

DIPLOMACIA CIUDADANA, REDES Y COALICIONES TRASFRONTERIZAS EN AMÉRICA DEL NORTE: NUEVOS DISEÑOS ORGANIZATIVOS

CATHRYN L. THORUP

Las fronteras de acá hacia allá desaparecieron hace mucho tiempo [...] Huelga decir que las fronteras de allá hacia acá son más marcadas que nunca.

ALFREDO JAAR¹

No existe una solución integral sin su componente trasnacional.

DAVID BROOKS²

LA TRASNACIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CÍVICA es una de las novedades más marcadas en la década de los noventa. Alrededor del mundo, la evidencia crece en torno del hecho de que las relaciones internacionales hoy en día se asemejan muy poco a los modelos teóricos que se basan únicamente en la interacción de una serie de actores racionales unificados. Las organizaciones no gubernamentales (ONG), tanto locales como nacionales, están haciendo sentir su presencia de

¹ Alfredo Jaar, "Geography-War", exposición en el Museo de Arte Contemporáneo, Chicago, Illinois, del 2 de mayo al 11 de agosto de 1992.

² Entrevista de la autora con el organizador de bases David Brooks, director, Diálogos, México-Estados Unidos, 17 de septiembre de 1992.

manera creciente en materia internacional,³ en forma cada vez más concertada con grupos similares de otros países.⁴

La importancia de esta tendencia mundial para la relación México-Estados Unidos se hizo patente por primera vez durante las discusiones sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN),⁵ cuando los aspectos políticos de la relación México-Estados Unidos comenzaron a ser impulsados por la dinámica de la integración económica a un grado sin precedentes. Como se discutirá posteriormente, la diplomacia ciudadana⁶ ha influido claramente en el cur-

³ La porosidad del sistema estadounidense ha sido señalada por muchos observadores como un incentivo al cabildeo foráneo. Véase la discusión de Douglas Chalmers, quien ve a Estados Unidos como un área secundaria para la política latinoamericana (Douglas Chalmers, "The International Dimensions of Political Institutions in Latin America: An Internationalized Politics Approach", trabajo preparado para la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Chicago, Illinois, 5-6 de septiembre de 1992, p. 20). Por ejemplo, esta característica permite a las ONG que no son estadounidenses alcanzar determinados objetivos políticos, lo que, de estar confinadas dentro de su área nacional, les sería imposible realizar.

⁴ El papel de los actores no gubernamentales como unidades de análisis fue destacado por Keohane y Nye. Véase Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, "International Interdependence and Integration", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 8, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1975, pp. 363-414.

Artículos recientes exploran la creciente influencia transnacional de los actores no gubernamentales. Douglas Chalmers examina la necesidad de diferenciar las fronteras territoriales de las políticas con el fin de explorar el papel de los actores cuya base es internacional como parte del sistema político "doméstico" (véase Chalmers, *op. cit.*, p. 2). Margaret Keck y Kathryn Sikkink hacen un interesante análisis de las "redes por asunto" (*issue networks*) que trascienden las fronteras: las relativas al medio ambiente y los derechos humanos ("International Issue Networks in the Environment and Human Rights", trabajo preparado para el XVII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Los Ángeles, California, 24-27 de septiembre de 1992, p. 49). Finalmente, Allison Brysk examina la relación entre las alianzas transnacionales y los movimientos sociales en el área de los derechos indígenas en América Latina ("Acting Globally: International Relations and Indian Rights in Latin America", trabajo preparado para el mismo congreso).

⁵ Las discusiones informales con respecto al TLCAN se iniciaron a principios de 1990.

⁶ Este término es utilizado para referirse a las acciones de los ciudadanos —y los grupos no gubernamentales que ellos forman— de un país respecto de terceros países. Implica la usurpación de papeles considerados del dominio exclusivo de los actores gubernamentales. En contraste con los grupos domésticos de interés político, que tradicionalmente actúan dentro de un escenario nacional específico, la diplomacia ciudadana se da en la arena exterior o transnacional.

so y los resultados de la negociación oficial en torno de la forma y sustancia de una América del Norte integrada, y dejado en claro que las relaciones "exteriores" ya no son del dominio exclusivo de las élites económicas y políticas de las tres capitales. Los ciudadanos particulares, a todo lo largo de América del Norte, están desempeñando un papel de creciente importancia en el establecimiento de los parámetros de la agenda de política exterior, al limitar la capacidad de los funcionarios públicos para manejar sus relaciones en una base estrictamente de gobierno a gobierno, y montar el escenario para un proceso de interacción mucho más complejo. Este artículo extiende una exploración hecha anteriormente sobre la construcción de coaliciones entre actores no gubernamentales de base en materia comercial⁷ y de inmigración. La importancia de los sucesos relacionados con el comercio para las políticas de inmigración es doble. Primero, el debate en torno del TLCAN ha servido como catalizador para la transnacionalización de la sociedad civil por medio de la construcción de redes y coaliciones entre una variedad de individuos y grupos nacionales de interés de Estados Unidos, México y Canadá que anteriormente estaban desconectados. Existen cada vez más organizaciones que poseen intereses semejantes más allá de las fronteras o que representan a una diversidad de sectores (comercio, medio ambiente, derechos humanos, etcétera), con los cuales los activistas en el área de inmigración pueden comunicarse y colaborar.

Segundo, la conclusión del acuerdo trilateral para aumentar el libre flujo de capitales, bienes y servicios posiblemente generará mayores presiones para reexaminar y renegociar las normas que regulan el

⁷ Para un análisis detallado del papel que desempeñaron los grupos domésticos de interés y las coaliciones trasfronterizas durante las primeras etapas de la negociación del TLCAN (particularmente en el debate dentro del Congreso estadounidense en relación con la autorización de la vía rápida), véase Cathryn L. Thorup, "The Politics of Free Trade and the Dynamics of Cross-Border Coalitions in U.S.-Mexican Relations", *Columbia Journal of World Business*, vol. XXVI, núm. II, verano de 1991, pp. 12-26. La importancia de la participación ciudadana a través de las fronteras ha sido tratada por la autora en trabajos anteriores: Thorup y Guy F. Erb, "U.S.-Mexican Relations: The Issues Ahead", *ODC Development Paper*, núm. 35, Washington, Overseas Development Council, noviembre de 1984, p. 32; Thorup (ed.), *The United States and Mexico: Face to Face with New Technology*, Washington, D.C., Overseas Development Council (U.S.-Third World Policy Perspectives, núm. 8), 1987, pp. 15-16; Thorup, "Más allá del romance bilateral", *Nexos*, vol. 13, núm. 146, febrero de 1990, pp. 59-60, y Thorup, "The Emergence of Interest Groups in U.S.-Mexican Relations", *Mexico Policy News*, núm. 4, primavera de 1990, pp. 11-12.

intercambio de personas a través de las fronteras. Por lo tanto, es altamente probable que la inmigración vuelva a emerger como un asunto clave de la agenda oficial bilateral de mediados de la década de los noventa.⁸

Este artículo analiza la transnacionalización de la participación cívica en el contexto de la inmigración de mexicanos a Estados Unidos. Aun cuando las ONG canadienses constituyen un componente crítico de análisis, este examen se enfoca primordialmente a las implicaciones políticas de las redes y coaliciones trasfronterizas para la relación México-Estados Unidos. Se presta particular atención a los efectos que la dispersión de poder hacia grupos domésticos de interés, redes y coaliciones trasfronterizas⁹ (y la concomitante aparición de la diplomacia ciudadana) tiene sobre las posturas y políticas públicas en torno de la inmigración en el condado de San Diego, punto fronterizo que es testigo y partícipe del mayor número de entradas (tanto legales como ilegales) entre México y Estados Unidos.

DIPLOMACIA CIUDADANA, REDES Y COALICIONES TRASFRONTERIZAS EN AMÉRICA DEL NORTE: PARÁMETROS CONCEPTUALES

Durante la década de los ochenta, las élites políticas y económicas de Washington, D.C., y de la ciudad de México llegaron a conocerse bastante bien entre ellas debido a que negociaron la recalendarización de la deuda mexicana y se enfrentaron en relación con el tema de Centroamérica. Este grado de interacción implicó un cambio significativo respecto de la década de los setenta, cuando el conocimiento y la pericia en torno de México era, en la mayoría de los casos, un bien escaso en Washington, D.C. Parece que la década de los noventa está

⁸ En una entrevista concedida el 19 de noviembre de 1992, el entonces presidente Carlos Salinas subrayó este punto al sugerir que la inmigración debería ser incluida en la discusión de un acuerdo de libre comercio. Véase Tim Golden, "Mexican President Seeks to Address Clinton's Concerns", *The New York Times*, 21 de noviembre de 1992, pp. 1-2.

⁹ El término coalición trasfronteriza se usa aquí en adición al término coalición transnacional utilizado por Robert O. Keohane y Joseph S. Nye (*Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston y Toronto, Little, Brown and Company, 1977) y otros, con el fin de enfatizar la contigüidad geográfica de estos actores. Sin embargo, no se restringe a estos contactos que tienen lugar en la frontera. Describe la asociación de ONG que se comprometen (cuando menos temporalmente) en una gama de actividades conjuntas, tanto formales como informales, a través de las fronteras nacionales.

destinada a presentar un similar gran salto hacia adelante en los niveles de contacto entre México y Estados Unidos –esta vez, por medio de los actores no gubernamentales.

Queda claro que los contactos trasfronterizos entre ciudadanos mexicanos, estadounidenses y canadienses no surgieron repentinamente al inicio de los noventa. La interacción personal, ciudadano-ciudadano, entre México y Estados Unidos –particularmente en la frontera– ha tenido lugar desde hace más de un siglo.¹⁰ Sin embargo, nunca antes había ocurrido a este grado de profundidad e intensidad, ni se había puesto tanto en juego. Lo que es diferente es que las lealtades que dividían las fronteras –las cuales no son transitorias por naturaleza– ahora se están desarrollando en el ámbito trasfronterizo y entre diversos sectores, con un potencial tal, que pueden alterar sustancialmente las relaciones de gobierno a gobierno.

El resurgimiento de la sociedad civil, el creciente activismo por parte de las organizaciones no gubernamentales (o cuando menos su participación más visible) y la transnacionalización de la participación cívica mediante la formación de redes y coaliciones trasfronterizas exige la reconsideración de los supuestos tradicionales sobre las formas de interacción nacionales.¹¹ Este esfuerzo permite al analista la desmitificación y el dismantelamiento de la caja negra de los intereses “nacionales”, así como diferenciar entre gobierno y sociedad, y ver más allá del nivel de las élites de los sectores público y privado, esto es, a los nuevos actores dentro de la sociedad civil.

Cada vez más, en lugar de las discusiones sustentadas en raíces nacionales que situaban a los actores estadounidenses en favor y a los mexi-

¹⁰ Respecto de estos contactos, véase Aníbal Yáñez Chávez, “Jacobins, Conspirators, Subversives and Bandits: Notes on the ‘Pre-History’ of U.S.-Mexico Cross-Border Coalitions”, trabajo presentado en la reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Los Ángeles, California, 25 de septiembre de 1992, p. 20. Yáñez Chávez hace la diferencia entre estos primeros contactos y los que siguieron, y enfatiza la gran amplitud de su enfoque (enraizado en intereses de clase o identificaciones étnicorraciales) y el alcance de sus metas, mucho más identificadas con el cambio revolucionario que con el reformista.

¹¹ Para una exposición muy innovadora y comprensiva de los fundamentos teóricos de estos desarrollos, véase James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1990. El autor argumenta que el sistema internacional está dividido en dos mundos competitivos –uno tradicional, centrado en el Estado, y otro nuevo, con muchos centros de actores no estatales– y examina las influencias centralizadoras y descentralizadoras en un sistema político global bifurcado.

canos en contra de un asunto determinado, ahora existe una nueva configuración en la cual ciertos actores mexicanos y estadounidenses se encuentran en favor de determinado asunto, y se oponen a otros también mexicanos y estadounidenses que están contra él. Al tiempo que la división entre política exterior y doméstica se disipa, el conflicto en la relación bilateral puede sustentarse menos en intereses con raíces nacionales, y relacionarse más íntimamente con intereses de clase, por área o sectoriales.

La importancia de los grupos de interés domésticos para la relación México-Estados Unidos se hizo patente primero en Estados Unidos, donde las ONG se constituyeron en actores bien establecidos y reconocidos que ejercen su influencia en diversas áreas de los ámbitos local y nacional. Así, los actores domésticos a todo lo largo del país empezaron a expresar su preocupación –por medio de una multiplicidad de canales cada vez mayor– respecto de un creciente número de asuntos que afectaban a México, directa o indirectamente, ya que, a finales de la década de los setenta e inicios de los ochenta, se hizo cada vez más evidente la relevancia directa que tenía México para sus intereses.¹²

En México, los grupos de interés que estaban bien establecidos (pero eran relativamente débiles) y aquellos de reciente aparición (particularmente en los niveles de base) adquirieron fuerza a mediados de los ochenta. Ante las consecuencias del sismo de 1985 en la ciudad de México, los ciudadanos mexicanos –frente a la corrupción, ineficiencia y desorganización gubernamentales– se unieron entre sí para proveerse de bienes y servicios. Tras enfrentar el cuarto año consecutivo de severa austeridad económica, estos grupos civiles –o sus miembros– se fueron politizando cada vez más en los meses que siguieron al sismo. La creciente consolidación de estas nuevas fuerzas sociales fue remarcada por el buen desempeño de los partidos de oposición en las elecciones de julio de 1988.

Esta explosión de la organización cívica se hizo particularmente evidente en el caso de las agrupaciones de derechos humanos y en el movimiento ambientalista. La importancia política de éstos y otros grupos domésticos de interés en México (y de sus contrapartes en Es-

¹² Para profundizar en este punto, véase Cathryn L. Thorup, "U.S. Policymaking Toward Mexico: Prospects for Administrative Reform", en Rosario Green y Peter H. Smith (eds.), *Foreign Policy in U.S.-Mexican Relations*, vol. 5, San Diego, California, Universidad de California en San Diego y Comisión Bilateral sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, 1989, pp. 131-167.

tados Unidos) aumentó dramáticamente a la par que sus miembros adquirirían conciencia de que sus áreas de acción estaban interrelacionadas, y manifestaron un creciente reconocimiento de la posibilidad de buscar áreas comunes con otras organizaciones de base con ideas afines.¹³

Aunque Keohane y Nye subrayaron la importancia de explorar las actividades de las agrupaciones no gubernamentales en términos de su efecto sobre los gobiernos y la forma en que influyen en la elaboración de nuevos intereses estatales,¹⁴ es importante resaltar que el activismo de los actores no gubernamentales no se circunscribe únicamente a dicha influencia en los gobiernos. La perspectiva de Keohane y Nye refuerza la noción de que estos grupos sólo interactúan con gobiernos o que los necesitan como interlocutores en sus tratos con terceras partes.¹⁵ Un enfoque más comprensivo explora las relaciones que los grupos no gubernamentales establecen entre sí y el rango completo de actividades que desarrollan, con y sin intervención gubernamental.

Uno de los resultados de esta intensificación de la diplomacia ciudadana ha sido que las consecuencias derivadas de la asimetría de poder en la relación bilateral sean menos predecibles. En primer lugar, el creciente fortalecimiento y autonomía de los grupos domésticos de interés en México, por ejemplo, ha permitido a los mexicanos fortalecer su posición en las mesas de negociación internacional, donde —como sus contrapartes estadounidenses lo habían hecho en ocasiones anteriores— pueden conducir un trato más arduo al argumentar que esos grupos domésticos de presión los imposibilitan para ablandar su posición en un asunto determinado.

En segundo lugar, existe una compleja relación entre los gobiernos y las redes y coaliciones trasfronterizas. Desde el punto de vista gubernamental, las organizaciones trasfronterizas serán cortejadas,

¹³ La importancia de este punto fue reconocida por Charles Lindblom (aunque se refiere a los grupos estadounidenses domésticos de interés, se puede aplicar aquí), que dice: "Cuando líderes de grupos de interés encuentran asuntos comunes en torno a los cuales se pueden unir, aumenta la probabilidad de que se pueda dar una correspondencia entre las políticas que persiguen y las actitudes del encargado de tomar decisiones ante el cual deben apelar." Charles Lindblom, *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1968, p. 66.

¹⁴ Keohane y Nye, *op. cit.*, p. xi.

¹⁵ Charles Lindblom también enfocó la participación ciudadana exclusivamente en términos de los "insumos" del proceso político, en vez de verla como "alternativa" a la acción (o la omisión) gubernamental. Lindblom, *op. cit.*, p. 62.

engatusadas o forzadas. Desde el punto de vista de las entidades trasfronterizas, los gobiernos serán, en algunas instancias, empujados (por ejemplo, en temas ambientales), y en otras, impedidos o forzados a desarrollar líneas de negociación paralelas (como en el caso del TLCAN). Por lo tanto, estos grupos son un comodín potencial –pueden ser activos o reactivos en una diversidad de formas. Aún queda por determinar cómo y cuándo tendrán peso en un asunto dado. El cuadro 1 indica los patrones de influencia y las alianzas móviles que pueden manifestarse cuando los gobiernos mexicano y estadounidense interactúan con coaliciones trasfronterizas.

CUADRO 1
Patrones de influencia entre gobiernos y coaliciones trasfronterizas

G (EE. UU.)	→	Ctf.
Ctf.	→	G (EE. UU.)
Ctf.	→	G (Méx.)
G (Méx.)	→	Ctf.
G (EE.UU.) + G (Méx.)	→	Ctf.
Ctf.	→	G (EE. UU.) + G (Méx.)
G (EE. UU.) + Ctf.	→	G (Méx.)
G (Méx.) + Ctf.	→	G (EE. UU.)

Por ejemplo, la fórmula "G (Méx.) + Ctf. → G (EE. UU.)" indica que el gobierno mexicano [G (Méx.)] puede hacer causa común con una coalición trasfronteriza (Ctf.) con el fin de influir en el gobierno de Estados Unidos [G(EE. UU.)].

Si este tipo de relaciones pasan inadvertidas, el manejo de los conflictos en la relación México-Estados Unidos –que de por sí se complica en Estados Unidos por la fragmentación burocrática en el ámbito nacional– se hará aún más difícil mientras los dos gobiernos encuentran la forma de canalizar, evitar o controlar de otra manera la dirección de dicha relación, que se encuentra limitada por la participación de una multitud de actores no gubernamentales. Por lo tanto, ambos gobiernos encontrarán cada vez más necesario hacer esfuerzos complementarios para cultivar y nutrir sus relaciones oficiales, mediante la búsqueda vigorosa de canales de comunicación directa con una gran variedad de actores no gubernamentales en los dos países. La exitosa puesta en marcha de tal estrategia requerirá la elaboración de nuevos mecanismos institucionales para facilitar este contacto.

Es importante sopesar la idea de los actores no gubernamentales que ejercen una influencia desestabilizadora mediante el reconocimiento de sus cualidades estabilizadoras. Mientras que en algunos casos los contactos sociales no gubernamentales pueden servir como

catalizadores del conflicto, al complicar el manejo de la relación bilateral entre quienes toman decisiones en las dos capitales, en otros casos pueden atenuar el impacto que dicho conflicto genera en la relación de gobierno a gobierno, al entretejer los intereses de la ciudadanía. Por lo tanto, la transnacionalización de la participación cívica puede contribuir –con la creciente integración económica– a la formación de una noción de interdependencia social, y proveer, de tal forma, la base para una relación bilateral efectiva y resistente, mejor capacitada para soportar las periódicas altas y bajas en las relaciones de gobierno a gobierno.¹⁶

Las implicaciones políticas de esta interdependencia son extremadamente complejas. Aun cuando la creciente interdependencia política y económica, en el contexto de una marcada asimetría de poder entre las dos naciones, aumenta la vulnerabilidad mexicana ante las iniciativas estadounidenses de política, la creciente interdependencia societal abre la posibilidad de una reestructuración masiva de los parámetros de la relación bilateral. Mientras los “diplomáticos civiles” mexicanos y estadounidense cabildan juntos en busca de sus intereses particulares –y así fomentan lealtades sobrepuestas y aumentan los costos de ruptura–,¹⁷ los dos gobiernos podrán darse cuenta de que –en el plano de la sociedad civil– los lazos que unen son más fuertes que aquellos que dividen. Con el paso del tiempo, estas nuevas modalidades de participación ciudadana y el creciente fortalecimiento de los actores no gubernamentales tienen el potencial de modificar las tradicionales asimetrías de poder en la relación de gobierno a gobierno entre México y Estados Unidos.

¹⁶ Este punto fue reconocido por Robert Krueger (embajador especial y coordinador estadounidense para Asuntos Mexicanos bajo el mando del presidente Carter), quien afirmó: “La relación entre dos pueblos es mejor que la percepción de la relación entre dos gobiernos. Los pueblos se encuentran libres de los estorbos del orgullo y honor nacionales. Los gobiernos pueden crear fricciones cuando las circunstancias no lo ameritan.” Entrevista realizada por la autora a Robert Krueger, 7 de mayo de 1980.

