. La importancia relativa de ambos asuntos está asociada con la importancia relativa de la relación binacional para la coalición presidencial.

J. Bailey (1988: 6-9, 189-95) identificó, a fines del período 1976-88, los rasgos principales del contexto que desembocaría en el cuestionamiento de las condiciones necesarias para la operación y conservación del sistema político y, por tanto, de la posición misma del poder ejecutivo federal. La apertura económica a gran escala parecía la alternativa por imponerse. El problema consistía en saber si las instituciones políticas, hábilmente operadas, permitirían o no poner en práctica un cambio tal de política económica.

Iba contra la base material de distribución y redistribución del producto que había sostenido la capacidad de adaptación típica de las instituciones políticas mexicanas del período. Requería nada menos que redefinir el objetivo del gobierno y la estructura de alianzas y acuerdos que permiten su existencia. Los diversos pactos que hacían posible la figura del presidencialismo de aquel entonces estaban en tela de duda para todo fin práctico junto con la capacidad gubernamental para conducir el desarrollo.

Pero el cuestionamiento de las instituciones políticas formales e informales, como hoy es bien sabido, fue mucho más allá de cualquier anticipación razonable. El futuro presidente mantendría la agenda modernizadora con muy alta prioridad pero tenía que resolver casi al mismo tiempo un problema más bien nuevo en la vida nacional contemporánea.

El presidente electo, a primera vista, contaba con un reducido margen de maniobra para efectuar su propia mezcla de creación y conservación de las instituciones. Al mismo tiempo, a pesar de muchas dudas, las piezas clave del sistema político parecían estar firmes y en su sitio. Había, entonces, que integrar una coalición de gobierno capaz de ganar el capital político requerido para llevar efectivamente a las instancias decisorias los incisos clave de la

agenda modernizadora. Superar la extendida duda nacional sobre el futuro ejercicio presidencial de la autoridad pública y transformar de pies a cabeza la rectoría estatal del desarrollo económico.

No viene al caso ni es sencillo contar una historia aún inconclusa. Es suficiente con tener presente la tensión entre las capacidades potenciales del nuevo gobierno y una doble corriente de expectativas: apoyo al proyecto modernizador y oposición decidida. En general, una situación similar se presenta siempre al comienzo (T. M. Moe, 1985). Para esos meses, sin embargo, es razonable suponer que alguna novedad había en la radicalidad y extensión de las expectativas mezcladas con desconfianza en la política y en la administración. Es razonable también suponer que, entre las élites a favor de la modernización y aun en ciertos medios fuera de ellas, no existía la menor reticencia acerca de las capacidades presidenciales para efectuar el proyecto modernizador.

La política presidencial exitosa consistió, junto con algunos golpes de mano, en asumir por entero el proyecto modernizador. La relación con Estados Unidos fue un medio y un fin del proyecto, la relación misma tenía que ser modernizada. En cuanto medio, la relación resulta muy compleja, cubre una multiplicidad de asuntos en distintos niveles políticos y administrativos que no siempre resultan compatibles entre sí. Como fin del proyecto, la relación modernizada se volvió crítica en cuanto quedó abierto un frente de negociación comercial coyunturalmente decisivo.

El proyecto modernizador encontró en el desafío binacional una pieza de juego para agrupar las expectativas favorables y combatir la oposición. La facultad presidencial de establecer los criterios de política exterior fue empleada para definir un principio de manejo por separado de los puntos de la agenda. Es decir, el surgimiento de conflicto binacional en cualquier punto de

la agenda, por ejemplo en materia migratoria, tendría que manejarse bajo el principio de *no contaminar* con ese conflicto específico el manejo de los restantes puntos, por ejemplo la negociación comercial o ambiental.

Al mismo tiempo, el presidente ejerció su facultad de designar o nombrar responsables para los distintos asuntos de la agenda bilateral. Conforme a una vieja tendencia, dividió esta agenda en distintas secretarías de estado, creó instancias organizacionales especializadas y transformó algunas de las existentes. Desde luego, se reservó para sí la iniciativa política en asuntos coyunturalmente cruciales. Al principio práctico de *no contaminar* correspondió una organización departamentalizada o especializada de los distintos asuntos<sup>32</sup>.