Esta perspectiva también se refleja en la afirmación hecha por Ruth Schneider –presidenta del Consejo de la Comunidad Otay Mesa/Nestor– ante la Junta Asesora para Asuntos Transfronterizos del Condado de San Diego el 16 de agosto de 1991: “Yo he trabajado directamente con la gente de Tijuana. Siempre me ha horrorizado que nuestro gobierno exhiba tal actitud de superioridad hacia México. Una de las causas de los problemas es que no tenemos suficiente contacto de pueblo a pueblo.”

¹⁷ Véase la discusión sobre interdependencia funcional en C. R. Mitchel, *The Structure of International Conflict*, Londres, The Macmillan Press, 1981, pp. 271-274.

ANÁLISIS DE LAS ONG EN UN ESCENARIO TRASNACIONAL ESPECÍFICO

Aunque es un área de investigación académica relativamente nueva en el contexto de las relaciones México-Estados Unidos, ya existe una literatura extensa que explora la naturaleza de las ONG. No existe un consenso general sobre ellas, por lo que la mayoría de los analistas han desarrollado sus propios sistemas de definición y categorización.¹⁸ De igual manera, existe un cuerpo sustancial de trabajo que analiza la emergencia de actores trasnacionales y que explora su efecto sobre los Estados-nación.¹⁹ Cuando estas dos áreas de investigación (ONG y trasnacionalización) se combinan en el marco de un escenario específico —por ejemplo, el papel que desempeña la organización trasfronteriza entre ONG en América del Norte— emergen nuevos retos conceptuales.²⁰

¹⁸ Para un análisis comprensivo de la evolución del papel de las ONG, véase Arne Gordon Drabek (ed.), "Development Alternatives, The Challenge for NGO's", *World Development*, vol. 15, Gran Bretaña, Pergamon Journals, suplemento de agosto de 1987. Por su parte, John Clark distingue entre agencias de asistencia y bienestar, organizaciones de innovación técnica, contratistas de servicios públicos, agencias de desarrollo popular, organizaciones de desarrollo de bases, grupos de abogacía y redes. Véase John Clark, *Democratizing Development*, Londres, Earthscan Publications, 1991, pp. 34-80. Mientras tanto, David Korten sostiene que el término ONG es demasiado amplio para ser útil, ya que incluye una gran variedad de organizaciones orientadas a asumir papeles diferentes. Distingue entre organizaciones voluntarias, del pueblo, de servicios públicos y estatales no gubernamentales. Véase David C. Korten, *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*, Connecticut, Kumarian Press, 1990, pp. 95-229. John Friedman distingue entre organizaciones populares, ONG (paraestatales, profesionalmente orientadas y políticamente progresistas), Professional Voluntary Organizations (PVO) y no lucrativas y organizaciones comerciales socialmente orientadas. Véase John Friedmann, *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Cambridge, Blackwell, 1992, pp. 136-172. Finalmente, Thomas F. Carroll subraya el papel de las ONG como interlocutoras y hace la distinción entre ellas en su discusión sobre las organizaciones con apoyo de base (GSO), con apoyo de miembros (MSO) y primarias de base. Véase Thomas F. Carroll, *Intermediary NGO's: The Supporting Link in Grassroots Development*, Connecticut, Kumarian Press, 1992, pp. 9-15.

¹⁹ Dos de los trabajos más importantes son Rosenau, *op. cit.*, y Keohane y Nye, *op. cit.* Una temprana predicción de la importancia de las ONG en el área trasnacional fue hecha por Alvin Toffler, "The USA, the UN and Transnational Networks", audiencia ante el Comité de Relaciones Exteriores, Senado de Estados Unidos, XCIV Congreso, primera sesión, 7 de mayo—4 de junio de 1975.

²⁰ Para uno de los primeros análisis de este tipo de organización, véase Jonathan Fox, "Time to Cross the Border: Paying Attention to Mexico", *Radical America*, vol. 22, núm. 4, julio-agosto de 1989, pp. 53-62.

Definir las ONG es una tarea peligrosa, dada la extraordinaria diversidad de entidades que podrían ser correctamente consideradas como “no gubernamentales” (i.e., cada entidad que no es gubernamental). Obviamente, cualquier categoría que es definida con referencia a lo que no es, es –por su propia naturaleza– problemática. Esta definición negativa da lugar a un abrumador conjunto de organizaciones y –por extensión– de redes y coaliciones que pueden ser consideradas como no gubernamentales. Éstas incluyen, tanto en lo nacional como en lo internacional, asociaciones comerciales; grupos religiosos (católicos y evangelistas particularmente); organizaciones de servicio como los Kiwanis, los clubes de Leones y Rotarios, los Boy Scouts y Girl Scouts; organizaciones de socorro como la Cruz Roja y CARE; sindicatos; partidos políticos; movimientos populares; “fuentes de generación de ideas” (*think-tanks*), y organizaciones de base relacionadas con temas específicos de política (medio ambiente, asuntos sobre la mujer, migración, derechos humanos, protección al consumidor, protección de menores, asistencia médica, etcétera).²¹

Mientras que todos estos grupos pueden ser considerados correctamente como ONG, existen obvias diferencias entre ellos en términos de membresía, nivel de participación, fuentes de recursos, profesionalismo, grado de autonomía, enfoque, estilo, responsabilidad, liderazgo, ideología política, afiliación religiosa y demás. Las ONG pueden estar organizadas verticalmente –al representar una circunscripción particular– o tener bases comunitarias. Sirven lo mismo para elaborar estrategias alternativas de desarrollo que como guardianes sociales, y sus modos de operación pueden incluir desde la creación de conocimiento hasta la protesta.²²

Por lo tanto, es preciso que aquellos que se dediquen al estudio de las ONG definan precisamente los parámetros de su esfuerzo de investigación –qué tipo de ONG, de qué nivel (local, estatal, federal o transnacional), etcétera. El enfoque particular de este análisis comprenderá organizaciones de base involucradas en la migración de mexicanos

²¹ La amplitud de las actividades de las ONG puede verse en la lista parcial de las organizaciones localizadas en California que trabajan en relación con México. Dam Himelstein, “Appendix I: Table III-Who Influences the Policymaking Process?”, en Katrina Burgess y Abraham Lowenthal (eds.), *The California-Mexico Connection*, Stanford, California, Stanford University Press, 1993.

²² John Gaventa –director de investigaciones del Centro de Investigación y Educación de los Altos de New Market, Tennessee– en una plática en el Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California en San Diego, 22 de julio de 1992.

hacia Estados Unidos. El estudio examinará los principales actores constituidos en ONG que están involucrados en el tema de la migración dentro de esta área geográfica —aquellos que favorecen (y que aun facilitan) la inmigración; aquellos que se oponen a ella (algunos por medio de la violencia), y aquellos que responden directamente a sus consecuencias económicas, políticas y sociales.

Como el análisis ilustrará más adelante, es importante no atribuir perspectivas políticas o sociales particulares a las ONG. Aun cuando exista la tendencia a asumir que las redes y coaliciones que tratan asuntos comerciales son contrarias al TLCAN, y que las coaliciones sobre migración están en favor de la inmigración, existen ONG en el otro extremo de ambas cuestiones. Si bien en términos generales se puede ver las ONG como “vehículos de acción social y participación popular”,²³ no deben ser automáticamente investidas de una tendencia progresista.

Respecto de la pregunta general sobre qué constituye una ONG, debe agregarse que tiene diferentes significados en distintos escenarios. En un contexto norte-sur, entre países desarrollados y en desarrollo,²⁴ las ONG del norte y las del sur²⁵ presentan diferentes características debido a sus disparidades en cuanto a autonomía financiera y enfoque.²⁶ Como se discutirá más adelante, estas diferencias han llevado, tanto a los investigadores como a los activistas, a argumentar que es necesario definir cuidadosamente las reglas bajo las

²³ John Gaventa, plática mencionada; véase también John Gaventa, *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*, Chicago, University of Illinois Press, 1980.

²⁴ Esta distinción norte-sur fue muy utilizada a finales de los setenta e inicios de los ochenta. Los desarrollos económicos y políticos de la década de los noventa le han restado utilidad a esta distinción.

²⁵ Las ONG del sur podrían definirse como “[...] organizaciones privadas no lucrativas que se encuentran registradas públicamente (i.e., que tienen estatuto legal), cuya principal función es poner en marcha programas de desarrollo que favorezcan a los sectores populares, y que reciben apoyo financiero. Las fuentes de apoyo financiero son casi siempre las mismas organizaciones no gubernamentales, con base en los países industrializados, que operan en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo.” Mario Padrón, citado en Leilah Landim, “Non-Governmental Organizations in Latin America”, *World Development*, *op. cit.*, p. 30. Esta definición tiene una clara tendencia política y supone una dependencia financiera.

²⁶ Por supuesto, también existen diferencias regionales. Por ejemplo, las ONG en América Latina tienden a trabajar con propósitos entrecruzados con los del gobierno, mientras que en otras partes del mundo en desarrollo pueden trabajar bastante cerca-namente entre ellas. Véase Anne Drabek, *op. cit.*, p. XIII.

cuales se integran las ONG del norte y del sur para evitar desconfianzas y malos entendidos.

También existen diferencias nacionales entre las ONG. Desde la aparición de la que generalmente se considera como la primera ONG —la Agencia Internacional de la Paz (International Peace Bureau), en Suiza, en 1892—, las ONG han aumentado de tamaño y ampliado sus principios, de acuerdo con el contexto de los diferentes parámetros nacionales alrededor del mundo y en respuesta a hechos catalíticos particulares. Por lo tanto, no es sorprendente que las ONG actuales tengan diferentes historias, bases jurídicas, rangos de experiencia, relaciones con sus respectivos gobiernos, situaciones financieras, conjuntos de actividades y grados de apoyo público en México, Estados Unidos y Canadá.

En Estados Unidos, estas organizaciones evolucionaron de iniciativas de misioneros, antes de la segunda guerra mundial, a organizaciones seculares de asistencia que proveían ayuda a una Europa devastada por la guerra y a países en desarrollo. Para la década de los sesenta, existían numerosas organizaciones que proveían comida, apoyo en caso de desastres y asistencia para desarrollo a largo plazo. Durante la década de los setenta, este último enfoque adquirió una mayor importancia.²⁷

Las ONG canadienses fueron mayoritariamente seculares en su origen y tendieron a estar más íntimamente relacionadas con oficinas centrales internacionales que las mexicanas y estadounidenses. Después de la segunda guerra mundial, muchas ONG internacionales abrieron oficinas en Canadá (tales como CARE Canadá y Oxfam Canadá), que persisten actualmente. Con frecuencia, las ONG canadienses mantienen lazos cercanos con el gobierno de Canadá, y dependen de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (Canadian International Development Agency —CIDA—) para allegarse parte de sus fondos. Sin embargo, esto no parece haber conducido a restricciones políticas significativas en las actividades de estos grupos.²⁸

Aun cuando las ONG han existido en México desde la década de los cincuenta (la mayoría de ellas ligadas a la Iglesia católica), su importancia y actividad aumentaron dramáticamente a mediados de la década de los ochenta, que fue cuando aparecieron más organizaciones profesio-

²⁷ Thomas H. Fox, "NGO's from the United States", *World Development*, *op. cit.*, pp. 11-12.

²⁸ Brent Herbert-Copley, "Canadian NGO's: Past Trends, Future Challenges", *World Development*, *op. cit.*, pp. 21-24.

nales seculares. De acuerdo con Luis Hernández, de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras, la constitución de ONG progresó en México gracias a la transferencia masiva de recursos por parte de la comunidad internacional como resultado del temblor de septiembre de 1985 en la ciudad de México.²⁹ La aparición en México de ONG nacionales y de redes y coaliciones transnacionales de las mismas es más reciente, y se encuentra íntimamente relacionada con la discusión del TLCAN

Aun cuando están creciendo rápidamente, las ONG mexicanas han tenido que operar en un ambiente menos hospitalario política y financieramente, que sus contrapartes estadounidenses y canadienses.³⁰ En contraste con la experiencia sudamericana, la mayoría de las ONG mexicanas han sido seguidoras más de líderes de los cambios político y social. Reflexionando sobre esto, Luis Hernández y Jonathan Fox argumentan que “el extraordinariamente exitoso papel del Estado para tomar la iniciativa, combinado con bajo financiamiento de mucho tiempo desde el exterior, son, seguramente, partes esenciales de cualquier posible explicación”.³¹

En gran medida, debido a las marcadas diferencias en la historia organizacional de las ONG mexicanas, canadienses y estadounidenses, existen claras asimetrías de poder, ideología, representatividad, capacidad organizativa y autonomía política entre ellas. Estas diferencias han producido cierto grado de desconfianza. Por ejemplo, existía entre las ONG mexicanas y estadounidenses la preocupación de que las canadienses perderían el interés en formar coaliciones en caso de que el TLCAN fuera derrotado. Adicionalmente, existe un sentimiento, que

²⁹ Comentarios en la reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Los Ángeles, California, 25 de septiembre de 1992. Debe notarse que estos recursos cayeron en tierra fértil debido a que ya existían docenas de organizaciones cívicas (aunque débiles) en ese momento.

La organización del movimiento de derechos humanos en México —que ha tenido una historia particularmente larga— también creció en la década de los ochenta como respuesta a las oleadas de refugiados políticos provenientes de América Central. Fue en este momento cuando las ONG mexicanas y canadienses empezaron a interactuar intensamente entre sí.

³⁰ Para un profundo análisis de la historia de las organizaciones de base mexicanas, véase Luis Hernández y Jonathan Fox, “Mexico’s Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGO’s and Local Government”, inédito, enero de 1992, p. 42. Algunas de estas ideas se desarrollan aún más en Luis Hernández, “La nueva cooperación internacional a través del espejo: notas sobre la diplomacia ciudadana en la década de los noventa”, trabajo preparado para Profmex-ANUIES VII, Mérida, México, 11 de noviembre de 1992.

³¹ Luis Hernández y Jonathan Fox, *op. cit.*, p. 25.

tardará en desaparecer, respecto de que los motivos para solidarizarse son un tanto utilitarios. Esta noción se refleja en un comentario hecho por un líder sindical mexicano en una reunión con sus contrapartes estadounidenses, cuando preguntó: “¿Por qué, repentinamente, nos llaman ‘hermanos’? Es porque hoy se dan cuenta de que nos necesitan [...] ¿Dónde estuvieron los últimos 40 años, cuando muchas veces los necesitamos nosotros?”³² Un sentimiento similar expresan las organizaciones canadienses, las cuales están resentidas por lo que perciben como falta de apoyo de sus contrapartes estadounidenses cuando el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos estaba bajo consideración. Aún falta ver si el actual periodo de frecuente interacción producirá una atenuación de algunas de las diferencias estructurales entre las ONG.

Las ONG mexicanas son vistas por las estadounidenses como más cercanamente ligadas a intereses políticos particulares, en comparación con lo que sucede en Estados Unidos. Generalmente, las ONG en América Latina tienden a estar más identificadas o concientizadas políticamente, lo que puede producir una tensa relación entre el Estado y la sociedad civil; esto puede dificultar que las ONG paraestatales, las independientes y las del sector privado trabajen juntas en México,³³ ya que aquellas organizaciones que establecen lazos cercanos con el gobierno mexicano son vistas con suspicacia por las que no los establecen. Esta tensión también se refleja en sus relaciones con ONG extranjeras. Como se destacó anteriormente, las ONG canadienses generalmente disfrutaban de una relación cómoda y cooperativa con el Estado sin sacrificar su independencia. Las ONG estadounidenses tienden –en términos generales– a ser bastante independientes del gobierno y a desempeñar un papel que va desde el apoyo hasta la confrontación total, pasando por la oposición leal.

Finalmente, aun ante la cooperación y colaboración entre las ONG, que trasciende fronteras e intereses sectoriales, es importante no ir tan lejos al grado de atribuirles objetivos transnacionales. Es importante recordar que las perspectivas mexicanas y estadounidenses sobre los derechos de los inmigrantes o temas afines pueden variar marcadamente, debido a las diferentes prioridades nacionales. No existe ninguna garantía respecto de afinidades naturales y permanentes en todas las áreas.

³² Citado en David Brooks, “The Search for Counterparts”, *Labor Research Review*, núm. 19 (“Saving Manufacturing Charting a New Course for Our Unions and Communities”), Chicago, Illinois, Midwest Center for Labor Research, 1992, p. 83.

³³ Para obtener más datos sobre este punto, véase Luis Hernández y Jonathan Fox, *op. cit.*, pp. 21-22.

De la misma forma que las ONG exhiben diferentes características, también lo hacen las redes y coaliciones que ellas generan. Nuevamente, existe una confusión conceptual entre estos dos términos. Algunas veces es difícil para los investigadores determinar con certeza si una ONG está participando en una red³⁴ o en una coalición. Este problema se agrava por la muy comprensible falta de rigor conceptual por parte de los mismos organizadores. Por ejemplo, existen redes cuyos fundadores llamarán coaliciones con el fin de dotarlas de mayor influencia política. En otras ocasiones, la diferencia se basa simplemente en particularidades lingüísticas. Por ejemplo, en español el término *red* es simplemente más común que *coalición*.

En este apartado se hará un esfuerzo por llamar redes a aquellos foros descentralizados para el intercambio de información y socialización dentro de las ONG. El término coalición será utilizado para referirse a aquellas ONG unidas (cuando menos temporalmente), que comparten el poder de manera más centralizada y buscan ganancias políticas específicas. Éstas suelen tener una capacidad organizativa más desarrollada, formas específicas de actividad conjunta, un marcado grado de compromiso frente a la entidad de colaboración así formada³⁵ y cierto nivel de consenso.

Por supuesto, no existe una progresión automática de red a coalición y, algunas veces, las organizaciones se traslapan. De la misma manera, las coaliciones pueden emerger sin que sus participantes se hayan asociado entre ellos como parte de una red. Las redes pueden emanar de las coaliciones y viceversa, o simplemente pueden aparecer independientemente. Sin embargo, parece haber una relación entre ciertos sucesos catalíticos y la formación de redes y coaliciones. Como un activista ha afirmado: "El fortalecimiento ocurre en el contexto de hechos críticos de la vida."³⁶

³⁴ De acuerdo con Anne Drabek, las redes tienen tres funciones: "[...] dar voz a las ONG frente a los gobiernos y al público; recabar información sobre la comunidad de ONG y difundirla; proveer un foro para que sus miembros discutan áreas y problemas comunes". Continúa diciendo que estas redes son mucho más efectivas cuando tienen "necesidades comunes, comparten ideologías y existe una democratización de la información y de la comunicación global". Anne Drabek, *op. cit.*, p. XII. Para una mayor discusión en torno de las formas de organización en redes, véase Walter W. Powell, "Neither Market Nor Hierarchy", en Barry M. Straw y L. L. Cummings (eds.), *Research in Organizational Behavior*, Connecticut, JAI Press, vol. 12, 1990, pp. 295-336.

³⁵ Algunas coaliciones son menos permanentes y tienen enfoques más específicos que otras —organizaciones que se unen por corto tiempo en torno de un asunto único.

³⁶ John Gaventa, plática mencionada.

El número de ONG en operación actualmente es tan grande que se están realizando múltiples esfuerzos por catalogar sus actividades;³⁷ existen organizaciones locales, estatales y nacionales, redes y coaliciones, en el área migratoria. Existen entidades trasfronterizas y transectoriales, y entidades “paraguas” –como Intercambio Trinacional (Trinational Exchange)– que trascienden las fronteras geográficas y sectoriales.

A este respecto, el Centro Inter-Hemisférico de Recursos Educativos (Inter-Hemispheric Education Resource Center) ha abierto nuevo camino con su directorio global de más de 250 organizaciones en México, Canadá y Estados Unidos.³⁸ Este directorio incluye tanto agencias gubernamentales como ONG que tienen relaciones binacionales o trinacionales. Las organizaciones se encuentran divididas por país y se categorizan de acuerdo con su enfoque principal: comercio justo, trabajo, medio ambiente, abogacía, investigación y docencia, comercio y formación de redes electrónicas.³⁹

La meta de este directorio es “[...]promover contactos organizativos en expansión por medio de las fronteras de Norteamérica. Su objetivo es ampliar la concientización trasfronteriza y facilitar el acceso a iniciativas binacionales y trinacionales [...] para fortalecer estas iniciativas y para fomentar la creación de otras nuevas.”⁴⁰ En este contexto, el

³⁷ Por ejemplo, la comunidad comercial tiene acceso actualmente a guías como “The U.S.-Mexico Trade Pages”, publicada por The Global Source, en Washington, D.C.