Respecto a los temas del presente capítulo, es suficiente ahora con recordar que la SRE perdió parte de su papel tradicional para trabajar coordinadamente con Semarnap y Segob. Esta última modificó la armazón organizacional con que maneja los asuntos migratorios<sup>33</sup> y, en esta materia, ha sido capaz de interactuar con la SRE en la elaboración de manuales y en el diseño de política. Brevemente, al menos en migración y medio ambiente, la presidencia al ejercer su facultad de nombramiento y designación, parece haber balanceado las demandas técnicas y políticas derivadas de las expectativas modernizadoras con independencia de las expectativas opositoras (B. Geddes, 1994).

---

<sup>32</sup>Con la ventaja subsidiaria, visto el conjunto de la agenda exterior, de que los vínculos con la burocracia de los organismos internacionales quedaron bajo la responsabilidad de las dependencias homólogas.

<sup>33</sup>Ver, por ejemplo, el Decreto del 19 de octubre de 1993 que crea el Instituto Nacional de Migración. Ver también el Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor de los servidores públicos que se indican. DO, 1 de noviembre de 1994.

Ahora es más claro el papel del supuesto de separación funcional y su influencia en la elección de estrategias para conducir las relaciones internacionales. Es precisamente sobre esa separación que el ejecutivo lleva adelante su propia política mediante sus facultades de nombramiento y designación. Así, en el contexto del primer cuestionamiento serio del presidencialismo mexicano desde la fundación del PRI, tuvo lugar una mutación en la política exterior tradicional. El ejecutivo federal fue capaz de poner en práctica, con éxito variable, un haz de políticas bilaterales pragmáticas para cada uno de los asuntos relevantes.

De esta manera, el ejecutivo federal dirige una lucha política en el interior de la estructura institucional existente que transforma de manera parcial esa misma estructura (S. Skowronek, 1993). Las consecuencias de este proceso no han cesado. Poco a poco, sin embargo, los requisitos del antiguo equilibrio presidencialista han sido puestos en cuestión con mayor intensidad, pero sin ningún desbordamiento. El proceso de reconstrucción de la estructura de ejercicio del gobierno está abierto. Cambios interesantes – como el paso de la política de máquina a la política de tecnocracia en los gobiernos locales (P. M. Ward, 1998) municipales y estatales o la mayor importancia relativa de los poderes legislativo y judicial en el nivel federal– no han alcanzado todavía intensidad suficiente para darle una marca distintiva al proceso de reconstrucción gubernamental.

En síntesis, las políticas conjuntas y sus eventuales productos – al margen de la interacción binacional burocrática y política–, obedecen sin más a una modalidad de lo que T. M. Moe (1990b: 221-2, 227-30; 1996: 468-9, 471-2) ha denominado la lucha política para elegir y hacer funcionar estructuras organizacionales. Una lucha conforme a los requerimientos políticos de la presidencia donde la relación binacional forma parte de las

piezas del juego político interno. A este título, justo, esa relación es relevante para los jugadores políticos en cada país. El presidente y su coalición tratan de mantener su control sobre la burocracia para ganar en ese juego.

El supuesto de separación funcional implica la existencia de una lucha efectiva o potencial para cerrar la distancia, mantenerla o abrirla. La integración y mantenimiento de la coalición presidencial determina qué alternativa tomar. Los asuntos migratorios y ambientales, bajo el principio de *no contaminar*, ocupan un puesto ancilar. Dado un haz de políticas bilaterales, la relevancia de cada uno de los asuntos depende del poder de fijación de agenda que está desigualmente distribuido entre ambas partes. Así, la elección de estrategia en la interacción burocrática bilateral viene a ser una consecuencia del camino elegido respecto a la forma de conectar decisión gubernamental y cumplimiento burocrático.

Esta es la forma que cobra la lucha por la autoridad pública en asuntos ambientales y migratorios, asuntos inherentemente transfronterizos. La tendencia a la inclusión extendida que practican los Estados Unidos de su interés general, da lugar a una restricción operante para quienes, en México, diseñan y ponen en práctica políticas conjuntas para las unidades subnacionales.

El cuestionamiento de las condiciones de equilibrio del presidencialismo mexicano con partido hegemónico pragmático continúa abierto. A diferencia del período anterior, la formación y operación de la coalición presidencial ha enfrentado nuevos y constantes retos. El haz de políticas bilaterales no está bien atado<sup>34</sup>. Los asuntos migratorios y ambientales parecen seguir una

---

<sup>34</sup>Ante el Congreso de la Unión, el 11 de abril de 1997, el Secretario de Relaciones Exteriores sostuvo que [f]rente al fenómeno migratorio, la acción del gobierno mexicano ha sido firme, responsable, eficaz y, ante todo, oportuna, por lo que ha producido resultados concretos. La respuesta de México para cumplir con la obligación

trayectoria meramente reactiva una vez desaparecidas las condiciones que hacían prometedor el principio de *no contaminar*. El carácter inestable de los equilibrios existentes se extiende a las relaciones bilaterales.

Hay que volver, para concluir, a la hipótesis propuesta. El ejercicio consiste en extender la noción de cooperación bajo amenaza o forzada propuesta por L. L. Martin (1994)<sup>35</sup>. La extensión sugerida por la hipótesis sostenida dentro de este capítulo consiste en sostener que la misma cooperación hace posible las políticas conjuntas<sup>36</sup>.

## 6. COOPERACIÓN BAJO AMENAZA Y POLÍTICAS CONJUNTAS

Es momento para proponer una visión de conjunto. Por una parte, en su estado actual la relación bilateral implica actuación conjunta de ambas burocracias y resultados poco claros para ambas partes. ¿De qué clase de cooperación se trata? Por otra, cuando un gobierno se compromete en actividades que requieren interacción con otro, sus políticas tienen, entre otros, el propósito de influir sobre las políticas del otro. ¿En qué medida y con qué medios consigue sus objetivos?

Las políticas conjuntas resultan de la coincidencia de estrategias escogidas por los políticos y burócratas de ambos países. Los responsables mexicanos ponen en práctica su estrategia de *no contaminar*. Mientras tanto, la

---

*irrenunciable de proteger a sus connacionales forma parte de una tarea permanente que no sólo responde a la inminencia de la entrada en vigor de nuevas disposiciones en la materia. La formulación no es transparente.*

<sup>35</sup>La noción *coercive cooperation* permitió a esta autora analizar la política estadounidense de aplicar sanciones económicas a tales o cuales países. El éxito o fracaso de esta política depende del apoyo o la falta de apoyo de otros países, depende de la forma de cooperación que se puede conseguir. Esta es la variedad o forma especial de cooperación que fue mencionada al principio del presente ejercicio.

<sup>36</sup>Desde luego, la práctica de la cooperación coercitiva no se limita a los asuntos migratorios y ambientales. En el muy complicado y polivalente asunto del narcotráfico, cabe observar una tendencia similar que va desde la creación de instituciones hasta el incumplimiento unilateral de un objetivo específico de política definido conjuntamente por las partes. El tema excede a los límites de este capítulo, vale la pena ver *United States/Mexico Bi-national Drug Strategy* de febrero de 1998.

contraparte estadounidense conecta varios puntos de la agenda, pasa por alto instrumentos binacionales y echa mano de su disponibilidad de recursos. De modo que, aparte de la dualidad de política, suele tener éxito en atar las políticas con otras ajenas a la negociación inmediata. La estrategia es exitosa por dos razones. El carácter de las otras políticas se juega fuera de las arenas donde actúan las jerarquías responsables de desahogar la agenda bilateral migratoria o ambiental. Además, porque envuelve a la burocracia y los recursos de los organismos internacionales.