³⁸ Ricardo Hernández y Edith Sánchez (eds.), *Cross-Border Links: A Directory of Organizations in Canada, Mexico, and the United States*, Albuquerque, Nuevo México, The Inter-Hemispheric Education Resource Center, 1992, p. 232. El trabajo en este proyecto condujo a que los participantes creyeran en la necesidad de desarrollar un foro de discusión sobre las actividades de estos grupos. Esto dio como resultado la aparición, en octubre de 1992, de un panfleto informativo titulado *Border Lines*.

³⁹ Es interesante notar que no existe una categoría separada para la inmigración *per se*, sino que se le incluye dentro de otras categorías, principalmente dentro de la de organizaciones de abogacía.

⁴⁰ Ricardo Hernández y Edith Sánchez, *op. cit.*, p. 1. Otros esfuerzos incluyen un directorio específico de las organizaciones relacionadas con la inmigración, estado por estado. El listado comprende 269 organizaciones (excluyendo consulados) en 46 estados y el Distrito de Columbia. Cuarenta y seis de estas organizaciones tienen su base en California. Esta publicación en español también incluye información práctica sobre los derechos y necesidades de los inmigrantes en Estados Unidos. Véase *Extraños no más, Directorio de organizaciones*, Albuquerque, Nuevo México, Inter-Hemispheric Education Resource Center, noviembre de 1991, p. 48. Existe asimismo un directorio de agencias no lucrativas que proveen asistencia (principalmente ayuda legal) en materia de inmigración. *Directory of Nonprofit Agencies That Assist Persons in*

mismo directorio desempeña la función de formador de redes entre las organizaciones trasfronterizas que describe.

EL CATALIZADOR: DIPLOMACIA CIUDADANA, REDES Y COALICIONES TRASFRONTERIZAS EN EL MARCO COMERCIAL

De gobierno a gobierno, el objetivo del TLCAN generó enorme energía, un enfoque y una disciplina en el manejo de la relación México-Estados Unidos durante el periodo 1988-1992. Sin embargo, este nuevo sentimiento de propósito explícito se vio dificultado con la aparición de grupos domésticos de interés, así como de redes y coaliciones trasfronterizas que se oponían o tenían intereses frente a dicho acuerdo.⁴¹ Al retar la capacidad de los diseñadores de la política para conducir la negociación del TLCAN sobre la base de una estricta relación de gobierno a gobierno, la diplomacia ciudadana sentó las bases para un proceso de negociación mucho más complejo.

La importancia de la participación cívica transnacional y transectorial salió por primera vez a la luz a fines de 1990 e inicios de 1991, y estaba ligada al debate, dentro del Congreso estadounidense, acerca de la aprobación de la vía rápida⁴² para las negociaciones del TLCAN.⁴³ Los grupos de base canadienses fueron particularmente activos desde un principio, al establecer contactos trasfronterizos con México, lo cual sirvió como catalizador para la formación de redes.⁴⁴ Cada vez

Immigration Matters, Los Ángeles, California, National Immigration Law Center, febrero de 1992.

⁴¹ De acuerdo con un analista político canadiense, "no es tanto una integración silenciosa, sino una brutal experiencia". "Popular Perspectives", reunión de Trinational Exchange, Center of U.S.-Mexican Studies, San Diego, California, 11-14 de junio de 1992.

⁴² La vía rápida es un proceso expedito de ratificación de tratados que prevé una votación al final de la negociación en favor o en contra, por parte de los miembros del Congreso, sin opción a enmiendas adicionales. Para una descripción de este proceso, véase Elizabeth Wehr, "U.S.-Canada Free Trade Pact Seen Likely to Win Approval", *Congressional Quarterly*, vol. 14, 5 de marzo de 1988, pp. 581-584.

⁴³ Esta sección toma partes de Cathryn Thorup, "The Politics of Free Trade...", *op. cit.*, pp. 19-23.

⁴⁴ De acuerdo con John Foster, director ejecutivo de Oxfam-Canadá, "los organizadores canadienses se han encontrado a México en su recorrido hacia Centroamérica". Ésta es una referencia al hecho de que sus primeros contactos con ONG mexicanas se dieron durante la colaboración para reubicar a los refugiados centroamericanos en la década de los ochenta.

más, los grupos domésticos de interés no sólo se reunían con sus contrapartes directas en México, Canadá o Estados Unidos (i.e., los sindicatos laborales canadienses con los mexicanos), sino que buscaban el apoyo de grupos que representaban otros intereses sectoriales, en el interior de sus países y más allá de las fronteras (i.e., sindicatos laborales estadounidenses interesados en temas agrarios y de medio ambiente en México, Estados Unidos y Canadá).

La oposición al TLCAN varió desde la negativa absoluta a considerar siquiera dicho acuerdo (ésta era la posición de diversos grupos domésticos de interés canadienses y de varios sindicatos estadounidenses) hasta la buena disposición para discutirlo, siempre que se tomaran en cuenta ciertas preocupaciones sociales (ésta era la posición de muchas ONG ambientalistas y de sindicatos mexicanos). Esta disparidad de opiniones fue resuelta mediante un acuerdo para oponerse conjuntamente al proceso de vía rápida asociado al TLCAN, en vez de oponerse al acuerdo en sí. Cada vez más, el Congreso estadounidense se fue convirtiendo en el escenario principal de la acción de grupos de cabildeo que representaban los distintos puntos de vista sobre este asunto.⁴⁵ Durante el otoño de 1990 –aun ante las dificultades asociadas con la consolidación de una coalición opositora que pudiera integrar la gran diversidad de intereses de actores no gubernamentales en los tres países–, lo que habían sido voces dispares contra la vía rápida se convirtió en una presencia cada vez más articulada y cohesionada. Esta red de interdependencia social paulatinamente hizo que el proceso de negociación de la integración económica se hiciera más complejo –los negociadores fueron forzados a tomar en cuenta más actores y más áreas.⁴⁶

El impacto de las redes y coaliciones trasfronterizas contrarias a la vía rápida fue triple. Primero, se complicó grandemente el proceso de otorgamiento de autoridad para negociar el TLCAN mediante la vía rápida, lo que sirvió efectivamente para ampliar la agenda del acuerdo y animar la participación pública en la discusión de los puntos en favor

⁴⁵ Para un asistente de Harold W. Rosenthal (1991), asignado al Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara, esto incluyó la recepción de grandes cantidades de cartas personales escritas por ciudadanos preocupados por la posible pérdida de sus empleos. Entrevista hecha por la autora con Todd Eisenstadt el 11 de diciembre de 1992.

⁴⁶ Para un análisis de la forma en que los encargados de tomar decisiones fueron afectados por las “redes abiertas de personas”, véase Hugh Hecló, “Issue Networks and the Executive Establishment”, en Anthony King (ed.), *The New American Political System*, Washington, D.C., American Enterprise Institute, 1978, pp. 87-124.

y en contra del TLCAN. Debido a que las redes y coaliciones contrarias a la vía rápida (en particular, gran variedad de organizaciones defensoras del medio ambiente) estaban integradas por amplias bases, la oposición al proceso se hizo políticamente más atractiva para algunos miembros del Congreso, y sirvió como catalizador para su propia oposición al acuerdo.

La configuración final de la negociación, tanto en su parte sustantiva –en términos de la gama de asuntos que serían tomados en cuenta– como de procedimiento, fue afectada de manera fundamental por los esfuerzos de una variedad de grupos que actuaron individual o concertadamente.⁴⁷ Como resultado de esto, y aun ante la aprobación de la vía rápida por el Congreso de Estados Unidos, sus oponentes declararon una victoria parcial. Cuando menos, estos grupos forzaron a que se considerara, paralelamente al efecto ambiental del TLCAN, la necesidad de volver a capacitar a los trabajadores y otros mecanismos de ajuste.⁴⁸

Segundo, el debate sobre la vía rápida sirvió como un efectivo común denominador para la discusión y acción por parte de grupos con agendas institucionales muy diferentes entre sí,⁴⁹ como piedra angular para la formación de redes informales de grupos domésticos de inte-

⁴⁷ El papel de los grupos privados de interés en el establecimiento de la agenda –particularmente respecto del medio ambiente– también ha sido destacado por la presidenta del Centro de Estudios Internacionales y consejera de la Universidad de Waterloo en Canadá, Sylvia Ostry. Véase “Discussion by Sylvia Ostry”, en Nora Lustig, Barry P. Bosworth y Robert Z. Lawrence (eds.), *North American Free Trade: Assessing the Impact*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1992.

⁴⁸ Las redes y coaliciones trasfronterizas afectaron las etapas subsecuentes de la negociación en otras formas tangibles. En marzo de 1992, grupos de base canadienses entregaron una copia pirata del borrador del TLCAN a sus contrapartes en México, las cuales lo hicieron del conocimiento del Congreso mexicano y del público en general. La difusión de este documento se logró en parte gracias al correo electrónico. Adicionalmente, una demanda interpuesta por tres ONG –Sierra Club, Public Citizen y Friends of the Earth– hizo que un fallo por parte del juez de distrito estadounidense Richey amenazara con retrasar o aun evitar la conclusión del TLCAN. Aun cuando es muy probable que se dictara un fallo que lo anulara, el del juez prohibía a la administración de Clinton presentar el TLCAN al Congreso antes de que se completara un estudio sobre su efecto ambiental; así, subrayó la capacidad de las ONG de afectar de manera significativa la política exterior estadounidense.

⁴⁹ Las ligas entre estos dos procesos es remarcada por David Brooks, quien escribe: “Éste es un momento extraordinario en la historia: mientras nuestros gobiernos iniciaron las negociaciones trilaterales desde ‘arriba’, abrieron un espacio ‘abajo’ –un espacio que escasamente existía antes.” “The Search for Counterparts”, *op. cit.*, p. 96.

rés y circunscripciones que se extendían a lo largo de los tres países.⁵⁰ En vez de que se diera una sola coalición formal contra la vía rápida, aparecieron una variedad de grupos que trabajaban individualmente o por medio de redes y coaliciones de diversos tipos débilmente integradas. Algunas lograron unir a varios sectores en el interior de un país (como la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, Action Canada y el Grupo Ad Hoc de Trabajo sobre Comercio y Desarrollo –Ad Hoc Working Group on Trade and Development– con sede en Washington, D.C.); otras lograron unir a representantes de grupos de trabajo de distintos países dentro del mismo sector (como el Grupo de Trabajo San Ygnacio sobre Medio Ambiente –San Ygnacio Working Group on the Environment). Cuando menos una de ellas, Intercambio Trinacional (Trinational Exchange), logró hacer las dos cosas.

Intercambio Internacional se formó a partir de una serie de encuentros binacionales, que se iniciaron en 1988, entre activistas, académicos y analistas políticos mexicanos y estadounidenses.⁵¹ Ésta se fue convirtiendo en un foro de discusión que incluía unas 60 ONG de México, Canadá y Estados Unidos, representantes de una amplia gama de intereses sectoriales. Además de realizar reuniones transnacionales y multisectoriales, Intercambio Internacional condujo directa o indirectamente a la realización de reuniones sobre desarrollo rural sustentable⁵² y derechos humanos.

Por lo tanto, el debate sobre el TLCAN y la vía rápida atrajo la atención de diversos grupos de interés hacia el proceso de integración económica estadounidense, y agilizó la formación de redes y coaliciones trasfronterizas mutisectoriales. Las discusiones provocadas por el debate permitieron que los participantes de las ONG vieran sus áreas específicas dentro de un marco más amplio; formaran redes con una

⁵⁰ Este proceso reforzó –y al mismo tiempo fue reforzado por– la organización cívica en México.

⁵¹ Las reuniones se efectuaron en la Universidad de Chicago, en abril de 1991, y en la Universidad de California, en San Diego, en junio de 1992. Para un análisis detallado de la reunión de Chicago, véase Cathryn Thorup, “Politics of Free Trade...”, *op. cit.*

⁵² Una de las conferencias derivadas de Trinational Exchange fue la realizada en la ciudad de México en noviembre de 1991, que reunió a líderes agrícolas nacionales y regionales, y grupos ambientalistas de México, Estados Unidos y Canadá. Para una sinopsis de esa reunión, véase Jonathan Fox, “Agriculture and the Politics of the North American Trade Debate: A Report from the Trinational Exchange on Agriculture, the Environment and the Free Trade Agreement”, *LASA Forum*, vol. 23, núm. 1, Latin American Studies Association, primavera de 1992, pp. 3-9.

variedad de grupos con los que normalmente no hubieran tenido contacto; localizaran áreas de interés común y otras de desacuerdo; crearan foros públicos de mucha notoriedad donde pudieran expresar sus propios puntos de vista; exploraran tácticas y estrategias alternativas para la búsqueda de sus objetivos –tanto los relacionados con el comercio como los ajenos a éste– con aliados políticos potenciales, e identificaran fuentes de apoyo intelectual y financiero para sus esfuerzos.

El tercer efecto de las redes y coaliciones trasfronterizas contra la vía rápida consistió en demostrar la vulnerabilidad de quienes toman decisiones nacionales en los países que experimentaron formas de organización no gubernamental. Éstas resaltaron de manera convincente y rápida el poder de las organizaciones trasfronterizas multisectoriales para trastornar el manejo de la relación por parte de las élites políticas de las tres capitales. Las redes y coaliciones trasfronterizas contrarias a la vía rápida hicieron plural el proceso de negociación al forzar a quienes toman decisiones en sus respectivos países a considerar y negociar con una ciudadanía cada vez mejor informada y más activa.⁵³

Este análisis sobre la experiencia de las ONG mexicanas, estadounidenses y canadienses, comprometidas en la organización transnacional en áreas relacionadas con el comercio, sienta las bases para un examen de la participación cívica en un asunto diferente y en un área geográfica más restringida.

INMIGRACIÓN EN EL CONDADO DE SAN DIEGO

Por más de 100 años, los flujos migratorios de México han complementado la fuerza de trabajo estadounidense. Estados Unidos –la economía más grande del mundo– ha provisto de empleo a trabajadores mexicanos que buscan niveles de vida más altos que los que pueden conseguir en su propio país.⁵⁴ Éstos satisfacen una necesidad en Esta-

⁵³ Estos esfuerzos de organización continúan. El día anterior a que fuera firmado el TLCAN por los jefes de Estado de México, Estados Unidos y Canadá, a mediados de diciembre de 1992, la Citizen Trade Campaign anunció un esfuerzo coordinado para vencer el acuerdo en el Congreso estadounidense. Véase Bob Davis, "Fighting NAFTA: Free-Trade Pact Spurs a Diverse Coalition of Grass-Roots Foes", *Wall Street Journal*, 23 de diciembre de 1992, p. A-1.

⁵⁴ Por ejemplo, puede resultar que la participación de las redes en la inmigración

dos Unidos y reducen la presión sobre el gobierno mexicano para acomodar la fuerza de trabajo nacional en rápida expansión.

Las estimaciones sobre la migración neta de mexicanos hacia Estados Unidos varían entre 300 000 y 500 000 personas de un total anual estimado de entradas de 1 a 1.5 millones de mexicanos (muchos de los cuales solamente se quedan poco tiempo). Aun con la legislación aprobada en 1986 y 1990, que buscaba regular el flujo de mexicanos hacia Estados Unidos, la mayoría de los estadounidenses —de acuerdo con una encuesta hecha por Harris a mediados de una severa recesión económica— siguen teniendo miedo al impacto que tendrá la inmigración en Estados Unidos, la que ven como una carga en términos de empleo, niveles de salario y provisión de servicios sociales.⁵⁵

Estas preocupaciones prevalecen particularmente en California, donde 20% de los habitantes son de origen mexicano (el doble de lo que representaban porcentualmente en 1970), y se predice que los latinos (sobre todo los de origen mexicano) representarán 30% de la población de California para fines de la presente década.⁵⁶ San Diego-Tijuana es el lugar donde se da la interacción diaria más intensa entre México y Estados Unidos⁵⁷ —incluyendo cerca de 50% de los flujos de personas y la mayoría de los intercambios comerciales transfronterizos.⁵⁸ Es ahí, en San Diego-Tijuana, donde los costos y

explique, en parte, lo que parece ser una rápida aceptación de la creciente integración económica de México con Estados Unidos entre los pobres de México, contrariamente a lo que sucede entre parte de sus élites políticas e intelectuales. La autora agradece a Katrina Burgess sus comentarios en este punto.

⁵⁵ "America's Welcome Mat is Wearing Thin", *Business Week*—Harris Poll, 13 de julio de 1992, p. 119.

⁵⁶ Abraham Lowenthal, "Vanishing Borders and New Frontiers", *The Oxford International Review*, verano de 1992, pp. 8-9.

⁵⁷ De acuerdo con una encuesta reciente hecha por San Diego Dialogue y la Universidad Iberoamericana, 120 000 mexicanos cruzan legalmente la frontera hacia San Diego diariamente, y gastan un promedio de 75 dólares por familia. Aproximadamente se dan 5 500 entradas ilegales (principalmente de mexicanos) todos los días. "Life on the Line", *San Diego Union-Tribune*, 20 de septiembre de 1992, p. A-6.

⁵⁸ De acuerdo con datos del Distrito del SIN de San Diego, hubo 65 935 582 entradas fronterizas documentadas de nacionales estadounidenses y extranjeros en FY1990, en los tres principales cruces fronterizos de San Diego-Tijuana (San Ysidro Port of Entry, Otay mesa y Tecate). La Oficina de Investigaciones Económicas de la Máxima Cámara de Comercio de San Diego reportó 73.2 millones de entradas en 1991. Véase *San Diego Economic Bulletin*, vol. 40, núm. 5, mayo de 1992, p. 7. La gran mayoría de éstos son repetidos. De acuerdo con un estudio reciente hecho por San Diego Dialogue

beneficios de la integración económica y sus efectos sobre la cohesión social se sentirán más intensamente. Sin embargo, las repercusiones sociales, resultado de la profundización de la integración económica, han recibido relativamente poca atención en las discusiones relativas al TLCAN.

Como en el caso de la política sobre narcotráfico, la política migratoria estadounidense se centra, la mayoría de las veces, en la prohibición, mientras que las causas de fondo del problema son ignoradas: la disparidad económica entre los dos países que hace que los trabajadores mexicanos migren a Estados Unidos en busca de empleo mejor pagado.⁵⁹ Las actitudes públicas tienden a ser reflejo del enfoque de los legisladores que buscan imponer la ley, ignoran las causas de la migración y prefieren concentrarse en sus efectos. Estas actitudes son características de la mayoría de la opinión pública en San Diego.

Al contrario de lo que ocurre en otras áreas fronterizas como El Paso-Ciudad Juárez, donde las comunidades han ido creciendo juntas,⁶⁰ muchos habitantes de San Diego se mantienen renuentes a admitirse a sí mismos como habitantes de la frontera, y prefieren ver su ciudad como un adorable callejón sin salida.⁶¹ Ésta es una de las razones que explican

y la Universidad Iberoamericana, 73% cruza 20 veces al mes y 93% lo hace cuando menos cuatro veces al mes, *ibid.*, p. A-6.

La patrulla fronteriza reporta 473 323 detenciones de indocumentados en el sector de San Diego, en FY1990, y 540 347 en FY1991. Estiman que detienen a una de cada tres personas que cruzan la frontera sin documentos. Entre 18 y 20% de los detenidos son mujeres y niños. Menos de 2% de los detenidos no son mexicanos; provienen de más de 60 países.

⁵⁹ En respuesta a las exhortaciones sobre la necesidad de fortalecer la tecnología de la seguridad que se escuchaban durante un mitin político en la frontera de Patrick Buchanan, Filiberto —un aspirante a migrante— comentó desde el lado mexicano: “[...] nosotros somos más listos, la gente es más lista que las máquinas. De todas maneras vamos a seguir cruzando. Es más, tan pronto como todos ustedes se vayan de aquí, vamos a hacerlo.” Sebastian Rotella, “Migrantes Hear Buchanan Pitch a Tighter Border”, *Los Angeles Times*, 13 de mayo de 1991, p. B-1.

⁶⁰ Una interesante veta para futuras investigaciones es la comparación de la construcción de redes y coaliciones trasfronterizas y transectoriales que tiene lugar en San Diego-Tijuana con la que existe en las otras ciudades limítrofes como El Paso-Ciudad Juárez. Tal estudio podría examinar la hipótesis de que dicha interacción prevalecería en donde existe una historia más larga de preocupaciones e iniciativas comunitarias compartidas.

⁶¹ En noviembre de 1991, una encuesta realizada por *San Diego Union-KNSD* indicaba que 54% de los entrevistados se oponía a la noción de que San Diego y Tijuana se estuvieran convirtiendo gradualmente en una región independiente compartida. El 76% favorecía entradas fronterizas más restringidas. El resultado también muestra que

su profunda ambivalencia ante los cambios que se desprenderán del TLCAN y ante la idea de un aeropuerto binacional. Mientras que la idea de nuevas oportunidades económicas, como resultado del TLCAN, se va haciendo más atractiva, seguirla implicaría que la ciudad tendría que dejar atrás su parroquialismo y asumir el nuevo papel que le corresponde como puerta de acceso internacional.

Como se discutirá más adelante, mientras que los contactos a lo largo de la frontera se siguen multiplicando y se han iniciado discusiones sobre los nuevos arreglos institucionales que facilitarían la interacción trasfronteriza,⁶² quienes toman las decisiones en los sectores público y privado en Washington, D.C., y Nueva York conocen mejor a sus contrapartes de la ciudad de México, de lo que quienes se conocen entre sí toman las decisiones en San Diego-Tijuana. En gran medida, todavía existe una barrera psicológica entre estas dos comunidades, que por mucho sobrepasa cualquier otra que el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) –Immigration and Naturalization Service (INS)– o las aduanas pudieran erigir para mantenerlas separadas.

El estado de la relación bilateral en la frontera es bastante diferente, dependiendo de la profundidad del análisis. En la superficie, exis-

mientras más tiempo haya vivido la gente en San Diego y mayores sean sus niveles de ingreso y educación, menos se favorece el fortalecimiento de los lazos con Tijuana. Roger M. Showley, "Antipathy Toward Neighbor Revealed", *San Diego Union*, 3 de noviembre de 1991.

⁶² Por ejemplo, en San Diego-Tijuana está creciendo el interés entre algunos líderes comunitarios por establecer un mecanismo institucional –una autoridad trasfronteriza binacional– que facilite la discusión local en varios temas. Tres son las razones que están detrás de esto: la creencia de que existe una desconexión entre los intereses de quienes toman decisiones de alcance nacional y las necesidades locales, y que un mecanismo como el propuesto aumentaría la influencia regional en los ámbitos estatal y federal; el reconocimiento de que los problemas en la región trascienden la frontera y necesitan de mecanismos para el establecimiento de políticas que reconozcan y saquen ventaja de la interdependencia regional –aceptando que existen recursos y responsabilidades comunes–, y finalmente, la esperanza de que se aproveche el nuevo activismo de los ciudadanos.

La noción de una autoridad trasfronteriza tiene varios autores intelectuales, entre ellos: Larry Herzog (ed.), *Planning the International Border Metropolis: Trans-Boundary Policy Options for the San Diego-Tijuana Region*, La Jolla, California, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD (Monograph Series 19), 1986, p. 70; Bilateral Commission on the Future of United States-Mexican Relations, *The Challenge of Interdependence*, Nueva York, University Press of America, 1989, pp. 166-167, y "Cross-Border Concerns in the San Diego Region: The Need for New Border Crossings", *Report of the Transborder Affairs Advisory Board of the County of San Diego*, San Diego, California, enero de 1992, p. 39.

ten algunos indicadores alentadores de mejoría. En 1990, los vigilantes antinmigrantes y la violencia fronteriza⁶³ eran mucho más evidentes, y las expresiones oficiales de preocupación eran más frecuentes de lo que son actualmente. Los ciudadanos locales no han tenido que presenciar recientemente, en la misma magnitud, actos de hostilidad como los que provocaron que el entonces presidente Salinas se involucrara personalmente en un caso de abuso contra un inmigrante mexicano en Carlsbad, California, a inicios de 1990.⁶⁴

Ocasionalmente, el secretario de Relaciones Exteriores de México —tensando sus músculos hasta casi llegar a la atrofia, ya que el ambiente se encontraba dominado por preocupaciones de índole financiera y comercial— presentó algunas notas diplomáticas, en protesta por abusos contra los derechos humanos o civiles en el condado de San Diego. Sin embargo, estos incidentes se han ido reduciendo, y existe el sentimiento general de que la situación ha mejorado con la concientización comunitaria, la apertura de nuevas líneas de comunicación entre los oficiales que aplican la ley en su respectivo lado de la frontera (especialmente debido a la creación del Grupo Beta),⁶⁵ y las nuevas reglas acordadas.

De igual manera, mientras que el anterior alcalde de San Diego continúa con sus diatribas contra la inmigración mexicana, en un programa local de radio ha habido menos demostraciones públicas de hostilidad contra los inmigrantes por parte de los grupos antinmigración. En la víspera del establecimiento del libre comercio, tuvieron lugar nuevos intentos de creación de redes entre actores no gubernamentales.

⁶³ Esta referencia a la violencia fronteriza incluye tanto las expresiones institucionales del fenómeno (tales como los casos documentados de abuso a inmigrantes por parte de los oficiales locales encargados de aplicar la ley en ambos lados de la frontera) como las actividades de delincentes comunes.

⁶⁴ El entonces presidente Salinas dio un paso poco usual al llamar al cónsul general mexicano en San Diego para preguntarle sobre el caso de Cándido Caloso Salas, quien fue detenido y humillado por los dueños de una tienda en enero de 1990.

⁶⁵ El Grupo Beta es un cuerpo de élite encargado de aplicar la ley, formado en agosto de 1990 por la Secretaría de Gobernación mexicana, para ayudar a reducir el delito a lo largo de la frontera. Reúne a 45 oficiales federales, estatales y locales, quienes —como parte de una exitosa estrategia para abatir la corrupción— reciben doble salario que el promedio de los policías. De acuerdo con Roberto Martínez, de la AFSC, “han reducido el robo de 85 a 90%”. Citado en Tim Golden, “Mexico is Now Acting to Protect Border Migrants from Robbery and Abuse”, *The New York Times*, 28 de junio de 1992, p. I-3. Aun cuando las batallas burocráticas en el ámbito federal parecían amenazar la viabilidad del Grupo Beta a principios de 1993, para mediados de ese año ésta se veía más segura tras una reestructuración organizativa.

mentales y grupos de comerciantes de la frontera. Ejemplos de esto serían la consolidación de grupos como Diálogo San Diego (San Diego Dialogue), el Grupo de Acción de la Región Fronteriza (Border Region Action Group) y la Fundación México-Estados Unidos para el Progreso de la Frontera (U.S.-Mexico Border Progress Foundation). Así, en una toma fotográfica de la frontera, la idea que prevalece en la ciudad de México y en Washington, D.C., es que la situación se encuentra bajo control.

Sin embargo, bajo la superficie existen suficientes motivos para preocuparse, ya que nuevos elementos de tensión se están sumando a los desequilibrios estructurales existentes. Claramente, la inmigración sigue siendo el principal reto para la región en términos económicos, políticos y sociales. Sin embargo, el debate ha cambiado de dirección. El racismo patente y las demostraciones públicas de hostilidad contra los inmigrantes –aun cuando sigan existiendo– han sido generalmente suplantados por una sofisticada discusión sobre las cargas impuestas por los inmigrantes a los escasos recursos de los estados y condados. En el contexto de una severa crisis económica, esta noción de que los estados y las localidades tienen “capacidades de carga” finitas ha servido para incitar aún más a las comunidades para apoyar los esfuerzos prohibicionistas.⁶⁶

⁶⁶ Por ejemplo, en 1991 el senador William A. Craven, presidente del Comité Especial del Senado de California para Asuntos Fronterizos, difundió un informe titulado “A Review of Selected Issues Relating to Undocumented Persons in San Diego”. Véase Elizabeth Kersten y Sara McCarthy, “A Review of Selected Issues Relating to Undocumented Persons in San Diego”, Legislatura de California, Oficina de Investigaciones del Senado, enero de 1991. Un segundo informe –preparado por los consultores de la Oficina del Auditor General del Estado– fue difundido por el senador Craven en agosto de 1992; su título es “A Fiscal Impact Analysis of Undocumented Immigrants Residing in San Diego County”. Véase Louis Rea y Richard Parker, “A Fiscal Impact Analysis of Undocumented Immigrants Residing in San Diego County”, Auditor General de California, agosto de 1992.

Este segundo informe fue particularmente atacado por los grupos de defensa de base por concluir que los inmigrantes indocumentados costaban a los gobiernos estatal y local en el condado de San Diego aproximadamente 146 millones de dólares al año (y a California, como un todo, 3 000 millones). Algunos estudiosos atacaron el reporte por la debilidad de su metodología y por su incapacidad para calcular los beneficios derivados de la mejoría en la competitividad del estado. Len Hall, “Migrant Data Called Flawed”, *Los Angeles Times*, 19 de agosto de 1992, p. B-1. Véase también Manuel García y Griego y Leo Chávez, “Statement Before the Assembly Select Committee on California-Mexico Affairs”, Sacramento, California, California State Legislature, 25 de febrero de 1993, p. 25.

Desde abril de 1991, los funcionarios estatales empezaron a relacionar públicamente la crisis fiscal de California con los costos de la inmigración ilegal,⁶⁷ y a enfatizar el hecho de que sería imposible para las comunidades locales continuar soportando el peso que representan la mayor parte de los costos de la inmigración. Mientras que en el ámbito nacional se reconoce que los beneficios de la migración mexicana para la economía estadounidense (en términos de mayor competitividad, contribuciones netas a la base impositiva, etcétera)⁶⁸ podrían superar los costos, las comunidades locales siguen argumentando que son ellas las que cargan éstos —en términos de gastos legales, médicos (traumatología y maternidad), de vivienda,⁶⁹ educación y bienestar social.

Esta situación se tornó particularmente grave como resultado de las provisiones de la Ley de Inmigración y Control (LICR), Immigration and Reform Control Act (IRCA) de 1990, que trataban sobre la reunificación familiar y el consecuente ingreso de un número creciente de mujeres y niños a California.⁷⁰ Actualmente, el condado de San

⁶⁷ En este momento, el gobernador Wilson afirmó que presentaría una demanda legal en caso de que el estado de California no recibiera más fondos federales para cubrir el déficit producido por los inmigrantes legalizados por la Ley Simpson-Rodino. Aun con la autorización por parte del Congreso, en 1986, de utilizar recursos federales para compensar a estados como California (que albergaban a más de 60% de los inmigrantes que cumplían con los requerimientos) bajo el programa State Legislation Impact Assistance Grant (SLIAG), estos fondos se han reducido en repetidas ocasiones. Pese a las promesas de que se cubrirían por completo los fondos en 1992, los destinados a programas de salud y educación para inmigrantes recién legalizados fueron reducidos nuevamente en octubre de 1992. Algunos informes preliminares indican que la administración de Clinton responderá mejor ante este asunto. Véase "Clinton Will Assist States on Immigrants, Says Paper", *San Diego Union-Tribune*, 4 de marzo de 1993, p. A-17.

⁶⁸ En contraste con los numerosos estudios que documentan los costos de la inmigración en San Diego, se han hecho muy pocos, ya sea por parte de académicos o especialistas políticos, acerca de las contribuciones económicas de la migración al país o al estado.

Roberto Martínez, de la oficina en San Diego de la AFSC, afirma: "Siempre oirán lo negativo. Nunca oirán sobre las contribuciones [que los inmigrantes] hacen: cómo estimulan la economía, cómo aceptan los trabajos con bajos salarios y, por lo tanto, mantienen el mercado competitivo. Como oficina de derechos humanos, estamos preocupados por la forma en que son tratados, igual que chivos expiatorios." Citado en Mark Gabrish Conlan, "Immigration: Who's Paying the Price?", *Uptown*, vol. 8, febrero de 1993, p. 10.

⁶⁹ Por ejemplo, apenas ahora se han dado cuenta los pobladores de San Diego de la presencia de aproximadamente 300 asentamientos miserables en el campo, poblados por inmigrantes tanto legales como ilegales que viven en condiciones deplorables.

⁷⁰ Algunos analistas políticos y líderes comunitarios están tratando de responder a

Diego ocupa el 57º lugar entre los 58 condados californianos, en cuanto a las asignaciones presupuestales destinadas a enfrentar el impacto producido por la inmigración.⁷¹ El resentimiento local que esta situación ha provocado fue expresado muy claramente por el director del Consejo de Supervisores del condado de San Diego, quien declaró: "Reducir el servicio de atención médica a los residentes legales del condado, cuando se les está proporcionando a extranjeros, es absurdo e inmoral."⁷²

Mientras algunos reaccionan ante estas iniquidades enfatizando la necesidad de que el gobierno federal los apoye asumiendo una mayor proporción de los costos económicos, la desconexión entre éstos, derivados de la inmigración, y la incapacidad de las comunidades locales para enfrentarlo funciona como punto de convergencia del descontento, muy efectivo para ser utilizado políticamente y justificar la exigencia de fortalecer las medidas prohibicionistas en la frontera.⁷³ El desacuerdo respecto de los costos y beneficios relativos de la inmigración en el condado de San Diego ha provocado una creciente tensión comunitaria,⁷⁴ ya que una localidad tras otra se la pasan debatiendo alrededor de la mejor forma de proporcionar la amplia gama de servicios sociales que los inmigrantes requieren.⁷⁵

estas necesidades al recomendar economías de escala que resultarían de mejores comunicaciones y de compartir los costos a lo largo de la frontera. Por ejemplo, invertir relativamente poco en cuidados prenatales en el lado mexicano de la frontera, evitaría el gasto de grandes cantidades de dinero en Estados Unidos que significan las complicaciones tanto para las madres como para sus hijos.

⁷¹ Véase "The Cost and Benefits of Immigration in the San Diego Region: The Need for Local Response", County of San Diego Transborder Affairs Advisory Board, enero de 1991, p. 6.

⁷² Brian Bilbray, citado en Rex Dalton, "Most Health Funds Go to Migrants", *San Diego Union-Tribune*, 4 de febrero de 1993, p. A-1.

⁷³ Grupos restriccionistas, tales como la Federation for American Immigrations Reform (FAIR), han enfatizado este punto al afirmar: "No podemos ser el '911' del mundo." Helen Graham, directora del Programa FAIR California, en una conferencia patrocinada por California-Mexico Project, University of Southern California, 3 de octubre de 1992.

⁷⁴ Las variantes en las respuestas de las comunidades locales son analizadas en Todd Eisenstadt y Cathryn L. Thorup, "Caring Capacity Versus Carrying Capacity: Local Community Responses to the Impact of Immigration in San Diego's North County", Current Issues Brief, La Jolla, California, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, por publicarse en el invierno de 1993.

⁷⁵ Como ya se ha dicho, los estudios sobre las contribuciones de los inmigrantes son escasos, pero existen numerosos trabajos relativos a los costos económicos que originan. Véase "Impact of Repeat Arrests of Deportable Criminal Aliens in Los Angeles

Una reunión, patrocinada por la Comisión de Relaciones Humanas del Condado de San Diego (San Diego County Human Relations Commission) y el Departamento del Condado para Asuntos Transfronterizos (County's Department of Transborder Affairs), realizada el 19 de noviembre de 1992 para calmar la tensión sobre estos asuntos, fue boicoteada por algunos miembros de la comunidad y concurrieron a ella exclusivamente los más abiertos oponentes a la inmigración. Los patrocinadores del acto se quedaron pasmados ante la hostilidad contra los inmigrantes que allí se expresó.⁷⁶

Es en este contexto donde la diplomacia ciudadana y las coaliciones transfronterizas adquieren una gran importancia: proveyendo servicios a la población inmigrante; moldeando las políticas públicas en los ámbitos local, estatal y federal; desempeñando un papel fundamental al evitar y desarticular el conflicto, y ayudando a diseñar la respuesta de la comunidad local ante la inmigración de mexicanos.

El examen micro de la formación de ONG en torno de la inmigración dentro de los confines de San Diego-Tijuana provee un interesante contraste frente a un análisis macro de actividades similares dentro del marco comercial. Las siguientes dos secciones exploran la compleja red de organizaciones dentro de este contexto geográfico específico, y analizan las formas en que éstas interactúan, sus tácticas y sus efectos.

LOS ACTORES: LAS ONG EN SAN DIEGO-TIJUANA

Existe una amplia gama de ONG localizadas en San Diego-Tijuana que puede diferenciarse en virtud de sus orígenes, visión pragmática, tipo de actividades, niveles de influencia, grado de institucionalización, interacción con el sector público, enfoque geográfico, base clientelar, fuentes de financiamiento, notoriedad, afiliación política o étnica (si es que existe), etcétera. Aquí se incluyen ONG que se enfocan a los ser-

County", informe final del Countrywide Criminal Justice Coordination Committee y el Ad Hoc Subcommittee on Criminal Aliens, 15 de julio de 1992, p. 20 y apéndices. Véase también "Impact of Undocumented Persons and Other Immigrants on Costs, Revenues, and Services in Los Angeles County", preparado por Los Angeles County Board of Supervisors, 6 de noviembre de 1992, p. 118 y apéndices.

⁷⁶ Los patrocinadores expresaron estos sentimientos en una reunión pública del Advisory Board to the Transborder Affairs Department of the County of San Diego, 20 de noviembre de 1992.

vicios sociales (salud, educación, vivienda, etcétera); servicios legales; protección de los derechos humanos; educación pública e investigación; cabildeo, y movilización y organización políticas (para influir en las políticas mexicanas, generalmente las estadounidenses, o específicamente las latinas), así como aquellas que sirven como interlocutoras entre el gobierno (en sus niveles local, estatal o federal), la comunidad y los mismos inmigrantes.

La mayoría de las ONG que trabajan en el campo de la inmigración en la zona se localizan en San Diego, porque ésta es la comunidad más directamente afectada por el fenómeno y donde existe una mayor demanda de servicios. Algunas de estas organizaciones forman parte de entidades más grandes con oficinas nacionales, como el Comité de Servicio de los Amigos Americanos (CSAA) –American Friends Service Committee (AFSC)–, o estatales, mientras que otras son estrictamente regionales o locales. Como se expone más adelante, muchas de estas organizaciones cooperan entre ellas de manera informal.

Aun cuando estas ONG ejercen influencia en distintos grados sobre las entidades y la opinión pública, la mayoría de ellas se enfoca primordialmente a la provisión directa de servicios a los inmigrantes. Sin embargo, en el campo altamente politizado de la inmigración, hasta las actividades de estricto servicio social tienden a poseer un contenido político –intencional o no. Por lo tanto, las actividades de las ONG que trabajan en el campo de la inmigración en San Diego-Tijuana son frecuentemente objeto de intenso escrutinio y controversia pública.

Existen dos diferencias importantes entre la formación de redes que ha ocurrido como respuesta a los problemas comerciales y la que ha tenido lugar en el campo de la inmigración. Primero, aun cuando las ONG canadienses desempeñaron un papel fundamental como catalizadoras de la organización trasfronteriza y transectorial que se dio alrededor del TLCAN, su presencia ha sido más limitada respecto de la inmigración de mexicanos a través de la frontera sur de Estados Unidos. Los grupos canadienses han enfocado más su atención a los refugiados centroamericanos y a problemas específicos de inmigración y asilo en la frontera canadiense con Estados Unidos.⁷⁷ Por lo tanto, el

⁷⁷ Esfuerzos paralelos para tratar la inmigración en la frontera México-Estados Unidos, realizados por ONG estadounidenses y canadienses (tales como el Jesuit Refugee Center), proveen servicios a refugiados que son regresados a Estados Unidos desde Canadá. Adicionalmente, la Canadian Coalition for a Just Refugee and Immigration Po-

ímpetu en la formación de ONG en el campo migratorio ha variado respecto de estas dos áreas temáticas.

La segunda diferencia es que, en relación con el marco comercial, los gobiernos involucrados habrían quedado bastante contentos si estas organizaciones *no* hubieran fortalecido su capacidad de interacción, ya que esto únicamente complicó el trabajo de los negociadores gubernamentales. En contraste, en el área migratoria, es imposible describir la formación y el desarrollo de redes y coaliciones entre ONG en San Diego-Tijuana sin hacer referencia al papel desempeñado por el gobierno mexicano.

El interés y la participación de México en asuntos migratorios ha crecido o decrecido durante la década de los noventa dependiendo del nivel de inmigración, el grado de tolerancia pública a este respecto en Estados Unidos, los cambios en las políticas estadounidenses, la relación económica entre México y Estados Unidos, las prioridades de las administraciones mexicanas y el interés personal de los cónsules locales.

El cónsul general de México en San Diego, Hermilio López-Bassols (julio de 1986-julio de 1989), mostró un particular interés por la situación de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos. Desde que tomó posesión de su cargo, sus primeros esfuerzos de alcance público en San Diego se concentraron en la organización de servicios para esta población. De igual manera, el cónsul general Enrique Loeza Tovar (mayo de 1990-abril de 1993) mantuvo este elevado interés y trabajó con ONG localizadas en San Diego en defensa de los trabajadores migratorios.⁷⁸

Como resultado de las actividades de los dos diplomáticos, las funciones del consulado mexicano en San Diego claramente sobrepasan el esquema presentado en un estudio anterior.⁷⁹

licy está trabajando contra la aprobación de la Ley C-86 en el Parlamento. Esta ley quitaría derechos a algunos refugiados tras su entrada a Canadá, y autorizaría a los oficiales de inmigración a determinar unilateralmente si un individuo puede interponer una petición como refugiado.

⁷⁸ El cónsul mexicano Enrique Loeza afirmó en una reunión con estudiantes inmigrantes adultos en Carlsbad, California, que la defensa de los derechos humanos era su principal prioridad. Irónicamente, poco antes de que arribara a este acto, los agentes de la patrulla fronteriza entraron en las instalaciones de la escuela y arrestaron a tres individuos. Los miembros del cuerpo de educación para adultos afirmaron que "el incidente probablemente afectaría la asistencia a la plática del cónsul". Chris Moran, "Mexican Consul Visits Barrio", *Blade Citizen*, 9 de julio de 1992.