El interés nacional mexicano, en materia migratoria, está en un lugar de la agenda bilateral colocado por encima de los problemas ligados al manejo del medio ambiente. Además, es parcialmente inconsistente con la correspondiente versión estadounidense. Quizá la inconsistencia no sería problema por sí misma, pero sin recursos suficientes y con interés en preservar los beneficios derivados de ese segmento del mercado laboral, las políticas migratorias llevan de lado y lado a cierta convergencia. Las unidades subnacionales sólo tienen significado como ámbitos para poner en práctica políticas conjuntas.

Cuando el asunto es prioritario dentro de la agenda estadounidense, como es el caso en asuntos ambientales transfronterizos, la interacción burocrática produce políticas mucho mejor definidas y con mayor responsabilidad de ambas partes. Existe un mayor grado de consistencia entre los intereses nacionales que desemboca en mayor coincidencia de las políticas conjuntas. Aunque la importancia de las unidades subnacionales es mayor, no cuentan directamente en las decisiones burocráticas.

Dadas las condiciones institucionales estadounidenses, bajo la conducción de su coalición presidencial, el propósito central de la cooperación binacional, es extender su autoridad política dondequiera que sea necesario. Al mismo tiempo, bajo la conducción de su propia coalición presidencial, dentro

de las condiciones institucionales mexicanas, el objetivo es preservar su propia autoridad política en las unidades subnacionales

### Referencias\*

- BAILEY, John, 1988. *Governing Mexico: the Statecraft of Crisis Management*. N. York: St. Martin's Press.
- BENNETT, Colin J., 1991: How States Utilize Foreign Evidence. *Journal of Public Policy*, II (1): 31-54.
- GEDDES, Barbara, 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. California: University of California Press.
- HEGEL, G. W. F., 1991. *Elements of the Philosophy of Right*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HINTZE, Otto, 1968. *Historia de las formas políticas*. Madrid, Revista de Occidente.
- HOBERG, George, 1991: Sleeping with an Elephant: the American Influence on Canadian Environmental Regulation. *Journal of Public Policy*, II (1): 107-32.
- HOOD, Christopher C., 1990. *The Tools of Government*. London: Macmillan Education.
- HOWLETT, Michael, 1994. The Judicialization of Canadian Environmental Policy, 1980-1990: a Test of the Canada-United States Convergence Thesis. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*. XXVII (1): 99-127.
- JERVIS, Robert, 1976. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- MARTIN, Lisa L., 1994. *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*. Princeton: Princeton University Press.
- MICHELMANN, Hans J. & P. SOLDATOS, Eds., 1990. *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press.
- MOE, Terry M., 1985. The Politicized Presidency. En J. E. Chubb & P. E. Peterson, Ed.: *The New Directions in American Politics*. Washington, D. C.: The Brookings Institution. Chap. 9.
- , 1990a. Political Institutions: the Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economics, and Organization* 6 (SI): 213-53.
- , 1990b. The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. En Oliver. E. Williamson, Ed.: *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. N. York: Oxford University Press.
- , 1996. The Positive Theory of Public Bureaucracy. En Dennis C. Mueller, Ed.: *Perspectives on Public Choice: a Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press. Chap. 21.

---

\* Las referencias a otras fuentes se encuentran en las respectivas notas de pie de página.



- SKOWRONEK, Stephen, 1993. *Building a New American State: the Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STRANGE, Susan, 1994. *States and Markets*. London: Pinter Publishers.
- Waltz, Kenneth N., 1959. *Man, the State and World*. N. York: Columbia University Press.
- WARD, Peter M., 1998. From Machine Politics to the Politics of Technocracy: Charting Changes in Governance in the Mexican Municipality. BLAR–Paper 198.
- WEISS, Janet A., 1989. The Powers of Problem Definition: the Case of Government Paperwork. *Policy Sciences*, 22 (2): 97-121.
- WELDON, Jeffrey, 1997. The Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico. En Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, Eds.: *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. Chap. 6.
- WILLIAMSON, Oliver E., 1996. *The Mechanisms of Governance*. N. York: Oxford University Press.
- YOUNG, Oran R., 1994. *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca: Cornell University Press.