⁷⁹ Para un estudio muy completo de la naturaleza de las actividades de México para proteger a sus ciudadanos en Estados Unidos, véase Remedios Gómez Arnau, *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*, Centro de Investigaciones sobre Esta-

Estos cambios han ocurrido como respuesta a una creciente preocupación en México respecto de la vulnerabilidad de sus inmigrantes en Estados Unidos, donde tienen menor protección legal y menos derechos que inmigrantes del mismo tipo en otras partes del mundo. Ante la falta de adopción por parte de Estados Unidos de diversos tipos de instrumentos internacionales, a los cuales otros muchos gobiernos se adhieren —como la Convención de Derechos Económicos, Sociales y Culturales—, el gobierno mexicano se ha percatado de que es prudente utilizar sus consulados para proteger a sus ciudadanos en el exterior.⁸⁰ De igual manera, la naturaleza de la interacción de los consulados con las ONG locales es muestra de una cooperación mayor que la que antes se tenía.⁸¹

La administración de Salinas fomentó una posición más activa en el campo de protección.⁸² Esto es resultado de la confluencia de diversos factores, incluyendo la presión de grupos mexicanos de derechos humanos; el interés de organizaciones internacionales sobre el particular;⁸³ el deseo de mejorar la imagen del país ante el escrutinio de que fue objeto por el Congreso estadounidense, con motivo del TLCAN, a propósito de la situación de los derechos humanos; la preocupación

dos Unidos de América, México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1990. Gómez Arnau detalla las funciones consulares *de jure* en las pp. 85-88.

⁸⁰ El instrumento internacional más acabado en la actualidad —“United Nations: International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families”— fue redactado bajo el liderazgo mexicano y se abrió para ser firmado el 2 de mayo de 1991. Hasta el momento, sólo México (22 de mayo de 1991) y Marruecos (24 de septiembre de 1991) han firmado el documento. Véase *International Legal Materials*, vol. 30, núm. 6, noviembre de 1991, pp. 1517-1520.

⁸¹ Para detalles sobre la historia de la actividad consular mexicana véase Remedios Gómez Arnau, *op. cit.*, p. 209.

⁸² De agosto de 1985 a noviembre de 1988, los recortes presupuestales obligaron a reducir las actividades de protección. *Ibid.*, p. 178. En 1990, respondiendo en parte a los abusos en contra de los derechos humanos conectados con los programas de intercepción de drogas en México, Salinas creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

⁸³ Mientras que el gobierno mexicano se niega a aceptar la supervisión, por parte de organismos internacionales, relativa a los derechos humanos en México, su insistencia en la protección de los derechos de los migrantes frente a los oficiales estadounidenses lo ha obligado a poner mayor atención en el trato que él mismo les da cuando van y regresan de Estados Unidos, así como a los refugiados que se encuentran en la frontera sur de México. Los activistas de las ONG están conscientes de que el gobierno mexicano puede utilizar la “carta migratoria” como deseo. Como un organizador estadounidense anónimo afirmó: “El gobierno mexicano puede estar muy activo en el lado estadounidense de la frontera, pero no se ve que griten por los abusos contra los que regresan en el lado mexicano.”

sobre el clima de intolerancia en Estados Unidos respecto del flujo de inmigrantes, y el deseo de ejercer una presión adicional para la apertura política en diversos sectores de la burocracia mexicana.

Este acercamiento, que favorece la acción, coincidió con la decisión política de expandir los servicios consulares mexicanos en Estados Unidos, con el enfoque especial de fortalecer los lazos entre el gobierno mexicano y la comunidad latina en Estados Unidos.⁸⁴ De acuerdo con el cónsul Loaeza Tovar, "nada es más estratégico para nosotros que nuestros lazos con las comunidades chicana, latina [y] mexicanoestadunidense en Estados Unidos".⁸⁵

En el pasado, el gobierno mexicano favorecía un bajo perfil en cuanto al cabildeo en Estados Unidos; en 1989 gastó únicamente 6% de sus recursos en cabildeo con objetivos políticamente relacionados, y aproximadamente 1% para la promoción del turismo.⁸⁶ Con la administración de Salinas, esta actitud cambió dramáticamente.⁸⁷ En febrero de 1990, el presidente Salinas estableció el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, con el fin de mejorar e intensificar las relaciones entre México y las comunidades mexicanoestadunidense e hispana en Estados Unidos, e incrementar el conocimiento en México de los logros de los latinos en Estados Unidos. Así comenzó el diálogo con las principales organizaciones latinas y con las cámaras de comercio hispanas.

El gobierno mexicano estableció una red de once centros de cultura en Estados Unidos, desarrolló programas culturales, otorgó premios a destacados líderes mexicanoestadunidenses y fortaleció la cobertura médica para mexicanos en Estados Unidos. El propósito final de

⁸⁴ Por ejemplo, en abril de 1992, los líderes latinos estadounidenses se reunieron por segundo año consecutivo en la ciudad de México para discutir el TLCAN con funcionarios mexicanos. Las reuniones, realizadas en la Secretaría de Relaciones Exteriores, subrayaron el interés que tiene el gobierno de México en asegurar el apoyo de los latinos estadounidenses en propuestas de colaboración que tengan que ver con México, y constituyeron "una prueba innegable de la respuesta que ha sido generada por el gobierno de México en su nuevo acercamiento a la comunidad hispánica". Véase "Segunda Reunión de Líderes Hispanos", *La Paloma*, San Antonio, Texas, Instituto Cultural Mexicano, abril-mayo de 1992, p. 1.

⁸⁵ Leonel Sánchez, "Mexico Seeking to Strengthen North-of-Border Hispanic Ties", *The San Diego Union-Tribune*, 17 de septiembre de 1992, p. B-9.

⁸⁶ George Grayson, "From the Cellar to the Lobby", *Hemisphile*, San Diego, California, Institute of the Americas, julio de 1992, pp. 4-5.

⁸⁷ Véase Todd Eisenstadt, "Cabildeo y relaciones públicas en Estados Unidos", *Este País*, México, junio de 1992, pp. 2-21.

este nuevo y amplio programa fue fortalecer la protección por medio de los consulados y de un departamento especial de la Secretaría de Relaciones Exteriores.⁸⁸ Este departamento ha creado programas con componentes culturales, sociales, de bienestar, comerciales y deportivos que promueven la interacción con los mexicanos que viven en Estados Unidos.⁸⁹

Al querer estrechar lazos tanto con sus ciudadanos como en general con los grupos latinos en Estados Unidos, y al aumentar el interés respecto de la vulnerabilidad de los mexicanos en ese país, el gobierno de México facilitó las primeras discusiones entre las ONG locales de San Diego-Tijuana, que se iniciaron a finales de la década de los ochenta. Los funcionarios consulares se han preocupado por la falta de coherencia entre la multiplicidad de actores en el área migratoria de San Diego-Tijuana. Cada grupo decía algo distinto y marchaba en diferente dirección. El interés por parte del consulado y los funcionarios federales mexicanos en que estos actores se conocieran entre sí coincidió con la aparición de ONG nuevas que también estaban ansias de establecer contacto con sus contrapartes.

Estos contactos iniciales condujeron a la formación de la Coalición Hispana para la Defensa de los Derechos Humanos del Condado de San Diego (Hispanic Coalition for the Defense of Human Rights in San Diego County), la cual se reunió por primera vez en el consulado mexicano el 16 de marzo de 1989.⁹⁰ Este grupo se ha reunido con distinta regularidad durante los últimos años para intercambiar información. Para muchos activistas en el área migratoria, estos encuentros les han dado la oportunidad de organizar redes con sus contrapartes tanto dentro de su comunidad como a través de la frontera. Ha sido un foro especialmente efectivo para atender trabajos de caso y para construir lazos generales. También ha provisto la ocasión para que el gobierno mexicano y estos grupos establezcan una sólida –pero precavida– relación de trabajo, a la vez que ha mejorado su capacidad para atender las necesidades de los inmigrantes en el condado de San Diego y a su regreso a México.

⁸⁸ "Mexico Promotes Ties with the Mexican-American Community", *Mexico: On the Record*, Oficina de la Presidencia de México, vol. 1, núm. 6, junio de 1992, p. 2.

⁸⁹ Estos individuos representan 20% de las personas de origen mexicano en todo el mundo.

⁹⁰ La membresía a la coalición es abierta, pero todos los afiliados deben estar de acuerdo con la solicitud de ingreso de nuevos integrantes. La lista de los miembros de la coalición se incluye en el apéndice 1.

Esta coalición constituye un importante foro para individuos y organizaciones que trabajan en el área migratoria en San Diego-Tijuana. Sin embargo, con el tiempo algunos participantes han llegado a sentir que la organización ha crecido tanto que se hace cada vez más difícil intercambiar información dentro de ella. Esta percepción resalta la tensión que se ha creado entre los beneficios que se derivan de la formación de agrupaciones de ONG más grandes (i.e., una mayor representatividad e influencia política) y los costos asociados con la pérdida de flexibilidad y una agenda muy apretada.

En respuesta a este dilema, cinco de los participantes en la Coalición por parte de San Diego han establecido una red informal con relaciones de trabajo más cercanas –regularmente intercambian puntos de vista, asesoría e información entre sí y con otros dos o tres actores clave de Tijuana. Únicamente para los propósitos del presente análisis (ya que estos grupos no se encuentran formalmente afiliados), se les denominará como el Núcleo de la Red de San Diego (NRSDD), San Diego Core Network (SDCN). El NRSDD incluye la rama local de la CSAA, la Asistencia Legal Rural de California (California Rural Legal Assistance), la Capellanía del Condado Norte (North County Chaplaincy), los Amigos de los Inmigrantes (Friends of the Immigrants) y el Centro para Asuntos Migratorios (Center for Migratory Affairs). Estos grupos interactúan, de acuerdo con una base *ad hoc*, con organizaciones en Tijuana, tales como la cuas independiente Oficina del Ombudsman de la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California y el Centro Binacional de Derechos Humanos.

De manera ocasional, estas organizaciones cooperan entre sí en un proyecto particular: desarrollan una estrategia conjunta y deciden –dependiendo de las circunstancias específicas– cuál organización desempeñará el papel de líder. Cada una de estas entidades ocupa su propio nicho, en donde presta un servicio particular a sus componentes. La habilidad de una organización para poder llevar a cabo las actividades de las otras es de gran importancia cuando existen pocos recursos económicos y humanos, comparados con la magnitud de las demandas de ayuda. Individualmente, cada organización mantiene sus propios lazos con otras organizaciones fuera de esta minired informal.⁹¹

⁹¹ Por ejemplo, la rama local de la FSC también trabaja de manera cercana con la American Civil Liberties Union, la Chicano Federation, la Mexican American Legal Defense and Education Fund (MALDEF), la Raza Rights Coalition y el Comité Cívico Popular Mixteco.

Además de las organizaciones que operan localmente, existe, por supuesto, una amplia gama de organizaciones estatales, regionales⁹² y nacionales, tanto en México como en Estados Unidos, que se ocupan del tema migratorio. Como afirma José Luis Pérez Canchola: "La historia de la organización para la defensa de los derechos de los inmigrantes en los últimos 20 años ha sido muy desigual. Los mejores pasos se han dado durante momentos críticos, de ataque o discriminación."⁹³ Siguiendo esta idea, la organización en el ámbito nacional en Estados Unidos se fortaleció gracias al debate sobre la nueva legislación migratoria de mediados de la década de los ochenta.

Como lo sería en el caso comercial cinco años después, el Congreso estadounidense fue el escenario principal de esta discusión. La Ley Simpson-Rodino, IRCA (y antes de ella la Simpson-Mazzoli), sirvió como catalizador para que grupos dispersos se organizaran en torno al tema de la inmigración, y llegaron a la creación de la Coalición para Políticas Migratorias Justas (Coalition for Just Immigration Policy), la cual desapareció tras la aprobación de la iniciativa de ley. En ese momento, las organizaciones de defensa de los derechos migratorios establecieron una relación de trabajo más estrecha con los grupos latinos (aun cuando en varias ocasiones los últimos estaban en desacuerdo con los primeros en algunas de las provisiones de la ley). Los grupos interesados en restringir o abolir la inmigración también adquirieron fuerza durante este periodo.

Es interesante que la cooperación entre ONG en materia migratoria en el ámbito nacional haya antecedido a la cooperación entre otros sectores. Sin embargo, con excepción de algunas organizaciones latinas, la formación de redes estaba limitada a grupos interesados en la inmigración con base en Estados Unidos.⁹⁴ Una vez que se aprobó la Ley

⁹² Un esfuerzo regional es el que representa el trabajo de la Immigration Law Enforcement Monitoring Project (ILEMP), establecida por la American Friends Service Committee en 1987. Esta red está dividida en sectores regionales a lo largo de las líneas de operación de la patrulla fronteriza en el sur de California, Arizona, Nuevo México y Texas.

⁹³ Entrevista de la autora con José Luis Pérez Canchola, ombudsman para los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, México, el 21 de septiembre de 1992.

⁹⁴ Esto fue, en parte, resultado de un fuerte sentimiento dentro del gobierno mexicano de que era un asunto doméstico para Estados Unidos. Los funcionarios mexicanos pensarían que no sería inteligente comentar o hacer cabildeo en torno de este asunto, ya que sentaría precedente para que los funcionarios estadounidenses hicieran lo mismo cuando sucediera con México. La renuencia de los funcionarios mexicanos

Simpson-Rodino, el ímpetu para formar redes desapareció. Aun cuando algunos de los contactos se mantuvieron y hubieran sido fácilmente reactivados, los grupos interesados en asuntos migratorios participaron relativamente tarde (o así fueron invitados a participar) en algunos de los procesos de construcción de redes y coaliciones trasfronterizas y transectoriales que se desarrollaron en torno al TLCAN entre 1990 y 1992. Es posible que, si los flujos de trabajadores no hubieran sido excluidos de las discusiones del TLCAN, las redes que se habían formado a mediados de la década de los ochenta se hubieran reactivado y las ONG interesadas en asuntos migratorios hubieran sido participantes más activos en la diplomacia ciudadana que se desarrolló en torno de este asunto.

Existen algunas entidades nacionales que han intentado unir a un gran número de voces dispersas en el área de la inmigración. La Red Nacional para los Derechos de los Inmigrantes y Refugiados (RNDIR), National Network for Immigrant and Refugee Rights (NNIRR) de Oakland, nació a partir del proceso de organización que tuvo lugar entre 1982 y 1986 en torno de las leyes Simpson-Rodino y Simpson-Mazzoli. Teniendo sus orígenes en la Consulta Nacional sobre los Derechos de los Inmigrantes y Refugiados (National Consultation on Immigrant and Refugee Rights), que tuvo lugar en 1995, la RNDIR incluye "grupos eclesiásticos, sindicales y legales comunitarios y coaliciones e individuos comprometidos con la idea de que los inmigrantes deben tener derechos igualitarios". Con sede en Oakland, California, la RNDIR fue una oponente clave ante las sanciones impuestas a los empleadores. Tras la aprobación de la IRCA en 1986, esta red realizó una campaña de educación pública sobre los derechos que emanan de la primera.

En abril de 1989, esta red patrocinó una junta sobre discriminación, respecto de las sanciones contra los empleadores, con la Conferencia Congressional Hispana (Congressional Hispanic Conference). La segunda conferencia nacional de esta organización, en octubre de 1990, unió a 400 participantes de 40 ciudades. La RNDIR se reúne cada seis meses en distintas ciudades a lo largo de Estados Unidos, y distribuye un folleto que sirve para difundir información y para fomentar el cabildeo en cuestiones particulares. El Centro de Asuntos Migrato-

en este punto se reflejó de manera general en la comunidad de ONG mexicanas. Muchos argumentan actualmente —en ambos lados de la frontera— que esto fue un mal cálculo que le costó a México la oportunidad de poder ayudar a moldear una política crítica respecto de sus propios intereses.

rios, con base en San Diego, participa en las reuniones semestrales de consejo de la RNDIR, al igual que otras organizaciones que no se dedican exclusivamente a asuntos relacionados con la inmigración (tales como MALDEF).

El Foro Nacional sobre Inmigración, Refugiados y Ciudadanía (National Immigration, Refugee, and Citizenship Forum) es otra organización de carácter nacional, con base en Washington, D.C., que funciona como formadora de redes. La Coalición Canadiense para una Política de Refugiados e Inmigración Justa (Canadian Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy) y la Red de Organizaciones Civiles de Derechos Humanos en México tienen funciones similares.

Algunos de estos esfuerzos se originaron en la integración de redes informales que tuvo lugar en las conferencias. Estos encuentros facilitaron el intercambio de información, experiencias, documentación, perspectivas y estrategias.⁹⁵ Por ejemplo, del 5 al 7 de octubre de 1991 en Berkeley, California, se realizó una Conferencia Nacional sobre Inmigración y Mujeres Refugiadas (National Conference on Immigration and Refugee Women), con el título "Sueños perdidos, sueños encontrados: mujeres que se organizan por la justicia". De acuerdo con los organizadores, esto representó el primer esfuerzo en el ámbito nacional por unir a mujeres inmigrantes y refugiadas con proveedores de servicios, defensores, organizadores comunitarios, abogados y otros activistas de base, con el fin de examinar los asuntos a los que se enfrentan las mujeres inmigrantes y refugiadas.⁹⁶

Algunas entidades nacionales que operan actualmente en Estados Unidos están organizadas en torno de oficinas de campo. Tal es el caso del Programa Nacional de Acción Legal para Migrantes (National Migrant Legal Action Program), establecido en Washington, D.C., en 1970, el cual provee servicios legales por medio de 70 oficinas de campo. Otras organizaciones nacionales son el Fondo de Investigación y Docencia sobre Derechos Laborales Internacionales (International La-

⁹⁵ Por ejemplo, la National Network of Immigrant and Refugee Rights organizó, en la ciudad de México, un foro de cinco días con académicos, especialistas políticos y activistas de México, Estados Unidos, Centroamérica y Europa en julio de 1991.

⁹⁶ Patrocinado por la Coalition for Immigrant and Refugee Rights and Services y la organización trinacional Family Violence Prevention Fund, este encuentro tuvo como metas el intercambio de información, la discusión de estrategias, así como la promoción y coordinación de talleres para defensores y proveedores de servicios. Rachel Kahn, "Dreams Lost, Dreams Found: Women Organizing for Justice", *Network News, Newsletter of the National Network for Immigrant and Refugee Rights*, vol. 4, núm. 5, agosto de 1991, pp. 1 y 6.

bor Rights Education and Research Fund), en Estados Unidos; el Centro Jesuita para la Fe y Justicia Social (Jesuit Center for Social Faith and Justice) y la Comisión Inter-Episcopal para Derechos Humanos en América Latina (Inter-Church Commission for Human Rights in Latin America), en Canadá, y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Academia Mexicana de Derechos Humanos y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, en México. Para algunas de estas organizaciones, el tema migratorio es uno de los muchos que son de su interés,⁹⁷ mientras que para otras representa el principal enfoque de la entidad.

Además de que las instituciones de San Diego-Tijuana han establecido contacto con organizaciones estatales, regionales y nacionales (y realizado algunas acciones conjuntas con ellas), se han formado nuevos organismos y redes binacionales y trinacionales en el área migratoria. La organización binacional condujo a la formación de la Comisión Fronteriza de Derechos Humanos (Border Commission on Human Rights), bajo los auspicios del Comité de Servicios de los Amigos Americanos (American Friends Service Committee). Esta entidad binacional operó durante casi dos años con el fin de reducir las violaciones a los derechos humanos "en ambos lados" de la frontera, hasta que algunos conflictos en la base, ideológicos y financieros, condujeron a la suspensión temporal de sus actividades. En otoño de 1992, las discusiones entre algunos de sus participantes aumentó la posibilidad de que se diera una reactivación institucional.

De igual manera, la organización que se ha dado en torno del TLCAN ha conducido a la formación de una serie de foros y conferencias trilaterales y multisectoriales,⁹⁸ en los cuales han participado diversos grupos de defensa de los derechos de los inmigrantes –aun cuando en menor grado que los grupos ambientalistas, sindicales y de otro tipo. Uno de los esfuerzos más ambiciosos de organización trilateral que se han realizado hasta la fecha en el campo de los derechos humanos y la inmigración, fue la reunión de Intercambio Trinacional sobre Derechos Humanos (Trinational Exchange on Human Rights) efectuada en Reynosa, Ta-

⁹⁷ Por ejemplo, la Academia Mexicana de Derechos Humanos tiene un Programa Especial de Estudios Migratorios que promueve la defensa de los derechos humanos de los migrantes (incluyendo tanto mexicanos en Estados Unidos como centroamericanos en el sur de México), pero también trata una amplia gama de asuntos relacionados con los derechos humanos en general y los derechos políticos.

⁹⁸ Una de estas entidades trinacionales es el North American Forum on Immigration and Refugees.

maulipas, para explorar las perspectivas continentales en materia de derechos humanos.⁹⁹ Este encuentro tuvo lugar del 11 al 13 de septiembre de 1992 y dio oportunidad para la formación de redes entre unas 50 ONG representativas de Estados Unidos (incluyendo la de San Diego), México y Canadá, con un interés especial en los derechos humanos, las que pudieron definir sus intereses en un marco conceptual más amplio.¹⁰⁰

El interés canadiense por participar en esta reunión nació del trabajo realizado por ONG de ese país con los refugiados centroamericanos, y de la observación ciudadana del desempeño de las fuerzas policíacas federales. También se derivó del trabajo solidario trasfronterizo realizado por los defensores de las poblaciones indígenas y afroestadunidenses, así como de las mujeres.¹⁰¹ Ya que los participantes canadienses tendían a organizarse mejor entre ellos, lograron constituir un bloque bien cohesionado en la reunión y fueron capaces de argumentar exitosamente que el TLCAN debería ser el punto central del encuentro. Mientras que algunos participantes no estaban de acuerdo con que el énfasis se pusiera en este punto (preferían una discusión profunda sobre los derechos humanos), otros sentían que al menos esto proporcionaba un tema de interés para todos.

El contenido de estas reuniones tiene implicaciones interesantes para la formación de posibles redes¹⁰² y coaliciones trasfronterizas. Claramente, el TLCAN —al ser un tema en torno del cual todos los grupos

⁹⁹ De acuerdo con los organizadores, éste fue el primer intento de discusión de asuntos sobre derechos humanos “domésticos” en cada uno de estos países.

¹⁰⁰ La reunión fue convocada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C., y patrocinada de manera conjunta por el Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos (de Tamaulipas, México), la National Network of Grantmakers (de Estados Unidos), el American Friends Service Committee (de Estados Unidos), el Center for Constitutional Rights (de Estados Unidos), el International Center for Human Rights and Democratic Development (de Canadá) y el México-U.S. Diálogos (de Estados Unidos).

¹⁰¹ Algunas ONG canadienses están particularmente interesadas en los derechos que tienen los estadunidenses de cruzar la frontera México-Estados Unidos.

¹⁰² Del 19 al 22 de noviembre de 1992, el Center for Refugee Studies de la Universidad de York en Canadá organizó una conferencia sobre la migración internacional y los flujos de refugiados con el fin de examinar las ligas entre el TLCAN, los empleos, los derechos humanos y los movimientos internacionales de población. De acuerdo con la carta de invitación, además de reunir a académicos, los organizadores decidieron ofrecer un “lugar a la comunidad de ONG para que expresara sus puntos de vista y estableciera redes”. En sesiones especiales se examinaron los “problemas prácticos que enfrentan las organizaciones que buscan proteger a los refugiados y asistir a los trabajadores migratorios”.

asistentes podían reunirse— continúa siendo un común denominador que permite la discusión. Sin embargo, también divide a los grupos, ya que no existe consenso con respecto de su valor. Aquí —particularmente— uno puede notar pronunciadas diferencias entre las ONG canadienses, las cuales tienen redes transectoriales relativamente más fuertes y una mayor disciplina de grupo, y sus contrapartes mexicanas y estadounidenses, que tienden a mantener una diversidad de enfoques más amplia. Como resultado de esto, no queda claro por cuánto tiempo podrá servir el TLCAN como elemento unificador.

Un esfuerzo paralelo, que también se originó a partir de las ONG de México, ha sido encabezado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos.¹⁰³ Este grupo convocó a dos reuniones trinacionales (en octubre y noviembre de 1991) sobre derechos políticos y humanos.¹⁰⁴ En una segunda ronda de reuniones, en febrero y noviembre de 1992, se trató el tema específico de los refugiados y de la inmigración. Conocido como el Foro de los Países de América del Norte sobre Derechos, Refugiados y Migrantes (FPANDRM), Countries of North America Forum for Rights, Refugees and Migrants (Conaforram), se reunirá por tercera ocasión en Washington, D.C., en diciembre de 1993. Estas reuniones se diferencian de las realizadas por Intercambio Trinacional sobre Derechos Humanos, que han incluido representantes tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Además de la construcción de redes y coaliciones trinacionales entre grupos exclusivamente dedicados a la inmigración o a la inmigración y los derechos humanos, se están consolidando lazos entre estos grupos y ONG que tienen vínculos directos con la inmigración. Aun cuando se encuentran relativamente menos involucrados que los ambientalistas o sindicales, los grupos relacionados con la inmigración han colaborado con Intercambio Trinacional. Ayuda a Viajeros e Inmigrantes (Travelers and Immigrants Aid), con base en Chicago, la Comisión de Trabajadores Agrarios (Commission on Agricultural Workers), el Instituto sobre Política Agraria y Comercial (Institute for Agricultural and Trade Policy) y el Comité de Servicios de los Amigos Americanos han participado en esta red.

¹⁰³ Como a veces ocurre entre las ONG, parece haber un cierto enfrentamiento entre la Academia Mexicana de Derechos Humanos y la Comisión Mexicana para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, que puede conducir a una duplicación de esfuerzos.

¹⁰⁴ Muy importantes para este esfuerzo han sido los observadores electorales que han monitoreado algunos comicios mexicanos desde julio de 1991.

Los grupos del condado de San Diego y Tijuana también trabajan con otros grupos interesados en la inmigración de Asia y de América Latina. Trabajar con grupos de ONG y consulados de un gran número de países de emigrantes provee una mayor fortaleza (al tener una base clientelar más grande) a los grupos de San Diego-Tijuana, que se enfocan de manera más exclusiva a la inmigración desde México.

Las ONG de San Diego-Tijuana también intervienen en las redes organizativas de la comunidad latina.¹⁰⁵ Aun cuando existen ocasionales diferencias de opinión en relación con la mejor forma de acercarse al problema de la inmigración (que algunos perciben como una amenaza al trabajo de los latinos de la primera y la segunda generaciones), o sobre el TLCAN (que muchos grupos latinos lo apoyan y otros organizados en torno de la inmigración se oponen a él), estos grupos pueden trabajar juntos en cuestiones de discriminación y otros abusos contra los derechos humanos y civiles. También existen redes que trabajan en asuntos relacionados, como la Asociación Internacional para la Observación Ciudadana de la Aplicación de la Ley (International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement),¹⁰⁶ la cual promueve un mejor entendimiento entre los civiles y los oficiales policíacos. De igual manera, la Coalición sobre Legislación Migratoria de San Diego (San Diego Immigration Law Coalition) incluye a muchos grupos que se abocan sólo de manera muy indirecta a la inmigración, tales como el Consejo de Relaciones de la Comunidad Judía, la Liga B'nai B'rith Anti-difamación (Anti-Difamation League of B'nai B'rith), ACLU, etc. El trabajo realizado por estos grupos en las áreas de educación pública, análisis y comentario de las regulaciones del SIN, y el monitoreo de la aplicación de la IRCA por parte del SIN, son un buen ejemplo de la construcción de redes y coaliciones más allá de los confines directos de los grupos que se ocupan específicamente de la inmigración.

Así como no todas las redes y coaliciones trasfronterizas en el área comercial se oponen al TLCAN, tampoco existe un consenso por parte de los grupos en materia de inmigración —algunos se oponen a ella en forma violenta. Estos grupos van desde la Federación para Reformar la Inmigración en América (FRIA), Federation for American Immigra-

¹⁰⁵ La Coalición para la Ley y Justicia y el Centro Cultural La Raza.

¹⁰⁶ Su octava reunión anual se llevó a cabo en San Diego a finales de septiembre de 1992, y fue patrocinada por varios grupos relacionados con la inmigración, como la AFSC. Los participantes también incluyeron a la Comisión Nacional de Derechos Humanos mexicana.

tion Reform (FAIR), hasta los ya desaparecidos Enciendan la Frontera (Light Up the Border) y Consejo de Erradicación del Crimen de San Diego (Stamp Out Crime Council of San Diego), o la recién formada Coalición para la Aplicación de la Ley Migratoria (Coalition for Immigration Law Enforcement, CFILE) –anteriormente Despierta Washington (Wake Up Washington). También deben incluirse grupos que han sido acusados de delitos motivados por el odio, como la Resistencia de Arios Blancos (White Aryan Resistance)¹⁰⁷ y Primavera Americana (American Spring). Es interesante observar, como se ha apuntado, que la mayoría de los miembros de estos grupos no son individuos que pudieran estar preocupados por perder su trabajo ante la inmigración, sino jubilados que tienen tiempo para dedicarlo a este tipo de protestas.¹⁰⁸

Una organización nacional con ramas locales activas (FRIA) es, con mucho, la más grande e influyente de estas organizaciones. Sus líderes utilizan técnicas de cabildeo y argumentos generalmente sofisticados en favor de que se restrinja el número de inmigrantes a Estados Unidos y se incremente la intercepción de indocumentados en la frontera. De acuerdo con el director del programa en el sur de California, FRIA comparte información y coordina actividades con grupos de población, CFILE, la Alianza para Hacer Respetar la Frontera (Alliance for Border Enforcement) –un grupo ya desaparecido de seis organizaciones más pequeñas de San Diego–, ACTION (Temecula), Ciudadanos del Condado de Orange por una Inmigración Responsable (Orange County Citizen for Responsible Immigration), Ciudadanos Unidos del Valle por una Inmigración Justa (Valley Citizen Together for Fair Immigration) de San Fernando, Red de Acción Ciudadana (Citizens Action Network) de Huntington Beach y Enfoque Americano (American Focus) de Santee.¹⁰⁹ Su interés se centra en asuntos muy específicos y de acuerdo con determinados sucesos.

Enciendan la Frontera fue uno de los primeros grupos que se organizó en oposición a la inmigración en el condado de San Diego y al

¹⁰⁷ El anterior líder de la White Aryan Resistance, Tom Metzger, y algunos de sus seguidores estuvieron presentes durante la visita del excontendiente de la GOP por la presidencia, Patrick Buchanan, a la frontera, en mayo de 1992.

¹⁰⁸ El realizador cinematográfico Jesse Lerner escribió un interesante ensayo en el que detalla la historia del “nativismo” a lo largo de la frontera estadounidense, y explora sus componentes tanto nacionalista como racista. Jesse Lerner, “Star-Spangled Border: Nationalism and Racism Side by Side”, *Afterimage Visual Studies Workshop*, Rochester, Nueva York, vol. 20, núm. 1, verano de 1992, pp. 4-5.

¹⁰⁹ Ben Seeley en una entrevista con Armando Martínez, 28 de agosto de 1992.

delito en la frontera, y sirvió para promover la formación de redes entre organizaciones que en general están contra la inmigración. Formado en 1989, este grupo se mostró en extremo partidario de atraer la atención de los medios de comunicación. Durante la quinta reunión del grupo, el 16 de marzo de 1990, aproximadamente 1 000 de sus miembros se congregaron en la frontera y dirigieron las luces de sus automóviles hacia México en protesta por la inmigración de indocumentados y para presionar para una mayor aplicación de la ley. Esta estrategia fue posteriormente contrarrestada por grupos que colocaron materiales reflejantes en el otro lado de la frontera para regresar la luz hacia los manifestantes. Enciendan la Frontera abandonó dicha práctica. Más tarde, Enciendan la Frontera se desintegró (la mayoría de sus miembros se unió a la Coalición para la Aplicación de la Ley Migratoria, COFILE), pero no sin haber alcanzado uno de sus principales objetivos: facilitar la intercepción de inmigrantes mediante una mayor iluminación en la zona fronteriza.

Otro grupo disidente, Despierta Washington, que luego cambió su nombre por uno más altisonante, Coalición para la Aplicación de la Ley Migratoria, estaba organizado para presionar a los burócratas en Washington, D. C., para que prestaran mayor atención a la delincuencia fronteriza, y actualmente se concentra en actividades como impedir que los indocumentados paguen sus colegiaturas en los colegios y universidades dentro de los estados. El grupo desfila enarbolando la bandera estadounidense, a lo largo de la frontera con México, y planeó ondear una bandera con la leyenda "Detengan la inmigración ilegal", en San Diego, el Día del Trabajo, el 7 de septiembre de 1992.

Un grupo más radical —Primavera Americana— tiene sus bases en el condado de Orange y apoya el cierre militar de la frontera. Este grupo patrocinó la producción de un documental sobre los indocumentados titulado *¡Vienen por millones y todas están encinta!* Sus miembros son más jóvenes y más dados al enfrentamiento que los de otras organizaciones de derecha, y no están interesados en ser vistos como parte del flujo principal.

Un documental reciente, *Nativos: aquí queremos americanos*, recoge las creencias de aquellos que se oponen a la inmigración en el condado de San Diego. Discurriendo sin precisión ni sentido común, y expresando claramente algunas de las formas de pensamiento más extremas en cuanto a lo que es el área más afectada por la inmigración, los entrevistados ligan ésta con el delito, las drogas, el debilitamiento de los sindicatos estadounidenses, la evasión de impuestos, la sobrecarga en el sistema de bienestar, el usurpamiento de trabajos de estadounidenses,

la sobrepoblación en general y en las cárceles, la ocupación ilegal de la propiedad privada, la transmisión de enfermedades, la vagancia y el debilitamiento de las leyes de Estados Unidos.¹¹⁰ Un similar rencor se hace patente en un artículo titulado "La carretera Tavern está plagada de trabajadores inmigrantes", en el cual se lamenta el flujo tanto de trabajadores legales como de indocumentados en una comunidad en la montaña de Alpine.¹¹¹

Se conoce relativamente poco de las organizaciones que se oponen a la inmigración, en parte porque éstas tienden a ser de corta vida. La importancia de estos grupos es en muchos casos sobrestimada por los observadores externos, debido a su frecuente reorganización bajo nombres distintos y a la movilidad de sus miembros entre ellos.¹¹² Cuando la capacidad de atraer la atención de un grupo empieza a menguar, éste frecuentemente se desintegra y se reconstituye como una nueva entidad, lo que da la impresión de que existe una verdadera explosión del sentimiento antinmigrante en San Diego.

De igual manera, el hecho de que algunos individuos participen simultáneamente en varias de estas organizaciones refuerza la idea de un apoyo público a su posición mayor que el que realmente existe.¹¹³ Esto también genera una intensa comunicación entre estas organiza-

¹¹⁰ Jesse Lerner y Scott Sterling, "Natives: We Want Americans Here", documental, 1991.

¹¹¹ Geri Keith, "Migrant Workers Infest Tavern Rd.", *Mount Empire Press*, vol. 1, núm. 10, junio de 1992, pp. 1 y 3. Aproximadamente cuatro meses después de que apareció este artículo, se dieron varios enfrentamientos violentos en el interior de esta comunidad entre antiguos residentes y quienes vivían en los campos de trabajadores.

¹¹² También se da el traslape de miembros en ONG que sirven a la comunidad de inmigrantes en San Diego. Por ejemplo, Roberto Martínez es director del U.S.-Mexico Border Program de la AFSC en San Diego a la vez que miembro de la Junta de Directores del Centro de Asuntos Migratorios. De igual manera, Osvaldo Venzor, quien dirige Friends of the Immigrants, presta sus servicios en la North County Chaplaincy. Algunos líderes se han cambiado del sector no gubernamental a áreas cuasigubernamentales donde atienden la problemática de la inmigración. Jorge Hinojosa, de la AFSC, ahora trabaja en Civilian Oversight for the County of San Diego, y José Luis Pérez Canchola pasó del Centro de Información y Estudios Migratorios, en Tijuana, a desempeñar un papel central como ombudsman de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California (México).

¹¹³ Ésta es la situación de algunos grupos de defensa de la inmigración; pero en la otra cara del asunto, esto es particularmente notorio también entre los grupos que se oponen a ella. Por ejemplo, American Focus es básicamente una sola persona. De igual manera, un grupo cuyas siglas son VCT unas veces se denomina "Valley Citizens Together" y otras, "The Voice of Citizens Together".

ciones, aun en ausencia de redes formales que las conecten. Por lo tanto, cuando las actividades de Enciendan la Frontera fueron criticadas en un editorial de un periódico de San Diego, el director de la rama del sur de California de la FRIA (sin identificarse a sí mismo como tal) hizo una entusiasta defensa de ese grupo en una carta dirigida al editor.¹¹⁴ De igual manera, como se discutirá detalladamente más adelante, FRIA encabezó una protesta contra el consulado mexicano, en coincidencia con una conferencia patrocinada por el Consejo de Erradicación del Crimen de San Diego.

La idea de estas organizaciones restriccionistas es que los grupos de defensa de los inmigrantes están mejor organizados y respaldados con fondos,¹¹⁵ y están más comprometidos con la causa. El director y fundador de Enfoque Americano, James Knox, opina que los grupos que se oponen a la inmigración son más pequeños y desorganizados, y que han sido generalmente menos exitosos en cuanto a generar apoyo de base.¹¹⁶ Para Knox, el éxito de Enciendan la Frontera se debe a que logró generar excitación en la comunidad de San Diego.

En suma, existe una amplia gama de organizaciones en los ámbitos local, estatal, regional, nacional, binacional y trinacional que trabajan en el área migratoria. Algunos de estos grupos operan básicamente de manera independiente entre sí, mientras que otros son más participativos y, por ello, forman eventualmente redes o coaliciones. Mientras que la mayoría de los grupos mencionados se dedican exclusivamente a los derechos de los inmigrantes, otros tienen intereses más amplios que incluyen derechos humanos, derechos de los latinos, desarrollo de estrategias alternativas, etcétera. Las políticas de estas organizaciones (y muchas de ellas son apolíticas) varían de país a país, de sector a sector y de grupo a grupo. El resultado es una compleja red de conexiones que se extiende a todos los niveles de la sociedad, a lo largo de

¹¹⁴ El editorial de Cathryn Thorup, "Let's Establish a Binational Border Task Force", *San Diego Tribune*, 22 de agosto de 1990, p. B-10, fue respondido cinco días después, en una carta al editor, por Ben J. Seeley: "U.S. Must Regain Control of the Border", 27 de agosto de 1990, p. B-6.

¹¹⁵ Si bien es cierto que algunos grupos de defensa de la inmigración han tenido algún éxito en conseguir financiamiento federal, éste es usado para cubrir las necesidades sociales de la comunidad inmigrante y no para librar batallas políticas.

¹¹⁶ James Knox en una entrevista con Armando Martínez, 8 de diciembre de 1992. Se debe mencionar que los grupos restriccionistas se han beneficiado desproporcionadamente de los medios de comunicación en sus actividades. A pesar de la observación de Knox, estas organizaciones han logrado obtener cierto apoyo comunitario para sus actividades.

áreas específicas y a través de las fronteras. Las formas en que algunos de estos grupos interactúan y los resultados de sus actividades serán explorados en la siguiente sección.

FUNCIONES, TÁCTICAS Y TRAYECTORIAS REGISTRADAS

La diversidad entre las ONG se refleja claramente en la gama de organizaciones que se ocupan de la inmigración en la región de San Diego-Tijuana. Las diferencias en los papeles que desempeñan —como interlocutoras, defensoras, encargadas de llevar registros (particularmente sobre abusos de derechos humanos o civiles), educadoras, monitoreanoras de los sentimientos comunitarios o proveedoras de servicios— se refleja a su vez en los trabajos específicos que cada organización lleva a cabo y en las tácticas que utiliza.

Algunas organizaciones favorecen la acción y tratan de influir en las políticas y en las instituciones gubernamentales. Sus esfuerzos pueden dirigirse a afectar las cuotas nacionales de inmigración, o los procedimientos de intercepción, arresto y deportación, así como la legislación referente a la contratación de locales y el acceso a los servicios sociales. Por ejemplo, organizaciones tales como el Proyecto de Monitoreo sobre la Aplicación de la Ley Migratoria (PMALM), Immigration Law Enforcement Monitoring Project (ILEMP), fueron exitosas en cuanto a la introducción de recomendaciones respecto del uso de la fuerza y líneas de acción para la policía del SIN en la sección 503 de la Ley de Inmigración de 1990.

Otras organizaciones pueden inventar formas de acercamiento a las bases para solucionar problemas locales, como es el caso del esfuerzo realizado por Esperanza Internacional para desarrollar un proyecto de vivienda para los inmigrantes en el condado de San Diego. Algunos defensores centran sus esfuerzos en preparar a la opinión pública sobre la conveniencia de colocar vallas de seguridad para detener a los inmigrantes en las carreteras, o de crear algunos cientos de campos para ellos. Hay quienes ponen su atención en las necesidades inmediatas de los inmigrantes, como comida, techo y vestido. Mientras algunas organizaciones son capaces de combinar una variedad de papeles, otras confían en la cooperación interorganizacional para alcanzar sus objetivos. Dado lo limitado de los recursos humanos y financieros, las ONG locales frecuentemente encuentran más eficiente y menos costoso cooperar entre ellas o con el consulado mexicano. Por ejemplo, los proveedores de servicios y el consulado se pueden

reunir en un mismo local semanalmente, con el fin de proveer una gama de servicios –sociales, legales y consulares– a los inmigrantes. Esto también hace más fácil a los beneficiarios el acceso a dichos servicios.

Claramente, la gama de actividades de estas organizaciones es bastante amplia. Aquellas que proveen servicios legales tratan de equilibrar su atención de casos de “impacto” –por ejemplo, demandas cuya satisfacción afectará las condiciones de muchos inmigrantes en los años venideros– con la de un enorme número de quejas individuales sobre disputas laborales, asilo político, reclamación de beneficios, fraudes a inmigrantes, abusos, etc. Generalmente, es necesario recordar a una de las partes que las acciones propuestas pueden resultar contrarias a la ley, y que los derechos de las partes afectadas no serán desprotegidos. Por ejemplo, en septiembre de 1992, la Liga de Asistencia Rural de California (California Rural Assistance League) envió una carta al Distrito Escolar Unificado de Vista para recordarle a sus funcionarios su obligación de proveer educación a los hijos de los inmigrantes, sin importar el estado legal de sus padres.

En el lado de la frontera de San Diego, la relación entre el núcleo de las ONG dedicadas a la inmigración (el NRSO) se caracteriza por la cooperación entre sus bases. Como resultado de ello, las organizaciones trabajan juntas algunas veces, mientras que en otros casos una de ellas, la que está mejor situada ante determinadas circunstancias, toma el liderazgo. En ocasiones, las ONG recurren a grupos de expertos, o de prestigio, para pedirles algún estudio en particular o la redacción de un artículo de opinión, por ejemplo, acerca de las propuestas para incrementar la colegiatura a los indocumentados en las escuelas comunitarias; llevar a cabo patrullajes conjuntos con agentes de la policía fronteriza; establecer nuevos criterios respecto de la colocación de vallas de seguridad en las carreteras, etcétera.

Muchas veces la cooperación sobrepasa el simple intercambio de información y llega a acciones conjuntas. Por ejemplo, la meta del PMALM es ayudar a abatir la violación de los derechos humanos al momento de aplicar las leyes migratorias en algunas áreas bien localizadas, mediante el cambio de políticas, la creación de infraestructura local y la concientización ciudadana.¹¹⁷ En San Diego, entre los participantes se incluyen el Progra-

¹¹⁷ Aun cuando algunas de las actividades de grupos como el ILEMP parecen ser versiones actualizadas de las de asociaciones políticas, existen diferencias sustanciales que se derivan del hecho de que el marco de referencia de los primeros es más amplio; sus líderes piensan en ligas con otro tipo de grupos de defensa, tanto domésticos

ma Fronterizo México-Estados Unidos (Mexico-U.S. Border Program) del CSAA, el Centro de Asuntos Migratorios, la Federación Chicana (Chicano Federation), la Coalición de Derechos de la Raza (Raza Rights Coalition), la Unión para las Libertades Civiles Americanas del Sur de California (American Civil Liberties Union of Southern California), el Comité Cívico Popular Mixteco, los Defensores Federales (Federal Defenders) y el consulado mexicano. En Tijuana, los participantes son el Centro de Información y Estudios Migratorios, El Colegio de la Frontera Norte, el Centro Binacional para los Derechos Humanos (Binational Center for Human Rights) y la Comisión Fronteriza de Derechos Humanos. Estas organizaciones han cooperado con información para un sistema de cómputo (Winston) diseñado para facilitar la estandarización de la documentación existente sobre abusos en contra de inmigrantes.¹¹⁸

Algunas veces, las ONG que apoyan los derechos de los inmigrantes organizan contrademostraciones ante las protestas de los restriccionistas. Éste fue el caso de los esfuerzos por responder a las demostraciones de Enciendan la Frontera que se hicieron en 1991. Algunos de estos encuentros casi se tornan en enfrentamientos. Por ejemplo, hubo una protesta contra indocumentados en la frontera, el 7 de junio de 1992, en la que se encontraron violentamente grupos que defendían la supremacía blanca y una coalición, con base en San Diego, de otros que defendían los derechos de los latinos (incluyendo la Fuerza de Trabajo Interreligiosa de San Diego -San Diego Interfaith Task Force-, la Coalición de Derechos de la Raza, el Centro de Asuntos Migratorios y a activistas chicanos de universidades locales). También participaron el CSAA y Testigo Fronterizo (Border Witness); este último monitorea incidentes violentos.¹¹⁹

Las conferencias de prensa son otra actividad que desarrollan juntos. Éstas se hacen simultáneamente en varias localidades a lo largo de la frontera. Por ejemplo, en mayo de 1992, el Foro Nacional sobre Inmigración, Refugiados y Ciudadanía mandó un fax a distintos grupos en California y Washington, D.C. (incluyendo el CSAA, grupos latinos y una organización estratégica de interés público dentro de los medios

como extranjeros. Como resultado de esto, los contactos y alianzas formadas pueden trascender tanto intereses sectoriales como fronteras.

¹¹⁸ Para el más reciente informe de la ILEMP, véase "Sealing Our Border: The Human Toll", Immigration Law Enforcement Monitoring Project, Filadelfia, American Friends Service Committee, febrero de 1992.

¹¹⁹ Graciela Sevilla, "Crowds Clash at Border Protest", *The San Diego Union-Tribune*, 8 de junio de 1992, p. B-1.

de comunicación, el Consorcio Comunicaciones –Communications Consortium–, para invitarlos a una conferencia cuyo objeto era coordinar la respuesta que debía darse a otra conferencia de prensa, ésta proyectada por FRIA en cinco ciudades a finales de ese mismo mes.

Uno de los beneficios derivados de la acción trasfronteriza es que las ONG de un país pueden aprovechar estructuras institucionales y particulares de otro para influir en las políticas de ambas naciones. Por ejemplo, las ONG mexicanas pueden intentar permear el más poroso sistema estadounidense –ya sea por sí mismas o en conjunción con ONG del país vecino– con el fin de asegurar ciertos objetivos respecto de las políticas de México o de Estados Unidos.

En febrero de 1992, las ONG mexicanas y estadounidenses argumentaban que el TLCAN no debería restringirse a la liberación de flujos de capital, bienes y servicios, sino que también debía considerar la fuerza de trabajo de mexicanos inmigrantes. Estos grupos hicieron un llamado para la creación de una comisión estadounidense de derechos humanos independiente para investigar los abusos del SIN y la patrulla fronteriza, e instaron al gobierno mexicano a que aprovechara esta negociación para proteger a los trabajadores mexicanos en Estados Unidos.

Existe el precedente de la inclusión de la movilidad del trabajo en el Sistema Generalizado de Preferencias, e inicialmente el gobierno mexicano estaba interesado en incluir los flujos laborales como parte de la discusión. Sin embargo, los negociadores estadounidenses convencieron a sus contrapartes mexicanas de que la inclusión de los flujos laborales condenaría al fracaso la aprobación del TLCAN en el Congreso estadounidense. Aun ante la decisión de excluir los flujos laborales de la discusión de la integración económica, los grupos no gubernamentales continuaron presionando para insertar sus preocupaciones en materia laboral. El PMALM sugirió en agosto de 1991 que se formaran grupos de negociación para los asuntos laborales, derechos de los trabajadores, estándares laborales y movilidad laboral, y afirmó que “la provisión sobre sanciones a empleadores en la IRCA debería apuntarse como la primera barrera no arancelaria al comercio que debía ser removida”.¹²⁰

Los esfuerzos por incluir consideraciones sobre derechos humanos en el TLCAN continúan. A mediados de septiembre de 1992, el Seminario

¹²⁰ María Jiménez, “Labor Mobility and the North American Free Trade Agreement”, *Immigration Newsletter*, vol. 10, núm. 4, pp. 3-7. Este artículo de la directora del proyecto AFSC de la ILEMP en Houston es una adaptación de su testimonio en una audiencia pública en Houston, Texas, el 26 de agosto de 1991, ante la Oficina del representante comercial de Estados Unidos.

Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras, con sede en el Instituto Nacional de Antropología e Historia de México, distribuyó una propuesta de cinco páginas, fechada el 30 de julio de 1992, titulada "Declaración trinacional de derechos humanos". Este documento destacaba los problemas específicos de los trabajadores migratorios y estaba suscrito por el Frente Nacional de Abogados Democráticos (FNAD) de México y la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC).

Como se discutió anteriormente, la organización de las ONG en San Diego-Tijuana está fuertemente influida por la participación de una no ONG: el consulado mexicano.¹²¹ Por supuesto, el gobierno mexicano se ve directamente afectado por la migración de sus ciudadanos hacia Estados Unidos y particularmente involucrado en los casos que tienen relación con su protección. El consulado provee el vestido y la vivienda necesarios, en casos de emergencia, a la vez que asiste para la reclamación de salarios no pagados y en asuntos de carácter legal. También monitorea el sentir de las comunidades locales respecto de la inmigración y mantiene un registro de actos contra los derechos humanos. El consulado efectúa reuniones regularmente, junto con diversos actores no gubernamentales de todo el país, con el fin de ayudar con la expedición de documentación legal, el arreglo de viajes, la asesoría y defensa y la repatriación. Frecuentemente, esto se hace con ONG locales, tales como el Consejo Interreligioso del País del Norte (North Country Interfaith Council).

La interacción de las ONG y el gobierno mexicano es de tipo general, aun con sus reservas. También genera una influencia mutua. Mientras el gobierno mexicano obtiene beneficios al cooperar con las ONG, éstas fuerzan a México a mejorar la calidad de la atención a los migrantes, tanto a los que regresan de Estados Unidos como a los centroamericanos que se encuentran en la frontera sur de México.

Todas las partes —las ONG, el consulado, los inmigrantes y la comunidad local— obtienen beneficios de esta cooperación. La colaboración con el gobierno de México proporciona a las ONG información sobre inmigrantes que se encuentran en hospitales locales o centros de detención (a los cuales sólo el consulado tiene acceso directo), facilita el trámite de la documentación de los migrantes y protege a las propias ONG de la ira de las agencias estadounidenses encargadas de aplicar la

¹²¹ Debe notarse que, dado que muchas de estas ONG no se centran exclusivamente en la inmigración de mexicanos, la cooperación también se da con consulados de otros países de origen (particularmente de América Central y del Sur).

ley, las cuales están cansadas de las críticas sobre su actuación por parte de los grupos no gubernamentales. Antes de que se estableciera la Coalición Hispana para la Defensa de los Derechos Humanos del Condado de San Diego, la única vez que las ONG locales establecieron contacto con el consulado mexicano fue cuando necesitaron embarcar un cadáver con destino a México. Actualmente, esta relación es mucho más comprensiva.

El punto de vista del gobierno mexicano es en el sentido de que el consulado evita una costosa duplicación de esfuerzos al aprovecharse la infraestructura existente para interactuar con la población inmigrante (i.e., comparte sus instalaciones con una de las ONG una tarde a la semana). Yendo más lejos, la credibilidad y la autoridad moral de las ONG dentro de la comunidad de inmigrantes les permite servir como interlocutoras efectivas entre el gobierno y los inmigrantes, siempre temerosos de las entidades gubernamentales, así como difundir información de manera más eficaz. Más aún, las ONG son capaces de proveer a los funcionarios mexicanos elementos para su valoración del ambiente público en San Diego respecto de la inmigración, a la vez que pueden asumir posturas públicas en asuntos políticos demasiado sensibles como para que se involucre el consulado. Finalmente, esta cooperación ha permitido al gobierno mexicano demostrar su preocupación por los problemas de sus nacionales en Estados Unidos y, de paso, obtener ganancias políticas entre los latinos de primera, segunda y tercera generación que residen allá.¹²²

Por lo tanto, si el consulado sirve como interlocutor de las ONG ante las autoridades mexicanas y estadounidenses, las ONG desempeñan el mismo papel para el consulado ante la comunidad de inmigrantes. En ambos casos, la existencia de una cooperación cercana entre las ONG y el gobierno mexicano es resultado de una compleja mezcla de interés propio y altruismo.

Sin embargo, el hecho de que el consulado mexicano haya facilitado la formación de redes entre estas diferentes entidades, tanto en Estados Unidos como en sus contrapartes mexicanas, no deja de tener sus riesgos. Aun cuando el consulado procura hacer resaltar su respeto por la autonomía de las organizaciones con las cuales trabaja,¹²³ FRIA

¹²² Esto se ha hecho particularmente importante conforme los partidos de oposición mexicanos han empezado a realizar su propio cabildeo en estas mismas comunidades.

¹²³ Entrevista de la autora con el cónsul Enrique Loaeza, 18 de septiembre de 1992.

atacó furiosamente al cónsul Loeza, a quien acusó de haber rebasado el ámbito de sus funciones diplomáticas al organizar una campaña contra la conferencia patrocinada por el Consejo de Erradicación del Crimen de San Diego en noviembre de 1991.

La queja se refería a una conferencia de prensa a la que habría convocado un grupo de ONG de defensa de los derechos de los latinos y de los inmigrantes, donde se denunció la que a su vez responsabilizó a los inmigrantes de la delincuencia y de las desgracias sociales en el área. FRIA adujo que esta acción había sido planeada durante una de las sesiones ordinarias de la Coalición Hispana para la Defensa de los Derechos Humanos del Condado de San Diego, efectuada en el consulado. El director ejecutivo de FRIA, Dan Stein, escribió una carta al secretario de Relaciones Exteriores de México en la que le decía que las acciones llevadas a cabo por el cónsul constituían “una seria interferencia en las actividades domésticas de nuestra propia nación”. Y continuaba de este modo: “Estamos muy preocupados, ya que las acciones realizadas por su cónsul son [...] parte de una campaña organizada por el gobierno mexicano –aprobada en los más altos niveles– para utilizar a ‘grupos étnicos’ con base en Estados Unidos para fomentar el diseño político de su propio gobierno.”¹²⁴

El director ejecutivo de FRIA –quien interpuso una queja formal ante los departamentos de Estado y Justicia estadounidenses– demandaba que las ONG involucradas se registraran como agentes extranjeros. Uno de los participantes de las ONG, Roberto Martínez, afirmó a la prensa que la acción había sido organizada con anterioridad y que las acusaciones de FRIA eran infundadas. Aun cuando el revuelo duró muy poco, puso de manifiesto lo delicado del asunto y sirvió para mermar un poco el fuerte perfil del consulado mexicano en la construcción de coaliciones.

Mientras que la formación de redes trinacionales en el campo de la inmigración apenas se inicia, las redes locales en San Diego-Tijuana ya tienen recorrido un largo camino. Existe conciencia entre las ONG sobre sus políticas exitosas y fallidas. Sus éxitos incluyen: querellas legales que han echado abajo ordenanzas locales, tales como las referentes a ciertas prohibiciones de contratación; reducción en la frecuencia de

¹²⁴ Citado en Ernesto Portillo, “Mexican Consul is Accused of Meddling in Local Issues”, *San Diego Union*, 16 de noviembre de 1991, secc. B. Un artículo semejante que detallaba estas críticas apareció en el otro periódico importante de San Diego; véase Fernando Romero, “Immigration Group Asks Federal Probe of Mexican Consul”, *San Diego Tribune*, 15 de noviembre de 1991, secc. B.

abusos contra los derechos humanos en ambos lados de la frontera, resultado de un mayor monitoreo; cooperación entre agencias encargadas de aplicar la ley en ambos lados de la frontera; que CalTrans haya puesto señales en las carreteras, para recomendar a los automovilistas que tengan cuidado con los inmigrantes que puedan estar corriendo en ellas; establecimiento de una entidad civil de observación en el condado; el desmentido público de estudios basados en datos incorrectos; la denuncia de instancias específicas de abuso; la respuesta a las demostraciones de Enciendan la Frontera; dejar al descubierto algunos timos contra los inmigrantes, como la expedición de documentos sin valor o la falta de pago de salarios, y el mejoramiento de la capacitación dada a la patrulla fronteriza (Border Patrol) respecto de la cultura mexicana y a los factores que motivan la migración de mexicanos. Por supuesto, se debe añadir a los éxitos anteriores los servicios directos que estos grupos proporcionan –individual o colectivamente– a los inmigrantes, como vestido, techo y la localización de personas extraviadas (particularmente niños), etcétera.

Sin embargo, también han tenido fallas significativas. Si bien lograron evitar la apertura de una zanja a lo largo de la frontera, la pared entre los dos países fue fortificada con restos de material militar durante 1992, se han instalado mejores sistemas de iluminación e interpuesto rejas en la división central de las carreteras locales. De acuerdo con las ONG, el objeto de todo es crear un ambiente militar en la frontera. Además, las ONG han tenido problemas para seguir acciones legales contra los agentes estadounidenses encargados de aplicar la ley que son sospechosos de abusos, y no han sido particularmente exitosas en el mejoramiento de las actitudes locales frente a la inmigración.

Una pérdida particularmente dolorosa, desde el punto de vista de las ONG participantes, fue la decisión por parte del Concejo de la Ciudad de Encinas de no proveer los fondos necesarios para convertir el Motel Image Inn, de 106 cuartos, en viviendas para trabajadores de bajos ingresos. Sin embargo, como señala el reverendo Raphael Martínez, quien encabezó este esfuerzo desde la Capellanía del Condado Norte,¹²⁵ esta derrota polarizó a tal grado a la opinión pública, que tal

¹²⁵ Además de tomar importantes iniciativas como ésta, el North County Chaplaincy provee una amplia gama de servicios sociales a los inmigrantes: notaría, traducción, clases de inglés, ceremonias matrimoniales, fotografía, asesoría sobre el impuesto sobre la renta, elaboración de cartas y documentos, servicios de salud, asistencia social, envío de faxes e información sobre empleos.

vez haya servido realmente para animar a importantes sectores de la comunidad a apoyar en el futuro iniciativas similares.¹²⁶

Existe una gran variedad de factores que se interponen en el camino de estas organizaciones al momento de perseguir sus objetivos. La falta de recursos financieros es el más importante, y esta situación no muestra signos de mejoría. En el pasado, la asignación de recursos para este propósito era mayor, dado el interés público por los aprietos por los que pasaban los refugiados centroamericanos. Conforme este asunto se ha ido perdiendo de vista y la atención del público estadounidense se centra cada vez más en asuntos domésticos, las fuentes de financiamiento para el trabajo en favor de los derechos de los inmigrantes se han ido secando.

Las diferencias en los enfoques conceptuales de los grupos mexicanos y estadounidenses son otro obstáculo para la organización transfronteriza. Tradicionalmente, los grupos estadounidenses no han expresado sus preocupaciones en el marco de los derechos humanos, sino en el de los derechos civiles.¹²⁷ Las ONG mexicanas, por el contrario, ven la inmigración dentro del contexto de los derechos humanos. Además, donde algunos grupos estadounidenses ven su trabajo como más filantrópico que político por naturaleza, las ONG mexicanas tienden a estar más claramente relacionadas con grupos políticos y exhiben una diversidad ideológica mayor. Esto exacerba la discusión en el lado mexicano y contribuye a la competencia entre las ONG y los grupos afiliados a diversos sectores públicos y privados.

Un gigantesco reto para las ONG que trabajan en el área de la inmigración en San Diego-Tijuana es estrechar lazos tanto con actores de base de otros sectores como con grupos comunitarios centrales —como Diálogo San Diego, el Consejo de Asuntos Mundiales (World Affairs Council), la Asociación de las Ciudades Hermanas de Tijuana y San Diego (Tijuana-San Diego Sister Cities Association) y el Grupo de Acción de la Región Fronteriza— interesados en promover una visión más común para el futuro del área metropolitana de San Diego-Tijuana.¹²⁸

¹²⁶ Entrevista de la autora con el reverendo Raphael Martínez, 21 de septiembre de 1992.

¹²⁷ La AFSC utiliza el término derechos humanos, en parte, como resultado de su interés en construir puentes entre ONG mexicanas y estadounidenses.

¹²⁸ Una activista afirmó que la falta de recursos humanos y la polarización de la sociedad pueden estar posponiendo contactos para un futuro: "Somos muy pocos. Es muy difícil dejar de ser una vara ardiente. Tal vez aquellos que vengan después podrán interactuar más con los principales grupos." Entrevista de la autora con Claudia Smith, 21 de septiembre de 1992.

La formación de redes con grupos centrales es particularmente importante en términos de una opinión comunitaria respecto de los costos y beneficios de la inmigración en el condado de San Diego, y de un sentimiento de responsabilidad también comunitaria ante las necesidades de los inmigrantes. La participación del reverendo Martínez, de la Capellanía del Condado Norte, en el trabajo realizado por Diálogo San Diego (un grupo de aproximadamente 100 personas con influencia en las esferas política y económica en San Diego y Tijuana) implica un importante avance a este respecto. Esta formación de redes con grupos centrales puede, asimismo, abrir las puertas a contribuciones financieras por parte de organizaciones como la recién formada Fundación México-Estados Unidos para el Progreso de la Frontera, la cual apoya proyectos comunitarios relativos a salud, vivienda y medio ambiente a lo largo de la frontera, y promueve aportaciones caritativas para organizaciones comunitarias de ambos países.

Aún falta mucho por hacer en cuanto a establecer contactos con otros sectores. Una posibilidad sería multiplicar lazos con las organizaciones latinas. La existencia de intereses comunes se reveló inmediatamente después de los disturbios en Los Ángeles de mayo de 1992, cuando latinos de primera y segunda generación fueron blanco de diversas acusaciones que los responsabilizaban de los delitos cometidos, con inmigrantes legales e indocumentados.

De igual manera, hay espacios para organizarse transectorialmente con grupos ambientalistas. De acuerdo con Mary Kelly, directora ejecutiva del Centro Texano para Alternativas de Política (Texas Center for Policy Alternatives), este tipo de interacción aumentará cuando las ONG ambientalistas e inmigracionistas empiecen a notar los efectos que el TLCAN tendrá sobre la emigración en las áreas rurales y las presiones que ésta ejercerá sobre la infraestructura fronteriza. Ella afirmó: "Parte de la razón por la cual no ha habido mayor interacción es que todos están teniendo problemas para tratar sus propios asuntos. No queda mucho tiempo después de ellos. El entendimiento existe, pero no hay ni tiempo ni foros para desarrollar estrategias coordinadas."¹²⁹ La nece-

¹²⁹ Entrevista con Mary Kelly, septiembre de 1992. Un sentimiento semejante fue expresado por Colin MacAdam, coordinador del Jesuit Refugee Service del Jesuit Center for Social Faith and Justice, y vicepresidente del Canadian Council for Refugees. MacAdam afirmó que "la mayoría de los grupos trabaja en organizaciones de comunidades de base, recién nacidas y con personal voluntario, que son conducidas por las necesidades sociales y físicas de los buscadores de asilo en su comunidad. Aun cuando la formación de redes internacionales y de políticas de defensa sean importantes, no

sidad de encontrar opciones de desarrollo sustentable para las áreas rurales mexicanas puede acercarse a estos dos sectores.

Las ONG que se ocupan de la inmigración en San Diego pueden promover sus contactos trasfronterizos tanto presionando para la creación de una nueva comisión binacional sobre derechos de los inmigrantes,¹³⁰ como reactivando la Comisión Fronteriza de Derechos Humanos, la cual, aun con sus problemas, fue exitosa al influir en la forma que adoptó la legislación sobre inmigración de 1990.

Las ONG inmigracionistas podrían incrementar sus contactos transectoriales y trasfronterizos mediante la formación de redes electrónicas.¹³¹ La expansión de las redes computarizadas ha aumentado significativamente la capacidad de organización de las ONG en otros sectores, y les ha permitido comunicarse entre ellas con relativa facilidad y sin grandes gastos. Aun cuando las ONG ambientalistas y las interesadas en asuntos comerciales hacen un uso más extensivo de este tipo de redes,¹³² las res-

son la primera prioridad." Colin MacAdam en una entrevista con Armando Martínez, 23 de octubre de 1992.

¹³⁰ Una publicación reciente apoya la idea de "una comisión binacional de organizaciones no gubernamentales interesadas, cuyo compromiso ante la causa de los trabajadores migratorios y los indígenas haya sido ampliamente demostrado". Carole Nage-nast *et al.* (eds.), *Human Rights and Indigenous Workers - The Mixtecs in Mexico and the United States*, San Diego, California, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD (Current Issue Brief, núm. 4), 1992, p. 37.

¹³¹ Para un análisis comprensivo de los prospectos para la construcción de coaliciones trasfronterizas por medio de redes electrónicas y la aparición de lo que él llama "guerreros de los teclados", véase Howard H. Frederick, "North American NGO Computer Networking Against NAFTA: The Use of Computer Communications in Cross-Border Coalition-Building", trabajo presentado en la reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, en Los Angeles, California, 25 de septiembre de 1992, p. 15. Para un análisis más amplio, véase también Howard H. Frederick, *Global Communication & International Relations*, Belmont, California, Wadsworth Publishing Company, 1993, p. 287. Un acercamiento preliminar a la importancia de la formación de redes electrónicas en América Latina apareció en Sheldon Annis, "Giving Voice to the Poor", *Foreign Policy*, otoño de 1991, pp. 93-106. Para una referencia práctica de las particularidades de la formación de redes electrónicas, véase Robert Tovey, Victor Savicki y White Christopher, "Electronic Networking in Human Service Agencies", *Child Welfare*, vol. 69, núm. 2, marzo-abril de 1990, pp. 115-128; y Deffrey Haas y Armando Martínez, "Using Electronic Networks", *Enfoque*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, primavera de 1993, pp. 4 y 10.

¹³² Por ejemplo, "U.S. Citizens Analysis of the North America Free Trade Agreement" apareció en Econet, en su Trade Library Conference, a mediados de diciembre de 1992. Éste es un documento compilado por grupos de ciudadanos estadounidenses organizados en trece equipos. Equipos semejantes se reunieron en Canadá y México, y

tricciones presupuestales¹³³ y la presencia de un número relativamente menor de organizaciones con las cuales necesitan o desean interactuar, ha hecho que las ONG inmigracionistas se hayan quedado un paso atrás.¹³⁴

En suma, las ONG en San Diego-Tijuana están conectadas entre sí de varias formas, que van desde compartir información hasta efectuar acciones conjuntas. Estos contactos tienen lugar no sólo en cada lado de la frontera, sino también a través de ella, y se extienden desde el ámbito local hasta el internacional. Las conexiones menos desarrolladas son aquellas que se dan entre las organizaciones que trabajan en el campo de la inmigración y en los movimientos de base de otros sectores, como el medio ambiente, los sindicatos o el comercio. Sin embargo, las redes y coaliciones trasfronterizas relativas a la inmigración y el movimiento por los derechos humanos empiezan a multiplicarse, y pueden servir para una mayor integración de quienes trabajan en el campo migratorio en San Diego-Tijuana con actores de base relacionados con redes y coaliciones más extensas que se han ido desarrollando en torno de otros aspectos, como el comercial.

EL FUTURO DE LA ORGANIZACIÓN TRASFROTERIZA Y TRANSECTORIAL

La organización trasfronteriza en torno de la inmigración en San Diego-Tijuana se ha desarrollado menos que la formación de redes y coaliciones en el terreno comercial. En parte, esto se debe a que simplemente existen menos contrapartes en México y Canadá que se ocupan de esta cuestión. El gobierno mexicano es un colega natural, y en cierto grado ha llenado este vacío, al actuar como importante promotor de la formación de redes, las que no se dan tanto entre las ONG de San Diego y sus similares de Tijuana. Por lo tanto, aun cuando los benefi-

tienen programado presentar un "análisis trinacional integrado" del TLCAN. Una carta entregada a los miembros del Congreso estadounidense fue transportada en otra red, Peacenet. Titulada "U.S. Citizen Groups Call for Recasting of North American Agreement in Broader, More Democratic Talks", la carta fue firmada por 49 grupos estadounidenses. El mensaje iba acompañado del nombre y teléfono de una persona que sería contacto en cada organización.

¹³³ Aun cuando las fundaciones estadounidenses apoyan activamente la colaboración entre ONG, no tienden a otorgar fondos para la formación de redes electrónicas.

¹³⁴ Las llamadas hechas por la autora por medio de Peacenet para obtener respuestas de ONG interesadas en la inmigración fueron contestadas sólo por cuatro usuarios —de los cuales únicamente dos tenían algo que ver en forma directa con el particular.

ciarios son primordialmente mexicanos y el promotor también lo es, la formación de redes ha tenido lugar primordialmente entre ONG estadounidenses.¹³⁵

Como se discutió en este capítulo, el activismo del gobierno mexicano en esta área contrasta con las acciones de los dos gobiernos respecto de la organización de las ONG en torno del TLCAN. En este caso, los gobiernos de México y Estados Unidos no *querían* que se formaran redes, y adoptaron la estrategia de *divide y vencerás*. En particular, buscaron dividir a las ONG ambientalistas.¹³⁶

Si bien el comienzo en la formación de redes de todo tipo entre grupos de defensa de los derechos de los inmigrantes prosperó al momento del debate en torno de la IRCA,¹³⁷ su ulterior desarrollo ha sido lento, dado que se permitió que los contactos languidescieran una vez que la ley Simpson-Rodino fue aprobada por el Congreso estadounidense en 1986. De acuerdo con María Jiménez, directora ejecutiva de la PMALM en Houston, los grupos tejanos abocados a la inmigración se tardaron en reconocer el impacto del TLCAN sobre ésta.¹³⁸

Aún existe reticencia por parte de algunas ONG inmigracionistas para situar sus asuntos dentro de un marco conceptual más amplio, y para invertir su muy escaso capital financiero y humano en la formación de redes con grupos de base,¹³⁹ cuyos intereses son vistos como

¹³⁵ Mientras que el movimiento de derechos humanos siempre ha visto su radio de acción como superior, capaz de enfrentar, por ejemplo, cuestiones de soberanía, el movimiento de derechos de los inmigrantes –tal vez por estar tan constreñido en asuntos relacionados con la aplicación de la ley y la intercepción en la frontera estadounidense– no ha adoptado un marco igualmente amplio.

¹³⁶ Véase Keith Schneider, "Environmental Rift Emerges in Trade Pact", *The New York Times*, 15 de septiembre de 1992, p. C-1.

¹³⁷ Debe notarse que, con la excepción de algunos contactos suyos con la comunidad latina en Estados Unidos, esta red nunca fue trasnacional ni transectorial.

¹³⁸ Ella dice además que muchos trabajadores migrantes creen (incorrectamente, de acuerdo con su opinión) que el TLCAN les dará un acceso más libre a Estados Unidos. Jiménez siente que a algunos grupos, que de otra forma estarían de acuerdo con la inclusión del análisis de los flujos migratorios en la negociación del TLCAN, les preocupa que la única política resultante de ello sea la creación de otro programa bracero. María Jiménez, en una entrevista con Armando Martínez, 1 de octubre de 1992.

¹³⁹ La relativa marginación de los grupos interesados en la inmigración respecto de las organizaciones transectoriales y trasfronterizas se advierte no sólo en la acción. Las redes contra el TLCAN rara vez invitaron a dichos grupos a participar. Esto es resultado de una falta de conocimiento acerca de sus propios contactos. También existe la creencia, entre algunos opuestos al libre comercio, de que los grupos inmigracionistas

poco relacionados con los propios. Sin embargo, otras ven este hecho como sumamente importante. De acuerdo con María Jiménez:

Conforme el proceso se vaya desarrollando, aquellos que trabajan por los derechos de los inmigrantes y los trabajadores deben asegurarse de que una mayor integración económica entre México, Estados Unidos y Canadá conduzca hacia alianzas políticas transfronterizas entre los pueblos de estos países, paralelas a la nueva cooperación entre sus gobiernos.¹⁴⁰

De igual manera, la RNDIR se propuso como meta, para 1991, situar los derechos de los inmigrantes dentro de un contexto fronterizo, y hacer de aquéllos “un asunto de derechos civiles para la década de 1990”.¹⁴¹ Para los actores del campo de la inmigración, parecería que los crecientes lazos con el movimiento de derechos humanos es el camino más directo hacia la obtención de un mayor impacto transnacional.¹⁴²

Algunos activistas no gubernamentales –tanto en México como en Estados Unidos– continúan preocupados por la formación de redes a través de las fronteras. Tienen miedo de que las asimetrías¹⁴³ discutidas

no quieren romper sus puentes con el gobierno mexicano y, por ello, no se enfrentan públicamente al TILCAN. Una preocupación similar respecto de su objetividad se desprende de la cada vez más cercana relación entre el gobierno mexicano y los grupos latinos estadounidenses.

¹⁴⁰ María Jiménez, “Labor Mobility and the North American Free Trade Agreement”, *op. cit.* El trabajo de Jiménez ha sido fortalecido por su conocimiento del sistema canadiense. Un informe del ILEMP, titulado “Sealing Our Borders”, toma prestada de Canadá la idea de hacer responsable a la patrulla fronteriza ante una Civilian Oversight o Review Board.

¹⁴¹ Bill Tamayo, “5th Anniversary of the National Network”, *Network News*, vol. 4, núm. 5, agosto de 1991, p. 7.

¹⁴² De acuerdo con Marie Claire Acosta, presidenta de la Comisión Mexicana para la Defensa de los Derechos Humanos, el número de grupos de derechos humanos en México ha aumentado casi 100% en los últimos cinco años (particularmente entre 1990 y 1991). En México, existe una red de organizaciones de derechos humanos que realiza campañas conjuntas y permite que sus miembros se protejan unos a otros en caso de represalia. Cada vez más, estos grupos están formando redes con grupos en Estados Unidos, Canadá y América Latina. Marie Claire Acosta en una plática patrocinada por la University of Southern California, 2 de octubre de 1992.

¹⁴³ Una de esas asimetrías es la barrera del idioma a que se enfrentan las ONG mexicanas que desean hacer cabildeo en Washington, D.C., o simplemente interactuar con sus contrapartes en otras áreas del mundo. La profunda necesidad de enseñar idiomas y habilidades de organización en las ONG mexicanas ha sido destacada por el presidente de la Academia Mexicana de los Derechos Humanos. Plática de Sergio Aguayo, Center for U.S.-Mexican Studies, 14 de octubre de 1992.

anteriormente –tanto organizativas como financieras– conduzcan al dominio de las ONG estadounidenses y canadienses sobre las mexicanas. Esto ha producido llamados para la elaboración de códigos de conducta que normen las relaciones entre ONG.

De igual forma, existe cierto temor de que el colapso de las actividades de las ONG dentro de organizaciones “paraguas” podría realmente debilitar a los grupos, ya que, por ejemplo, sería más fácil para los gobiernos monitorearlas, reprimirlas o cooptar a sus líderes. Sin embargo, esta dificultad de los gobiernos para controlar un número de ONG en constante expansión desgraciadamente provoca que éstos dupliquen sus esfuerzos y les impida beneficiarse de economías de escala. Por ejemplo, una forma de beneficiarse mediante la unión de recursos sería establecer una organización “paraguas” de ONG mexicanas en Washington, D.C., con el fin de cabildear. No obstante la preocupación existente sobre la interferencia gubernamental, el caos asociado a la multiplicidad de actores y actividades desconectadas entre sí puede, él mismo, incrementar la vulnerabilidad de estos actores de base, mientras que trabajar juntos les permitiría reivindicar para ellos una mayor representatividad y legitimidad.

Un importante reto para las ONG, como se ha discutido en este artículo, es la institucionalización de sus contactos. Tradicionalmente, la capacidad de la sociedad civil para hacerlo ha sido considerada débil.¹⁴⁴ Sin embargo, puede refutarse esta afirmación si los actores de base y otros elementos no gubernamentales desarrollan nuevas formas de comunicación, conexión y cooperación. Los arreglos institucionales que desarrollen pueden ser distintos de los conocidos actualmente. Como las organizaciones que los conforman, estos arreglos institucionales pueden ser más fluidos y tener parámetros cambiantes. En vez de una construcción en la cual los participantes puedan entrar, los actores intervendrían por medio de redes electrónicas o desarrollarían formas de interacción enteramente nuevas.

Aun cuando queda claro que existen muchos asuntos tanto de procedimiento como de sustancia que necesitan ser resueltos, ha comenzado una red básica de contactos y un largo proceso de construcción de confianza, intercambio de información y creación de redes trasnacionales y transectoriales entre actores no gubernamentales de México, Estados Unidos y Canadá. Lo que está por determinarse es

¹⁴⁴ Anthony Giddens (ed.), *Emile Durkheim: Selected Writings*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972, pp. 18-21.

qué tan rápido se desarrollará y qué tan lejos evolucionará esta red. Tras aparecer como reacción a un conjunto muy particular de circunstancias —la búsqueda del TLCAN— falta ver si estas redes y coaliciones trasfronterizas sobrevivirán. Para lograrlo, deben estar menos orientadas a un solo proyecto y apoyarse en funciones que las sostengan por un largo tiempo. Las prioridades deben ser revisadas; los programas de largo alcance, detallados, y las fuentes de financiamiento, estabilizadas con el fin de que esta interacción se institucionalice.¹⁴⁵

El proceso de transformación de estos grupos en entidades menos atadas a cuestiones estrictamente comerciales es complejo. Con el TLCAN hay un asunto lo suficientemente amplio ante el cual los grupos en los tres países pueden reaccionar.¹⁴⁶ Estos cuerpos transnacionales deben ir más allá de las discusiones del TLCAN para poder ejercer influencia en otras áreas. Sin embargo, en el futuro inmediato puede suceder que aquellas redes y coaliciones con enfoques delimitados, por ejemplo las de derechos humanos o ambientalistas, adquieran fuerza más rápidamente que las organizaciones “paraguas”. Estos grupos con definiciones más precisas continuarán desarrollando su pensamiento y educando a sus integrantes, y generarán fuerza gradualmente por medio de la cooperación trasfronteriza en problemas específicos y mediante la formalización y funcionamiento de sus redes (reforzadas tal vez con redes computacionales).

El crecimiento en gran escala de las redes y coaliciones multisectoriales de ONG quizá tenga que esperar la aparición de otro factor de amplio alcance e interés general como el TLCAN, que promoverá una mayor ruptura y salida de las agendas políticas y sociales de tipo local. Cuál será este factor es algo que está aún por determinarse. Puede ser uno totalmente ajeno a la integración económica. Puede tratarse de

¹⁴⁵ Rosenau afirma que los actores con muchos centros de acción difieren de los que se centran en el Estado, donde establecen coaliciones temporales en vez de permanentes. Véase tabla 10.1 (“Structure and Process in the Two Worlds of World Politics”), Rosenau, *op. cit.*, p. 250. Sin embargo, como se indicó anteriormente, este hecho puede no ser correcto conforme la sociedad civil desarrolla nuevas formas de insitucionalización.

¹⁴⁶ De acuerdo con María Jiménez, el TLCAN ha provisto un vehículo en torno del cual organizarse y ha conducido a la realización de un gran número de conferencias y reuniones a todos los niveles en los tres países. No ha sido poco común que se desarrollen diversas conferencias sobre el TLCAN simultáneamente en una misma ciudad. Los grupos de Estados Unidos, México y Canadá se convirtieron en asistentes “regulares” a estas conferencias y establecieron lazos basados en el reconocimiento general de sus posiciones frente al TLCAN. María Jiménez en una entrevista con Armando Martínez, 1 de octubre de 1992.

una ampliación del debate sobre el TLCAN, que involucre a múltiples ONG de los tres países en la elaboración de una perspectiva continental de desarrollo que incorpore sus propias preocupaciones. Un organizador de coaliciones trasfronterizas afirmó que “estos grupos construirán [redes] en el largo plazo no necesariamente porque tengan una visión común, sino por necesidad”.¹⁴⁷

En México se está haciendo un esfuerzo por ir más allá de la discusión del TLCAN y del proceso de reforma económica –ante el cual muchos de estos grupos están prácticamente resignados en la actualidad–, y pasan a otros temas como la apertura política.¹⁴⁸ Aun cuando sea difícil organizarse trasfronterizamente en torno de esto último –ya que se trata de un asunto de menor relevancia para las ONG que no son mexicanas, cercanamente ligado a objetivos particulares de México–, se ha comenzado a crear cierto interés al respecto entre algunas ONG de Estados Unidos y Canadá.

Cualquiera que sea la dirección que tome, esta transición va a ser de gran importancia. La viabilidad política de la organización no gubernamental requerirá que las tensiones inherentes entre las agendas políticas y sociales y las asimetrías sean resueltas. Lo que estos grupos comparten es una perspectiva transnacional. Aún quedan por definirse sus metas y estrategias.

Los aspectos transnacionales y transectoriales de estas redes y coaliciones se extienden ampliamente sobre la base del conocimiento, el alcance de las actividades y la influencia de la sociedad civil en los tres países. En el proceso se entretajan los intereses de la ciudadanía de esta región y aumenta la interdependencia social.

Al extenderse la norma dentro del sector público y el mundo comercial, estas conexiones servirán para fortalecer aún más a los actores no gubernamentales. A lo largo del tiempo, la organización trasfronteriza y transectorial promete agregar una dimensión totalmente nueva a la relación entre el Estado y la sociedad, con potencial, a fin de cuentas, para afectar el equilibrio de poder entre las naciones.

Traducción de JORGE A. SCHIAVON U.

¹⁴⁷ David Brooks, *op. cit.*, 17 de septiembre de 1992.

¹⁴⁸ Por ejemplo, los grupos de derechos humanos se están transformando actualmente para incluir la preocupación de los derechos políticos en su agenda. Como se indicó anteriormente, además de promover la formación de redes entre grupos de derechos humanos con ideas semejantes, la Academia Mexicana de los Derechos Humanos ha desarrollado programas sobre democracia y observación electoral.